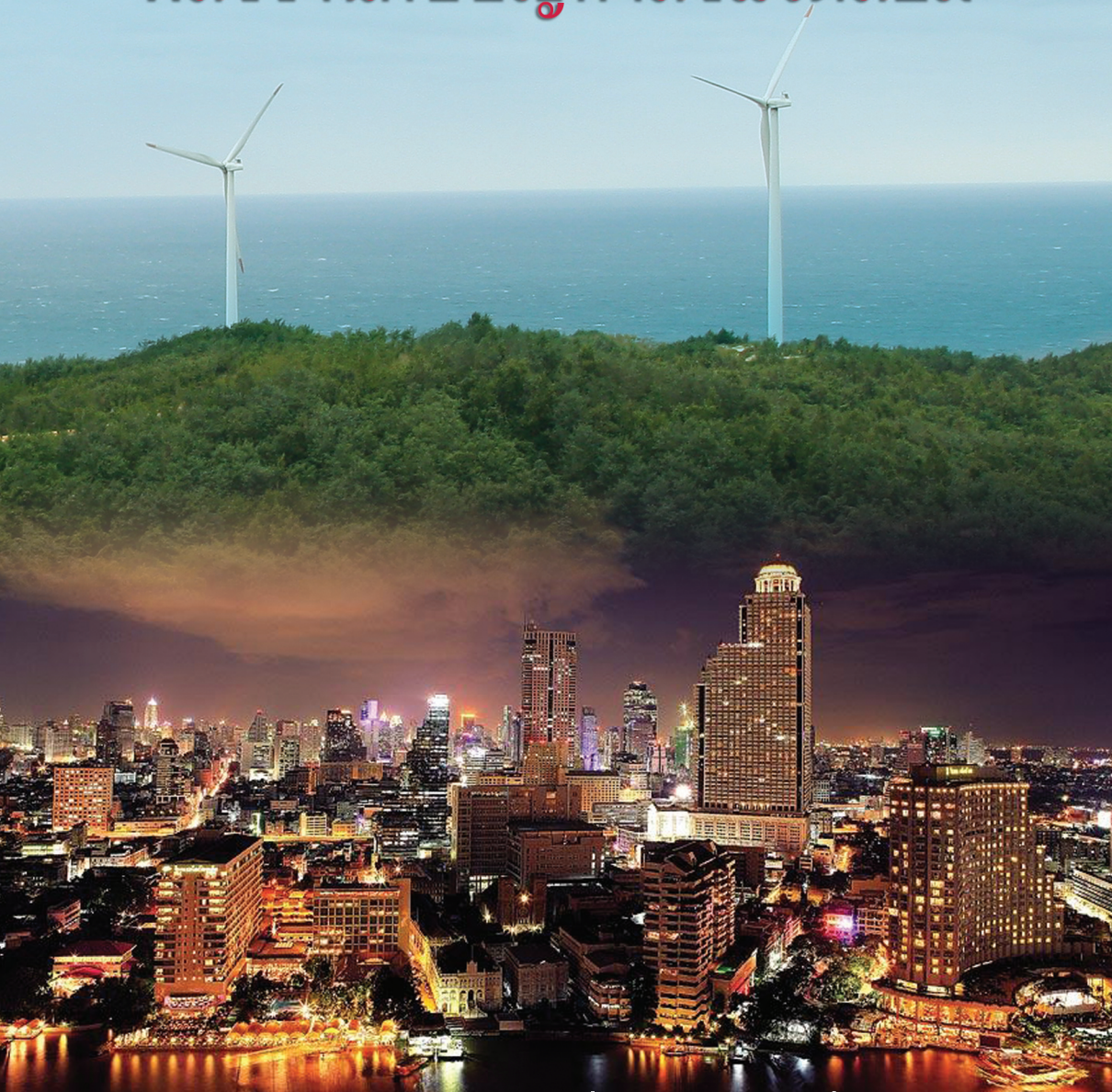




รายงานผล

โครงการพัฒนาบุคลากรศาลปกครอง
ด้านสิ่งแวดล้อม (Green judges) :
พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม



คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
ศาลปกครอง

ภาพปก :

เมือง : <http://cache.foxsaver.com/thumbnails/2007/12/16/361646076l.jpg>

แทนชุดเจาะน้ำมันในทะเล : [http://ahph9thi.gotoknow.org/assets/media/files/000/802/655/
original_dTWW.jpg](http://ahph9thi.gotoknow.org/assets/media/files/000/802/655/original_dTWW.jpg)

เสาไฟฟ้า : <http://eastcountymagazine.org/node/5227>



รายงานผล

โครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม

(Green Judges) :

พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม
ศาลปกครอง

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

สำนักงานศาลปกครอง

รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges)

: พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม. -- กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๕๕

๓๕๐ หน้า

๑. กฎหมายสิ่งแวดล้อม. I. ชื่อเรื่อง.

๓๔๔.๐๔๖

ISBN 978-616-7248-93-6

ชื่อหนังสือ	รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครอง ด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) : พลังงานกับปัญหา สิ่งแวดล้อม	
บรรณาธิการ	นายวสันต์ เตียวตระกูล	
กองบรรณาธิการ	นายสรศักดิ์ มโหศิริโยดม นางสาวสุหทัย สุขเหลือ นางสาวสุนันทา ศรีเพ็ง	นายณัฐพล ลือสิงหนาท นายสุชาติ วงศ์สินนาค
ปีที่พิมพ์	มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕	
จำนวนพิมพ์	๑,๐๐๐ เล่ม	
จัดพิมพ์โดย	สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง อาคารศาลปกครอง เลขที่ ๑๒๐ หมู่ ๓ ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๑๑๑๑ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๘๕๕ โทรศัพท์สายด่วน ๑๓๕๕ (http://www.admincourt.go.th)	
พิมพ์ที่	บริษัท พี.เพรส จำกัด ๑๒๙ ซอยแยกซอยศิริพจน์ สวนหลวง กรุงเทพฯ ๑๐๒๕๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๗๔๒ ๔๗๕๕-๕	

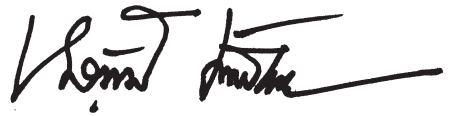
คำนำ

ในการจัดตั้งคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมขึ้นก็เพื่อให้ทำหน้าที่ในการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูล และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาทางวิชาการในข้อกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ข้อเสนอแนะในเรื่องการวางระเบียบราชการของศาลปกครองเพื่อให้งานของศาลเป็นไปโดยเรียบร้อยและเป็นระเบียบเดียวกัน แลกเปลี่ยนความเห็นทางวิชาการกับบุคลากรของศาลปกครอง นักวิชาการ และบุคคลภายนอก ตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการทำงานของตุลาการศาลปกครอง และเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในแต่ละปีคณะกรรมการได้จัดให้มีการดำเนินโครงการต่างๆ หลายประการ และโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) เป็นโครงการที่สำคัญโครงการหนึ่งที่มุ่งสร้างเสริมองค์ความรู้ทางเทคนิคที่จำเป็นต่อการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม เช่น เทคนิคในทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรม หรือเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น เพื่อเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ศาลปกครองสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างถูกต้อง รอบคอบ และรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ไม่ว่าจะในชั้นการกำหนดประเด็นพิพาท การกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา การแสวงหาข้อเท็จจริง การวินิจฉัยข้อโต้แย้งของคู่กรณี การกำหนดค่าบังคับ หรือการบังคับคดีตามคำพิพากษา ซึ่งในแต่ละปีคณะกรรมการจะกำหนดประเด็นในปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่สำคัญในช่วงเวลานั้นๆ ให้เป็นหัวข้อสำหรับการศึกษา วิเคราะห์ และแลกเปลี่ยนความเห็นทางวิชาการ

สำหรับในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นี้ คณะกรรมการพิจารณาเห็นว่า ปัญหาวิกฤตการณ์การขาดแคลนพลังงาน และปัญหาผลกระทบของอุตสาหกรรมพลังงานต่อสิ่งแวดล้อม เป็นปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับทุกภาคส่วนในสังคม การมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับพลังงานทั้งในมิติเกี่ยวกับความรู้พื้นฐานเรื่องพลังงานและมิติเกี่ยวกับเรื่องผลกระทบของอุตสาหกรรมพลังงานต่อปัญหาสิ่งแวดล้อมจึงเป็นสิ่งที่จำเป็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับองค์กรที่จะต้องเป็นผู้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมดังเช่นศาลปกครอง คณะกรรมการจึงได้กำหนดให้ดำเนินโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อมในหัวข้อเรื่อง “พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม” โดยประกอบด้วยกิจกรรมการสัมมนา การศึกษาดูงานภายในประเทศ และการศึกษาดูงานในต่างประเทศ ที่ครอบคลุมหัวข้อเกี่ยวกับพลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่หลากหลายไม่ว่าจะเป็นพลังงานปิโตรเลียม (น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ) พลังงานลม พลังงานน้ำ

และพลังงานนิวเคลียร์ นอกจากนั้น ยังได้มีการรวบรวมและอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับคดีปกครองด้านพลังงานที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว และการศึกษาตุลาการศาลปกครองแห่งกรุงโซลของสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

ผมหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานผลโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อมฉบับนี้จะช่วยสร้างเสริมองค์ความรู้ให้แก่บุคลากรของศาลปกครอง อันจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง และผู้สนใจในปัญหาเรื่องพลังงานกับสิ่งแวดล้อมได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป



(ดร. หัสวุฒิ วิทิตวิริกุล)

ประธานศาลปกครองสูงสุด

๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕

บทนำ

โครงการพัฒนาบุคลากรศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดประเด็นปัญหา เรื่อง พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นหัวข้อในการศึกษาวิเคราะห์และแลกเปลี่ยนความเห็นทางวิชาการระหว่างบุคลากรของศาลปกครองกับนักวิชาการ เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชน และประชาชนทั่วไป ตลอดจนในการศึกษาดูงานในประเทศและต่างประเทศ ก็ด้วยเหตุที่ในปัจจุบันสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีที่เจริญก้าวหน้าและขยายตัวเพิ่มมากขึ้น ได้ทำให้ความต้องการในการใช้หรือการบริโภคพลังงานเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่กลับปรากฏว่าเมื่อใดก็ตามที่รัฐซึ่งมีหน้าที่ในการจัดหาพลังงานให้เพียงพอต่อความต้องการของประเทศจะริเริ่มดำเนินโครงการด้านพลังงานอย่างหนึ่งโครงการใด เช่น โครงการก่อสร้างเขื่อนไฟฟ้าพลังน้ำ โครงการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมทั้งบนบกและในทะเล หรือโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นต้น ก็มักจะมีผู้คัดค้านหรือต่อต้านเสมอ ซึ่งเหตุผลสำคัญที่มีการยกขึ้นคัดค้านต่อต้านก็คือ โครงการเหล่านั้นจะก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมต่อชุมชนในพื้นที่ที่โครงการตั้งอยู่หรือในพื้นที่ใกล้เคียงกับโครงการ การคัดค้านต่อต้านโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในประเทศเป็นส่วนรวมแต่อาจมีผลกระทบต่อชุมชน เช่นนี้มิได้เกิดขึ้นแต่เฉพาะในสังคมไทยเท่านั้น แต่เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในเกือบทุกภูมิภาคของโลก รู้จักแนวความคิดดังกล่าวในชื่อ NIMBY (not in my backyard) และนับวันปัญหาที่เกิดจากแนวความคิดเช่นนี้ได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นจนในบางครั้งได้พัฒนาไปสู่แนวความคิดสุดโต่งที่เรียกว่า NIABY (not in anybody's backyard) อันได้แก่การปฏิเสธโครงการที่อาจมีผลกระทบอย่างหนึ่งอย่างใดต่อสิ่งแวดล้อมโดยสิ้นเชิง โดยไม่คำนึงถึงประโยชน์ที่จะเกิดแก่ประชาชนในประเทศเป็นส่วนรวมอีกต่อไป เชื่อกันว่าปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาคัดค้านต่อต้านโครงการของรัฐหรือเอกชนดังกล่าวเกิดจากความไม่ไว้วางใจเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนเอกชนซึ่งเป็นผู้ประกอบกิจการ รวมทั้งความกลัวอันเกิดจากประสบการณ์ที่ต้องเผชิญกับมลพิษต่างๆ ที่เกิดจากโครงการของรัฐและกิจการของเอกชนที่เคยได้รับการยืนยันว่ามีความปลอดภัยแต่ในเวลาต่อมากลับก่อให้เกิดผลกระทบต่างๆ ต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม

สำหรับการคัดค้านต่อต้านโครงการด้านพลังงานนั้นมีทั้งการแสดงออกด้วยการรณรงค์เรียกร้อง การรวมตัวกันเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาล และการเดินขบวนต่อต้าน ในกรณีที่ผู้คัดค้านต่อต้านการดำเนินโครงการด้านพลังงานโดยเลือกใช้วิธีการฟ้องคดี

ต่อศาล และคดีดังกล่าวมีลักษณะเป็นคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตุลาการศาลปกครองและเจ้าหน้าที่ศาลปกครองที่เกี่ยวข้องย่อมจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ความรู้ทางเทคนิคที่จะเป็นเครื่องช่วยในการพิจารณา วินิจฉัยคดีประเภทนี้ ไม่ว่าจะเป็นองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ หรือ เศรษฐศาสตร์ รวมทั้งต้องมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการในการประกอบกิจการด้านพลังงานแต่ละประเภท และผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการนั้น เพื่อให้สามารถพิจารณา วินิจฉัยคดีประเภทนี้ได้อย่างถูกต้อง ครบถ้วนรอบด้าน มีเหตุมีผลเป็นที่ยอมรับของคู่กรณีและผู้เกี่ยวข้อง และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว โครงการพัฒนาบุคลากรศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงได้แบ่งการดำเนินโครงการออกเป็น การสัมมนา เรื่อง วิกฤติพลังงาน : แนวโน้มและทางเลือกที่เหมาะสม ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบและเกิดความตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับพลังงานของประเทศไทย ทางเลือกของการใช้พลังงานปัจจุบันและอนาคต และผลกระทบของอุตสาหกรรมพลังงานที่มีต่อสิ่งแวดล้อม การสัมมนา เรื่อง ผลกระทบและแนวทางการจัดการแหล่งพลังงานในทะเล ที่มุ่งหมายให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมในทะเล โดยเฉพาะอย่างยิ่งขั้นตอนการดำเนินการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมาตรการหรือวิธีการในการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบนั้น การสัมมนา เรื่อง คดีปกครองด้านพลังงาน เพื่อให้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองในเรื่องพลังงานและสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนประเด็นอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดีและเนื้อหาสาระของคดี การศึกษาดูงานการจัดการด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมในประเทศ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้พลังงานทางเลือกในการผลิตกระแสไฟฟ้าแทนพลังงานจากฟอสซิล ปัญหาและอุปสรรคของการใช้พลังงานทางเลือกโดยเฉพาะอย่างยิ่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนในพื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของโครงการหรือพื้นที่ใกล้เคียง นอกจากนี้ ยังมุ่งให้ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับเทคโนโลยีนิวเคลียร์และการนำเทคโนโลยีดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในด้านการแพทย์ การเกษตร วัสดุศาสตร์ และเทคโนโลยีชีวภาพ ตลอดจนมาตรการด้านความปลอดภัยในการใช้เทคโนโลยีนิวเคลียร์และการจัดการกากกัมมันตรังสีเพื่อมิให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การศึกษาดูงานการจัดการด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม ณ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ประกอบด้วยโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI การผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังลมที่สวนพลังงานลมยังด็อก (Youngduk Wind Park)

บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ KEPCO สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) บริษัทสิ่งแวดล้อมแห่งเกาหลีใต้ (KECO) และศาลปกครองแห่งกรุงโซล (Seoul Administrative Court) ด้วย โดยมุ่งให้เกิดการเรียนรู้ประสบการณ์ของต่างประเทศในการนำพลังงานทางเลือกมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าแทนพลังงานจากฟอสซิลที่เป็นพลังงานหลัก ระบบการป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดจากการใช้พลังงานทางเลือกดังกล่าว การนำระบบเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ และปัญหาการบริหารจัดการขยะ ตลอดจนระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของประเทศเกาหลีใต้โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาลปกครองแห่งกรุงโซล

รายงานฉบับนี้ นอกจากจะประกอบไปด้วยบันทึกสรุปการดำเนินโครงการในแต่ละหัวข้อดังกล่าวแล้ว ยังได้รวบรวมเอกสารที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ไว้ด้วย ได้แก่ เอกสารรวมคดีปกครองด้านพลังงาน ข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษากฎหมาย ระบบศาล การฟ้องคดีปกครอง กฎหมายสิ่งแวดล้อมและพลังงานของประเทศเกาหลีใต้ และคำแปลรัฐบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง สำหรับรายชื่อของคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมทั้งที่ยังดำรงตำแหน่งอยู่และที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น เป็นการรวบรวมไว้เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิง

สารบัญ

หน้า

การสัมมนา เรื่อง วิกฤติพลังงาน : แนวโน้มและทางเลือกที่เหมาะสม

๑

ความเห็นของผู้แทนกระทรวงพลังงาน

๔

ความเห็นของนักวิชาการด้านพลังงาน

๘

ความเห็นของผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิต

๑๒

ความเห็นของผู้แทนหน่วยงานรัฐด้านสิ่งแวดล้อม

๑๔

ความเห็นของผู้แทนภาคประชาสังคม (NGO)

๑๗

บทสรุป

๑๙

การสัมมนา เรื่อง ผลกระทบและแนวทางการจัดการแหล่งพลังงานในทะเล

๒๓

การสำรวจ การขุดเจาะ และการผลิตปิโตรเลียมในทะเล
และการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อม
ในการดำเนินการดังกล่าว

๒๔

การบริหารจัดการความปลอดภัย ความมั่นคง อาชีวอนามัย
และสิ่งแวดล้อม

๓๓

การสำรวจและพัฒนาแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียม
ในทะเล – ผลกระทบและมาตรการป้องกัน

๓๕

(๑) การสำรวจด้วยวิธีวัดคลื่นไหวสะเทือน

๓๖

(๒) การเจาะสำรวจปิโตรเลียม

๓๗

(๓) การพัฒนาและผลิตปิโตรเลียม

๔๑

(๔) การขนส่งปิโตรเลียม

๔๔

(๕) การรื้อถอนสิ่งติดตั้ง

๔๔

การสัมมนา เรื่อง คดีปกครองด้านพลังงาน	๔๕
กลุ่มที่หนึ่ง คดีปกครองเกี่ยวกับน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ	๔๗
กลุ่มที่สอง คดีปกครองเกี่ยวกับถ่านหิน ลิกไนท์ และแร่อื่นๆ	๕๐
กลุ่มที่สาม คดีปกครองเกี่ยวกับไฟฟ้า	๕๕
การศึกษาดูงานการจัดการด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมในประเทศ	๖๑
๑. การศึกษาดูงานเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังน้ำและพลังลม	๖๑
(๑) การผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังน้ำของโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา	๖๒
(๑.๑) การใช้พลังน้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้า	๖๓
(๑.๒) ประโยชน์หรือข้อดีและผลกระทบหรือข้อเสียจากการใช้พลังน้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้า	๖๕
(๑.๓) ระบบผลิตกระแสไฟฟ้าโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา	๖๗
(๑.๔) รวมภาพถ่ายและข้อมูลทั่วไปจากการศึกษาดูงานระบบผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา	๗๐
(๑.๕) ประเด็นปัญหาที่คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการฯ ได้ซักถามวิทยากร	๗๘
(๒) การผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังลมของระบบผลิตกระแสไฟฟ้ากังหันลมลำตะคอง	๘๐
๒. การศึกษาดูงานสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	๙๖
(๑) เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู	๙๖
(๒) ศูนย์ไอโซโทปรังสี	๑๐๙
(๓) ศูนย์ฉายรังสี	๑๑๒
(๔) ศูนย์บริการเทคโนโลยีนิวเคลียร์	๑๑๒
(๕) ศูนย์ฉายรังสีอัญมณี	๑๑๒
(๖) ศูนย์จัดการกากกัมมันตรังสี	๑๑๒

การศึกษาฐานการจัดการด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม ณ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)	๑๑๕
๑. โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI (KORI Nuclear Power Plant)	๑๑๕
(๑) ความเป็นมาของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI	๑๑๕
(๒) ลักษณะทั่วไปของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI	๑๑๖
(๓) ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI	๑๒๑
(๔) กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์	๑๒๔
๒. สวนพลังงานลมยังด็อก (Youngduk Wind Park)	๑๒๘
(๑) บทนำ	๑๒๘
(๒) สถานการณ์ทั่วไปด้านพลังงานของประเทศเกาหลีใต้	๑๒๙
(๓) นโยบายเศรษฐกิจสีเขียว	๑๓๑
(๔) พลังงานสีเขียว	๑๓๕
(๕) การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในเกาหลีใต้	๑๔๐
๓. บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ (KEPCO_NF)	๑๔๘
(๑) ความเป็นมาและจุดกำเนิด	๑๔๘
(๒) ประเภทของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้	๑๕๐
(๒.๑) โรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบปฏิกรณ์ความดันสูง	๑๕๐
(๒.๒) โรงไฟฟ้าแบบใช้น้ำมวลหนักความดันสูง	๑๕๑
(๓) ส่วนประกอบหลักของเครื่องปฏิกรณ์โดยทั่วไป	๑๕๒
(๓.๑) เชื้อเพลิง	๑๕๒
(๓.๒) Moderator	๑๕๒
(๓.๓) แท่งควบคุม	๑๕๒
(๓.๔) สารหล่อเย็น	๑๕๓
(๓.๕) ถังความดัน	๑๕๓
(๓.๖) เครื่องกำเนิดไอน้ำ	๑๕๓
(๓.๗) Containment	๑๕๓
(๔) การดำเนินงานของบริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์	๑๕๓
(๕) แนวโน้มและอนาคตของการดำเนินงานของบริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์	๑๕๖

๔. สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (Korean Institute of Nuclear Safety, KINS)	๑๕๙
การบรรยายของ Mr. Sang Ryeol Park	๑๕๙
(๑) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้	๑๕๙
(๒) วิวัฒนาการของสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้	๑๖๒
(๓) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์	๑๖๕
(๔) โครงสร้างกลไกการดำเนินงานกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์	๑๖๖
(๕) อำนาจหน้าที่ของสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้	๑๖๙
การบรรยายของ Mr. P.Dewhey Lee	๑๗๐
(๑) การดำเนินงานของสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้	๑๗๐
(๒) องค์กรที่เกี่ยวข้องกับสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้	๑๗๑
๕. ศาลปกครองแห่งกรุงโซล (Seoul Administrative Court)	๑๗๔
๖. บริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลี (Korean Environmental Corporation: KECO)	๑๘๒
(๑) ความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในเกาหลีใต้	๑๘๒
(๒) โครงสร้างพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม	๑๘๖
(๓) การศึกษาดูงานบริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลี	๑๘๓

ภาคผนวก	
ภาคผนวก ก คดีปกครองด้านพลังงาน	๒๐๙
๑. คดีปกครองเกี่ยวกับน้ำมัน	๒๑๐
๒. คดีปกครองเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติ	๒๒๐
๓. คดีปกครองเกี่ยวกับถ่านหิน/ลิกไนท์	๒๒๗
๔. คดีปกครองเกี่ยวกับไฟฟ้า	๒๒๘
๕. คดีปกครองเกี่ยวกับแร่อื่นๆ	๒๔๐
ภาคผนวก ข ข้อมูลด้านการศึกษากฎหมาย ระบบศาล การฟ้องคดีปกครอง กฎหมายสิ่งแวดล้อมและพลังงาน ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี	๒๖๓
๑. การศึกษากฎหมายและระบบศาลของประเทศเกาหลีใต้	๒๖๔
๒. ระบบศาล	๒๖๖
๓. การฟ้องคดีปกครองในเกาหลีใต้	๒๗๓
๔. กฎหมายสิ่งแวดล้อมและพลังงานของประเทศเกาหลีใต้	๒๘๙
ภาคผนวก ค รัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครอง	๓๑๕
ภาคผนวก ง คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และคณะทำงานโครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครอง ด้านสิ่งแวดล้อม ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔	๓๓๕

การสัมมนา

เรื่อง วิฤติพลังงาน : แนวโน้มและทางเลือกที่เหมาะสม*

ในปัจจุบันกิจกรรมและการบริโภคของมนุษย์ที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ต้องมีการแสวงหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อกิจกรรมและการบริโภคเหล่านั้น เพิ่มขึ้นตลอดเวลาเช่นกัน โดยเฉพาะกิจกรรมและการบริโภคดีังกล่าวล้วนแล้วแต่ต้องใช้พลังงานในกระบวนการหรือขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดแทบทั้งสิ้น รัฐจึงต้องจัดให้มีพลังงานที่เพียงพอต่อความต้องการดังกล่าวด้วย อย่างไรก็ตาม การจัดหาและการใช้พลังงานย่อมส่งผลกระทบต่อธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่มากนักน้อย โดยเฉพาะผลกระทบที่เกิดจากการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลในการผลิตพลังงาน เช่น การใช้น้ำมันเป็นเชื้อเพลิงให้พลังงานในยานพาหนะต่างๆ หรือการใช้ก๊าซธรรมชาติหรือถ่านหินในการผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น

หากพิจารณาบริบทของการพัฒนาประเทศที่มีเป้าหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของสังคมแล้ว หลายประเทศจะให้ความสำคัญต่อปัจจัยหลัก ๓ ประการ ได้แก่ เศรษฐกิจ (Economic) พลังงาน (Energy) และ สิ่งแวดล้อม (Environment) โดยปัจจัยทั้งสามนี้ต่างเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกัน โดยหากเศรษฐกิจเติบโตมาก ย่อมมีความต้องการใช้พลังงานมาก และอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามมา ดังนั้น การพัฒนาที่จะสร้างความสมดุลระหว่างปัจจัยหลักทั้ง ๓ ประการดังกล่าวได้ ทุกภาคส่วนในสังคมต้องให้ความสำคัญต่อการจัดหาพลังงานให้เพียงพอต่อความต้องการของสังคม ซึ่งกระทรวงพลังงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ต่างจัดให้มีแผนการจัดหาพลังงานในระยะยาว เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการพลังงานของประเทศ ได้แก่ แผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (Power Development Plan : PDP) แผนการจัดหาก๊าซธรรมชาติ แผนพัฒนาพลังงานทดแทน และแผนการอนุรักษ์พลังงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ย่อมเป็นปกติที่แผนต่างๆ เหล่านี้ต้องมีทั้งผู้เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

*สรุปและเรียบเรียงโดยนายชาญวิทย์ ชัยกันย์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ

ต้องเปิดรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนต่างๆ ในสังคมเพื่อนำมาปรับปรุงและนำไปสู่การปฏิบัติให้เหมาะสมที่สุด นอกจากนั้น โดยที่การจัดหาแหล่งพลังงานอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงเป็นภาระหน้าที่ของทั้งภาครัฐโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเผยแพร่ข้อมูลของโครงการพัฒนาพลังงานต่างๆ อย่างโปร่งใส เพื่อสร้างความเข้าใจต่อสังคม และในส่วนของประชาชนทั่วไปและประชาชนในแต่ละพื้นที่ก็จะต้องร่วมมือกันพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ดังกล่าวอย่างมีสติเพื่อให้สังคมโดยรวมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข



สำหรับประเทศไทยก็กำลังประสบปัญหาในการแสวงหาแหล่งพลังงานที่จะใช้เป็นเชื้อเพลิงในการผลิตพลังงานไฟฟ้าเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนที่เพิ่มขึ้น โดยแหล่งพลังงานที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าภายในประเทศ อาทิ พลังน้ำ ก๊าซธรรมชาติ น้ำมัน และถ่านหิน มีจำกัด ส่วนพลังงานทดแทน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ ลม ความร้อนใต้พิภพ และชีวมวล ยังไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างกว้างขวาง เนื่องจากต้นทุนการผลิตยังสูงและมีข้อจำกัดด้านแหล่งกำเนิดและพื้นที่ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาแหล่งพลังงานจากต่างประเทศ เช่น การนำเข้าน้ำมัน ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) หรือพลังงาน

นิวเคลียร์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การใช้พลังงานเชื้อเพลิงแต่ละประเภทในการผลิตกระแสไฟฟ้าก็อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นดั้งเดิมที่อยู่รอบๆ โรงไฟฟ้าได้ โดยเฉพาะเมื่อเป็นการพัฒนาโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่



สำนักงานศาลปกครองโดยคณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ จึงได้จัดการสัมมนา เรื่อง วิกฤติพลังงาน : แนวโน้มและทางเลือกที่เหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ตุลาการศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ได้ทราบและตระหนักถึงปัญหาเกี่ยวกับพลังงานในปัจจุบัน รวมทั้งได้ร่วมอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับภาพรวมของสถานการณ์พลังงานของประเทศ ทางเลือกของการใช้พลังงานในปัจจุบันและอนาคต ผลกระทบของอุตสาหกรรมพลังงานต่อสิ่งแวดล้อม และร่วมกันพิจารณาทางเลือกที่เหมาะสมของแหล่งพลังงานในอนาคต โดยในการจัดสัมมนาดังกล่าวมีวิทยากรที่มีความเชี่ยวชาญด้านพลังงานจากภาคส่วนต่างๆ เป็นผู้ให้ข้อมูลความรู้ ได้แก่ นายเสมอใจ สุขสุเมธ ผู้อำนวยการสำนักนโยบายไฟฟ้า สำนักนโยบายและแผนพลังงาน กระทรวงพลังงาน ศาสตราจารย์ ดร. บัณฑิต เอื้ออาภรณ์ ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยพลังงาน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดร.อภิสีทธิ์ ปจิมิพัตพงษ์ วิศวกรฝ่ายวิศวกรรม

นิเวศลิยร์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย นางสาวสุชนา อัมราลิขิต ผู้อำนวยการสำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และนายวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ ประธานมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ รวมทั้งมีผู้แทนจากทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่สนใจเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ความเห็นของผู้แทนกระทรวงพลังงาน



นายเสมอใจ สุขสุเมฆ เห็นว่า ปัญหาการขาดแคลนพลังงานนับว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ทุกคนในสังคมต้องช่วยกันคิดแก้ไข ซึ่งในเรื่องความมั่นคงทางพลังงานนั้น อาจกล่าวได้ว่าอยู่ในระดับที่น่าเป็นห่วง เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยผลิตพลังงานไฟฟ้าจากก๊าซธรรมชาติเกินกว่าร้อยละ ๗๐ ในขณะที่คาดว่าจะมีก๊าซธรรมชาติให้ใช้ได้เต็มที่อีกไม่เกิน ๒๐ ปีก็จะหมดไป ทำให้เป็นที่มาของการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า หรือแผน PDP 2010 ที่ได้กำหนดให้มีการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนหลายโครงการ ซึ่งรวมถึงโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จำนวน ๕ โรงด้วย แต่เมื่อเกิดวิกฤตินิวเคลียร์ที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิม่าไดอิจิประเทศญี่ปุ่นขึ้นแล้ว ภาครัฐจึงตัดสินใจปรับแผนพัฒนา

พลังงานแห่งชาติโดยเลื่อนโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ออกไปอีก ๓ ปี หรืออาจมากกว่านั้นหากประชาชนไม่ยอมรับพลังงานนิวเคลียร์ ในส่วนของกระทรวงพลังงานนั้นมีหน้าที่จัดหาพลังงานเพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนแต่ละภาคส่วนซึ่งเป็นไปตามแนวนโยบายด้านพลังงานของรัฐบาล ดังนั้น คำตอบของทางเลือกพลังงานที่เหมาะสมนั้น คงอยู่ที่ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจว่าทิศทางพลังงานไทยในอนาคตจะเดินไปทางใด

ที่ผ่านมารัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกที่จะพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ เพื่อเป็นพลังงานทางเลือกหนึ่ง เนื่องจากการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น มีต้นทุนเชื้อเพลิงต่ำและเป็นโรงไฟฟ้าที่มีราคาค่าไฟฟ้าต่อหน่วยต่ำ อีกทั้งพลังงานนิวเคลียร์เป็นพลังงานที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อย สามารถช่วยลดปัญหาปรากฏการณ์เรือนกระจกและภาวะฝนกรดในประเทศต่างๆ จึงมีแนวโน้มว่าจะมีการนำพลังงานนิวเคลียร์มาผลิตไฟฟ้ามากยิ่งขึ้น โดยก่อนหน้านี้ที่จะเกิดวิกฤตินิวเคลียร์ที่ญี่ปุ่นขึ้นประชาชนบางส่วนยอมรับแนวคิดในการนำพลังงานนิวเคลียร์มาผลิตเป็นกระแสไฟฟ้ามากขึ้น แต่ประชาชนส่วนใหญ่ก็ยังมีความรู้สึกว่าไม่ยากให้มีการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ขึ้นใกล้บ้านของตนเององค์ภาคประชาชนหรือกลุ่ม NGOs นั้นก็มีข้ออ้างในการคัดค้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เช่น เห็นว่าแผนการพัฒนาพลังงานของรัฐบาลนั้นเป็นแผนที่รวบรัดเกินไปทำให้ยังมองไม่เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องก่อสร้างโรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ดังกล่าว แต่อีกด้านหนึ่งนั้น ก็มองว่าปัจจุบันพลังงานฟอสซิล (Fossil) หายากและมีราคาแพงพลังงานทดแทน เช่น พลังงานลมและพลังงานแสงอาทิตย์นั้น ก็ไม่สามารถผลิตไฟฟ้าได้ทั้งวันจึงทำให้ไม่สามารถเดินเครื่องเป็นโรงไฟฟ้าฐานได้ อีกทั้งต้นทุนการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากลมและแสงอาทิตย์ก็มีต้นทุนการผลิตที่สูง นิวเคลียร์อาจเป็นทางเลือกหนึ่งที่น่าสนใจ

สำหรับแนวคิดในการก่อตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ รัฐบาลได้อนุมัติให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ขนาด ๖๐๐ เมกะวัตต์ ที่อ่าวไผ่ อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี แต่ได้มีการคัดค้านจากประชาชน ทำให้รัฐบาลตัดสินใจล้มเลิกโครงการไปในที่สุด คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติได้บรรจุในแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (แผน PDP) โดยกำหนดให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ๕ แห่ง ซึ่งแต่ละแห่งกำหนดให้มีกำลังผลิตแห่งละ ๑,๐๐๐ เมกะวัตต์ รวมกำลังผลิต ๕,๐๐๐ เมกะวัตต์ หรือจะเท่ากับปริมาณโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ๕ โรง โดยมีเป้าหมายว่าจะก่อสร้างและเริ่มเดินเครื่องผลิตได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๓ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ กระแสข่าวเกี่ยวกับการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

กำลังเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก โดยมีทั้งฝ่ายสนับสนุนให้มีการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และฝ่ายต่อต้านการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

กระทรวงพลังงานได้จัดทำแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าโดยการกระจายสัดส่วนปัจจัยผลิตกระแสไฟฟ้าให้สมดุลทั้งปัจจัยเรื่องปริมาณและราคาต่อหน่วย กำหนดมาตรการส่งเสริมการประหยัดพลังงานอย่างต่อเนื่อง เช่น การรณรงค์ประหยัดพลังงานตลอด ๑๕ ปีที่ผ่านมา การออกฉลากผลิตภัณฑ์ประหยัดไฟเบอร์ ๕ การรณรงค์ให้ใช้หลอดผอมและหลอดตะเกียบแทนหลอดไส้ การรณรงค์ลดการใช้ลิฟต์ การรณรงค์ประหยัดไฟในบ้านเรือนและสถานที่ราชการ เป็นต้น ในขณะที่การพัฒนาพลังงานทางเลือกอื่นๆ ของชุมชนและเอกชนต่างๆ เช่น พลังงานลม พลังงานน้ำ พลังงานชีวมวล และพลังงานแสงอาทิตย์ อันเป็นการกระจายศูนย์การผลิตกระแสไฟฟ้าไม่ใหรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลางเท่านั้น กระทรวงพลังงานก็ได้ผลักดันให้ดำเนินการเช่นกัน

ส่วนสถานการณ์พลังงานทดแทนนั้น ประเทศไทยผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน โดยไม่รวมพลังงานน้ำ ในสัดส่วนร้อยละ ๔ ถึง ๕ ของปริมาณการใช้ไฟฟ้าทั้งหมดของประเทศ จากที่เคยตั้งเป้าหมายไว้ที่ร้อยละ ๘ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ในขณะที่ประเทศที่มีความก้าวหน้าด้านพลังงานทดแทนมากที่สุดของยุโรปยังสามารถทำได้ดีที่สุดเพียงร้อยละ ๑๐ เท่านั้น จึงแสดงให้เห็นว่า หากพึ่งพิงแหล่งพลังงานทางเลือกเพียงอย่างเดียว จะไม่สามารถตอบสนองความต้องการพลังงานที่เพิ่มขึ้นของประเทศได้ นอกจากนั้น อุปสรรคอีกข้อหนึ่งของการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานทางเลือก คือ ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าที่มีราคาแพงและมีข้อจำกัดมาก เช่น การผลิตไฟฟ้าพลังงานลม ซึ่งพื้นที่ภาคใต้เป็นภูมิภาคเดียวที่เหมาะสมที่สุด และยังต้องต้นทุนสูง หรือการติดตั้งแผงโซลาร์เซลล์สำหรับผลิตไฟฟ้าใช้ตามบ้านเรือนก็ยังมีจำกัดในกลุ่มผู้รายได้สูงเท่านั้น เนื่องจากต้องมีการลงทุนนับล้านบาททีเดียวจึงไม่ใช่แหล่งพลังงานที่ประชาชนทุกระดับจะเข้าถึงได้

นอกจากนี้ ตัวแปรหลักของการจัดทำแผนพลังงานแห่งชาติ คือ ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าที่ต่ำที่สุดที่ประชาชนจะสามารถเข้าถึงไฟฟ้าได้ ตลอดจนความพยายามลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตกระแสไฟฟ้าตามกระแสด้านสิ่งแวดล้อมที่นานาชาติให้ความสำคัญ ดังนั้น หากจะผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยวิธีที่บรรลุมลได้ทั้งหมด จึงต้องมีการพิจารณาพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์ด้วย ซึ่งการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยเป็นสิ่งที่จำเป็นที่สามารถช่วยลดการพึ่งพิงก๊าซธรรมชาติและเพื่อจะได้ต้นทุนพลังงานที่ถูกกลง โดยเชื่อมั่นในระบบความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ ดังที่เห็นตัวอย่างมาจากต่างประเทศ แต่อาจมีข้อเสียบางประการคือ หากมี

การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จริง จะต้องมีความเข้มงวดด้านการกำกับดูแลการรักษาความปลอดภัยอย่างจริงจัง มีการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน เช่น การสร้างศูนย์เรียนรู้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ดังตัวอย่างของประเทศญี่ปุ่น ขณะเดียวกันผู้นำประเทศจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ดีต่อการพัฒนาประเทศ มีแผนพัฒนาพลังงานที่ชัดเจน ไม่หวังผลประโยชน์สั้นระหว่างดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองหรือข้าราชการประจำ แต่ต้องมองไปถึงการพัฒนาที่ยั่งยืน ไม่ปล่อยให้มีการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

อย่างไรก็ตาม ประเด็นการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพื่อแก้ปัญหาการผลิตไฟฟ้าเป็นข่าวที่ประชาชนให้ความสนใจมานานแล้ว เทคโนโลยีก็ก้าวหน้าเรื่อยๆ และก็มีโครงการก่อสร้างเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ทั่วโลก แต่อาจจะยังลงบ้างเพราะมีอุบัติเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ญี่ปุ่น นอกจากนี้ หากเกิดอุบัติเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นในอนาคตจริง ไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศไทยหรือไม่ ประเทศไทยก็ย่อมได้รับผลจากกัมมันตภาพรังสีที่ปนเปื้อนในอากาศที่แพร่กระจายข้ามประเทศมาได้ เพราะประเทศเพื่อนบ้านของประเทศไทยบางประเทศมีหรือจะมีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นของตัวเองในอนาคตอันใกล้ เช่น จีน และเวียดนาม เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นก็ยอมรับว่ารู้สึกห่วงกังวลกับปัญหาเรื่องของการคอร์รัปชันในแวดวงราชการที่อาจส่งผลกระทบต่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แห่งแรกของประเทศไทยได้ ซึ่งคงต้องติดตามในเรื่องนี้กันต่อไป

ความเห็นของนักวิชาการด้านพลังงาน



ศาสตราจารย์ ดร. บัณฑิต เอื้ออาภรณ์ เห็นว่า การดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับพลังงานโดยส่วนใหญ่มักจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม แต่พลังงานก็เป็นสิ่งจำเป็นทั้งในการดำรงชีวิตและการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ ดังนั้น ปัจจัยสำคัญที่ควรนำมาประกอบการพิจารณาทางเลือกของไทย จึงต้องคำนึงถึงปัจจัยด้านลักษณะของทรัพยากรและแหล่งพลังงาน การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายและวางแผนพลังงาน ความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านพลังงาน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านพลังงานของแต่ละภาคส่วน การพัฒนาพลังงานใหม่ การส่งเสริมประหยัดพลังงาน และการพัฒนาโลกเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน อย่างไรก็ตาม ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อนโยบายด้านพลังงาน เช่น ระบบทุนนิยมต่างประเทศ ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการวางแผนด้านพลังงาน

เหตุแผ่นดินไหวครั้งใหญ่เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ตามด้วยสึนามิและอาฟเตอร์ช็อก (aftershock) ต่อเนื่องมาจนกระทั่งเดือนเมษายน ๒๕๕๔ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจของญี่ปุ่นอย่างรุนแรง หากพิจารณาจากมุมมองด้านพลังงานนั้นเหตุการณ์ครั้งนี้ได้ส่งผลให้ปัญหาวิกฤติของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะไดอิจิส่งผลต่อเนื่องทำให้เกิดปัญหาทั้งในเชิงสังคม เศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม และพลังงาน

ในญี่ปุ่นอย่างรุนแรง เหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลหลายประการ ซึ่งประเทศไทยเองก็ต้องทบทวน และชะลอแผนโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่คาดว่าจะก่อสร้างใหม่ในอนาคต จากภาพอนาคต พลังงานไทยพบว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นส่วนหนึ่งของแผนการผลิตไฟฟ้าในอนาคตของไทย การตัดสินใจชะลอหรือยกเลิกแหล่งพลังงานดังกล่าวจึงมีทั้งผลดีและผลเสียที่ควรพิจารณา พร้อมทั้งเตรียมตัวหาทางออกให้แก่ประเทศ

ประเด็นเกี่ยวกับทางเลือกและการก่อสร้างโรงไฟฟ้าขึ้นในประเทศไทย แยกพิจารณาได้เป็น ๓ ประเด็นใหญ่ ได้แก่ ๑) ทรัพยากรและแหล่งพลังงานของประเทศ ๒) การพัฒนาโรงไฟฟ้าในประเทศไทย และ ๓) การมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และวางแผนพลังงาน ในด้านทรัพยากรและแหล่งพลังงานของประเทศ ควรแก้ไขปัญหาคอขวดเป็นอันดับแรก ควบคู่ไปกับการอนุรักษ์พลังงานไฟฟ้า โดยแหล่งพลังงานที่เหมาะสมและควรได้รับการพัฒนามากที่สุด คือ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานชีวมวล และพลังงานลม ทั้งนี้ คิดว่าการสร้างสมดุลด้านพลังงานไฟฟ้านั้น ประเทศไทยสามารถกระทำได้จริงภายในระยะเวลา ๕ ถึง ๑๐ ปี หลังจากประชาชนมีความเข้าใจอย่างถูกต้อง โดยหน่วยงานภาครัฐ สื่อมวลชน ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสถาบันการศึกษามีหน้าที่สำคัญในการถ่ายทอดความรู้และทำความเข้าใจต่อประชาชนอย่างต่อเนื่อง

ด้านการพัฒนาโรงไฟฟ้าในประเทศไทย ควรสนับสนุนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินสะอาดและโรงไฟฟ้าชีวมวลมากที่สุด โดยพิจารณาปัจจัยต่างๆ คือ ๑) ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ๒) ศักยภาพพลังงาน ๓) ต้นทุนการผลิตไฟฟ้า ทั้งนี้ หากมีการใช้พลังงานหมุนเวียนเพิ่มมากขึ้น จะต้องเพิ่มความเชื่อมั่นต่อการปฏิบัติงานและการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเริ่มตั้งแต่การก่อสร้าง การผลิตไฟฟ้า ความปลอดภัย การบำรุงรักษา และการบำบัดของเสียที่เกิดจากโรงไฟฟ้าดังกล่าวด้วย

ด้านการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพลังงาน ปัจจุบันพบว่าประชาชนทุกภาคส่วนยังขาดความตื่นตัวในการร่วมแก้ปัญหาสถานการณ์พลังงานของประเทศ ไม่ร่วมกันคิดหาทางออกที่เหมาะสม ประกอบกับภาครัฐยังขาดการสื่อสารที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการสร้างความเข้าใจต่อปัญหาของประเทศที่กำลังเกิดขึ้นในปัจจุบันและที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทุกภาคส่วนควรมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายด้านการผลิตไฟฟ้าของประเทศเพิ่มขึ้น

นอกจากนี้ ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องคำนึงถึงความสมดุลระหว่าง การพัฒนาด้านพลังงาน เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ในอดีตที่ผ่านมาหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทยให้ความสำคัญแก่การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นหลัก ส่วนความสำคัญของ พลังงานและสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องรอง แต่ในปัจจุบันรวมถึงแนวโน้มในอนาคต ปัจจัยทั้งทางพลังงาน สังคม และสิ่งแวดล้อม ล้วนแล้วแต่มีบทบาทและความสำคัญเพิ่มขึ้น รวมทั้งยังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในภาพรวมมากยิ่งขึ้นอีกด้วย การกำหนด นโยบายและทิศทางพลังงานของชาติจึงต้องพิจารณามิติต่างๆ เหล่านี้ให้ครบถ้วนรอบด้าน โดยให้ความสำคัญแก่ทุกมิติอย่างเหมาะสม

ปัญหาเกี่ยวกับช่องว่างของความรู้ การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และความเข้าใจ ระหว่างภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาโครงการพลังงาน ซึ่งปัญหาเกี่ยวข้องกับความรู้และความเข้าใจที่ไม่ตรงกันระหว่างภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะ ภาครัฐและตัวแทนจากภาคประชาสังคมอาจเกิดจากการนำเสนอข้อมูลด้านเดียว การรับรู้ ข้อมูลข่าวสารที่คลาดเคลื่อนจากความจริง รวมถึงทัศนคติในเชิงลบจากอดีต จึงนำไปสู่ ความไม่สมดุลของการพัฒนาตามมุมมองของแต่ละคน เช่น การอ้างถึงศักยภาพพลังงาน แสงอาทิตย์ในประเทศไทย ฝ่ายหนึ่งมีความเห็นว่ามีศักยภาพสูงมากอีกทั้งจะมีราคาถูกลง ในอนาคตจนสามารถแข่งขันกับการผลิตไฟฟ้าจากเชื้อเพลิงชนิดอื่นๆ ได้ ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่ง มีความเห็นว่าศักยภาพมีจำกัด ต้องมีพื้นที่ในการติดตั้งแผงรับแสงอาทิตย์จำนวนมาก ราคาแพง และอาจสร้างภาระให้ประชาชนในการจ่ายค่าไฟฟ้าที่สูงขึ้นได้ ปัญหาช่องว่าง ทางความรู้เหล่านี้จะลดลงได้ เมื่อมีการสื่อสารและรับฟังข้อมูลอย่างรอบด้านก่อนที่จะ ตัดสินใจ การรับฟังข้อมูลด้านเดียวตลอดจนการรับรู้ข่าวสารที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง ย่อมทำให้เกิดช่องว่างของความรู้ในประเด็นนั้นๆ มากขึ้น และอาจนำไปสู่การตัดสินใจ เกี่ยวกับอนาคตของประเทศที่ไม่เหมาะสมในระยะยาวได้

สำหรับทิศทางการพัฒนาด้านพลังงานและการพัฒนาเศรษฐกิจในโลก ใหม่ เป็นที่คาดการณ์ว่า อัตราการบริโภคพลังงานจะมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เกิดเป็นภาระในการจัดหาทรัพยากรและแหล่งพลังงานให้เพียงพอต่อความต้องการของ มนุษย์ที่มากขึ้นกว่าธรรมชาติจะรองรับได้ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงทั้งด้านแนวคิด และพฤติกรรมการบริโภค การบริหารจัดการพลังงาน และการพัฒนาเทคโนโลยี ที่เหมาะสมสำหรับการใช้พลังงานแต่ละประเภท เพื่อให้เกิดการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาในระยะยาว เพื่อให้การใช้

พลังงานไม่เพิ่มขึ้นแม้ว่าจะยังมีการเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้การปล่อยมลพิษลดลง สังคมมีสุขภาวะดีขึ้น

ภาครัฐยังต้องส่งเสริมการพัฒนากลไกเพื่อสร้างผลประโยชน์ร่วม โดยเร่งกำหนดกลไกที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ร่วมกันในสังคม เช่น กองทุนพัฒนารอบโรงไฟฟ้า กองทุนอนุรักษ์พลังงาน และกลไกอื่นๆ ควรได้รับการต่อยอด โดยเน้นให้มีการบริหารจัดการที่มีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แนวทางดังกล่าวเป็นแนวคิดของการพัฒนาในองค์กรรวมมากขึ้น และน่าจะเป็นหนึ่งในกลไกที่สามารถแก้ปัญหาความคิดแย้งของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียได้ดียิ่งขึ้น

โดยสรุปสิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณาในการกำหนดทิศทางพลังงานไทย ได้แก่ จำนวนประชากรทั้งประเทศ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ เทคโนโลยีในด้านการประหยัด และส่งเสริมพลังงานทดแทน และการลดความต้องการที่จะมีชีวิตอย่างสะดวกสบายของคนในสังคม หากทุกภาคส่วนได้คำนึงถึงปัจจัยสำคัญข้างต้นแล้ว น่าจะช่วยให้เห็นแนวโน้มและทางเลือกพลังงานที่เหมาะสมได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ส่วนทางเลือกการใช้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น คงต้องยอมรับว่าจากเหตุแผ่นดินไหวและปัญหาจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในญี่ปุ่น ก่อให้เกิดความกังวลใจจากสังคมโดยรวมต่อการนำโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มาใช้ในประเทศไทย รวมถึงภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นในเทคโนโลยีและการจัดการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ลดลงอย่างชัดเจน ซึ่งเบื้องต้นรัฐบาลไทยได้ตัดสินใจเลื่อนการพิจารณาโครงการออกไปอีก ๓ ปี ดังนั้น การพิจารณาทางเลือกอื่นจึงเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องพิจารณา ทั้งในด้านความคุ้มค่าในด้านเศรษฐศาสตร์ ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การยอมรับและการรับมือกับความเสี่ยงในด้านต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม ดูเหมือนว่าประเทศไทยมีทางเลือกไม่มากนัก การใช้ก๊าซธรรมชาติทดแทนพลังงานนิวเคลียร์นั้นกลับจะซ้ำเติมปัญหาการกระจายแหล่งและชนิดเชื้อเพลิงสำหรับการผลิตไฟฟ้าของไทย ในขณะที่การใช้ถ่านหินยังต้องเผชิญหน้ากับภาพลักษณ์ในอดีตในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ส่วนการพัฒนาพลังงานหมุนเวียนและการอนุรักษ์พลังงานยังต้องปรับปรุงเทคโนโลยีภายใต้ข้อจำกัดของความไม่สม่ำเสมอของแหล่งพลังงาน ศักยภาพที่แท้จริง และต้นทุนการผลิตที่ยังสูงในปัจจุบัน

ความเห็นของผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิต



ดร.อภิสิทธิ์ ปังฉิมพัชรพงษ์ เห็นว่าประเทศไทยยังไม่มีความมั่นคงทางด้านพลังงาน เนื่องจากการพึ่งพาก๊าซธรรมชาติมากเกินไป ในขณะที่ราคาน้ำมันก็ผันผวนตามสถานการณ์โลก พลังงานหมุนเวียน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม และพลังงานชีวมวล นับว่าเป็นพลังงานสะอาด แต่ก็มีข้อจำกัดบางอย่าง ไม่ว่าจะเป็นต้นทุนในการผลิตที่สูง ความไม่แน่นอนและไม่สม่ำเสมอ ทำให้ไม่สามารถนำมาเป็น “ไฟฟ้าฐาน” ที่ต้องสามารถผลิตได้ตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง ส่วนทางเลือกพลังงานไฟฟ้าจากถ่านหินได้ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกมาจำนวนมาก พลังงานนิวเคลียร์จึงถือเป็นทางเลือกหนึ่งที่ได้บรรจุในแผนพัฒนาพลังงานแห่งชาติฉบับปัจจุบัน เมื่อเทียบขนาดพื้นที่ที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าโดยใช้แหล่งพลังงานแต่ละประเภทแล้วพบว่า พลังงานนิวเคลียร์ใช้พื้นที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับแหล่งพลังงานอื่น และใช้เชื้อเพลิงในการผลิตจำนวนน้อย อย่างไรก็ตาม วิกฤตินิวเคลียร์ของญี่ปุ่นได้ส่งผลกระทบต่อการยอมรับของประชาชนจำนวนมาก จึงเห็นว่านอกจากจะได้รับฟังจากสื่อต่าง ๆ แล้ว ควรทำความเข้าใจด้วยว่าเทคโนโลยีนิวเคลียร์ได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากประเทศไทยจะสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้วคงจะใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัยกว่าแน่นอน สำหรับประเด็นที่กล่าวว่า

รัฐบาลเยอรมนีออกมาประกาศว่าจะยกเลิกการใช้พลังงานนิวเคลียร์อย่างถาวรในอนาคตอันใกล้ นั่นก็จริงแล้วสาเหตุที่ประกาศดังกล่าวทำได้เนื่องจากมีทรัพยากรถ่านหินเป็นจำนวนมาก ประกอบกับสามารถซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านได้ โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสที่มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นอันดับสองของโลก ทำให้ประเทศเยอรมนีมีความมั่นคงทางพลังงานแม้ว่ายกเลิกการใช้พลังงานนิวเคลียร์

หากไม่มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ซึ่งเป็นโรงไฟฟ้าที่เหมาะสมกับการเดินเครื่องตลอดเวลาในอนาคตแล้ว ควรเริ่มพิจารณาโรงไฟฟ้าประเภทอื่นเพื่อนำมาทดแทนโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งจากการพิจารณาเชื้อเพลิงที่มีคุณลักษณะด้านการผลิตไฟฟ้าเทียบเคียงกันได้ พบว่า ถ่านหินและก๊าซธรรมชาติ เป็นแหล่งเชื้อเพลิงที่เหมาะสม ดังนั้น สมมติฐานเกี่ยวกับทางเลือกที่ใช้ทดแทนนั้นจะแบ่งออกเป็น ๒ กรณี กล่าวคือ กรณีใช้ถ่านหินทดแทน และกรณีใช้ก๊าซธรรมชาติทดแทน

กรณีใช้ถ่านหินทดแทน (Coal Scenario) คาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ จะทำให้สัดส่วนการใช้ถ่านหินในการผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๔๐ ในขณะที่การใช้ก๊าซธรรมชาติจะมีสัดส่วนลดลงอยู่ประมาณร้อยละ ๕๐ ในขณะที่หากก๊าซธรรมชาติทดแทนนิวเคลียร์ (Gas Scenario) จะส่งผลให้สัดส่วนการใช้ก๊าซธรรมชาติเพิ่มขึ้นสู่ระดับประมาณร้อยละ ๖๓ ในปี ๒๐๓๐ ทั้งนี้ การจำลองดังกล่าวใช้สมมติฐานเช่นเดียวกันกับ PDP 2010 คือ ระบบผลิตไฟฟ้าของไทยมีระดับกำลังการผลิตสำรองไฟฟ้าไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๑๕ และใช้ค่าการพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าที่ระดับเดิม ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ผลดังกล่าวได้ละเลยประเด็นเรื่องความเสี่ยงที่แตกต่างกันในแต่ละกรณี เช่น ความเสี่ยงด้านความมั่นคงจากการจัดการก๊าซธรรมชาติทางท่อ ความผันผวนของราคาถ่านหินและก๊าซธรรมชาติ เป็นต้น อันอาจเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การผลิตไฟฟ้าด้วยเทคโนโลยีถ่านหินสะอาด แม้ว่าจะสามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้อีก แต่จะมีต้นทุนการผลิตสูงขึ้นในทำนองเดียวกันถ้าใช้ก๊าซธรรมชาติทดแทนจะมีต้นทุนการผลิตสูงขึ้นประมาณร้อยละ ๗ และปริมาณก๊าซเรือนกระจกเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑๕ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๒๕ เป็นต้นไป การวิเคราะห์ดังกล่าวไม่พิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงราคาก๊าซธรรมชาติในอนาคตโดยเฉพาะผลกระทบจากการนำเข้าที่มีราคาสูงกว่าราคาเฉลี่ยในปัจจุบัน รวมถึงความเสี่ยงจากเหตุขัดข้องของระบบผลิตและระบบส่งก๊าซธรรมชาติซึ่งอาจทำให้ต้องมีการใช้น้ำมันเตาทดแทนในบางช่วงเวลา ซึ่งอาจส่งผลให้ต้นทุนการผลิตไฟฟ้าในภาพรวมเพิ่มสูงขึ้น นอกจากนี้ ยังไม่รวมถึงต้นทุนทางอ้อมที่เกี่ยวกับสังคมและสิ่งแวดล้อม

กรณีศึกษาทางเลือกการใช้เชื้อเพลิงสำหรับการผลิตไฟฟ้าโดยเฉพาะการใช้ทางเลือกต่างๆ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้และข้อจำกัดของการทดแทนโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่บรรจุอยู่ในแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP 2010) นั้น จะพบว่าการใช้ถ่านหินหรือก๊าซธรรมชาติทดแทนโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ต่างส่งผลกระทบต่อค่าใช้จ่ายในการผลิตไฟฟ้าและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวม ส่วนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้นก็ส่งผลให้ค่าใช้จ่ายในการผลิตไฟฟ้าเพิ่มขึ้นแต่ในขณะเดียวกันก็ช่วยลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกจากภาคการผลิตไฟฟ้าได้มากเช่นกัน ผลดังกล่าวบ่งชี้ให้เห็นชัดเจนว่าทุกทางเลือกต่างมีข้อดีและข้อเสียไม่มีทางเลือกใดที่ดีทุกมิติ และในขณะเดียวกันก็ไม่มีทางเลือกใดที่มีแต่ข้อเสียในทุกมิติเช่นกัน ด้วยเหตุนี้หากสังคมส่วนใหญ่มีความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องก็จะสามารถช่วยให้การกำหนดทิศทางพลังงานไทยมีความเหมาะสมมากขึ้น

ความเห็นของผู้แทนหน่วยงานรัฐด้านสิ่งแวดล้อม



นางสาวสุชญา อัมราลิขิต ได้กล่าวถึงการวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ รวมถึงโครงการขนาดใหญ่ของรัฐด้านพลังงานด้วยว่า จะต้องดำเนินการในสองลักษณะ คือ (๑) การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมว่า

มีหรือไม่ อย่างไร และ (๒) เมื่อทราบผลแล้วจะจัดทำข้อเสนอแนะมาตรการแก้ไขหรือป้องกันต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

หลักกฎหมายเกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมนั้น โดยทั่วไปมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

จากข้อกำหนดข้างต้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้ออกประกาศ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ โดยเป็นการกำหนดรายละเอียด และหลักเกณฑ์แนวทางในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมของโครงการต่างๆ ว่าต้องประกอบไปด้วยอะไรบ้าง องค์ประกอบด้านสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่างๆ ที่สำคัญ ตามประกาศฉบับนี้กำหนดนั้น ได้แก่ ๑) ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ๒) ทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ ๓) ระบบนิเวศ ๔) คุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และ ๕) คุณค่าต่อคุณภาพชีวิต ต่อมาได้มีการประกาศใช้ ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการ หรือกิจการ ซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งกำหนดประเภทโครงการที่ชัดเจนว่าโครงการหรือกิจการใด จะต้องได้รับอนุญาตจากราชการตามกฎหมายวิเคราะห์ผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นการทำเหมืองแร่ การพัฒนาปิโตรเลียม การนิคมอุตสาหกรรม ระบบขนส่งมวลชน หรือโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อน เป็นต้น จนได้มีการประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยฉบับแรกประกาศเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ และฉบับที่สองประกาศเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดประเภทของกิจการหรือโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมรุนแรง รวมถึงหากเป็นโครงการของเอกชนจะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐก่อนเสมอ ในส่วนของโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนนั้น ได้จัดแบ่งขนาดกิจการโรงไฟฟ้าให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ภาครัฐและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเกิดการนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริงสามารถสรุปได้ดังนี้

- โรงไฟฟ้าที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิง ขนาด ๑๐๐ เมกกะวัตต์ ขึ้นไป
- โรงไฟฟ้าที่ใช้เชื้อเพลิงชีวมวล ขนาด ๑๕๐ เมกกะวัตต์ ขึ้นไป
- โรงไฟฟ้าที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง ขนาด ๓๕๐ เมกกะวัตต์ ขึ้นไป
- โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ทุกขนาด

ทุกโครงการโรงไฟฟ้าข้างต้นจะต้องเสนอขออนุญาตก่อสร้างเพื่อประกอบกิจการ หรือขออนุญาตประกอบกิจการแล้วแต่กรณี แต่ปัญหาและอุปสรรคของการทำงานที่ผ่านมา คือ เมื่อได้เสนอผลการศึกษาที่แท้จริงและเสนอแนวทางปฏิบัติต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ปรากฏว่าหน่วยงานกลับไม่ปฏิบัติตามหรือไม่นำไปดำเนินการเพื่อป้องกันทำให้เกิดปัญหาตามมา สำหรับโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานความร้อนทุกชนิดนับว่าเป็นโครงการของรัฐที่จะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอย่างเข้มข้นก่อนเสมอเนื่องจากถือว่าเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง โดยต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายหลายประการ ได้แก่ ลักษณะผลกระทบทางกายภาพและชีวภาพ คุณภาพชีวิตและสุขอนามัยของประชาชนการประเมินคุณค่าการใช้ประโยชน์ และกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

ความเห็นของผู้แทนภาคประชาสังคม (NGO)



นายวิฑูรย์ เพิ่มพงศาเจริญ เห็นว่า การวางแผนพัฒนาพลังงานอนาคตของไทยนั้นไม่เหมาะสม เนื่องจากใช้ตัวเลขคาดการณ์ความต้องการใช้พลังงานที่สูงเกินจริง โดยคาดว่าอีก ๒๐ ปี หรือ พ.ศ. ๒๕๗๕ ประเทศไทยต้องใช้พลังงานสูงถึง ๖๐,๐๐๐ เมกะวัตต์ จากปัจจุบันที่ใช้ไฟฟ้าสูงสุด ๒๔,๐๐๐ เมกะวัตต์ และจะเพิ่มเป็น ๓๙,๗๗๙ เมกะวัตต์ บวกสำรองอีกร้อยละ ๑๕ เท่ากับต้องใช้ไฟฟ้ารวม ๔๕,๐๐๐ เมกะวัตต์ กรณีจึงเท่ากับว่า มีการวางแผนเกินไปถึง ๑๕,๐๐๐ เมกะวัตต์ ซึ่งหากใช้แผนทางเลือกก็ไม่จำเป็นต้องเพิ่มโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แต่อย่างใด จึงอยากให้รัฐบาลทบทวนแผนพลังงานแห่งชาติที่กำหนดไว้ดังกล่าว โดยเฉพาะในส่วนที่กำหนดให้ก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

แนวทางที่เหมาะสมที่จะนำมาแก้ปัญหาวิกฤติพลังงานในปัจจุบัน คือ หน่วยงานของรัฐจะต้องมุ่งเน้นนโยบายประหยัดพลังงานมากกว่าที่จะพยายามผลักดันให้เกิดโครงการโรงไฟฟ้าความร้อนขนาดใหญ่ชนิดต่าง ๆ โดยบทเรียนที่ผ่านมาทำให้เห็นแล้วว่าโครงการต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ดังนั้น รัฐควรส่งเสริมนโยบายประหยัดพลังงานอย่างจริงจัง เช่น การเปลี่ยนหลอดไฟฟ้ามาเป็นรุ่น T5 ซึ่งสามารถลดปริมาณการใช้ไฟฟ้าได้จำนวนมาก หน่วยงานรัฐมักประมาณการใช้ไฟฟ้าของประเทศไว้ค่อนข้างสูงเกินจริง การที่อ้างว่าก๊าซธรรมชาติจะหมดไปนั้น ไม่ใช่แนวทางที่จะนำไปสู่การสร้างโรงไฟฟ้าความร้อนเพิ่มไม่ว่าจะเป็นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

หรือถ่านหิน รัฐควรทำการสำรองก๊าซธรรมชาติไว้และส่งเสริมให้มีการผลิตไฟฟ้าขนาดเล็ก โดยความร่วมมือกับเอกชนรายย่อย ในกรณีของประเทศเยอรมนีที่จะยกเลิกการใช้โรงไฟฟ้า พลังงานนิวเคลียร์นั้น รัฐบาลเยอรมนีได้ดำเนินการศึกษาการสำรองพลังงานไว้แล้ว และยังมีนโยบายส่งเสริมให้มีการนำพลังงานหมุนเวียนมาใช้ในอนาคตมากกว่าร้อยละ ๘๓

การใช้ไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้นนั้นไม่ได้แปลว่าเศรษฐกิจดี แต่หมายถึงภาระที่มากขึ้นด้วย เช่น การสำรองไฟฟ้าเกินจริงคือภาระทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยควรเลือกเดินทางสายที่จะเติบโตทางเศรษฐกิจได้ด้วยศักยภาพของโรงไฟฟ้าที่มีตอนนี้หรือด้วยวิธีเพิ่มโรงไฟฟ้าขนาดเล็กดีกว่า แต่หากต้องมีการสร้างโรงไฟฟ้าเพิ่ม รัฐควรสนับสนุนการพัฒนาพลังงานลมและพลังงานเชื้อเพลิงชีวมวล ซึ่งก่อมลพิษน้อยกว่าและยั่งยืนกว่า ประเทศไทยมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่าการสร้างโรงไฟฟ้าใหม่ ด้านการส่งเสริมการลงทุนระบบพลังงานหมุนเวียน ควรทบทวนการคาดการณ์และวางแผนให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง นอกจากการมีข้อมูลด้านพลังงานที่เพียงพอแล้ว การรวมตัวเป็นเครือข่ายในลักษณะสร้างสรรค์ก็เป็นสิ่งสำคัญที่สร้างความเข้มแข็งให้ท้องถิ่นและชุมชน การที่ชาวบ้านมีข้อมูลเพียงพอจะช่วยยกระดับคุณภาพการเรียกร้อง รวมทั้งสร้างเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลจากภาครัฐ ซึ่งบางครั้งพบว่ามีการให้ข้อมูลแก่ชาวบ้านที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง หากชาวบ้านรับทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ แล้ว จะช่วยให้มีข้อมูลเพียงพอที่จะคิดหรือตัดสินใจได้ นับว่าเป็นกระบวนการที่จะช่วยยกระดับวิถีคิด วิถีวิเคราะห์ของชุมชน โดยมีเป้าหมายสุดท้าย คือ การสร้างพลังของเครือข่ายประชาชน ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไข ปัญหาสังคมอื่นๆ ด้วย โดยเฉพาะเรื่องสิ่งแวดล้อม บางพื้นที่เคยสู้เพื่อท้องถิ่น แต่ได้ยกระดับร่วมมือกันในวงกว้างทำให้สามารถผลักดันให้รัฐบาลทบทวนนโยบายและแผนระดับประเทศได้

อนึ่ง ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้แสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง โดยส่วนใหญ่เห็นว่า การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าขนาดใหญ่ของรัฐยังขาดความชัดเจน การออกกฎหมายกำหนดภาระค่าไฟฟ้าเพิ่มตามปริมาณการใช้ไฟฟ้าอาจเป็นมาตรการหนึ่ง ที่ช่วยให้เกิดการใช้ไฟฟ้าอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสิ่งสำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับโครงการด้านพลังงานต้องอยู่ที่นโยบายรัฐที่ชัดเจน และการยอมรับของประชาชน สำหรับแผนพัฒนาพลังงานแห่งชาติฉบับปัจจุบันคงต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อย่างแน่นอน และก็คงจะเป็นประเด็นที่รัฐบาลชุดใหม่จะต้องพิจารณาและวางนโยบายให้เหมาะสมกับทิศทางของประเทศ คำนึงถึงการยอมรับของประชาชน และต้องก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด



บทสรุป

เหตุการณ์แผ่นดินไหวในญี่ปุ่น เป็นบทเรียนที่ทุกภาคส่วนควรให้ความสนใจ เนื่องจากได้ส่งผลให้หลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยต้องทบทวนแผนพลังงานแห่งชาติของตน โดยเฉพาะการพัฒนาและนำโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มาใช้จะต้องเป็นไปอย่างรอบคอบมากยิ่งขึ้น และต้องการความร่วมมือจากสังคมมากขึ้น การพิจารณานาถตพลังงานไทยหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวในญี่ปุ่นนี้มุ่งหวังให้สังคมรับรู้ถึงความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม โดยจะเห็นได้ว่าการพัฒนาตามปัจจัยหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัจจัยที่เหลือเสมอ การวางแผนพลังงานในแต่ละรูปแบบจึงมีทั้งผลดีและผลเสียที่แตกต่างกัน ซึ่งสังคมจะต้องมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องไม่เอนเอียงเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยให้เกิดการร่วมตัดสินใจกำหนดทิศทางพลังงานของชาติได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมที่สุด

จากการศึกษาภาพอนาคตพลังงานประเทศไทยจะพบว่าปัจจัยสำคัญที่ควรพิจารณานั้นมีหลายประการมิได้จำกัดอยู่เพียงปัจจัยด้านความมั่นคงด้านพลังงานและความคุ้มค่าในการลงทุนอย่างที่คุณเคยกันเท่านั้น ปัจจัยด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมก็มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อการพัฒนาโครงการพลังงานทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติเป็นอย่างมาก และอาจพอสรุปอนาคตพลังงานประเทศไทยซึ่งรวมถึงแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้าได้ดังนี้

(๑) การใช้พลังงานของประเทศมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในทุกภาคเศรษฐกิจ แม้ว่าประสิทธิภาพการใช้พลังงานจะดีขึ้น

(๒) ในภาคการจัดหาพลังงานยังต้องพึ่งพาผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียม และก๊าซธรรมชาติเป็นหลัก ในขณะที่พลังงานหมุนเวียนจะมีบทบาทเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจนในอนาคต

(๓) การหวังพึ่งพลังงานหมุนเวียนเป็นสัดส่วนที่สูงในอนาคตควรตระหนักถึง ๓ ประเด็นหลัก ดังนี้

(๓.๑) ต้นทุนจากพลังงานหมุนเวียน แม้ว่าในอนาคตจะมีการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนมากขึ้นก็ตามแต่ราคาไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนยังอาจจะสูงกว่าราคาไฟฟ้าที่ผลิตจากเชื้อเพลิงฟอสซิลอยู่ต่อไป

(๓.๒) ความพร้อมและความต่อเนื่อง พลังงานหมุนเวียนไม่สามารถรองรับความต้องการที่ต่อเนื่องและเพิ่มขึ้นของสังคมไทยได้เพียงพอ จึงจำเป็นต้องพึ่งพาเชื้อเพลิงหลักชนิดอื่น เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ และถ่านหิน

(๓.๓) เทคโนโลยีการกักเก็บพลังงาน สามารถช่วยแก้ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของพลังงานหมุนเวียนบางชนิดได้ เช่น พลังลม และพลังแสงอาทิตย์ เป็นต้น แต่ก็ทำให้ต้นทุนการผลิตที่สูงอยู่แล้วมีค่าเพิ่มมากขึ้น

ในระยะเวลาอีก ๒๐ ปี ประเทศไทยยังคงมีทางออกด้านพลังงานอยู่ แม้ว่าจะไม่มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม อาจไม่สามารถหลีกเลี่ยงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าถ่านหินหรือก๊าซธรรมชาติเพิ่มเติมได้ นอกจากนั้น ยังอาจต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มมากขึ้น ซึ่งย่อมทำให้มีความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านพลังงานของประเทศเพิ่มขึ้นเช่นกัน

ในปัจจุบันประชาชนจำนวนมากได้ให้ความสนใจต่อมิติด้านสิ่งแวดล้อม และราคาพลังงานค่อนข้างมาก ทางเลือกพลังงานแต่ละทางเลือกนั้นต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน ดังนั้น การมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมจึงมีความสำคัญต่อการตัดสินใจกำหนดแผนพลังงานของรัฐอย่างมาก กระบวนการจัดทำแผนพลังงานจึงควรมีความโปร่งใส และควรมีการนำความเห็นจากภาคส่วนต่างๆ มาพิจารณาปรับปรุงแผนเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างมิติทางด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคมยิ่งขึ้นต่อไป

บรรณานุกรม

สถาบันวิจัยพลังงาน. เอกสารเผยแพร่ เรื่อง อนาคตพลังงานไทยหลังแผ่นดินไหวในญี่ปุ่น. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤษภาคม ๒๕๕๔.

ฝ่ายสื่อสารองค์การ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. หนึ่งในทางเลือกพลังงานเพื่อคนไทย. กองผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ กฟผ., ๒๕๕๔.

ฝ่ายสื่อสารองค์การ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย. โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์. กองผลิตสื่อประชาสัมพันธ์ กฟผ.

เว็บไซต์ สำนักวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (<http://www.onep.go.th/eia/>)

การสัมมนา

เรื่อง ผลกระทบและแนวทางการจัดการแหล่งพลังงานในทะเล *

อุตสาหกรรมปิโตรเลียมมีความสำคัญต่อประเทศและมีมูลค่าการลงทุนสูง ทั้งยังเป็นเรื่องที่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน และในเรื่องปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการ จนกระทั่งในบางกรณีได้กลายเป็นข้อพิพาทที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองในหลายลักษณะ การสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้มีขึ้นเพื่อให้บุคลากรศาลปกครอง พนักงานคดีปกครอง และเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อมูลพื้นฐานที่สำคัญของ อุตสาหกรรมปิโตรเลียม โดยเฉพาะในส่วนของแหล่งปิโตรเลียมในทะเล อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และรอบด้าน การสัมมนาครั้งนี้จัดขึ้นในวันเดียวกันกับวันที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด เปิดทำการแผนกคดีสิ่งแวดล้อม โดยมีวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิสองท่าน คือ นายกิตติศักดิ์ นवलจันทร์ฉาย รองกรรมการผู้จัดการใหญ่สายงานความมั่นคงปลอดภัย อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อม บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และนายวิชัย ธารณเจษฎา วิศวกรอาวุโส สถาบันปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งการสัมมนา มีสาระสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้



* สรุปและเรียบเรียงโดยนายวสันต์ เตียวตระกูล ตุลาการศาลปกครองกลาง และนางสาวรัชดาพร นิ่มพงษ์ศักดิ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

การสำรวจ การขุดเจาะ และการผลิตปิโตรเลียมในทะเล และการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมในการดำเนินการดังกล่าว

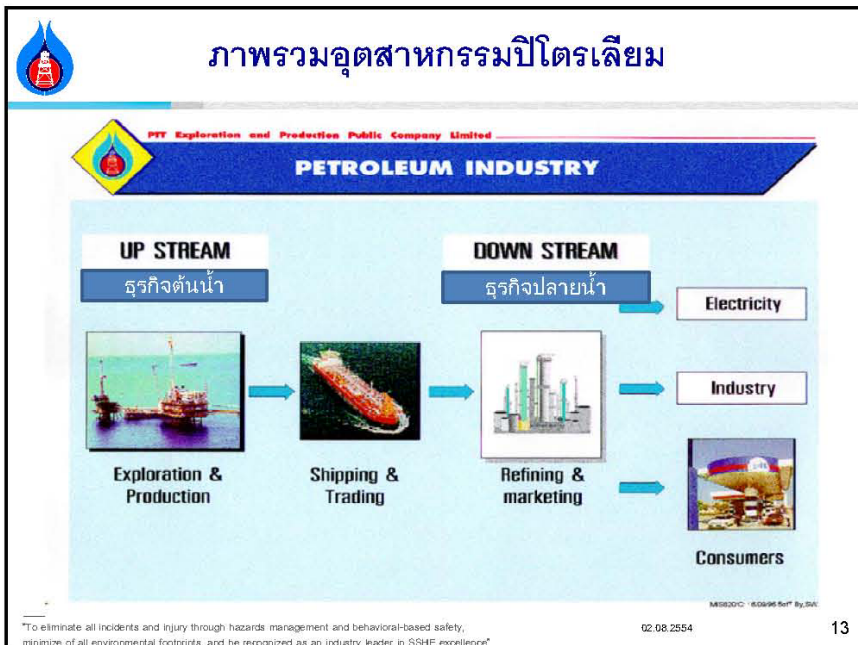
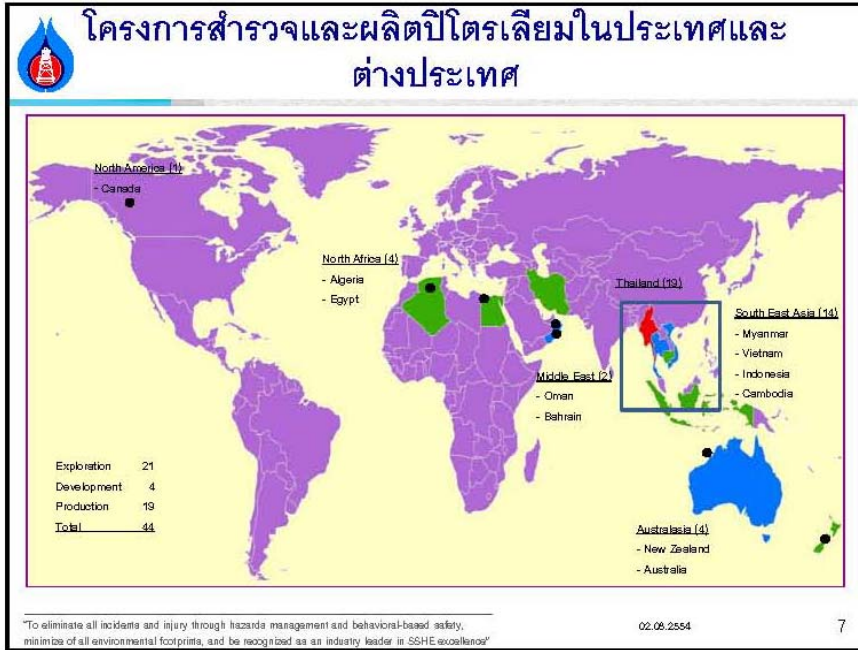


นายกิตติศักดิ์ นवलจันทรธาย อภิปรายว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย (ในขณะนั้น) ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการจัดตั้งบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด หรือ ปตท.สผ. ขึ้น โดยมีการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นผู้ถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๙๙ และมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐสามารถเข้าร่วมถือสัมปทานการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมได้ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ ให้ ปตท.สผ. ดำเนินธุรกิจโดยไม่ต้องนำ คำสั่ง กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทั่วไปมาใช้บังคับ ยกเว้นระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้ ปตท.สผ. มีการบริหารอย่างเป็นอิสระ มีความคล่องตัว และประสิทธิภาพสูง รวมทั้งเพื่อให้สามารถดำเนินธุรกิจแข่งขันกับบริษัทน้ำมันต่างประเทศได้ นอกจากนั้นเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๕ ปตท.สผ. ได้จดทะเบียนแปรสภาพเป็นบริษัท

มหาชนจำกัด เพื่อระดมทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และได้เริ่มซื้อขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ฯ ครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๓๖ ต่อมา ปตท.สผ. ได้ขยายโครงการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมออกไปดำเนินการในต่างประเทศด้วย โดยมีเป้าหมายที่จะเพิ่มกำลังการผลิตน้ำมันและก๊าซธรรมชาติเพื่อสนองตอบการเติบโตของประเทศ^๑ ซึ่งตามแนวนโยบายในการลงทุนของกลุ่ม ปตท. และวิสัยทัศน์ของ ปตท.สผ. นั้นมุ่งที่จะเป็นบริษัทสำรวจและผลิตปิโตรเลียมชั้นนำของภูมิภาคเอเชีย สำหรับภาพรวมของอุตสาหกรรมปิโตรเลียมของ ปตท.สผ. นั้น แบ่งได้เป็นธุรกิจต้นน้ำ (Upstream) ได้แก่ การสำรวจ การผลิต และการขนส่ง ส่วนธุรกิจปลายน้ำ (Downstream) ได้แก่ การกลั่น และการตลาด สำหรับประโยชน์จากการผลิตปิโตรเลียมจะกลับคืนสู่ภาครัฐในรูปแบบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมอัตราร้อยละ ๑๒.๕^๒ ภาษีเงินได้ปิโตรเลียมอัตราร้อยละ ๕๐ ผลประโยชน์ตอบแทนพิเศษ รวมทั้งผลกำไรจากการประกอบกิจการของ ปตท.สผ. ในฐานะรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

^๑ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ปริมาณความต้องการพลังงานในประเทศอยู่ที่ประมาณ ๑,๗๘๓,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน และในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ คาดว่าประเทศจะมีความต้องการใช้พลังงานประมาณ ๒,๗๘๘,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน ในขณะที่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ บริษัท ปตท.สผ. ซึ่งเป็นบริษัทที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ทำการสำรวจ พัฒนา และผลิตปิโตรเลียม สามารถผลิตปิโตรเลียมได้ที่ปริมาณ ๓๐๔,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน และคาดว่าความสามารถในการผลิตปิโตรเลียมในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จะอยู่ที่ประมาณ ๙๐๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน

^๒ ค่าภาคหลวงอัตราร้อยละ ๑๒.๕ นี้เมื่อแปลงค่าเทียบเท่าร้อยละ ๑๐๐ แล้ว จะมีการกระจายรายได้ให้แก่ กระทรวงการคลังร้อยละ ๔๐ อบต. และเทศบาลที่อยู่ในจังหวัดอื่นร้อยละ ๑๐ อบต. และเทศบาลพื้นที่ผลิตร้อยละ ๒๐ อบต. และเทศบาลอื่นในจังหวัดร้อยละ ๑๐ อบจ. ในพื้นที่ร้อยละ ๒๐

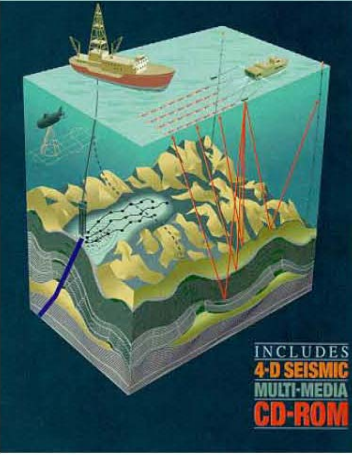


ปิโตรเลียมเกิดจากการทับถมของซากพืชซากสัตว์เมื่อหลายร้อยล้านปีก่อน และย่อยสลายกลายเป็นสารอินทรีย์รวมตัวอยู่กับตะกอนดิน เมื่อเปลือกโลกเกิดการเปลี่ยนแปลง ทำให้เกิดกระบวนการเปลี่ยนสภาพของสารอินทรีย์จนกลายเป็นปิโตรเลียม ขั้นตอนการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะมีทั้งการสำรวจธรณีวิทยาและการสำรวจธรณีฟิสิกส์ เช่น โดยวิธีวัดค่าความเข้มสนามแม่เหล็กโลก วิธีวัดค่าแรงดึงดูดโลก และวิธีวัดคลื่นไหวสะเทือนของชั้นหิน เป็นต้น จากนั้นจะเจาะสำรวจและหากพบปิโตรเลียมก็จะมีการหาขอบเขตประเมินปริมาณสำรองเพื่อการพัฒนาขึ้นมาใช้ต่อไป^๓ การสำรวจแหล่งปิโตรเลียมในทะเลจะเริ่มด้วยการปล่อยคลื่นเสียงลงไปในพื้นที่ทะเล และเมื่อคลื่นสะท้อนกลับมาจะมีอุปกรณ์จับสัญญาณซึ่งข้อมูลที่ได้จะถูกบันทึกลงในคอมพิวเตอร์เพื่อประมวลผลและจัดทำเป็นแผนที่สามมิติ ถ้าข้อมูลแสดงให้เห็นว่าลักษณะทางธรณีวิทยาของบริเวณที่สำรวจมีแนวโน้มที่จะพบแหล่งปิโตรเลียมค่อนข้างมาก ขั้นตอนต่อไปก็คือการขุดเจาะเพื่อสำรวจหาปริมาณสำรอง

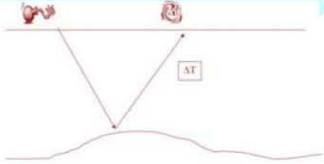


การสำรวจปิโตรเลียม

Assess
Select
Define
Execute
Operate/Evaluate
Abandon



INCLUDES
4-D SEISMIC
MULTI-MEDIA
CD-ROM



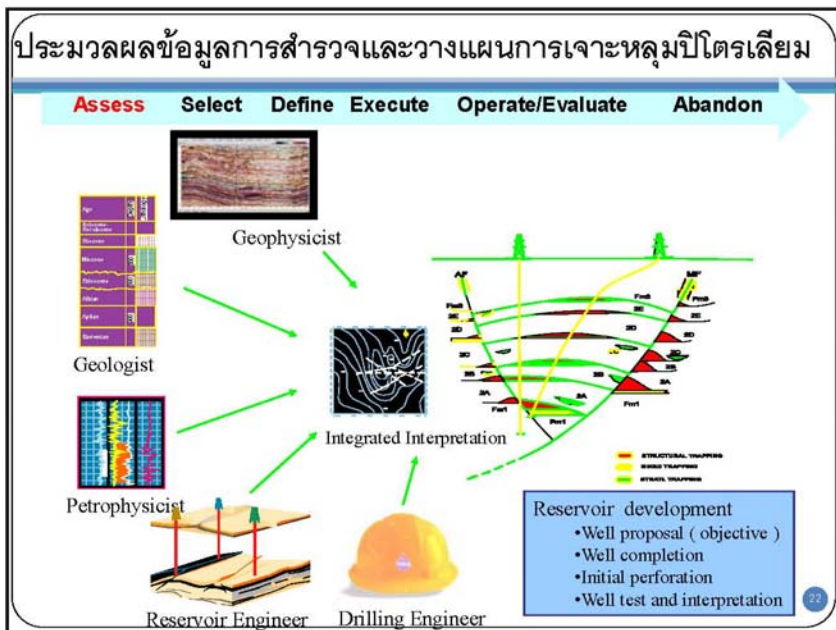
การสำรวจเริ่มด้วยการปล่อย
คลื่นเสียงลงไปใ้ทะเลเพื่อคลื่น
สะท้อนกลับมาจะมีอุปกรณ์คอย
จับสัญญาณแล้วบันทึกข้อมูลลง
ในคอมพิวเตอร์เพื่อทำแผนที่
สามมิติ

"To eliminate all incidents and injury through hazards management and behaviors-based safety, minimize of all environmental footprints, and be recognized as an industry leader in SSHE excellence"

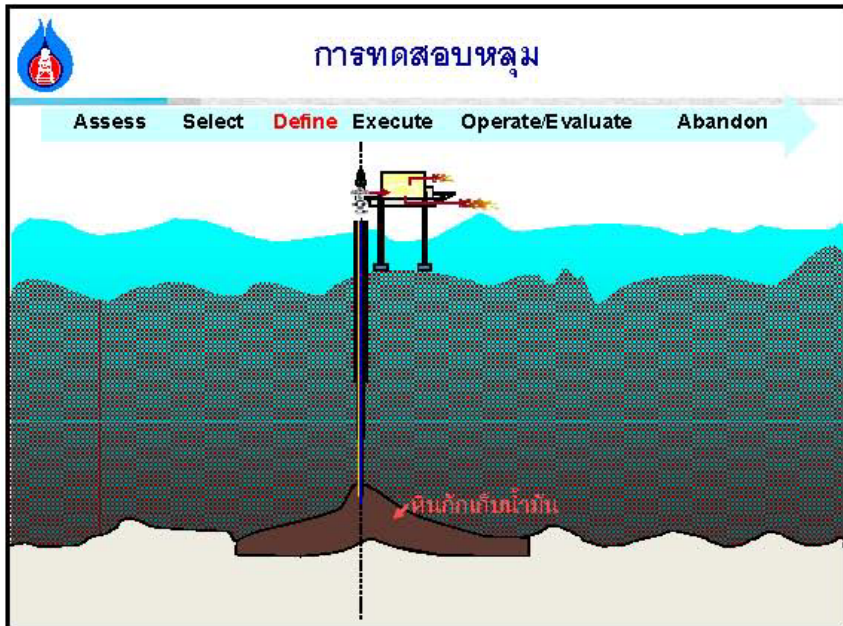
02.08.2554

19

^๓ ในการสำรวจปิโตรเลียมนับว่าเป็นช่วงเวลาที่มีความสำคัญมากเพราะบริษัทที่มีกำหนดเวลาที่จำกัดตามที่กำหนดไว้ในสัญญาสัมปทานที่ทำกับรัฐ หากไม่มีการค้นพบปิโตรเลียมบริษัทก็จะต้องคืนพื้นที่สำรวจให้กับรัฐ หรือหากบริษัทประสงค์จะถือครองพื้นที่สำรวจนั้นต่อ บริษัทสามารถขอยายระยะเวลาการถือครองพื้นที่สำรวจได้ ทั้งนี้ เป็นดุลพินิจของรัฐและตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ (ผู้สรุปและเรียบเรียงผลการสัมมนา)



สำหรับการพิจารณาเลือกตำแหน่งหลุมเจาะสำรวจหรือแท่นหลุมผลิต มีปัจจัยที่ต้องพิจารณาหลายประการ ได้แก่ ผลการแปรข้อมูลที่ได้จากการสำรวจคลื่นไหวสะเทือน ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม สังคมและสุขภาพ เช่น ระยะห่างจากพื้นที่อ่อนไหว จำนวนแท่นหลุมผลิตที่ต้องติดตั้ง และค่าใช้จ่ายในการดำเนินการขุดเจาะปิโตรเลียม เป็นต้น ทั้งนี้ ปตท.สผ. ดำเนินงานสำรวจโดยใช้เครื่องมืออุปกรณ์ที่เป็นสากล เช่น เครื่องป้องกันการพลุ่งของปิโตรเลียม (Blowout Preventer, BOP) ที่เป็นอุปกรณ์สำคัญเพื่อรับแรงดันเมื่อเจาะถึงความลึกระดับต่างๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ปฏิบัติงานและป้องกันมิให้เกิดมลพิษจากการสำรวจและผลิตปิโตรเลียม



ขั้นตอนการเจาะหลุมปิโตรเลียม

Assess Select **Define** Execute Operate/Evaluate Abandon

BOP STACK AND WELLHEAD

BOP

- **เครื่องป้องกันการไหล (Wellhead Preventer BOP)** เป็นอุปกรณ์ด้านความปลอดภัยที่สำคัญ
- ติดตั้งที่ปากหลุมเพื่อป้องกันความดันสูงจากหลุมเจาะ โดย BOP จะสามารถรับแรงดันได้ไม่น้อยกว่า 5,000 ปอนด์/ตารางนิ้ว
- เมื่อเจาะถึงความลึกต่างๆ และความลึกสุดท้าย จะประเมินค่าทางกายภาพของชั้นดินด้วยวิธีการธรณีรังสีหลุมเจาะ (Wireline Logging) เพื่อตรวจสอบหาชั้นปิโตรเลียม ชนิดปิโตรเลียม และเก็บตัวอย่างวิเคราะห์หาคุณสมบัติทางเคมี
- การทดสอบอัตราการไหลของปิโตรเลียม (Dial Stem Test DST) เพื่อได้ข้อมูลค่า
- วิศวกรรม เช่น ความกดดัน อัตราการไหล ความสามารถในการผลิตของแหล่ง และประมาณขนาดแหล่ง

28

ในกรณีที่แหล่งปิโตรเลียมใดมีปริมาณสำรองที่มากเพียงพอในเชิงพาณิชย์ ก็จะมีการดำเนินการติดตั้งแท่นผลิต โดยจะมีการก่อสร้างแท่นที่บนบก และขนส่งหรือลากจูงโดยทางเรือไปยังบริเวณหลุมผลิตเพื่อทำการติดตั้ง



การติดตั้งแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเล

Assess Select Define **Execute** Operate/Evaluate Abandon



"To eliminate all incidents and injury through hazards management and behavioral-based safety, minimize of all environmental footprints, and be recognized as an industry leader in SSHE excellence"

02.08.2554

32



การติดตั้งแท่นผลิตปิโตรเลียมในทะเล (ต่อ)

Assess Select Define **Execute** Operate/Evaluate Abandon



"To eliminate all incidents and injury through hazards management and behavioral-based safety, minimize of all environmental footprints, and be recognized as an industry leader in SSHE excellence"

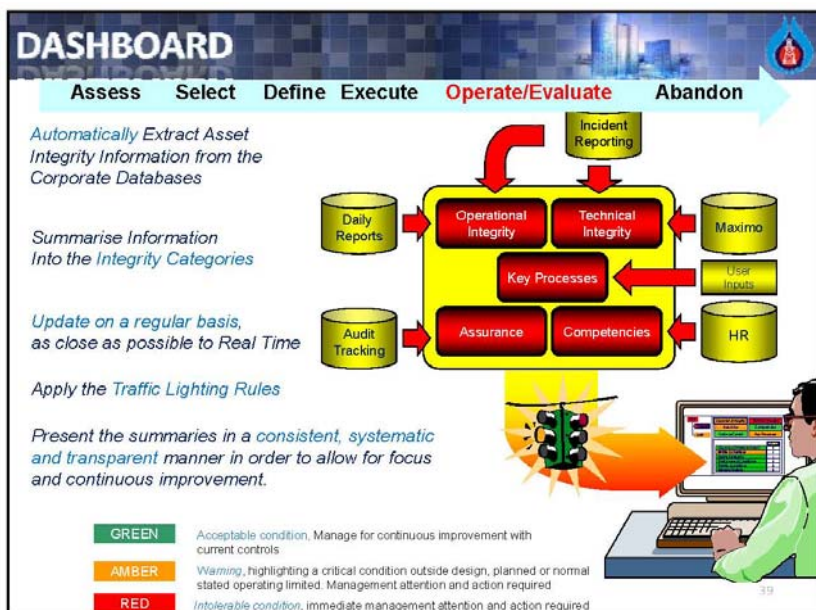
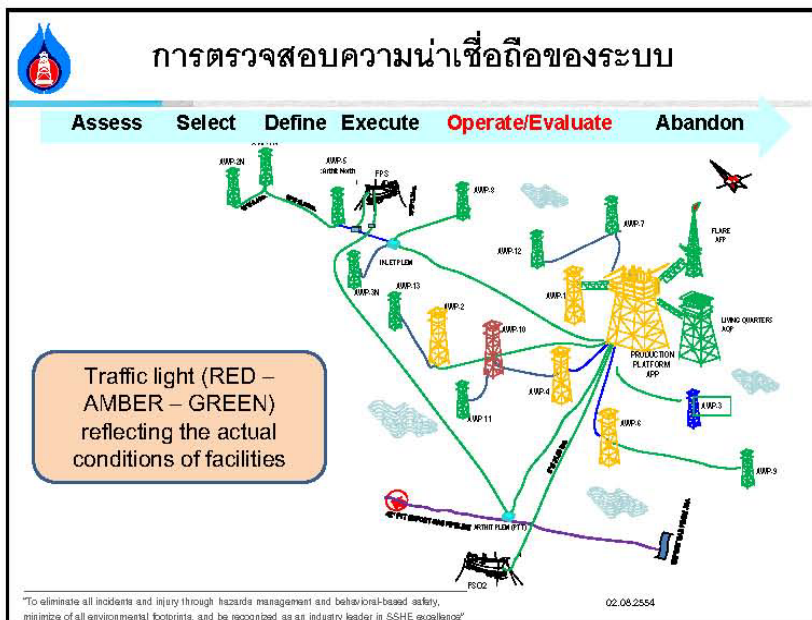
02.08.2554

34

ในบริเวณที่จะมีการผลิตปิโตรเลียม ปตท.สผ. จะมีการติดตั้งแท่นประเภทต่างๆ เช่น แท่นผลิต แท่นที่พักอาศัย และแท่นขุดเจาะ



การดำเนินการของ ปตท.สผ. ก็จะดำเนินการตามมาตรฐานความปลอดภัยในการดำเนินงาน โดยมีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือและความปลอดภัยของระบบผ่านระบบควบคุมที่มีสัญลักษณ์ไฟเขียว ไฟเหลือง และไฟแดง ซึ่งจะสะท้อนสถานะที่แท้จริงของเครื่องมือและอุปกรณ์ทั้งหมดในระบบการผลิตปิโตรเลียม โดยหากอยู่ในสภาวะที่ยอมรับได้ไม่มีปัญหาจะปรากฏเป็นสัญลักษณ์สีเขียว แต่หากอยู่ในสภาวะวิกฤติที่ต้องการการจัดการหรือซ่อมแซมจะปรากฏเป็นสัญลักษณ์สีเหลือง และหากอยู่ในสภาวะอันตรายที่ต้องมีการจัดการหรือซ่อมแซมในทันทีจะปรากฏเป็นสัญลักษณ์สีแดง ในการนี้ ระบบจะแจ้งข้อมูลให้ผู้ปฏิบัติทราบรายละเอียดของเหตุที่เกิดขึ้นด้วย



การบริหารจัดการความปลอดภัย ความมั่นคง อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อม

นโยบายในเรื่องความปลอดภัย ความมั่นคง อาชีวอนามัย และสิ่งแวดล้อมของ ปตท.สผ. ครอบคลุมถึงพนักงาน พนักงานรับเหมา ผู้ร่วมทุน และสาธารณชนทั่วไป โดยการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยได้ยึดหลักการตามกรอบแนวทางของสมาคมผู้ผลิตน้ำมันและก๊าซสากล (International Association of Oil and Gas Producer) (OGP) ทั้งนี้ ในช่วงเกือบสิบปีที่ผ่านมา บริษัทมีแนวโน้มของสถิติอุบัติเหตุโดยรวมลดลง

จากการศึกษาวิเคราะห์พบว่า สาเหตุหลักของการเกิดอุบัติเหตุในการดำเนินการของ ปตท.สผ. สามอันดับแรก ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงาน (คน) การตรวจสอบและควบคุมคุณภาพ (อุปกรณ์/เครื่องจักร) และขั้นตอนการปฏิบัติงาน (ระบบ) ทั้งนี้ ปตท.สผ. ได้นำบทเรียนอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับ ปตท.สผ. ในต่างประเทศ เช่น กรณีมอนทราในประเทศออสเตรเลีย และกรณี Deep Water Horizon ในอ่าวเม็กซิโก มาเป็นบทเรียนเพื่อหาแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขและป้องกันที่ครอบคลุมสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุดังกล่าวทั้งหมด ผ่านการแก้ไขอุปกรณ์และเทคโนโลยี การปรับปรุงระบบการบริหารงานด้านความปลอดภัย และการปรับปรุงวัฒนธรรมองค์กร

สำหรับมาตรการด้านความปลอดภัยนั้น ประกอบด้วย การออกแบบและก่อสร้างเป็นไปตามมาตรฐานสากล มีระบบเตือนเมื่อเกิดไฟไหม้หรือการรั่วไหลของก๊าซ และระบบหยุดการดำเนินการอัตโนมัติ มีขั้นตอนการทำงานเป็นเอกสารชัดเจน มีการดำเนินการตรวจสอบจากหน่วยงานทั้งภายในและภายนอกองค์กร เช่น หน่วยราชการต่างๆ (กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติและบริษัทที่ปรึกษาเป็นประจำ) มีการฝึกอบรมเป็นประจำ และมีการจัดทำแผนฉุกเฉินและฝึกซ้อมเป็นประจำ

ส่วนมาตรการด้านความมั่นคง ได้แก่ ระดับการเตือนภัยด้านความมั่นคงผ่านระบบสัญญาณไฟเขียว เหลือง ส้ม และแดง นอกจากนั้น ยังได้กำหนดออกเป็นมาตรการด้านความมั่นคงบนฝั่ง ประกอบด้วย ความเข้มงวดในการเดินทางและการเคลื่อนย้ายบุคลากร ตรวจสอบบุคคล (ผู้โดยสารเฮลิคอปเตอร์/เรือ) ตรวจสอบสัมภาระและห้องโดยสารก่อนเดินทาง และมาตรการด้านความมั่นคงในทะเล ประกอบด้วย การลาดตระเวนโดยเรือของโครงการและทหารเรือ มีการทำงานร่วมกันเพื่อช่วยเหลือกันระหว่างเรือในพื้นที่ปฏิบัติงาน และมีการแจ้งการปฏิบัติการและประสานงานกับกองทัพเรือเป็นประจำทุกวัน

สำหรับมาตรการด้านสุขภาพและอาชีวอนามัย ประกอบด้วย การตรวจวัดความเข้มข้นของสารปรอทในพื้นที่ปฏิบัติงานทุกเดือน ตรวจวัดปริมาณในร่างกายเบื้องต้นทุก ๓ เดือน ตรวจสอบสุขอนามัยในพื้นที่ทำงานเป็นประจำ มีแพทย์ประจำที่แท่นผลิต และมีแพทย์ที่ปรึกษาให้คำแนะนำจากบนฝั่ง และตรวจสอบสุขภาพประจำปี

ประการสำคัญมาตรการสิ่งแวดล้อม ปตท.สผ. ได้มีการกำหนดมาตรการในด้านสิ่งแวดล้อม ตามกระบวนการดำเนินการในอุตสาหกรรมปิโตรเลียม ดังนี้

(๑) ขั้นตอนการสำรวจและการผลิต

ได้กำหนดให้มีการดำเนินการกับเศษดิน เศษหิน และโคลนที่เกิดจากการขุดเจาะของหลุมสำรวจ และหลุมผลิตก๊าซธรรมชาติ โดยการมีกระบวนการนำสารเคมีที่ปนเปื้อนกลับมาใช้ใหม่แล้วปล่อยเศษดิน เศษหิน และโคลนที่ได้รับการบำบัดแล้วลงสู่ทะเลตามกรอบของรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ได้รับอนุมัติแล้ว ส่วนน้ำที่ปนเปื้อนสารเคมีหรือน้ำมันก็จะดำเนินการปรับปรุงคุณภาพให้เหมาะสมแล้วนำสารเคมีหรือน้ำมันที่ปนเปื้อนไปเผาที่โรงงานปูนซีเมนต์ (โรงงาน ๑๐๑) ภายใต้การกำกับดูแลของกรมโรงงานอุตสาหกรรม

(๒) ขั้นตอนการขนส่ง

ในขั้นตอนนี้ถ้าเกิดอุบัติเหตุขึ้นก็อาจทำให้สิ่งแวดล้อมได้รับผลกระทบ เช่น การรั่วไหลของท่อส่งน้ำมันหรือท่อส่งก๊าซ หรือการรั่วไหลจากเรือบรรทุกน้ำมัน หรือเรือบรรทุกก๊าซ เป็นต้น ซึ่งการจัดการกับปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในกรณีนี้นอกจาก ปตท.สผ. จะมีจัดให้มีหน่วยซ่อมแซมท่อฉุกเฉิน (EPRS) แล้ว ยังได้วางระบบในการงานไว้โดยแยกตามระดับความรุนแรงของอุบัติเหตุ หากเป็นอุบัติเหตุที่มีความรุนแรงน้อย (ระดับที่ ๑) ปตท.สผ. จะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการด้วยตนเอง แต่ถ้ามีความรุนแรงระดับปานกลาง ปตท.สผ. จะขอความช่วยเหลือจากสมาคมอนุรักษ์สภาพแวดล้อมกลุ่มอุตสาหกรรมน้ำมัน (IESG) กรมเจ้าท่า และกองทัพเรือ แต่ถ้ามีการรั่วไหลขนาดใหญ่ก็จะขอความช่วยเหลือจาก OSRL กักเก็บคราบน้ำมันด้วยอุปกรณ์เฉพาะ การใช้สารเคมีในการกำจัดคราบน้ำมัน การใช้วิธีการเผาให้ไหม้เมื่อประเมินว่าการปล่อยไว้จะมีอันตรายมากกว่า การป้องกันชายฝั่ง การทำความสะอาดชายฝั่ง และการติดตามและประเมินผลการดำเนินการ

(๓) ขั้นตอนการแยกก๊าซ

ได้มีการจัดให้มีวัสดุดูดซับปรอทที่ใช้ในกระบวนการจากนั้นก็มีการรวบรวมวัสดุดูดซับนั้นพร้อมทั้งตะกอนที่ปนเปื้อนปรอทส่งไปบำบัดในยุโรปภายใต้สนธิสัญญาบาเซล ส่วนน้ำจากกระบวนการผลิต (Produced Water) ก็จะมีการใช้ปั๊มอัดน้ำดังกล่าวกลับลงไปในหลุมผลิตทั้งหมดจึงไม่มีการปล่อยน้ำเสียจากกระบวนการผลิตลงสู่ทะเล (Zero Discharge) นอกจากนี้ เติมน้ำในกระบวนการนี้จะมีก๊าซบางส่วนที่ถูกเผาทิ้งเป็นจำนวนมาก แต่ในปัจจุบัน ปตท.สผ. ได้ติดตั้งระบบดักก๊าซดังกล่าวกลับมาใช้ใหม่ซึ่งได้ช่วยให้สามารถลดการปล่อยก๊าซที่ต้องเผาทิ้งจาก ๑๔ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน ลงเหลือ ๗ ล้านลูกบาศก์ฟุตต่อวัน

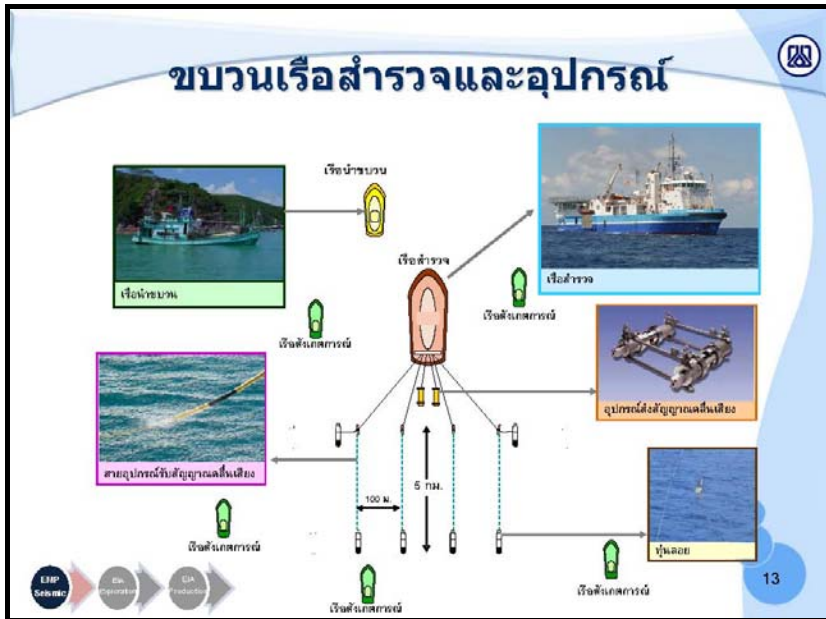
การสำรวจและพัฒนาแหล่งทรัพยากรปิโตรเลียมในทะเล – ผลกระทบและมาตรการป้องกัน

นายวิชัย ธารณเจษฎา อภิปรายว่า มูลค่าการบริโภคพลังงาน^๙ พ.ศ. ๒๕๕๓ ประมาณ ๑.๘ ล้านล้านบาท โดยมีการใช้พลังงานเชิงพาณิชย์ต่อวันประมาณ ๑.๗ ล้านบาร์เรล เทียบเท่าน้ำมันดิบ ซึ่งแยกเป็นการใช้พลังงานในภาคอุตสาหกรรมร้อยละ ๓๘.๒ ภาคเกษตรกรรมร้อยละ ๕.๓ ภาคขนส่งร้อยละ ๓๖ และที่อยู่อาศัยร้อยละ ๒๐.๕ โดยประเทศไทยยังคงต้องพึ่งพาการนำเข้าปิโตรเลียมจากต่างประเทศเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น การจัดหาและพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศก็เพื่อสร้างความมั่นคงด้านพลังงาน เสริมสร้างเศรษฐกิจของประเทศ และพัฒนาสังคม โดยข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้มีการเปิดให้สัมปทานปิโตรเลียมแล้ว ๒๐ รอบ (ข้อมูล ณ เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔) โดยเป็นพื้นที่บนบก ๓๓ สัมปทาน ๔๕ แปลงสำรวจ พื้นที่ในอ่าวไทย ๒๙ สัมปทาน ๓๖ แปลงสำรวจ และพื้นที่ในทะเลอันดามัน ๑ สัมปทาน ๓ แปลงสำรวจ รวมทั้งสิ้น ๖๓ สัมปทาน ๘๔ แปลงสำรวจ โดยในบรรดาพื้นที่สัมปทานและพื้นที่แปลงสำรวจดังกล่าวทั้งหมดมีพื้นที่บนบกที่มีการผลิตปิโตรเลียมแล้ว ๑๔ พื้นที่ในอ่าวไทยที่มีการผลิตแล้ว ๒๑ ส่วนพื้นที่ในทะเลอันดามันยังไม่มีการผลิตแต่อย่างใด

^๙ พลังงานในที่นี้ประกอบด้วย น้ำมันร้อยละ ๓๗ จะถูกใช้ในภาคขนส่งเป็นส่วนใหญ่และต้องมีการนำเข้าน้ำมันประมาณร้อยละ ๘๔ ก๊าซธรรมชาติร้อยละ ๔๔ จะถูกใช้เพื่อการผลิตไฟฟ้าเป็นส่วนใหญ่ และต้องมีการนำเข้าก๊าซธรรมชาติประมาณร้อยละ ๒๕ พลังน้ำร้อยละ ๒ และถ่านหิน/ลิกไนต์ร้อยละ ๑๗

การประกอบกิจการปิโตรเลียมมีขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

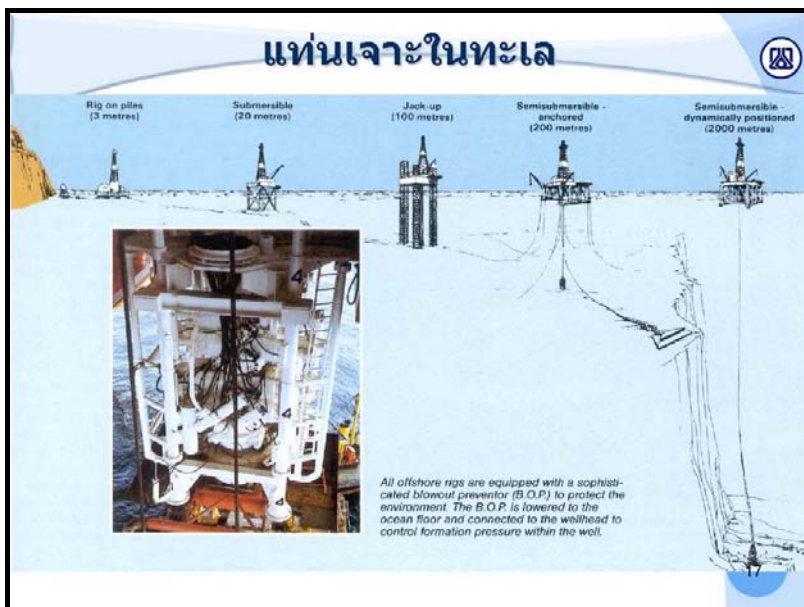
(๑) การสำรวจด้วยวิธีวัดคลื่นไหวสะเทือน ซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนนี้ หากเป็นการดำเนินการก่อนปี ๒๕๕๓ ผู้รับสัมปทานต้องจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment (EIA)) และต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนเริ่มดำเนินการ แต่นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นต้นไป ผู้รับสัมปทานต้องจัดทำแผนบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Management Plan (EMP)) และต้องได้รับความเห็นชอบก่อนเริ่มดำเนินการ สำหรับกิจกรรมที่ต้องดำเนินการในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การเดินเรือสำรวจ และปล่อยคลื่นเสียง ซึ่งกิจกรรมดังกล่าว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ ได้ เช่น ผลกระทบต่อสัตว์ที่อยู่อาศัย หรือหากินอยู่ในทะเลบริเวณที่จะมีการปล่อยสัญญาณคลื่นเสียง ดังนั้นก่อนเริ่มลงมือดำเนินการจึงควรทำการให้สัตว์เหล่านั้นออกจากพื้นที่ก่อน ไม่ว่าจะโดยการล่อให้สัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมออกจากพื้นที่ หรือโดยการเริ่มปล่อยสัญญาณคลื่นเสียงในระดับต่ำก่อน เพื่อเตือนให้สัตว์น้ำหนีออกจากพื้นที่ นอกจากนั้น กิจกรรมนี้ยังอาจมีผลกระทบต่อการประกอบอาชีพของชาวประมงหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานอื่นในพื้นที่ดังกล่าวได้ด้วย ดังนั้นจึงควรแจ้งกำหนดการและช่วงเวลาที่จะทำการสำรวจที่แน่นอนให้แก่หน่วยงานและผู้ซึ่งเกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบทราบล่วงหน้า รวมทั้งต้องทำการสำรวจและบันทึกรายละเอียดของอุปกรณ์ทำประมงที่อยู่ในพื้นที่นั้นก่อนลงมือดำเนินการ และถ้ามีความจำเป็นต้องรื้อถอน หรือการดำเนินการสำรวจจะทำให้เกิดความเสียหายแก่อุปกรณ์เหล่านั้นต้องแจ้งให้เจ้าของหรือผู้เกี่ยวข้องทราบ และทำความตกลงค่าชดเชยก่อน โดยมีสมาคมประมง และเจ้าหน้าที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติเข้าร่วมในการทำความตกลงด้วย และในกรณีที่มีของเสียหรือมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงจากเรือที่ทำการสำรวจ ผู้รับสัมปทานจะต้องจัดการตามวิธีการประกอบกิจการปิโตรเลียมที่ดี และตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้



(๒) การเจาะสำรวจปิโตรเลียม ผู้รับสัมปทานต้องจัดทำรายงานศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนเริ่มดำเนินการ โดยกิจกรรมที่ต้องดำเนินการในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การสำรวจสภาพพื้นที่ทะเล การเคลื่อนย้ายและติดตั้งแท่นเจาะ การเจาะหลุมสำรวจ และการปิดและสละหลุม ทั้งกรณีพบว่าปริมาณสำรองไม่มากเพียงพอในเชิงพาณิชย์ และกรณีที่รอการเจาะหลุมผลิตต่อไป

สำหรับการสำรวจสภาพพื้นที่ทะเลดำเนินการโดยเรือสำรวจ ด้วยวิธีการใช้คลื่นโซนาร์ (เช่นเดียวกับที่เรือประมงใช้) และมีพื้นที่ที่จะดำเนินการสำรวจประมาณ ๘๐๐ x ๘๐๐ เมตร (๐.๖๔ ตารางกิโลเมตร)

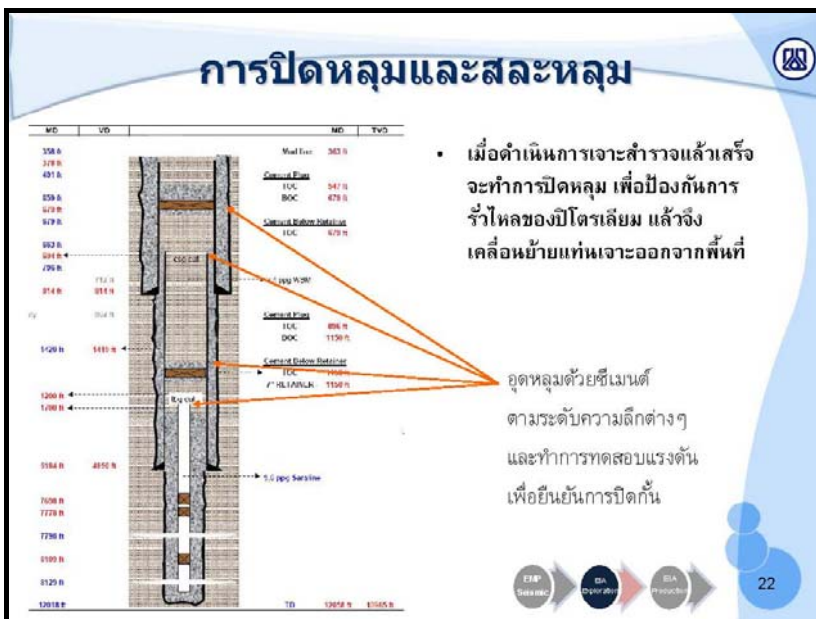
ส่วนการเคลื่อนย้ายและติดตั้งแท่นเจาะในอ่าวไทยนั้น จะทำโดยการเคลื่อนย้ายแท่นเจาะโดยใช้เรือลากจูงมายังตำแหน่งที่กำหนด แล้วจึงหยั่งขาของแท่นเจาะลงบนพื้นทะเล และเมื่อมีการติดตั้งแท่นเจาะแล้วจะมีการกำหนดเขตปลอดภัยมีรัศมี ๕๐๐ เมตร รอบแท่นเจาะ (มีพื้นที่ประมาณ ๐.๘ ตารางกิโลเมตร)



การเจาะหลุมสำรวจ จะทำการโดยการใช้หัวเจาะเจาะลงไปในพื้นที่ และเศษหินที่เกิดจากการเจาะจะถูกนำขึ้นมาโดยใช้โคลนเป็นตัวกลาง หลุมเจาะในอ่าวไทย โดยทั่วไปจะแบ่งเป็น ๓ ช่วงความลึก คือ ความลึก ๑,๐๐๐ ฟุต (๐.๓ กิโลเมตร) ความลึก ๕,๕๐๐ ฟุต (๑.๗ กิโลเมตร) และความลึก ๘,๐๐๐ ฟุต (๒.๔ กิโลเมตร) การเจาะหลุมช่วงบน และช่วงกลางใช้น้ำโคลนที่มีน้ำทะเลเป็นองค์ประกอบหลัก โดยในช่วงนี้จะมีการปล่อย ทั้งเศษหินและน้ำโคลนลงสู่ทะเล ส่วนการเจาะหลุมช่วงล่างใช้น้ำโคลนที่มีสารสังเคราะห์ กลุ่มพาราฟินเป็นองค์ประกอบหลัก ในช่วงนี้จะมีการแยกน้ำโคลนออกจากเศษหินเพื่อนำ น้ำโคลนกลับมาใช้ใหม่และปล่อยเฉพาะเศษหินลงสู่ทะเล และเมื่อเจาะหลุมถึงระดับ ความลึกที่กำหนดจะทำการหยุดขุดหลุมสำรวจ (บันทึกข้อมูลสำรวจ) หรืออาจทดสอบหลุม ในกรณีที่มีความเหมาะสม



เมื่อดำเนินการเจาะสำรวจแล้วเสร็จ จะทำการปิดหลุมเพื่อป้องกันการรั่วไหลของปิโตรเลียม แล้วจึงเคลื่อนย้ายแท่นเจาะออกจากพื้นที่



ในขั้นตอนการเจาะหลุมสำรวจมีข้อที่ผู้รับสัมปทานพึงต้องระมัดระวัง หรือต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น ได้แก่

- ผลกระทบจากเศษหิน ตะกอน และน้ำโคลน ต้องออกแบบ หลุมเจาะให้เหมาะสมเพื่อลดปริมาณเศษหินและน้ำโคลน ต้องประเมินทิศทางและระยะ การแพร่กระจายของเศษหินด้วยแบบจำลองโดยต้องมั่นใจว่าจะไม่แพร่กระจายไปถึง แหล่งรับผลกระทบที่มีความอ่อนไหว เช่น ปะการัง หญ้าทะเล การเจาะหลุมที่อยู่ใกล้ฝั่ง หรือแหล่งรับผลกระทบที่อ่อนไหวต้องนำเศษหินจากการเจาะช่วงกลางและช่วงล่าง ไปกำจัดบนฝั่ง ห้ามใช้น้ำโคลนที่มีความเป็นพิษร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม น้ำโคลนชนิดที่ใช้สาร สังกะสีเป็นองค์ประกอบหลัก แม้จะมีความเป็นพิษต่ำและย่อยสลายได้ตามธรรมชาติ แต่จะต้องแยกออกจากเศษหินโดยให้มีปริมาณที่ติดไปกับเศษหินน้อยที่สุดก่อนปล่อยเศษหิน ลงสู่ทะเล

- ผลกระทบจากของเสียที่เกิดจากเรือและแท่นเจาะ ต้องคัดแยก ของเสียเพื่อนำไปจัดการอย่างเหมาะสม โดยแบ่งเป็น ขยะมูลฝอยทั่วไปและของเสีย อันตราย และต้องจัดให้บริษัทที่ได้รับอนุญาตในการจัดการของเสียจากกรมโรงงาน อุตสาหกรรมดำเนินการจัดเก็บ ขนส่ง และนำของเสียอันตรายไปกำจัดตามกฎหมาย

- ผลกระทบจากการใช้พื้นที่ในการสำรวจ ต้องแจ้งกำหนดการ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบทราบล่วงหน้าอย่างน้อย ๑ เดือน ก่อนการดำเนินงาน และหากต้องรื้อถอนหรือทำความเสียหายต่ออุปกรณ์ประมง จะต้อง แจ้งให้ชาวประมงทราบและทำความตกลงค่าชดเชยก่อน โดยผ่านทางสมาคมประมง และมีเจ้าหน้าที่กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติร่วมด้วย

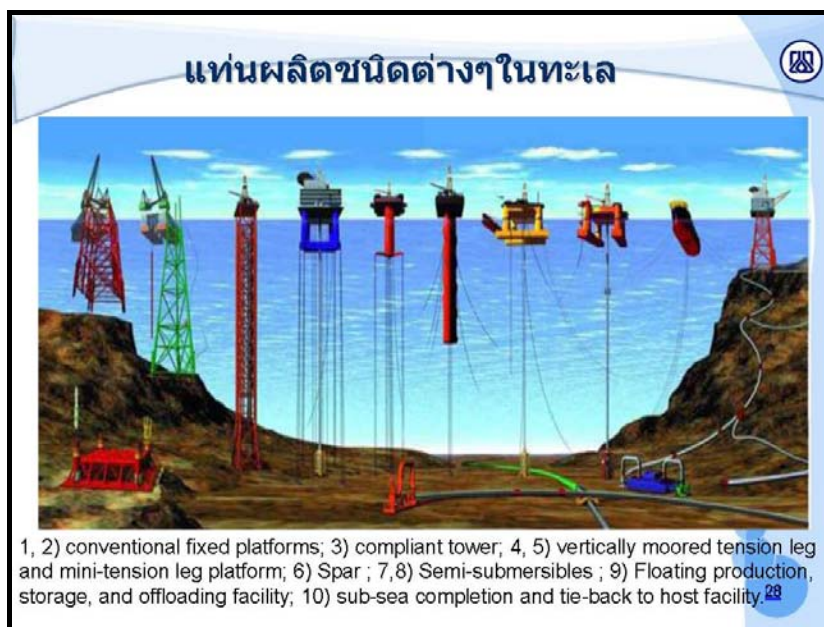
- ผลกระทบจากการเก็บและการใช้สารเคมี ต้องจัดเก็บสารเคมี และสารอันตรายต่างๆ อย่างถูกต้องตามวิธีมาตรฐาน มีภาชนะรองรับและป้องกันการรั่วไหล และต้องบำรุงรักษาและตรวจสอบอุปกรณ์และระบบควบคุมต่างๆ อย่างสม่ำเสมอ

- ผลกระทบจากการเกิดปิโตรเลียมรั่วไหลจากหลุมเจาะ ต้องติดตั้ง อุปกรณ์ป้องกันการพลุ่ง (Blowout Preventer, BOP) และสำหรับโครงการสำรวจ น้ำมัน จะต้องประเมินความเสี่ยงและคาดการณ์ทิศทางและระยะเวลาในการเคลื่อนที่ของ คราบน้ำมันโดยใช้แบบจำลอง เพื่อกำหนดแผนรองรับที่เหมาะสมเป็นการเฉพาะสำหรับ แต่ละโครงการ

นอกจากมาตรการในการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่างๆ ดังกล่าวแล้ว ผู้รับสัมปทานยังต้องดำเนินการตามมาตรการติดตามตรวจสอบดังต่อไปนี้ด้วย

- การปล่อยเศษหิน ตะกอน และน้ำโคลน ต้องตรวจวัดปริมาณ โลหะหนักในเศษหินก่อนปล่อยลงสู่ทะเล ต้องตรวจสอบคุณภาพน้ำทะเลภายหลังการเจาะ เพื่อให้มั่นใจว่ากลับคืนสู่สภาพเดิม โดยเฉพาะความขุ่น ต้องตรวจสอบความหลากหลาย และความอุดมสมบูรณ์ของแพลงก์ตอนและสัตว์น้ำวัยอ่อน และต้องตรวจสอบคุณภาพ ตะกอนพื้นท้องทะเล รวมทั้งความหลากหลายและความอุดมสมบูรณ์ของสัตว์หน้าดิน
- การใช้พื้นที่ในการเจาะสำรวจ ต้องมีการบันทึกข้อร้องเรียนของ ประชาชนไว้
- การเก็บและการใช้สารเคมีและการเกิดปิโตรเลียมรั่วไหลจาก หลุมเจาะ ต้องบันทึกการเกิดอุบัติเหตุ และเหตุการณ์ต่างๆ ไว้

(๓) การพัฒนาและผลิตปิโตรเลียม ผู้รับสัมปทานต้องจัดทำรายงาน ศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และต้องได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อน เริ่มดำเนินการซึ่งกิจกรรมที่ต้องดำเนินการในขั้นตอนนี้ ได้แก่ การสำรวจสภาพพื้นทะเล การขนส่ง และการติดตั้งแท่นและท่อสำหรับการเจาะหลุมผลิตและการผลิตปิโตรเลียม



เมื่อติดตั้งโครงสร้างต่างๆ เรียบร้อยแล้ว จึงจะมีการดำเนินการเจาะหลุมผลิตปิโตรเลียม โดยมีหลักการดำเนินการเช่นเดียวกับการเจาะหลุมสำรวจ เพียงแต่หลังจากทำการเจาะเสร็จแล้วจะไม่ปิดหลุมหรือสละหลุม แต่จะทำการเชื่อมต่อเข้ากับระบบการผลิตปิโตรเลียม จากนั้นแท่นเจาะจะถูกเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่

[illegible]

สำหรับกิจกรรมในขั้นตอนการพัฒนาและผลิตปิโตรเลียมมีบางส่วนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบเช่นเดียวกับการเจาะหลุมสำรวจ ได้แก่ การใช้พื้นที่ในการติดตั้งแท่นต่างๆ และท่อที่อาจเกิดผลกระทบต่อหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น รวมทั้งชาวประมง การเจาะหลุมผลิตที่อาจเกิดผลกระทบจากเศษหิน ตะกอน และน้ำโคลน การใช้แท่นต่างๆ และเรือที่อาจเกิดผลกระทบจากขยะมูลฝอย และของเสียอันตราย การจัดเก็บและการใช้สารเคมีซึ่งอาจเกิดการรั่วไหล ซึ่งผลกระทบดังกล่าวก็มีมาตรการป้องกันและแก้ไขในลักษณะเดียวกับผลกระทบที่เกิดจากการเจาะหลุมสำรวจที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม มีผลกระทบจากกิจกรรมในขั้นตอนการพัฒนาและผลิตปิโตรเลียมที่จำเป็นต้องได้รับการป้องกันและแก้ไขเป็นการเฉพาะ เช่น ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากน้ำที่เกิดจากกระบวนการผลิตนั้น ผู้รับสัมปทานจะต้องดำเนินการบำบัดให้เป็นไปตามที่กำหนดใน EIA และอัดกลับลงสู่หลุมปิโตรเลียมที่ทำการผลิตหมดแล้ว โดยไม่มีการปล่อยสู่ทะเล หรือผลกระทบที่อาจเกิดจากน้ำมันรั่วไหลจากหลุมผลิตท่อส่งปิโตรเลียมหรือเรือบรรทุกปิโตรเลียม ผู้สัมปทานต้องติดตั้งอุปกรณ์ป้องกันการพลุ่ง (BOP) ต้องมีการบำรุงรักษาตรวจสอบอุปกรณ์และระบบควบคุมต่างๆ ของเรือหรือแท่นผลิตเรือบรรทุกปิโตรเลียม หรือท่อส่งปิโตรเลียมอยู่เป็นประจำ รวมทั้งอบรมพนักงานให้ปฏิบัติงานด้วยความปลอดภัยโดยเฉพาะระหว่างการทำงานขนถ่ายน้ำมันดิบ นอกจากนี้ ยังต้องประเมินความเสี่ยงในการเกิดการรั่วไหล คาดการณ์ทิศทางและระยะเวลาในการเคลื่อนที่ของคราบน้ำมันโดยใช้แบบจำลอง เพื่อกำหนดแผนรองรับที่เหมาะสมเป็นการเฉพาะสำหรับแต่ละโครงการ และซักซ้อมการปฏิบัติตามระยะเวลาที่กำหนด ส่วนการเผาไหม้เชื้อเพลิงและการรั่วซึมที่อาจก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศนั้น ผู้รับสัมปทานต้องจัดการตามวิธีประกอบกิจการปิโตรเลียมที่ดีและที่กฎหมายกำหนด

สำหรับมาตรการติดตามตรวจสอบที่ผู้รับสัมปทานต้องดำเนินการนั้น ก็มีแนวทางในการทำงานเกี่ยวกับการเจาะหลุมสำรวจ โดยเฉพาะควรเน้นในเรื่องการตรวจสอบคุณภาพน้ำทะเล และการตรวจวัดปริมาณสารปรอทและสารหนูในเนื้อเยื่อปลาเพิ่มเติมด้วย

ผู้อภิปรายเห็นว่า ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในทะเลอาจมีที่มาจากมูลเหตุอย่างน้อย ๓ ประการ ประการแรก ความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากรหรือพื้นที่ในทะเล เช่น พื้นที่สำรวจด้วยวิธีวัดคลื่นไหวสะเทือน พื้นที่เขตปลอดภัยในรัศมี ๕๐๐ เมตร จากแท่น หรือพื้นที่ปิดอ่าว หรือพื้นที่ห้ามทำการประมงบางชนิด ประการที่สอง ความกังวลต่อปัญหาการรั่วไหลของน้ำมัน เช่น ในกรณีที่โครงการที่อยู่ใกล้ชายฝั่งหรือแหล่งท่องเที่ยวที่มีความสำคัญ หรืออาจต้องการให้มีการรับประกันความเสียหาย

ที่อาจเกิดขึ้น และประการที่สาม ความต้องการได้รับการชดเชยจากผลกระทบ เช่น ค่าชดเชยจากผลกระทบโดยตรง หรือการเสียโอกาสในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

(๔) การขนส่งปิโตรเลียม (ขั้นตอนการขนส่งปิโตรเลียมอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้หลายประการ ซึ่งผู้อภิปรายได้กล่าวรวมไว้ในเนื้อหาข้างต้นแล้ว)

(๕) การรื้อถอนสิ่งติดตั้ง (แม้ว่าการดำเนินการในขั้นตอนการรื้อถอนสิ่งติดตั้งที่ใช้สำหรับการผลิตปิโตรเลียมภายหลังจากการผลิตปิโตรเลียมได้สิ้นสุดลง อาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้หลายประการ แต่เนื่องจากข้อจำกัดของระยะเวลาการสัมมนา ผู้อภิปรายมิได้นำเสนอรายละเอียดในเรื่องดังกล่าว)



การสัมมนา เรื่อง คดีปกครองด้านพลังงาน

การสัมมนาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม คณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม และคณะกรรมการด้านข้อมูลข่าวสารและประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้มีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับคดีปกครองด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม โดยใช้ข้อมูลพื้นฐานจากคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองที่เสร็จเด็ดขาดแล้ว และใช้แนวความคิดทางทฤษฎี ตลอดจนองค์ความรู้ที่ได้รับจากการสัมมนา การอภิปราย และการดูงานภายในประเทศมาประกอบการพิจารณา





การสัมมนาได้แบ่งผู้เข้าร่วมสัมมนาออกเป็น ๓ กลุ่ม กลุ่มแรก อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ^๑ กลุ่มที่สอง อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับถ่านหิน ลิกไนท์ และแร่อื่นๆ^๒

^๑ ผู้ร่วมอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย นายสุชาติ มงคลเลิศพล ที่ปรึกษา นายภานุพันธ์ ชัยรัตน์ หัวหน้ากลุ่ม นายเทอดพงศ์ คงจันทร์ เลขานุการกลุ่ม นางสาวรัชดาพร นิ่มพงษ์ศักดิ์ ผู้ช่วยเลขานุการกลุ่ม นายวชิระ ขอบแต่ง นายประพจน์ คล้ายสุบรรณ นายไพรัช โตสวัสดิ์ นายศรัณยู โพธิ์รัชตางกูร ผู้อำนวยการสำนักประธานศาลปกครองสูงสุด (นายภักพล โลหะกุลวิช) นางสาวกลินแก้ว นพวงศ์ ณ อยุธยา นางสาวกรรณิกา สุทธิประสิทธิ์ นางสาวเพ็ญภา พจมานะวงศ์ นายเจษฎา พรโชชา นายกิตติพัฒน์ ผลพุกษ์ และนางสาวสุพรรณิ วงศ์แก้ว สมาชิกกลุ่ม

^๒ ผู้ร่วมอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย นายพรชัย มนัสศิริเพ็ญ ที่ปรึกษา นายไพศาล บุญเกิด หัวหน้ากลุ่ม นายวิรัช ร่วมพงษ์พัฒนะ เลขานุการกลุ่ม นายธนวิธ โชติรัตน์ ผู้ช่วยเลขานุการกลุ่ม นายสมุธ เตียวอัครเศร นายประเวศ รักษพล นายสรศักดิ์ มไหศิริโยดม นายสุรพันธ์ บุรานนท์ นางวัลลภัตม์ เสวตรุนทร์ นายเจตน์ สดวรสีลพร นางสาวพัชราภรณ์ ศิริวิมลกุล นายณัฐพล ลือสิงหนาท นายเชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์ นายสุชาติ วงศ์สินนาค และนางรุ่งทิพย์ สุราฤทธิ์ สมาชิกกลุ่ม

และกลุ่มที่สาม อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับไฟฟ้า^๓ ซึ่งการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของแต่ละกลุ่ม มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

กลุ่มที่หนึ่ง คดีปกครองเกี่ยวกับน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ *



กลุ่มนี้ได้กำหนดประเด็นการสนทนาเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดีเรื่องผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

^๓ ผู้ร่วมอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มนี้ ประกอบด้วย นายไพโรจน์ มินเด็น ที่ปรึกษา นายวุฒิชัย แสงสำราญ หัวหน้ากลุ่ม นางอังคณา เสถางทอง เลขานุการกลุ่ม นางสาวสุทศยา สุขเหลือ ผู้ช่วยเลขานุการกลุ่ม นายชาชีวิตน์ ศรีแก้ว นายสันต์ เทียวตระกูล นายประยูร ปรีดา ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ (นายยงยุทธ อนุกุล) ผู้อำนวยการสำนักประชาสัมพันธ์ (นายประพัฒน์ ต้นสุวรรณนนท์) นายมานิช นามเดช นางสาวประภาพรพรณ ภูษิตมงคลโชติ นายวัชร เพชรพรหมศร นายชาญวิทย์ ชัยกันย์ นางสาวภาสินี ชูอรุณ และนางสาวนาตาชา วศินดิกล สมาชิกกลุ่ม

* สรุปโดยนายเทอดพงศ์ คงจันทร์ ตุลาการศาลปกครองกลาง และนางสาวรัชดาพร นิมพงษ์ศักดิ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

กลุ่มได้พิจารณาจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๕๓ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๓/๒๕๕๐ แล้วเห็นว่า ศาลได้วางหลักในเรื่องการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีการฟ้องคดีเกี่ยวกับพลังงานไว้ในความหมายของ “ผู้เดือดร้อนเสียหายอย่างกว้าง” หมายถึงว่าสิทธินั้นแม้จะได้รับการกระทบกระเทือนแต่เพียงเล็กน้อย ผู้ฟ้องคดีก็สามารถนำมาฟ้องคดีต่อศาลได้ โดยในกลุ่มเห็นว่าเรื่องสิทธิการฟ้องคดีต่อศาลต้องพิจารณาในลักษณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนรวมด้วย มิใช่จะพิจารณาตีความโดยเคร่งครัดเฉพาะตัวผู้ฟ้องคดีเท่านั้น อาทิเช่น กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของกลุ่มผู้ประกอบการค้าปลีก ซึ่งมาฟ้องขอให้ระงับการดำเนินการจัดตั้งห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ โดยอ้างว่ากระทบต่อวิถีชีวิตชุมชนและการประกอบการค้าของผู้ค้ารายย่อยเหล่านั้น แต่ศาลปกครองสูงสุดได้ตีความการเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในลักษณะเคร่งครัดเกินไป โดยเอาหลักเรื่องรายได้ทางเศรษฐกิจมาเป็นตัวกำหนดว่ากลุ่มผู้ฟ้องคดีเหล่านั้นมีร้านค้าที่ตั้งอยู่ห่างจากห้างค้าปลีกขนาดใหญ่ จึงไม่อาจที่จะได้รับผลกระทบในเรื่องทางการค้าได้ ซึ่งความเสียหายทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีที่ประกอบการการค้าปลีกคาดการณ์เอาเอง ซึ่งทางกลุ่มเห็นว่ากรณีเช่นนี้ต้องพิจารณาจากวิถีชุมชนมาประกอบด้วยว่าการที่มีห้างค้าปลีกขนาดใหญ่เหล่านั้นมาตั้งในชุมชนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมด้วยหรือไม่ เนื่องจากการขนส่งสินค้าจะต้องมีการใช้เสียงที่ดัง หรือมีขยะที่เพิ่มมากขึ้น หรือรถที่วิ่งขนส่งสินค้าผ่านชุมชนอย่างต่อเนื่องจะรบกวนการดำรงชีพโดยปกติสุขของประชาชนเหล่านั้น ซึ่งประเด็นเหล่านี้ล้วนเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการกระทบกระเทือนต่อสิทธิที่หากมีประเด็นข้อพิพาทเกิดขึ้นบุคคลเหล่านั้นสามารถนำมาฟ้องคดีได้ทั้งสิ้นจึงเป็นกรณีที่ศาลในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะต้องคำนึงถึงและควรจะนำมาพิจารณาเพื่อประกอบการรับฟ้องได้

ประเด็นที่สอง ประเด็นเกี่ยวกับการมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา

กลุ่มได้พิจารณาจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๒ ระหว่างสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๓๖ คน กับคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๘ คน ในคดีมาตาปุด และมีความเห็นว่า โดยที่คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับส่วนรวม มีผลกระทบเป็นวงกว้าง และมีความเร่งด่วนในการพิจารณาคดีเป็นอย่างสูง และบางกรณีอาจจำเป็นต้องมีคำสั่งคุ้มครอง

ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนรวมนั้น จึงมีประเด็นว่ากรณีที่ศาลออกคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น เหมาะสมหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมฝ่ายข้างมากของกลุ่มเห็นว่า ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้แบ่งการกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา ออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง กรณีเช่นนี้ศาลต้องมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ตรงกับรูปเรื่องคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดี และกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีห้ามกระทำการ หรือละเลยล่าช้า หรือละเมิด หรือสัญญาทางปกครอง กรณีเช่นนี้ศาลจะต้องใช้การบรรเทาทุกข์ชั่วคราวเพื่อให้ตรงกับรูปเรื่องคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อบทกฎหมายได้มีการจำแนกการใช้วิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลไว้ตรงตามรูปเรื่องดังกล่าวแล้ว ศาลจึงต้องพิจารณาประเด็นแห่งคดีให้ชัดเพื่อจะได้ใช้คำสั่งวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด

ส่วนปัญหาเรื่องการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง แต่อาจมีความล่าช้าในการออกคำสั่งเนื่องจากต้องให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เสียก่อน ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมที่ต้องมีคำสั่งโดยรวดเร็ว นั้น กลุ่มมีความเห็นว่า หลักกฎหมายเรื่องการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น มีการแบ่งวิธีการคุ้มครองที่ถูกต้องตามแนวคิดทางกฎหมายแล้ว โดยการออกคำสั่งทางปกครองหรือการออกกฎของฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครอง โดยเฉพาะกฎนั้นมีผลบังคับในลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรอง ดังนั้นการที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับซึ่งมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวได้จะต้องมีคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ทั้งนี้เพื่อเป็นการถ่วงดุลให้การออกคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นเป็นไปด้วยความละเอียดรอบคอบ กรณีจะต่างจากการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวที่เป็นการสั่งคุ้มครองผู้ฟ้องคดีจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของรัฐที่มีมูลว่าน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงไม่จำเป็นจะต้องจัดให้มีการจัดทำคำแถลงการณ์เสมอไป นอกจากนั้นคดีสิ่งแวดล้อมที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ถ้าองค์กรคณะที่ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณา

ที่เหมาะสมรวดเร็ว เช่น อาจจัดให้ตุลาการผู้แถลงคดีได้ทราบข้อเท็จจริงไปพร้อมกับองค์คณะ หรือให้ตุลาการผู้แถลงคดีเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะไว้ก่อน แล้วจึงไปจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์เป็นหนังสือประกอบในภายหลัง ก็จะไม่ทำให้การพิจารณามีคำสั่งตุลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองล่าช้า ดังนั้น เสียงข้างมากของกลุ่มจึงมีความเห็นว่า กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณามีคำสั่งกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพาทในคดีสิ่งแวดล้อมมีความเหมาะสมแล้ว อย่างไรก็ตามหากมีข้อขัดข้องใดที่เห็นว่าวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพาทอาจจะไม่เหมาะสมกับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ก็อาจจะดำเนินการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายและระเบียบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ให้เหมาะสมในโอกาสต่อไปได้

กลุ่มที่สอง คดีปกครองเกี่ยวกับถ่านหิน ถิกไนท์ และแร่อื่นๆ*



* สรุปรวโดยนายวิรัช ร่วมพงษ์พัฒนะ ตุลาการศาลปกครองกลาง และนายธนวิช โชติรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

กลุ่มนี้ได้กำหนดประเด็นการอภิปรายแสดงความคิดเห็นในเรื่องเกี่ยวกับ ถ่านหิน ลิกไนท์ และแร่อื่นๆ เป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาลและเงื่อนไข การฟ้องคดี

กลุ่มเห็นว่า คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๑/๒๕๕๓ เป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยวางหลักกฎหมายไว้น่าสนใจ กล่าวคือในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการเตรียมการทำเหมืองแร่ ถ่านหินลิกไนท์ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยกคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ของผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นกฎหมายเฉพาะมิได้มีการกำหนด ขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์คำสั่งไว้เป็นการเฉพาะ กรณีดังกล่าวจึงต้องอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ระบุในคำสั่งนั้นว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะได้แย้งคำสั่งให้ฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งนั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมิได้ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อนจึงเป็นผลมาจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า สามารถฟ้องคดี ต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน หากศาลนำมาเป็นเหตุในการไม่รับคำฟ้อง ไว้พิจารณาจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง

จากกรณีตัวอย่างหากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในการพิจารณา ตรวจรับคำฟ้อง ศาลก็อาจจะพิจารณาโดยไม่เคร่งครัดนักในเรื่องเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี ต่อศาลปกครอง โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะประกอบด้วย เช่น กรณีการฟ้องเกี่ยวกับ คำสั่งทางปกครองบางกรณีถ้าต้องรอให้ไปอุทธรณ์ต่อผู้ออกคำสั่งตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เช่น การทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น ก็อาจจะทำให้เยียวความเสียหายไม่ทันการ แต่ทั้งนี้ ก็ควรจะต้องดูลักษณะของข้อพิพาทด้วยการเยียวจะทำได้ทันหรือไม่ หรือคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น กรณีปะเรือใกล้จะพังอยู่แล้ว จะต้องให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรีบเสียหายไปร้องขอต่อหน่วยงานก่อน รวมทั้งต้องรอให้พ้น ๙๐ วันก่อนจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลศาลปกครองได้ ก็อาจจะเยียว ความเดือดร้อนเสียหายไม่ได้หรือไม่ทันการ

ประเด็นที่สอง ประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาของคำพิพากษา

กลุ่มเห็นว่า มีคดีตัวอย่างที่นำมาอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นรวม ๒ คดี ได้แก่

คดีตัวอย่างที่ ๑ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่

อ.๓๓๓/๒๕๕๙

คดีนี้เป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) มีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรเหมืองแร่ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากคณะกรรมการขานาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้วมีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในโครงการทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูนในพื้นที่เกาะสมุย (อุตสาหกรรมการก่อสร้าง) ของผู้ฟ้องคดี เพราะมีผลกระทบต่อการท่องเที่ยวและกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีซึ่งเคยเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการระเบิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐในบริเวณดังกล่าวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เห็นว่า การไม่อนุญาตเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและศิลปกรรมมีความเห็นไม่สมควรให้ทำเหมืองแร่ในบริเวณเกาะสมุยโดยมีเหตุผลในด้านผลกระทบสิ่งแวดล้อมสนับสนุนหลายประการ ประกอบกับได้พิจารณาถึงผังเมืองรวมในท้องที่ดังกล่าวซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการยื่นและพิจารณาคำขอประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี ที่กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ย่อมแสดงให้เห็นว่าบริเวณนั้นไม่เหมาะสมให้มีการทำเหมืองหิน จากข้อมูลดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าบริเวณพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอประทานบัตรนั้น ไม่อาจจัดให้มีการทำเหมืองแร่หินได้ ในการพิจารณาออกประทานบัตรให้นั้นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ด้วยเหตุนี้ แม้จะปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบพื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรแล้วเห็นว่าเหมาะสมที่จะทำเหมืองหิน และรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีได้พยายามวางมาตรการป้องกันเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วก็ตาม แต่ก็เห็นได้ว่าอย่างน้อยที่สุดย่อมส่งผลให้สูญเสียภูเขาไปอย่างถาวร อันจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของเกาะสมุย และเมื่อคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทำเหมืองซึ่งมีเพียงทำให้หินที่ใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้างหาได้ง่ายและราคาถูก ย่อมไม่อาจเทียบได้กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สภาพแวดล้อมของเกาะสมุย ดังนั้น การที่คณะกรรมการขานาญการมีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

กลุ่มเห็นว่า คดีนี้เป็นตัวอย่างที่ดีสำหรับคดีสิ่งแวดล้อมที่ศาลวินิจฉัยถึงการใช้ดุลพินิจ หรือการออกมาตรการใดๆ ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การศึกษารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งจะต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบและความเสียหายที่ปัจเจกชนได้รับกับประโยชน์สาธารณะที่จะต้องสูญเสียไป โดยยึดหลักว่า แม้ว่าการใช้ดุลพินิจหรือมาตรการนั้นจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนอยู่บ้างก็ตาม แต่ถ้าความเสียหายที่ปัจเจกชนได้รับเบาบางกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ การใช้ดุลพินิจหรือมาตรการนั้นก็ถือว่าชอบด้วยกฎหมาย

คดีตัวอย่างที่ ๒ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขแดงที่ ๔๑๕/๒๕๕๐

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีที่ ๗ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ ยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นแก้ไขคำพิพากษาโดยเพิ่มเติมในส่วนของการรักษาพยาบาลเป็นการรักษาพยาบาลในอนาคตบางส่วนที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาของผู้ฟ้องคดีแต่ละราย และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการตรวจเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วยของผู้ฟ้องคดีแต่ละราย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกคำร้องผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าอุทธรณ์ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าตรวจเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วยและการรักษาพยาบาลในอนาคตจนกว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจะมีสุขภาพอนามัยเป็นปกติโดยวิธีการจัดตั้งกองทุนเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ามีสิทธิเบิกจ่ายเมื่อต้องเสียค่าใช้จ่ายและการรักษาพยาบาลที่เกี่ยวข้องตามความเป็นจริงในอนาคต ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การรักษาพยาบาลในอนาคตที่ศาลปกครองจะแก้ไขให้ได้ ต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษากำหนดไว้แล้ว แต่มีข้อมูลเพิ่มเติมและมีความจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพิ่มขึ้น ศาลปกครองจึงจะกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายในเวลาสองปี เมื่อค่าเสียหายตามคำขอในคำอุทธรณ์อ้างว่าการรักษาพยาบาลในอนาคตของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนดังกล่าวเป็นการรักษาพยาบาลในอนาคตที่กล่าวอ้างขึ้นมาใหม่ ไม่มีฐานค่าเสียหายที่ศาลปกครองได้กำหนดไว้เดิม โดยศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีเดิมไม่กำหนดการรักษาพยาบาลในส่วนนี้ให้ การรักษาพยาบาลในอนาคตในส่วนนี้จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองจะกำหนดให้ได้

กลุ่มเห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีฟ้องเรียกค่าเสียหายในอนาคตโดยมีข้อสังเกตดังนี้

(๑) คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้ชดใช้ค่าเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีแต่ละรายไปแล้ว แต่ค่าเสียหายในอนาคตให้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาไว้ภายในกำหนดสองปี และเมื่อครบสองปีแล้วศาลจะสงวนสิทธิต่อไปอีกสองปี หรือสงวนสิทธิไปเรื่อยๆ ได้หรือไม่

(๒) ตามข้อ (๑) เมื่อครบสองปีที่สงวนสิทธิไว้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจะนำคดีมาฟ้องใหม่ได้หรือไม่ มีเหตุจำเป็นหรือไม่

(๓) ค่าเสียหายในอนาคตศาลจะกำหนดค่าบังคับโดยตรงกับเอกชนได้หรือไม่ เนื่องจากในคดีสิ่งแวดล้อมจะต้องมีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็วทันการ

(๔) การพิจารณาเรียกค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม การรับฟังข้อเท็จจริงของศาลเป็นเรื่องสำคัญ การใช้ระบบไต่สวนจึงมีความเหมาะสม

(๕) แนวความคิดเกี่ยวกับค่าเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องเข้าไปแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบก่อนแล้วจึงไปไล่เบี้ยกับผู้ก่อความเสียหาย แต่ก็อาจจะมีปัญหาว่ากฎหมายในปัจจุบันยังพัฒนาไปไม่ทันกับคดีพิพาทที่เกิดขึ้น

(๖) การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยศาลต่างระบบกันจะเกิดปัญหาต่างคนต่างทำ ซึ่งจะทำให้เกิดความลักลั่นในเรื่องการกำหนดค่าเสียหาย

(๗) ในคดีสิ่งแวดล้อมไม่เพียงแต่มีเรื่องค่าเสียหายเท่านั้น อาจมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่ง กฎ เป็นต้น จึงต้องมีหน่วยงานทางปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องแทบทุกกรณี การให้ศาลปกครองตัดสินคดีสิ่งแวดล้อมจึงน่าจะมีความเหมาะสม

กลุ่มที่สาม คดีปกครองเกี่ยวกับไฟฟ้า*



กลุ่มได้กำหนดประเด็นการอภิปรายแสดงความคิดเห็นโดยแยกตามรายคดีต่าง ๆ สรุปดังนี้

หมายเลขคดี	ประเด็นที่พิพาท/คำขอ	ประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	ประเด็นเกี่ยวกับวิธีพิจารณา
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๕๓	(๑) การออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายไฟที่แพงขึ้น (๒) ผู้ฟ้องคดีขอให้ออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้ครบถ้วน	หากผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องโดยยึดโยงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ศาลจะตีความในเรื่องผู้เสียหายได้กว้างขึ้น	(๑) ศาลวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมิได้มีนิติสัมพันธ์ใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการยื่นขอใบอนุญาต จึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี กลุ่มเห็นว่าศาลควรจะได้สอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหาย

* สรุปโดยนางอังคณา เสางทอง ตุลาการศาลปกครองกลาง และนางสาวสุทธยา สุขเหลือ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครองกลาง

หมายเลขคดี	ประเด็นที่พิพาท/คำขอ	ประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	ประเด็นเกี่ยวกับวิธีพิจารณา
			(๒) การออกกฎหมายลำดับรองเป็นนโยบายขึ้นอยู่กับความพร้อมของฝ่ายบริหาร
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๗/๒๕๕๔ (มาตรการชั่วคราว)	ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ระงับการตอกเสาเข็มเพื่อสร้างเสาไฟฟ้าใกล้บ้านผู้ฟ้องคดี	-	ควรใช้เกณฑ์ในการพิจารณา คำขอกำหนดมาตรการชั่วคราวโดยพิจารณา ดังนี้ (๑) ใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ เป็นการกระทำซ้ำหรือกระทำละเมิดต่อไป (๒) พิจารณาเรื่องการบริการสาธารณะ หากให้หยุดก่อสร้างจะเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ <u>ข้อสังเกต</u> หากเป็นคดีสิ่งแวดล้อมไม่ควรพิจารณาเรื่องการขัดขวางการบริการสาธารณะเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักในเรื่องผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้างด้วย
คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ ๘๘/๒๕๕๑	ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายการปักเสาพาดสาย ดังนี้ (๑) ค่าเสียหายจากการที่หลังคาบ้านผิรุ่ย	(๑) การปักเสาพาดสายมีผลต่อภูมิทัศน์ (๒) ผลกระทบต่อการแผ่รังสีจากสายไฟฟ้าแรงสูง	(๑) การยินยอมของเจ้าของที่ดินให้ปักเสาพาดสายผ่านที่ดินไม่เป็นการกระทำละเมิด

หมายเลขคดี	ประเด็นที่พิพาท/คำขอ	ประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	ประเด็นเกี่ยวกับวิธีพิจารณา
	(๒) ค่าเสียประโยชน์จากการใช้ที่ดินปีละ ๒,๐๐๐ บาท จำนวน ๕ ปี เป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท (๓) ค่าเสียหายจากการไม่ได้รับค่าเช่าบ้าน (๔) ค่าเสียหายรายวัน		(๒) เมื่อครบระยะเวลาที่กำหนด เจ้าของที่ดินแจ้งให้รื้อถอนโดยใช้เวลา ๕๐ วัน หน่วยงานไม่รื้อถอนภายในกำหนดดังกล่าว ถือว่าเป็นการกระทำละเมิด (๓) ผู้ฟ้องคดีขอค่าเสียหาย ๕ ปี เป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท แต่ศาลเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเสียหายเพียง ๑ ปี แต่กำหนดค่าเสียหายให้ปีละ ๑๐,๐๐๐ บาท (๔) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้อำนาจตามกฎหมายในการปักเสาได้ แต่ต้องดำเนินการตามกฎหมายและใช้ค่าทดแทน
คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ๑๗๗๘/๒๕๔๘	ผู้ฟ้องคดีขอให้รื้อถอนเสาไฟฟ้าและสายไฟฟ้าแรงสูง หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้ชดใช้ค่าเสียหาย	(๑) การปักเสาพาดสายกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (๒) การขยายปรับปรุงระบบสายส่งจาก ๓๓ กิโลโวลต์ เป็น ๑๑๕ กิโลโวลต์ มี ประเด็น ที่ จะ ต้อง พิจารณาวามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (สภาพภูมิทัศน์) และผลกระทบต่อสุขภาพหรือไม่	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาครับโอนสิทธิในระบบสายส่งมาจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน จึงมีสิทธิที่จะดำเนินการขยายและปรับปรุงสายส่งในแนวเขตเดิมได้ โดยต้องจ่ายค่าทดแทนเพิ่มเติม

หมายเลขคดี	ประเด็นที่พิพาท/คำขอ	ประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	ประเด็นเกี่ยวกับวิธีพิจารณา
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๘/๒๕๕๓	ผู้ฟ้องคดีขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงจุดตั้งเสาไฟฟ้าแรงสูง หากไม่สามารถดำเนินการย้ายได้ให้ชดใช้ค่าเสียหาย	การปักเสาพาดสายกระทบต่อภูมิทัศน์ (มีกล่าวอ้างเฉพาะในศาลชั้นต้นเท่านั้น)	การที่ผู้ฟ้องคดีได้จดทะเบียนแบ่งที่ดินเป็น ๗ แปลง โดยแต่ละแปลงมีการถมดิน และหักแบ่งที่ดินไว้เป็นทางสาธารณะ จึงถือเป็นที่ดินประเภทบ้านมีใช้ที่ดินเกษตรกรรม แม้ที่ดินจะยังมีสภาพรกร้างว่างเปล่าก็ตาม
คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๕/๒๕๕๔	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีประกาศกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าไม่ชัดเจนเพียงพอว่าสิทธิของผู้ฟ้องคดีถูกระทบผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถยื่นอุทธรณ์ได้ภายในระยะเวลา จึงขอให้เพิกถอนหนังสือไม่รับอุทธรณ์	-	คำสั่งทางปกครองจะต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอ ประกาศของผู้ฟ้องคดีที่กำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าโดยระบุตำบลและแขวง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีทราบยังไม่ได้ แต่ต้องนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งโดยตรง มิใช่นับแต่วันที่มีการปิดประกาศดังกล่าว ณ สถานที่ราชการต่างๆ กรณี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลา
พิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๒/๒๕๕๒	ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคต่อมิเตอร์และจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ตามเดิม รวมทั้งชดใช้ค่าเสียหายจากการงดจ่ายกระแสไฟฟ้า	-	เจ้าของบ้านมีสิทธิที่จะขอให้ตัดฝากมิเตอร์เป็นการชั่วคราวได้ เพราะผู้เช่าหมดสัญญาเช่า เจ้าของบ้านไม่มีหน้าที่ใดๆ ที่จะต้องจัดให้บ้านเช่ามีไฟฟ้า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการต่อมิเตอร์และจ่ายกระแสไฟฟ้า จึงไม่เป็นการกระทำละเมิด

หมายเลขคดี	ประเด็นที่พิพาท/คำขอ	ประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม	ประเด็นเกี่ยวกับวิธีพิจารณา
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๘๗/๒๕๕๓	ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกแบบและปักเสาไฟหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแวดล้อมด้วยเสาไฟฟ้า ขอให้ย้ายเสาไฟฟ้างดังกล่าว	-	ศาลเห็นว่าการใช้อำนาจปักเสาไฟฟ้าแม้ว่าจะเป็น การ ดำ เนิน การ เพื่ อประโยชน์สาธารณะ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือประโยชน์ในทรัพย์สินของบุคคลอื่น คดีนี้การปักเสาไฟฟ้าทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกจำกัดมากขึ้นเนื่องจากแวดล้อมด้วยเสาไฟฟ้าและสายไฟฟ้าแรงสูง ประกอบกับมีที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีบริเวณใกล้เคียงและสามารถออกแบบปักเสาหน้าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีได้ การปักเสาน้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗๑/๒๕๕๑	การก่อสร้างสถานีไฟฟ้าย่อยซึ่งอาจมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้รื้อถอนอาคารสถานีไฟฟ้าย่อย	การก่อสร้างสถานีไฟฟ้าย่อยมีผลกระทบต่อภูมิทัศน์และมีผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย	(๑) อาคารสถานีโรงไฟฟ้าย่อยไม่ใช่โรงงานตามกฎหมายโรงงาน (๒) อาคารที่ใช้สำหรับราชการไม่ต้องยื่นขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร แต่ต้องยื่นแบบและอยู่ภายใต้เทศบัญญัติ

กลุ่มมีข้อสังเกตด้วยดังนี้

(๑) หากยังมีปัญหาการพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากสิ่งที่มีหรือไม่มี ในปัจจุบันศาลไทยยังไม่กำหนดค่าเสียหายให้ แต่ศาลในบางประเทศ เช่น ศาลญี่ปุ่น ถ้ายังพิสูจน์ไม่ได้ชัดเจนศาลอาจจะสงวนคำพิพากษาได้ ถ้าต่อมาพิสูจน์ได้ว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว

(๒) คดีปกครองเกี่ยวกับไฟฟ้า ยังเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์ของปัจเจกบุคคลซึ่งในอนาคตประเทศไทยจะต้องประสบกับปัญหาที่เกิดจากการผลิตไฟฟ้าอย่างไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ และอาจจะมีการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวกับโรงไฟฟ้ามากขึ้น ดังนั้น หากศาลปกครองมีองค์ความรู้ในการชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนในประเด็นเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าอย่างชัดเจนแล้ว ก็จะทำให้การทำงานของศาลปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

การศึกษาฐานงานการจัดการด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมในประเทศ

๑. การศึกษาฐานงานเกี่ยวกับการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังน้ำและพลังลม*

พลังงานไฟฟ้ามีความสำคัญและนับวันจะมีผลกระทบต่อการพัฒนาของประเทศไทยมากขึ้น โดยในปัจจุบันความต้องการใช้ไฟฟ้าของประเทศไทยเพิ่มสูงมากขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ ๑๐๐๐ เมกะวัตต์ จึงเป็นเรื่องจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการเตรียมความพร้อมในด้านการผลิตกระแสไฟฟ้าให้เพียงพอกับความต้องการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานแห่งใหม่ หรือการคิดค้นกระบวนการในการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยวิธีการที่จะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด

พลังงานส่วนใหญ่ที่ใช้กันในการผลิตกระแสไฟฟ้าในปัจจุบันนอกจากจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมไม่มากนักอยู่แล้ว มากกว่าครึ่งหนึ่งยังเป็นพลังงานที่ใช้แล้วหมดไป ทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจและตื่นตัวในการที่จะแก้ไขปัญหาการขาดแคลนพลังงานและส่งเสริมวิธีการประหยัดพลังงานในรูปแบบต่างๆ ควบคู่ไปกับการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานทดแทนอื่น เพื่อเป็นพลังงานทางเลือกในการผลิตกระแสไฟฟ้าในอนาคต ซึ่งพลังงานทดแทนที่วันนี้ต้องเป็นพลังงานทดแทนที่ใช้แล้วไม่หมดไป โดยพลังงานทดแทนที่ได้รับความนิยม คือ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม พลังงานน้ำ และพลังงานนิวเคลียร์ ซึ่งพลังงานทางเลือกเหล่านี้มีผลดีต่อสิ่งแวดล้อม เพราะมีปริมาณการปล่อยมลพิษขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศต่ำกว่าพลังงานเชื้อเพลิงประเภทคาร์บอนที่ใช้ในปัจจุบัน นอกจากนี้ บางประเภทยังมีต้นทุนการผลิตหรือการแปรรูปที่ต่ำมาก แต่ทั้งนี้การใช้พลังงานทดแทนเป็นเรื่องที่ต้องทำการศึกษาและเรียนรู้ให้ชัดเจนว่า การเลือกใช้พลังงานทดแทนประเภทใดที่จะก่อให้เกิดความคุ้มค่าในการลงทุนมากที่สุด^๑

แม้ว่าพลังงานไฟฟ้าเป็นพลังงานที่มีความสำคัญทั้งต่อการดำรงชีวิต การสร้างระบบเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า แต่โดยที่ระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้านั้นสามารถดำเนินการได้ในหลายรูปแบบ และมีทั้งข้อดีและข้อเสีย

* สรุปและเรียบเรียงโดยนายณัฐพล ลือสิงหนาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ

^๑ ยูพิน บุญพงษ์, กฎหมายกับพลังงานทดแทนในประเทศไทย, วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕, หน้า ๒๐.

แตกต่างกันไป จึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาว่าระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทนในรูปแบบใดที่สร้างผลกระทบทั้งต่อสิ่งมีชีวิต ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ประกอบกับในปัจจุบันรัฐได้กำหนดนโยบายให้มีการใช้พลังงานอย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพไม่ทำลายความสมดุลของธรรมชาติ และจะต้องจัดหาแหล่งพลังงานให้มีปริมาณเพียงพอกับความต้องการ โดยศึกษาเปรียบเทียบถึงข้อดีและข้อเสียในการนำเอาพลังงานทดแทนหรือพลังงานหมุนเวียนแต่ละประเภทมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้า^๒

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม จึงได้จัดให้มีการไปศึกษาดูงานระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังงานน้ำ ณ โรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา และศึกษาดูงานระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังงานลม ณ ระบบผลิตไฟฟ้ากังหันลมลำตะคอง บริเวณอ่างพักน้ำตอนบนโรงไฟฟ้าลำตะคอง อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งสถานที่ทั้งสองแห่งดังกล่าวนี้เป็นแหล่งผลิตไฟฟ้าเพื่อเสริมให้มีปริมาณเพียงพอต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าที่เพิ่มมากขึ้น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและเป็นระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังงานทดแทนที่ประสบผลสำเร็จแห่งหนึ่งของประเทศอีกด้วย คณะกรรมการฯ คาดว่าการเดินทางไปศึกษาดูงานในครั้งนี้จะช่วยให้ทราบถึงความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องมีระบบการผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังงานน้ำและพลังงานลม ตลอดจนทำให้ทราบถึงลักษณะของสถานที่ตั้ง ระบบการผลิตพลังงาน การควบคุม ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการระบบการผลิตดังกล่าว ทั้งยังเป็นโอกาสอันดีในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้ศึกษาดูงานกับผู้ปฏิบัติงานอีกด้วย

(๑) การผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังน้ำของโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา

น้ำเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญและมีความจำเป็นต่อการดำรงชีพของสิ่งมีชีวิตในโลก โดยทรัพยากรน้ำเป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นและสามารถหมุนเวียนนำมาใช้ได้เป็นวัฏจักรหมุนเวียนต่อเนื่องกันตลอดเวลาเรียกว่า “วัฏจักรน้ำ”^๓ ส่วนการนำทรัพยากรน้ำมาใช้ประโยชน์ในด้านการผลิตไฟฟ้าเพื่อทดแทนการใช้เชื้อเพลิงประเภทคาร์บอนจากซากพืชซากสัตว์นั้น แม้ว่าอาจเกิดปัญหาหรือมีผลกระทบต่อระบบนิเวศ

^๒ อานาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๐), หน้า ๖๓.

^๓ <http://web.ku.ac.th/schoolnet/snet6/envi2/subwater/subwater.htm>

สิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง แต่ด้วยปัญหาการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวของชุมชนเมือง และการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม ถ้าไม่มีการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับความต้องการใช้ปริมาณไฟฟ้าที่เพิ่มสูงขึ้นดังกล่าว ก็อาจก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคมได้ ดังนั้น การคำนึงถึงผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก็เป็นเรื่องจำเป็น แต่ทั้งนี้การคำนึงถึงสำคัญของปริมาณความต้องการใช้ไฟฟ้าก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจละเลยได้ จึงจำต้องเปรียบเทียบถึงประโยชน์ที่จะได้รับกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากโครงการ พร้อมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวควบคู่กันไปเสมอ

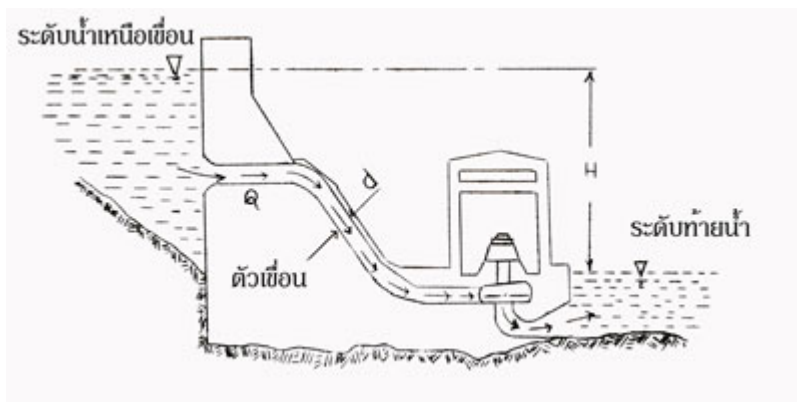
(๑.๑) การใช้พลังงานน้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้า

การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำเป็นวิธีการผลิตกระแสไฟฟ้าซึ่งอาศัยหลักการของการเคลื่อนที่ของน้ำจากที่สูงลงสู่ที่ต่ำ โดยรูปแบบที่คุ้นเคยก็คือการสร้างเขื่อนเก็บกักน้ำ ทำให้น้ำสะสมตัวเป็นอ่างเก็บน้ำ เมื่อมีความต้องการที่จะผลิตพลังงานไฟฟ้า เขื่อนจะเปิดประตูระบายน้ำจากอ่างเก็บน้ำลงสู่เบื้องล่าง โดยน้ำจะถูกปล่อยลงมาตามท่อไปยังอาคารโรงไฟฟ้าที่อยู่ต่ำกว่า ซึ่งขั้นตอนนี้สามารถควบคุมปริมาณการไหลของน้ำได้ตามต้องการ น้ำที่ปล่อยลงมาจะทำหน้าที่ผลักดันใบพัดของกังหันน้ำหมุนด้วยความเร็วสูงตามที่ต้องการ และเพลลาของเครื่องกังหันจะทำให้เพลลาของเครื่องกำเนิดไฟฟ้าหมุนและจะทำให้เครื่องกำเนิดไฟฟ้าหมุนจนเกิดการเหนี่ยวนำในเครื่องกำเนิดไฟฟ้าได้เป็นพลังงานไฟฟ้า

พลังงานศักย์ ⇒ พลังงานจลน์ ⇒ พลังงานกล ⇒ พลังงานไฟฟ้า
(Potential Energy) (Kinetic Energy) (Mechanical Energy) (Electrical Energy)

เขื่อน ⇒ ท่อส่งน้ำ ⇒ กังหันน้ำ ⇒ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า
(Dam) (Penstock) (Turbine) (Generator)

แผนภาพระบบการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานน้ำ



ภาพการเปลี่ยนแปลงสถานะพลังงานของน้ำจากพลังงานศักย์ เป็นพลังงานไฟฟ้า
โดยอาศัยความแตกต่างของระดับน้ำเหนือเขื่อน และท้ายเขื่อน
(ที่มา : <http://202.143.137.109/0538/ubolratana%20dam%209.htm>)

นอกจากเขื่อนจะผลิตกระแสไฟฟ้าจ่ายให้ระบบไฟฟ้าโดยตรงแล้ว เขื่อนยังสามารถใช้เป็นระบบเก็บไฟฟ้าได้ด้วย ระบบแบบนี้เรียกว่าระบบสูบน้ำกลับ (Pumped Storage Systems) ในยามที่ไม่มีความต้องการการใช้ไฟฟ้ามากนัก ระบบนี้จะใช้ไฟฟ้าเพื่อสูบน้ำจากแหล่งน้ำด้านล่างขึ้นไปเก็บไว้ที่อ่างเก็บน้ำด้านบน น้ำในส่วนนี้จะถูกปล่อยลงมาเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าอีกครั้งและจ่ายเข้าสู่ระบบไฟฟ้าในช่วงเวลาที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูง^๕

สำหรับโรงไฟฟ้าพลังน้ำของประเทศไทยแบ่งตามขนาดและการใช้งานได้เป็น ๔ ประเภท ดังนี้^๖

ประเภทแรก ได้แก่ โรงไฟฟ้าแบบมีน้ำไหลผ่านตลอดปี (Run-of-river Hydro Plant) โรงไฟฟ้าแบบนี้ไม่มีอ่างเก็บน้ำ โรงไฟฟ้าจะผลิตไฟฟ้าโดยการใช้ น้ำที่ไหลตามธรรมชาติของลำน้ำ หากน้ำมีปริมาณมากเกินไปกว่าที่โรงไฟฟ้าจะรับได้ก็ต้องระบายทิ้งไป ส่วนใหญ่โรงไฟฟ้าแบบนี้จะอาศัยติดตั้งอยู่กับเขื่อนระบายน้ำชลประทานซึ่งมีน้ำไหลผ่านตลอดปี การกำหนดกำลังผลิตมักจะคิดจากอัตราการไหลของน้ำประจำปีช่วงต่ำสุดเพื่อที่จะสามารถเดินเครื่องผลิตไฟฟ้าได้อย่างสม่ำเสมอตลอดทั้งปี

^๕ <http://www.vcharkarn.com/electric/article/view.php?id=42717>

^๖ <http://blog.eduzones.com/tenny/3617>

ตัวอย่างของโรงไฟฟ้าชนิดนี้ ได้แก่ โรงไฟฟ้าที่ กฟผ.กำลังศึกษาเพื่อก่อสร้างที่เขื่อนเจ้าพระยา จังหวัดชัยนาท และเขื่อนวชิราลงกรณ์ จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น

ประเภทที่สอง ได้แก่ โรงไฟฟ้าแบบมีอ่างเก็บน้ำขนาดเล็ก (Regulating Pond Hydro Plant) โรงไฟฟ้าแบบมีอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กที่สามารถบังคับการไหลของน้ำได้ในช่วงสั้นๆ เช่น ประจำวัน หรือประจำสัปดาห์ การผลิตไฟฟ้าจะสามารถควบคุมให้สอดคล้องกับความต้องการได้ดีกว่าโรงไฟฟ้าแบบแรก แต่ก็อยู่ในช่วงเวลาที่จำกัดตามขนาดของอ่างเก็บน้ำ ตัวอย่างของโรงไฟฟ้าประเภทนี้ ได้แก่ โรงไฟฟ้าเขื่อนท่าทุ่งนา จังหวัดกาญจนบุรี และโรงไฟฟ้าขนาดเล็กบ้านสันติ จังหวัดยะลา เป็นต้น

ประเภทที่สาม โรงไฟฟ้าแบบมีอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ (Reservoir Hydro Plant) โรงไฟฟ้าแบบนี้มีเขื่อนกักเก็บน้ำขนาดใหญ่ ทำให้เกิดเป็นทะเลสาบใหญ่ สามารถเก็บกักน้ำในฤดูฝนและนำไปใช้ในฤดูแล้งได้ โรงไฟฟ้าแบบนี้สามารถควบคุมการใช้น้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้าเสริมในช่วงที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูงได้อย่างมีประสิทธิภาพตลอดปี โรงไฟฟ้าพลังน้ำในประเทศไทยส่วนมากจัดอยู่ในโรงไฟฟ้าประเภทนี้ ได้แก่ โรงไฟฟ้าเขื่อนภูมิพล เป็นต้น

ประเภทที่สี่ โรงไฟฟ้าแบบสูบน้ำกลับ (Pumped Storage Hydro Plant) โรงไฟฟ้าแบบนี้มีเครื่องสูบน้ำที่สามารถสูบน้ำที่ปล่อยจากอ่างเก็บน้ำลงมายังแหล่งน้ำด้านล่างแล้วกลับขึ้นไปเก็บไว้ในอ่างเก็บน้ำเดิมหรือที่สร้างขึ้นใหม่เพื่อใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้าอีกครั้ง โรงไฟฟ้าชนิดนี้มีประโยชน์ในการแปลงพลังงานไฟฟ้าที่เหลือใช้ในช่วงที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าต่ำเพื่อนำไปสะสมไว้ในรูปของน้ำในอ่างน้ำเพื่อที่จะสามารถใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าได้อีกครั้งหนึ่งในช่วงที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูง เช่น เวลาหัวค่ำ ตัวอย่างของโรงไฟฟ้าแบบนี้ ได้แก่ โรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา และโรงไฟฟ้าเขื่อนศรีนครินทร์ หน่วยที่ ๔ เป็นต้น

(๑.๒) ประโยชน์หรือข้อดีและผลกระทบหรือข้อเสียจากการใช้พลังน้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้า

การใช้ประโยชน์จากพลังน้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้านับเป็นทางเลือกประการหนึ่งในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด แต่ในการจะนำพลังน้ำมาใช้ในการผลิตกระแสไฟฟ้านั้นจำต้องมีขั้นตอน กระบวนการ และองค์ประกอบต่างๆ หลายประการ ซึ่งผลจากการดำเนินการและการนำพลังน้ำมาใช้อาจจะ มีประโยชน์หรือข้อดีอยู่มาก แต่ก็หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่การดำเนินการจะมีผลกระทบหรือข้อเสียอยู่บ้างเช่นกัน ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

(๑.๒.๑) ประโยชน์หรือข้อดีจากการนำพลังงานในการ

ผลิตกระแสไฟฟ้า

- น้ำที่ถูกใช้เพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้าแล้วจะถูกปล่อยกลับไปสู่แหล่งธรรมชาติ และเมื่อมีการระเหยกลายเป็นไอ และรวมตัวเป็นเมฆแล้วตกลงมาเป็นน้ำฝนหมุนเวียนกลับมาทำให้เราสามารถนำพลังงานได้อีก
- น้ำที่ถูกปล่อยออกมายังมีปริมาณและคุณภาพเหมือนเดิม สามารถนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้อีกมากมาย เช่น การชลประทานเพื่อการเกษตร การอุปโภคบริโภค หรือรักษาระดับน้ำในแม่น้ำเพื่อประโยชน์ต่อการเดินเรือและการลำน้าคัมน้ำเสีย เป็นต้น
- เชื้อเพลิงกักเก็บน้ำทำให้มีแหล่งน้ำขนาดใหญ่ไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในช่วงที่ไม่มีฝนตก ทั้งยังเป็นแหล่งน้ำซึ่งสามารถประกอบอาชีพด้านประมงหรือใช้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจได้
- ระบบของพลังงานเป็นระบบที่มีประสิทธิภาพสูงสามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ในเวลาอันรวดเร็ว และสามารถควบคุมให้ผลิตพลังงานให้ได้ใกล้เคียงกับความต้องการ
- อุปกรณ์ต่างๆ ของระบบพลังงานส่วนใหญ่จะมีความทนทานสูงและมีอายุการใช้งานที่ยาวนาน
- การใช้พลังงานในการผลิตไฟฟ้ามีค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำเพราะไม่ต้องสิ้นเปลืองค่าเชื้อเพลิง และไม่มีการปล่อยมลพิษทำให้ไม่มีค่าใช้จ่ายในการกำจัดมลพิษ

(๑.๒.๒) ผลกระทบหรือข้อเสียจากการใช้พลังงานในการ

ผลิตกระแสไฟฟ้า

- การสร้างเขื่อนเพื่อกักเก็บน้ำทำให้สูญเสียพื้นที่ป่าไม้เหนือเขื่อนเป็นบริเวณกว้างทำให้สัตว์ป่าบริเวณเหนือเขื่อนต้องอพยพหนีน้ำท่วมจนบางชนิดอาจสูญพันธุ์ได้ หรือยังอาจส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่เหนือเขื่อนที่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมพื้นที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่ทำกินหรือประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ปลายน้ำซึ่งได้รับผลกระทบจากการกักเก็บน้ำหรือการระบายน้ำหรือทำให้กระทบต่อวงจรชีวิตของสัตว์น้ำบริเวณใต้เขื่อน เช่น แหล่งอาหาร แหล่งอาศัยและขยายพันธุ์ เป็นต้น ตลอดจนวิถีชีวิตของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินอยู่ในพื้นที่

บริเวณใต้เขื่อน เช่น การเดินเรือ การใช้น้ำ เป็นต้น จึงมีลักษณะเป็นการทำลายระบบนิเวศวิทยาของพื้นที่บริเวณนั้นอย่างรุนแรง

- การสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำต้องใช้เงินลงทุนสูงทั้งในด้านวัสดุอุปกรณ์ การขนส่ง และค่าแรงงาน
- ในบางกรณีปริมาณน้ำฝนที่ตกลงสู่แหล่งกักเก็บน้ำมีความไม่แน่นอน ทำให้เกิดผลกระทบต่อการผลิตไฟฟ้าได้
- โดยที่แหล่งพลังน้ำมักจะอยู่ห่างไกลจากชุมชน ทำให้ต้องลงทุนสูงในเรื่องของระบบสายส่งไฟฟ้า และยังทำให้มีการสูญเสียพลังงานในระบบสายส่งเป็นจำนวนมากด้วย

(๑.๓) ระบบผลิตกระแสไฟฟ้าโรงไฟฟ้าลำนาคองชลภาวัฒนา

ด้วยลักษณะความต้องการใช้ปริมาณไฟฟ้าที่มีแนวโน้มสูงมากขึ้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องจัดให้มีระบบการผลิตไฟฟ้าที่เพียงพอกับความต้องการ โดยการดำเนินโครงการระบบผลิตไฟฟ้าด้วยพลังน้ำเป็นระบบการผลิตไฟฟ้าระบบหนึ่งที่สามารถผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างเพียงพอ รัฐจึงจัดให้มีการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำในภูมิภาคต่างๆ ซึ่งภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภูมิภาคหนึ่งที่มีความต้องการใช้ปริมาณไฟฟ้ามากกว่ากำลังผลิตที่มีอยู่ภายในภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จึงได้ทำการศึกษาโครงการโรงไฟฟ้าพลังน้ำลำนาคองแบบสูบกลับ และต่อมาได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการก่อสร้างและเริ่มเดินเครื่องจนถึงปัจจุบัน

แม้ว่าระบบผลิตกระแสไฟฟ้าแบบสูบกลับของโรงไฟฟ้าลำนาคองชลภาวัฒนาจะมีลักษณะการเดินเครื่องเพื่อการผลิตไฟฟ้าเหมือนกับโรงไฟฟ้าพลังน้ำทั่วไป แต่ก็มีลักษณะพิเศษที่แตกต่างคือมีการหมุนเวียนการใช้น้ำโดยสูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำเขื่อนลำนาคองที่อยู่ในความดูแลของกรมชลประทาน ขึ้นไปเก็บไว้ในอ่างพักน้ำบนเขายายเที่ยงในช่วงเวลากลางคืนที่มีการใช้ไฟฟ้าต่ำ และปล่อยน้ำจำนวนนั้นลงมาผลิตไฟฟ้าเสริมระบบในช่วงเวลากลางวันที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูง โดยเครื่องกำเนิดไฟฟ้าในระบบนี้สามารถเปลี่ยนเป็นเครื่องมอเตอร์ปั้มน้ำ สูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำด้านล่างขึ้นไปเก็บไว้ที่อ่างเก็บน้ำด้านบน และปล่อยลงมาเพื่อการผลิตไฟฟ้าดังกล่าวแล้วได้

ชื่อ “โรงไฟฟ้าลำนาคองชลภาวัฒนา” เป็นชื่อที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าฯ พระราชทาน มีความหมายว่า โรงไฟฟ้าลำนาคองเป็นโรงไฟฟ้าที่พัฒนาไฟฟ้าจากพลังน้ำ

โรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนาตั้งอยู่ในบริเวณพื้นที่ระหว่างอำเภอสีคิ้วและอำเภอบางบาล จังหวัดนครราชสีมา มีวัตถุประสงค์สำคัญคือเพื่อสนองนโยบายของรัฐในการผลิตกระแสไฟฟ้าจ่ายเข้าสู่ระบบให้เพียงพอกับความต้องการ

ลักษณะสำคัญของการก่อสร้างในโครงการโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา มีดังนี้^๗

- การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำบนเขา (Upper Pond) ดำเนินการก่อสร้างขึ้นใหม่บนยอดเขาเป็นแบบหินถมลาดด้วยยางมะตอยเพื่อป้องกันน้ำซึม ใช้พื้นที่ก่อสร้างประมาณ ๐.๔ ตารางกิโลเมตร (หรือประมาณ ๒๑๒ ไร่) ตั้งอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ บี ซึ่งเป็นพื้นที่ป่าคุ้มครอง^๘ โดยมีความจุของอ่างประมาณ ๑๐.๓ ล้านลูกบาศก์เมตร พื้นที่ผิวน้ำ ๐.๓๔ ตารางกิโลเมตร สูง ๕๐ เมตร ความยาวรอบสันอ่าง ๒,๑๗๐ เมตร ปริมาตรที่ใช้งานได้ ๙.๙ ล้านลูกบาศก์เมตร สามารถใช้เดินเครื่องกำเนิดไฟฟ้าได้ ๔ เครื่อง

- การก่อสร้างโรงไฟฟ้าใต้ดิน (Powerhouse) ลักษณะคล้ายอุโมงค์หรือถ้ำขนาดใหญ่ อยู่ลึกจากผิวดินประมาณ ๓๕๐ เมตร ขนาดกว้าง ๒๓ เมตร ยาว ๑๗๕ เมตร สูง ๔๗ เมตร ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด ๒๕๐ เมกะวัตต์ จำนวน ๒ เครื่อง เรียกกังหันน้ำ/สูบกลับแบบ Vertical Shaft Francis Type Reversible Pump-Turbine มีกำลังผลิตรวม ๕๐๐ เมกะวัตต์

- การก่อสร้างอ่างกักเก็บน้ำตอนล่าง โดยที่อ่างเก็บน้ำตอนล่างเป็นส่วนหนึ่งของเขื่อนลำตะคองที่ก่อสร้างโดยกรมชลประทาน มีลักษณะเป็นเขื่อนคอนกรีตถมแกนด้วยดิน สูง ๔๐ เมตร มีระดับน้ำปกติในอ่างสูง ๒๗๗ เมตร เหนือระดับน้ำทะเล ความยาว ๕๒๗ เมตรอ่างเก็บน้ำได้ ๓๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร และมีความจุของอ่างเก็บน้ำสำรองที่ใช้ประโยชน์ได้ ๒๙๐ ล้านลูกบาศก์เมตร

- การก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำ (Penstock) เชื่อมต่อระหว่างอ่างเก็บน้ำบนเขาและโรงไฟฟ้าใต้ดิน จำนวน ๒ อุโมงค์ มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๖ เมตร ยาวอุโมงค์ละ ๖๕๑ เมตร

- การก่อสร้างอุโมงค์ท้ายน้ำ (Tailrace) เชื่อมระหว่างโรงไฟฟ้าใต้ดินและอ่างเก็บน้ำตอนล่าง จำนวน ๒ อุโมงค์ มีขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๖.๘๐ เมตร ความยาวอุโมงค์ละ ๑,๔๓๐ เมตร

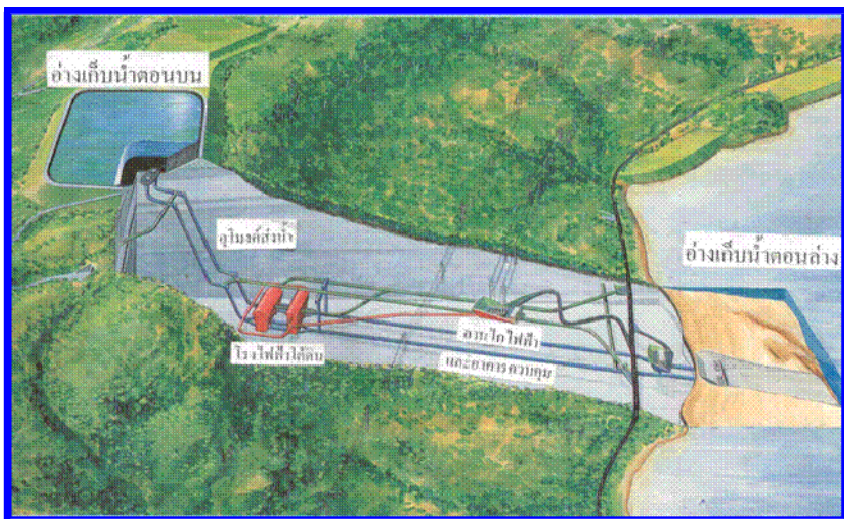
^๗ http://www.livingriversiam.org/thai/ltk/ltk_d_a1.htm

^๘ http://202.62.105.250/envir_training_kit/Tha/Case%20Studies/WordDoc/CS11

- การก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ๒๓๐ เควี ๔ วงจร ต่อเชื่อมกับสายส่งของสถานีไฟฟ้าแรงสูงสระบุรี ๒ และสถานีไฟฟ้าแรงสูงนครราชสีมา ๒ เดินสายเชื่อมโยงประมาณ ๗.๕ กิโลเมตร

- การก่อสร้างลานไถไฟฟ้า (Switchyard) และอาคารควบคุม (Control Building) ตั้งอยู่ระหว่างเขา ติดตั้งอุปกรณ์ลานไฟฟ้าชนิด GIS Indoor Type

อย่างไรก็ตาม ถ้าความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคตเพิ่มสูงขึ้นอีก การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็มีแผนที่จะดำเนินการติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าพลังน้ำแบบสูบกลับ เครื่องที่ ๓ และ ๔ ที่มีกำลังผลิตเครื่องละ ๒๕๐ เมกะวัตต์ รวมกำลังผลิต ๕๐๐ เมกะวัตต์ ตลอดจนก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูง ๒๓๐ เควี ๒ วงจร ต่อเชื่อมกับสถานีไฟฟ้าแรงสูงท่าลาน ๓ จังหวัดสระบุรี ระยะทาง ๙๕ กิโลเมตร อีกด้วย ซึ่งในปัจจุบัน การดำเนินการในระยะที่สองนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการ



ภาพจำลองโครงการโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา
(ที่มา : http://www.onep.go.th/eia/page2/Guideline/WEB_EIA001_files/image009.gif)

จากการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา ได้ช่วยทำให้มีกำลังการผลิตไฟฟ้าให้ระบบในช่วงที่มีความต้องการใช้ไฟฟ้าสูง (Peak Load) ของแต่ละวันเพิ่มสูงขึ้น โดยหากดำเนินโครงการเต็มศักยภาพจะทำให้มีกำลังการผลิต

เพิ่มสูงถึง ๑,๐๐๐ เมกะวัตต์ (ประมาณ ๔๐๐ ล้านหน่วยต่อปี) อันจะเป็นการช่วยเสริมให้การเดินเครื่องของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนให้มีประสิทธิภาพสูงสุด อันเป็นการเพิ่มความมั่นคงของระบบไฟฟ้าในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและบริเวณใกล้เคียง ซึ่งจะเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ นอกจากนั้น ยังช่วยให้มีการใช้น้ำของอ่างเก็บน้ำลำตะคอง อย่างเป็นประโยชน์สูงสุด โดยไม่มีผลกระทบต่อการใช้น้ำทางด้านทำน้ำแต่อย่างใด โครงการนี้ได้ช่วยลดการระเหยของน้ำในอ่างเก็บน้ำลำตะคองได้ประมาณปีละ ๗ แสนลูกบาศก์เมตร ทั้งยังเป็นแหล่งศึกษาดูงานของผู้สนใจระบบโรงไฟฟ้าพลังน้ำแบบสูบกลับ และโรงไฟฟ้าใต้ดินแห่งแรกของประเทศไทย เป็นแหล่งท่องเที่ยวช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่ภาษีโรงเรือน และภาษีที่ดิน ตลอดจนช่วยให้ประชาชนในพื้นที่มีงานทำจากการก่อสร้างและการบำรุงรักษาโรงไฟฟ้า

(๑.๔) รวมภาพถ่ายและข้อมูลทั่วไปจากการศึกษาดูงานระบบผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา



เข้ารับฟังการบรรยาย
และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับวิทยากรของโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา

ตัวเขื่อนลำตะคองอยู่ในเขตอำเภอสีคิ้ว แต่ส่วนที่เป็นอ่างเก็บน้ำนั้นประมาณ ๙๐ เพอร์เซ็นต์ อยู่ในเขตอำเภอบางบาล และมีถนนมิตรภาพผ่านตรงกลางพื้นที่โครงการโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนาจึงตั้งอยู่ทั้งสองฝั่งของถนนมิตรภาพ

โรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนาเป็นโรงไฟฟ้าแบบสูบกลับแห่งที่สามในประเทศไทย^๙ แต่โรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนาจะมีลักษณะที่เฉพาะคือมีการสร้างอ่างเก็บน้ำขนาดเล็กอยู่บนยอดเขาเพื่อปล่อยน้ำลงมายังอ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ด้านล่างเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า (ในขณะที่โรงไฟฟ้าแบบสูบกลับ ๒ โรงแรกจะใช้เขื่อนเป็นตัวกั้นน้ำแบ่งลำน้ำทำให้เกิดอ่างเก็บน้ำด้านบนขนาดใหญ่ ส่วนอ่างเก็บน้ำด้านล่างจะเล็กกว่า)



ลักษณะของอ่างเก็บน้ำบนเขา

โรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนาเป็นโรงไฟฟ้าพลังน้ำใต้ดินแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทยที่ใช้อ่างเก็บน้ำเล็กที่สุดและอยู่บนยอดเขาเป็นโรงไฟฟ้าพลังน้ำที่ให้การผลิตสูง แต่ใช้พื้นที่ในการก่อสร้างเพียง ๒ ตารางกิโลเมตรเท่านั้น นอกจากนี้ ด้วยระบบการสูบน้ำยังถือเป็นการใช้ทรัพยากรน้ำของอ่างเก็บน้ำเขื่อนลำตะคองให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยปริมาณน้ำที่สูบขึ้นไปเก็บไว้ที่อ่างเก็บน้ำบนเขาจะถูกปล่อยลงมายังอ่างเก็บน้ำด้านล่างเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าโดยจะดำเนินการสลับกันไปเช่นนี้ทุกๆ วัน โดยน้ำไม่ได้สูญหายไปไหน

^๙ แห่งแรกคือเขื่อนศรีนครินทร์ จังหวัดกาญจนบุรี และแห่งที่สองคือเขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก (โดยเขื่อนทั้งสองใช้ระบบสูบน้ำกลับบางหน่วยเท่านั้น)

ลักษณะพิเศษอีกประการของโรงไฟฟ้าแห่งนี้คือเครื่องสูบน้ำ และเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นเครื่องตัวเดียวกัน โดยในช่วงเวลาตั้งแต่เที่ยงคืนถึงตีห้า ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ปริมาณการใช้ไฟฟ้าน้อยก็จะทำหน้าที่เป็นตัวปั๊มสูบน้ำจากอ่างเก็บน้ำ ด้านล่างขึ้นไปเก็บไว้ที่อ่างเก็บน้ำด้านบน ส่วนในช่วงเวลากลางวันซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ มีปริมาณการใช้ไฟฟ้ามากก็จะทำหน้าที่เป็นกังหันเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า จากนั้นที่ไหลจาก อ่างเก็บน้ำด้านบนลงสู่อ่างเก็บน้ำด้านล่าง



ประตูทางเข้าอุโมงค์เพื่อลงไปยังโรงไฟฟ้าใต้ดิน

(ที่มา : [http://www.oknation.net/blog/home/blog_data/671/3671/
images/Lamtakhong/AA054.jpg](http://www.oknation.net/blog/home/blog_data/671/3671/images/Lamtakhong/AA054.jpg))

การจะลงไปยังโรงไฟฟ้าใต้ดินต้องผ่านอุโมงค์ที่มีความลาดเอียง ๑๕ องศา รวมความยาวจากปากอุโมงค์ถึงโรงไฟฟ้าใต้ดินประมาณ ๑,๔๓๐ เมตร อุโมงค์ดังกล่าวนอกจากจะเป็นทางลงไปยังโรงไฟฟ้าแล้วอุโมงค์ทางเข้ายังทำหน้าที่ รับอากาศบริสุทธิ์จากภายนอกเข้าสู่ตัวโรงไฟฟ้า โดยอาศัยการวิ่งของรถยนต์ที่เป็นตัวส่ง อากาศ และมีอุโมงค์เคเบิลทำหน้าที่ระบายอากาศร้อนออกจากโรงไฟฟ้า



ถนนภายในอุโมงค์

(ที่มา : http://atnong.multiply.com/photos/album/52/52?&show_interstitial=1&u=%2Fphotos%2Falbum#photo=7)

โรงไฟฟ้าใต้ดินแห่งแรกและแห่งเดียวของประเทศไทย
อยู่ลึกลงไปจากระดับผิวดินตามแนวตั้งของไหล่เขา ประมาณ ๓๕๐ เมตร กว้าง ๒๓ เมตร
ยาว ๑๗๕ เมตร สูง ๔๗ เมตร



ภายในโรงไฟฟ้าใต้ดินซึ่งประกอบด้วยท่อส่งน้ำและท่อส่งกระแสไฟขนาดต่างๆ



ลักษณะห้องควบคุมและแผงควบคุมภายในโรงไฟฟ้าใต้ดิน

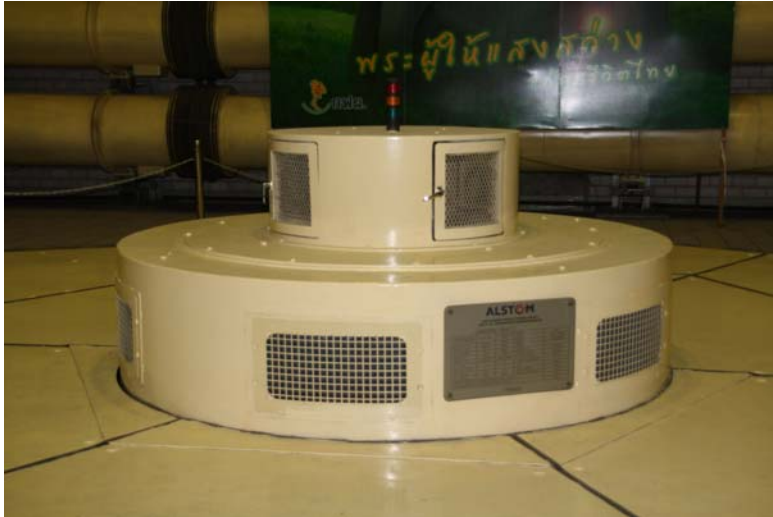
โรงไฟฟ้าแห่งนี้จะใช้เจ้าหน้าที่เพียงไม่กี่คนโดยมีหน้าที่หลักในการดูแลระบบให้พร้อมใช้งานเท่านั้น ส่วนหน้าที่ในการควบคุมสั่งการการผลิตกระแสไฟฟ้าจะดำเนินการโดยศูนย์ควบคุมโรงไฟฟ้าพลังน้ำภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (Northeastern Hydro Power Plant Control Center) ซึ่งตั้งอยู่ที่เขื่อนอุบลรัตน์ จังหวัดขอนแก่น ผ่านระบบควบคุมทางไกลอัตโนมัติ

สำหรับตัวเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าหรือที่เรียกว่ากังหันน้ำสูบกลับแบบ Vertical Shaft Francis Type Reversible Pump-Turbine จะอยู่ต่ำกว่าชั้นควบคุมลงไปอีกประมาณ ๕๐ เมตร และจะอนุญาตให้เข้าไปได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น และเจ้าหน้าที่จะลงไปก็เฉพาะบางกรณีเท่านั้นเนื่องจากสามารถติดตามและสังเกตการณ์ผ่านกล้องวงจรปิดที่ติดตั้งไว้ได้อยู่แล้ว

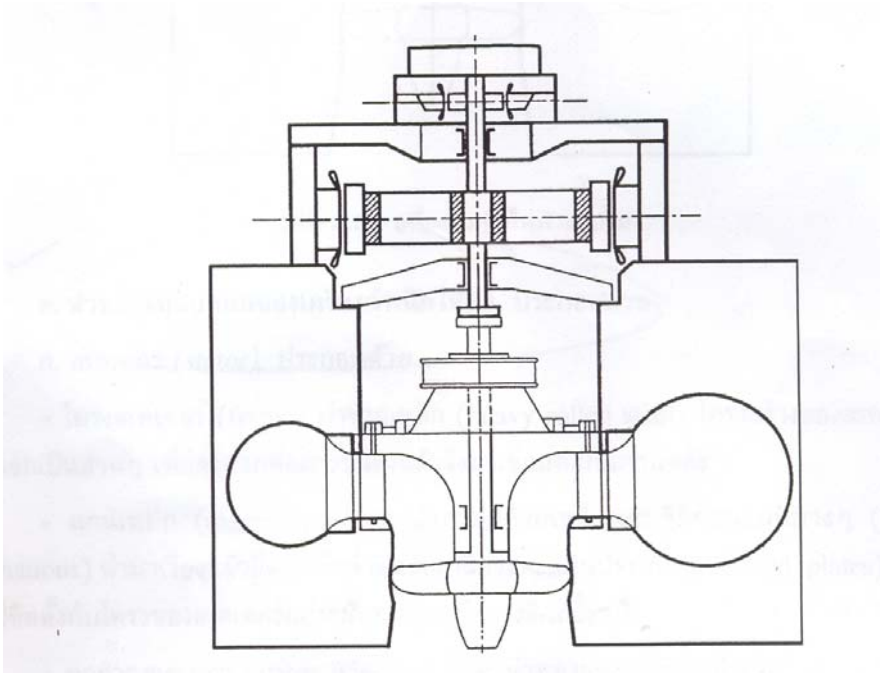


ทางลงไปชั้นที่มีการติดตั้งเครื่องกังหันน้ำแบบสูบกลับ

เครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าพลังน้ำแห่งนี้ มีกำลังผลิตเครื่องละ ๒๕๐ เมกะวัตต์ ปัจจุบันเปิดดำเนินการแล้ว รวม ๒ เครื่อง มีกำลังผลิตรวม ๕๐๐ เมกะวัตต์ และหากนับกำลังการผลิตต่อเครื่องแล้วถือว่าเป็นเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าที่ใหญ่ที่สุดของประเทศไทย



ส่วนบนของตัวเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้า



ภาพวาดจำลองที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของ
เครื่องกังหัน - ปั๊ม (turbine-pump)
และเครื่องกำเนิดไฟฟ้า - มอเตอร์ (generator-motor)
(ที่มา : <http://eestaff.kku.ac.th/~amnart/Power/Hydro%20Power%20Plant.pdf>)

(๑.๕) ประเด็นปัญหาที่คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับ
กฎหมายสิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการฯ ได้ซักถามวิทยากร

- ประเด็นในเรื่องของคุณภาพของน้ำที่มีการปล่อยจาก
อ่างบนลงสู่อ่างล่างโดยผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้านั้น มีปัญหาในเรื่องความสะอาดหรือ
คุณภาพของน้ำที่จะมีผลกระทบต่อการใช้น้ำเพื่อประโยชน์ในด้านอื่นๆ หรือสิ่งแวดล้อม
หรือไม่ ซึ่งวิทยากรชี้แจงว่า ระบบการผลิตไฟฟ้าที่นี้เป็นระบบปิด มีการจัดการกับ
สิ่งแปลกปลอมทั้งหมดก่อนที่จะมีการปล่อยน้ำลงอ่างเก็บน้ำด้านล่าง อย่างไรก็ตาม สิ่ง
ที่อาจจะปนเปื้อนออกไปบ้าง ได้แก่ จาระบีซึ่งใช้ในการหล่อลื่นแต่ก็มีปริมาณเพียงเล็กน้อย
และสามารถตกออกได้ คราบเหล่านี้จะอยู่ภายในบ่อของโรงไฟฟ้าไม่แพร่กระจายออกสู่

ภายนอกแต่อย่างใด นอกจากนั้น จะมีการตรวจสอบสภาพน้ำอยู่เสมอ และโดยที่โรงไฟฟ้า ลำตะคองชลภาวัฒนาได้นำระบบการบริหารจัดการตามมาตรฐานสากล ISO 14001 : 2004, ISO 9001 : 2008 และ มอก. 18001 : 2542 ซึ่งรับรองโดย บริษัท AJA : Anglo Japanese American มาใช้ จึงต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ อย่างเคร่งครัด ประเด็นที่ถามว่า น้ำที่ผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้าจะมีอุณหภูมิที่สูงขึ้นหรือไม่นั้น วิทยากรได้ชี้แจงว่า น้ำที่ผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้านี้จะมีอุณหภูมิน้ำปกติและการปล่อยลงอ่างเก็บน้ำด้านล่างจึงไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

- ประเด็นที่มีผู้สอบถามว่า กระบวนการผลิตไฟฟ้ามีปัญหาในด้านใด หรือมีผลกระทบต่อบุคคลใด หรือไม่ วิทยากรชี้แจงว่า ปัจจุบันเมื่อได้มีการดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าแล้ว ไม่มีปัญหาใดใดเกิดขึ้น แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นปัญหาในขั้นตอนการก่อสร้างทั้งในเรื่องของการคัดค้านของคนในพื้นที่ที่ไม่อยากให้มีการสร้างมากระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่แบบดั้งเดิม และปัญหาในเรื่องการระเบิดภูเขาเพื่อก่อสร้างอ่างเก็บบนเขาได้ก่อให้เกิดปัญหาด้านฝุ่นละอองซึ่งกระทบต่อสุขภาพของคนในพื้นที่ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการจ่ายค่าชดเชยและค่ารักษาพยาบาลให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบเรียบร้อยแล้ว และปัจจุบันเมื่อการดำเนินการก่อสร้างแล้วเสร็จปัญหาเหล่านี้ก็มิได้เกิดขึ้นอีก อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงควบคู่ไปกับปัญหาสิ่งแวดล้อมก็คือ ความต้องการในการใช้ประโยชน์จากไฟฟ้าซึ่งมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี และจากการคาดการณ์ปรากฏว่า ภายในระยะเวลา ๑๙ ปีข้างหน้า กำลังผลิตไฟฟ้าภายในประเทศจะไม่เพียงพอกับความต้องการอย่างแน่นอน ซึ่งหากไม่มีการเตรียมความพร้อมในเรื่องนี้ ประเทศไทยอาจจะต้องซื้อไฟฟ้าจากประเทศเพื่อนบ้านมาใช้ ซึ่งในปัจจุบันได้มีการซื้อไฟฟ้าจากประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวมาใช้แล้วบ้าง โดยมาจากโรงไฟฟ้าน้ำเทินที่มีกำลังการผลิต ๑,๐๐๐ เมกะวัตต์ และโรงไฟฟ้าน้ำจิม ซึ่งมีกำลังการผลิต ๖๐๐ เมกะวัตต์

- ประเด็นที่มีผู้สอบถามในเรื่องการสูบน้ำและเดินเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้าว่า หากมีปัญหาเรื่องน้ำเสียเกิดขึ้นในอ่างเก็บน้ำด้านล่าง หรือหากมีสัตว์น้ำบางชนิดถูกสูบบวกกับน้ำด้วยจะมีปัญหาต่อการผลิตกระแสไฟฟ้า หรือไม่ วิทยากรได้ชี้แจงว่า ปัญหาเรื่องน้ำเสียและคุณภาพน้ำไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการเดินเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้า เนื่องจากน้ำที่สูบบมาไม่ได้นำไปใช้ทำอะไร เพียงแต่นำน้ำนั้นมาปล่อยให้ไหลผ่านเพื่อให้เกิดแรงดันทำให้ตัวกังหันหมุนผลิตเป็นกระแสไฟฟ้า ส่วนปัญหาในเรื่องของสัตว์น้ำนั้นได้มีการใช้ตะแกรงมาปิดกั้นท่อสูบน้ำเพื่อไม่ให้สัตว์น้ำผ่านเข้ามาได้ แต่ก็มีบางที่เป็นสัตว์น้ำตัวเล็กหลุดผ่านเข้ามาแต่ก็ไม่ได้มีผลใดๆ ในการเดินเครื่องผลิตกระแสไฟฟ้า

วิทยาการได้สรุปว่า ปัญหาการขาดแคลนแหล่งผลิตพลังงานไฟฟ้าในประเทศไทยจะเป็นปัญหาใหญ่ที่เกิดขึ้นในอนาคตอย่างแน่นอน ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับปัญหาที่จะเกิดขึ้น โดยหากเลือกที่จะใช้แหล่งพลังงานจากพลังงานทดแทนประเภทต่างๆ แล้ว ก็จำเป็นต้องเลือกว่าจะใช้พลังงานทดแทนจากแหล่งใดและลงมือกระทำหรือดำเนินการตั้งแต่วันนี้ โดยหากคิดว่าพลังงานน้ำหรือพลังงานลมมีข้อจำกัดในการดำเนินการ ก็จำเป็นต้องเลือกใช้พลังงานทดแทนประเภทอื่น เช่น พลังงานจากแสงอาทิตย์ พลังงานชีวมวล หรือพลังงานนิวเคลียร์ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากจะเลือกที่จะใช้พลังงานนิวเคลียร์ซึ่งเป็นแหล่งพลังงานที่ใช้แพร่หลายในประเทศต่างๆ เพื่อเป็นแหล่งพลังงานสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้าแล้ว ก็ยังจำเป็นต้องดำเนินการตั้งแต่วันนี้เพราะการดำเนินการเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นมีขั้นตอนและรายละเอียดซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการค่อนข้างมาก และไม่ว่าจะเลือกใช้พลังงานทดแทนจากแหล่งใดก็ล้วนแล้วแต่ต้องมีผลกระทบเกิดขึ้นตามมาไม่มากก็น้อยทั้งสิ้น แต่ก็คงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาว่ามีความคุ้มค่าที่จะดำเนินการหรือไม่

(๒) การผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วยพลังลมของระบบผลิตกระแสไฟฟ้ากังหันลมล่าตะคอง

พลังงานลม^{๑๐} เป็นพลังงานจากธรรมชาติที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้มนุษย์เราได้ใช้ประโยชน์จากพลังงานลมมานานนับพันปี จนกระทั่งคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ ได้เริ่มมีการใช้พลังงานลมในการอำนวยความสะดวกสบายแก่ชีวิต เช่น การแล่นเรือเพื่อการขนส่งสินค้า การหมุนกังหันวิดน้ำ การหมุนโมหินบดเมล็ดพืชให้เป็นแป้ง เป็นต้น

ในประเทศไทยมีการใช้กังหันลมแบบใบกังหันไม้ ใช้สำหรับฉุดระหัดวิดน้ำเข้านาข้าวในพื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา และกังหันลมใบเสื่อลำแพนสำหรับฉุดระหัดวิดน้ำเค็มเข้านาเกลือในพื้นที่จังหวัดสมุทรสงคราม เป็นต้น ต่อมาในช่วงเวลาที่เกิดวิกฤตการณ์ขาดแคลนน้ำมันทั่วโลก ความสนใจในพลังงานลมจึงกลับมาอีกครั้ง และในปัจจุบันมนุษย์ได้ให้ความสำคัญและนำพลังงานลมมาใช้ประโยชน์มากขึ้น โดยเฉพาะการนำมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าเนื่องจากพลังงานลมมีอยู่โดยทั่วไป ไม่ต้องซื้อเป็นพลังงานที่สะอาดบริสุทธิ์ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสภาพแวดล้อม และสามารถนำมาใช้

^{๑๐} http://www2.egat.co.th/re/egat_wind/wind_technology.htm

ประโยชน์ได้ไม่หมดไป^{๑๑} กล่าวเฉพาะในเรื่องของการผลิตกระแสไฟฟ้าได้มีการคิดค้น กังหันลมให้เป็นอุปกรณ์ที่สามารถเปลี่ยนพลังงานให้เป็นพลังงานกลได้ โดยมีการพัฒนา กังหันลมต่อเนื่องเรื่อยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ซึ่งการออกแบบกังหันลมจะต้องอาศัยความรู้ ทางด้านพลศาสตร์ของลมและหลักวิศวกรรมศาสตร์ในแขนงต่างๆ เพื่อให้ได้กำลังงาน และพลังงานที่มีประสิทธิภาพสูงสุด^{๑๒}

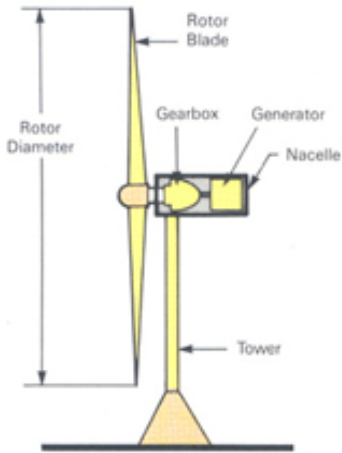
ในปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกได้ให้ความสนใจในการพัฒนา เทคโนโลยีกังหันลมเพื่อใช้สำหรับผลิตไฟฟ้าได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะ ในทวีปยุโรป กังหันลมที่ได้มีการพัฒนากันขึ้นมานั้นจะมีลักษณะและรูปร่างแตกต่างกัน ออกไป แต่ถ้าจำแนกตามลักษณะของแนวแกนหมุนของกังหัน อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ แบบ^{๑๓} คือ

- กังหันลมแนวแกนนอน (Horizontal Axis Wind Turbine) เป็นกังหันลมที่มีแกนหมุนขนานกับทิศทางของลมโดยมีใบพัดเป็นตัวตั้งฉากกับแรงลม มีอุปกรณ์ควบคุมกังหันให้หันไปตามทิศทางของกระแสลม เรียกว่า หางเสือ และมีอุปกรณ์ ป้องกันกังหันชำรุดเสียหายขณะเกิดลมพัดแรง เช่น ลมพายุ และตั้งอยู่บนเสาที่แข็งแรง กังหันลมแบบแกนนอน ได้แก่ กังหันลมวินด์มิลล์ (Windmills) กังหันลมใบเสื่อลำแพน นิยมใช้กับเครื่องสูบน้ำ กังหันลมแบบกังล้อจักรยาน กังหันลมสำหรับผลิตไฟฟ้าแบบ พรอปเพลเลอร์ (Propeller)

^{๑๑} กองประสานสื่อสารองค์การสายงานพัฒนา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, พลังงานทดแทน, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพมหานคร : กองผลิตสื่อการสื่อสารองค์การ ฝ่ายสื่อสารองค์การ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๓), หน้า ๘.

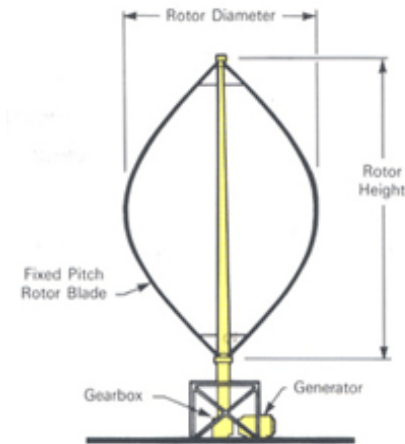
^{๑๒} <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=161384>

^{๑๓} กองพัฒนาพลังงานทดแทน ฝ่ายพัฒนาและแผนงานโครงการ การไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย, พลังงานทดแทน, (กรุงเทพมหานคร : กองผลิตสื่อการสื่อสารองค์การ ฝ่ายสื่อสารองค์การ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๒), หน้า ๑๔.



กังหันลมแบบแนวแกนนอน (Horizontal Axis Wind Turbine)

- กังหันลมแนวแกนตั้ง (Vertical Axis Wind Turbine) เป็นกังหันลมที่มีแกนหมุนและใบพัดตั้งฉากกับการเคลื่อนที่ของลมในแนวราบ ซึ่งทำให้สามารถรับลมในแนวราบได้ทุกทิศทาง

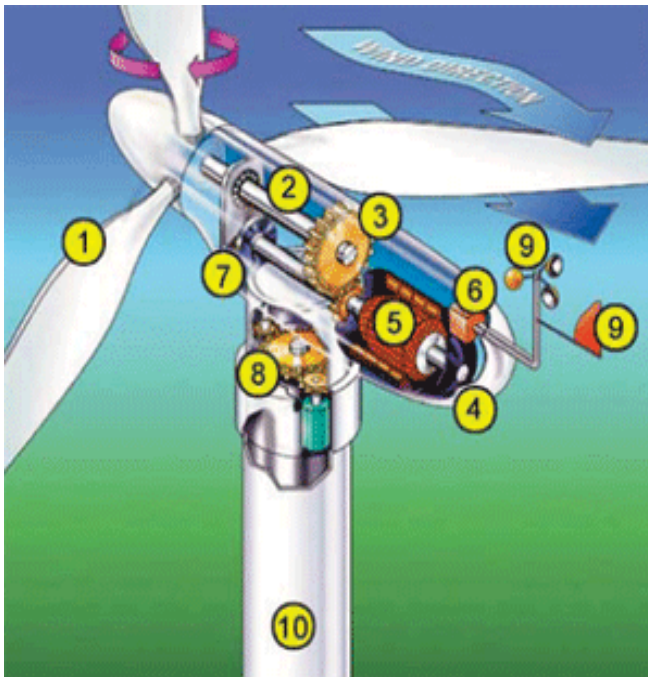


กังหันลมแบบแนวแกนตั้ง (Vertical Axis Wind Turbine)

กังหันลมแบบแนวแกนตั้งเป็นแบบที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลายส่วนมากออกแบบให้เป็นชนิดที่จับใบกังหันด้วยแรงยก แต่อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังกังหันลมแบบแนวแกนตั้งก็ได้รับความสนใจและมีการพัฒนามากขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากข้อดีของกังหันลมแบบแนวแกนตั้งที่ไม่ว่าลมจะเข้ามาทิศไหนก็ยังหมุนได้โดยไม่ต้องมีอุปกรณ์ควบคุมให้กังหันหันหน้าเข้าหาลม นอกจากนั้น ยังสามารถติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและระบบการส่งกำลังไว้ใกล้พื้นดินทำให้สะดวกแก่การบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมมากกว่ากังหันลมแบบแกนนอน

สำหรับกังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้านั้นมีหลักการสำคัญในการทำงานคือ เมื่อมีลมพัดผ่านใบพัดของกังหันลม พลังงานจลน์ที่เกิดจากลมจะทำให้ใบพัดของกังหันลมหมุน และได้เป็นพลังงานกลออกมา พลังงานกลจากแกนหมุนของกังหันลมจะถูกเปลี่ยนรูปไปเป็นพลังงานไฟฟ้าโดยเครื่องกำเนิดไฟฟ้าที่เชื่อมต่ออยู่กับแกนหมุนของ

กังหันลม จากนั้นกระแสไฟฟ้าที่ได้จะถูกส่งผ่านระบบควบคุมไฟฟ้าและจ่ายเข้าสู่ระบบจำหน่ายหรือระบบสำหรับใช้งานต่อไป โดยปริมาณไฟฟ้าที่ผลิตได้จะขึ้นอยู่กับความเร็วของการหมุนของแกนกังหันลมซึ่งความเร็วดังกล่าวก็จะขึ้นอยู่กับความเร็วของลมและความยาวของใบพัด แต่โดยที่ความเร็วลมมีความไม่สม่ำเสมอจะแปรผันตามธรรมชาติ ในขณะที่การใช้งานจริงต้องการพลังงานไฟฟ้าที่สม่ำเสมอทำให้ต้องมีตัวกักเก็บพลังงาน และมีแหล่งพลังงานอื่นที่เชื่อถือได้เป็นแหล่งสำรองหรือใช้พลังงานไฟฟ้าจากพลังลมร่วมกับไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานอื่น สำหรับตัวกักเก็บพลังงานมีอยู่หลายชนิด ส่วนมากขึ้นอยู่กับงานที่จะใช้ เช่น ถ้าเป็นกังหันลมเพื่อผลิตไฟฟ้าขนาดเล็กมักนิยมใช้แบตเตอรี่เป็นตัวกักเก็บพลังงาน ส่วนการใช้ร่วมกับแหล่งพลังงานอื่น เช่น ใช้ร่วมกับเครื่องผลิตไฟฟ้าที่ใช้พลังงานจากน้ำมันดีเซล หรือเครื่องผลิตไฟฟ้าพลังน้ำจากเขื่อน เป็นต้น ซึ่งโดยปกติระบบการใช้ร่วมกันนั้นกระแสไฟฟ้าที่ได้รับจากกังหันลมจะจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบเมื่อมีความเร็วลมเพียงพอ ซึ่งในกรณีดังกล่าวก็จะลดการจ่ายไฟฟ้าจากแหล่งอื่นลง ระบบนี้กังหันลมทำหน้าที่เป็นระบบเสริมจากแหล่งพลังงานหลัก



ส่วนประกอบสำคัญของกังหันลมสำหรับผลิตกระแสไฟฟ้า มีดังนี้

- ❶ ใบพัด เป็นตัวรับพลังงานลมและเปลี่ยนให้เป็นพลังงานกล ซึ่งยึดติดกับชุดแกนหมุนและส่งแรงจากแกนหมุนไปยังเพลากลมหุน
- ❷ เพลากลมหุน ซึ่งรับแรงจากแกนหมุนใบพัดและส่งผ่านระบบกำลัง เพื่อหมุนเครื่องกำเนิดไฟฟ้า
- ❸ ห้องส่งกำลัง เป็นระบบปรับเปลี่ยนและควบคุมความเร็วในการหมุน ระหว่างเพลากลมหุนกับเพลารองของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า
- ❹ ห้องเครื่อง มีขนาดใหญ่และมีความสำคัญต่อกังหันลม ใช้บรรจุระบบต่างๆ ของกังหันลม เช่น ระบบเกียร์ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า เบรก และระบบควบคุม
- ❺ เครื่องกำเนิดไฟฟ้า ทำหน้าที่เปลี่ยนพลังงานกลเป็นพลังงานไฟฟ้า
- ❻ ระบบควบคุมไฟฟ้า ใช้ระบบคอมพิวเตอร์เป็นตัวควบคุมการทำงาน และจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าสู่ระบบ
- ❼ ระบบเบรก เป็นกลไกที่ใช้ควบคุมการหยุดหมุนของใบพัดและเพลากลมหุนของกังหันเมื่อได้รับความเร็วลมเกินความสามารถของกังหันที่จะรับได้หรือในระหว่างการซ่อมบำรุงรักษา
- ❽ แกนคอกหมุนรับทิศทางลม เป็นตัวควบคุมการหมุนห้องเครื่องเพื่อให้ใบพัดรับทิศทางลมโดยระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่เชื่อมต่อให้มีความสัมพันธ์กับหางเสือรับทิศทางลมที่อยู่ด้านบนของเครื่อง
- ❾ เครื่องวัดความเร็วลมและทิศทางลม มีการเชื่อมต่อสายสัญญาณเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อเป็นตัวชี้ขนาดของความเร็วและทิศทางของลมเพื่อที่คอมพิวเตอร์จะได้ควบคุมกลไกอื่นๆ ได้ถูกต้อง
- ❿ เสากังหันลม เป็นตัวแบกรับส่วนที่เป็นตัวเครื่องที่อยู่ข้างบน

ระบบผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยกังหันลมของโครงการลำตะคอง

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน โดยลงทุนในโครงการโรงไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนสำหรับโรงไฟฟ้าใหม่ของ กฟผ. ตามแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ – พ.ศ. ๒๕๕๘ (Power Development Plan 2004 : PDP) รวมกำลังผลิตติดตั้งทั้งหมด ๘๑.๗ เมกะวัตต์ แบ่งเป็นการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำขนาดเล็ก ๗๘.๗ เมกะวัตต์ พลังงาน

แสงอาทิตย์ ๑ เมกะวัตต์ และกังหันลม ๒ เมกะวัตต์^{๑๔} สำหรับในส่วนของกังหันลม ได้มีการศึกษาและวิจัยถึงความเป็นไปได้ ตลอดจนผลดีและผลเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการติดตั้งกังหันลมเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้า โดยในระยะแรกได้เลือกพื้นที่บริเวณแหลมพรหมเทพ จังหวัดภูเก็ต เป็นสถานที่ติดตั้งกังหันลม ต่อมาจึงได้มีการติดตั้งกังหันลมในบริเวณพื้นที่จังหวัดนครราชสีมา^{๑๕}

ระบบผลิตกระแสไฟฟ้ากังหันลมลำตะคองตั้งอยู่บริเวณอ่างเก็บน้ำด้านบนของโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา ตำบลคลองไผ่ อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา หรือบริเวณบนเขายายเที่ยง โดย กฟผ. ได้ดำเนินการสำรวจและติดตั้งอุปกรณ์ตรวจวัดความเร็วลม ที่ระดับความสูง ๔๕ เมตร ตลอดจนได้เก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาหลายปีจนพบว่า ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวมีศักยภาพพลังงานลมดีที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทย โดยมีลมพัดถึง ๒ ช่วง คือ ช่วงฤดูมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ (ระหว่างเดือนพฤศจิกายนถึงปลายเดือนมีนาคม) และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ (ระหว่างเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคม) มีความเร็วลมเฉลี่ยทั้งปีประมาณ ๕ – ๖ เมตร/วินาที ซึ่งสามารถติดตั้งกังหันลมขนาดใหญ่เชิงพาณิชย์ได้

^{๑๔} กองประสานสื่อสารองค์การสายงานพัฒนา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ระบบผลิตไฟฟ้ากังหันลมลำตะคอง, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพมหานคร : กองผลิตสื่อสารองค์การสายสื่อสารองค์การ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๒), เอกสารแผ่นพับ

^{๑๕} กองประสานสื่อสารองค์การสายงานพัฒนา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, พลังงานทดแทน, อ่างแล้ว, หน้า ๙.



บริเวณสถานที่ติดตั้งกังหันลม

(ที่มา : http://www.tpa.or.th/publisher/pdfFileDownloadS/TN209B_p10-14.pdf)

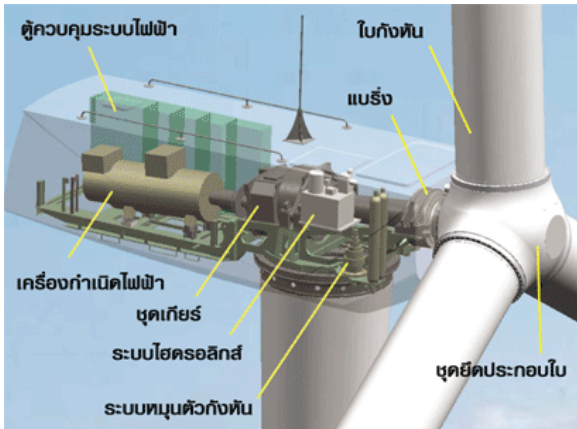
จากความเหมาะสมและความพร้อมด้านสถานที่ กฟผ. จึงได้ดำเนินโครงการติดตั้งกังหันลมขนาดกำลังผลิต ๑,๒๕๐ กิโลวัตต์ (๑.๒๕ เมกะวัตต์) จำนวน ๒ ชุด รวมกำลังผลิต ๒,๕๐๐ กิโลวัตต์ (๒.๕๐ เมกะวัตต์) โดยติดตั้งแล้วเสร็จพร้อมทั้งเชื่อมโยงเข้าสู่ระบบการจำหน่ายของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นมา โดยกังหันลมดังกล่าวถือเป็นกังหันลมที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศขณะนี้ ใช้งบประมาณทั้งสิ้น ๑๔๕ ล้านบาท (เฉลี่ยตัวละประมาณ ๗๐ ล้านบาท) สามารถผลิตไฟฟ้าได้ประมาณ ๔.๖๐ ล้านหน่วย/ปี โดยจ่ายกระแสไฟฟ้าเข้าระบบให้กับผู้ใช้ไฟฟ้าในจังหวัดนครราชสีมา ได้ประมาณ ๔,๘๐๐ ครัวเรือน รวมถึงยังสามารถลดการนำเข้าน้ำมันเชื้อเพลิงได้ถึง ๑.๑๐ ล้านลิตร/ปี และยังช่วยลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ส่งผลให้เกิดภาวะโลกร้อนได้ประมาณ ๒,๓๐๐ ตัน/ปี^{๑๖}

^{๑๖} กองประสานสื่อสารองค์การสายงานพัฒนา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ระบบผลิตไฟฟ้ากังหันลมลำตะคอง, อ้างแล้ว, เอกสารแนบ

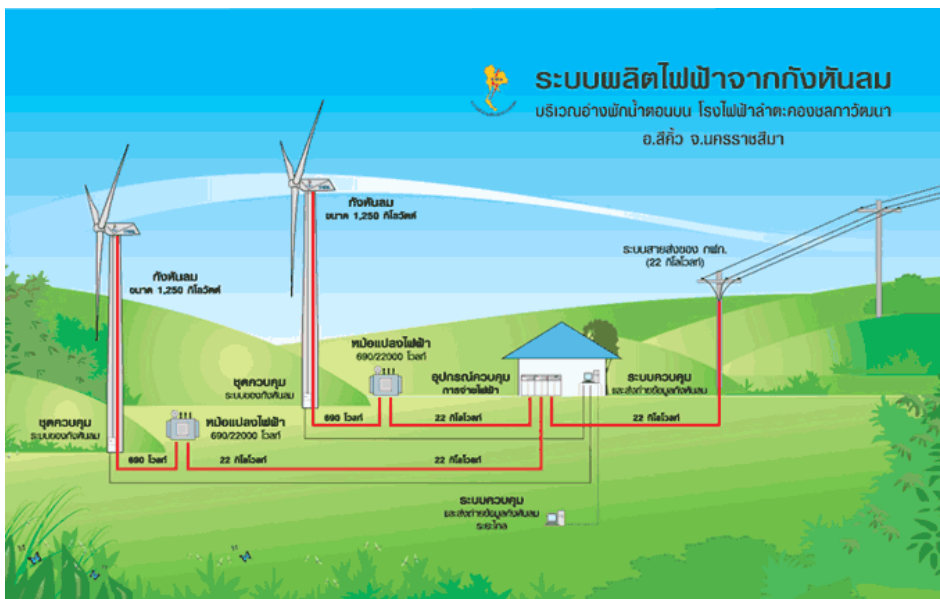


กังหันลมบริเวณอ่างเก็บน้ำด้านบนโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา

กังหันลมที่ กฟผ. นำมาติดตั้งเป็นกังหันลมรุ่น D6-1250 ยี่ห้อ Sewind ผลิตโดยบริษัท Shanghai Electric ในประเทศจีน มีขนาดกำลังผลิต ๑,๒๕๐ กิโลวัตต์ เป็นกังหันลมชนิดแกนนอน ประกอบด้วย ใบพัด ๓ ใบ ซึ่งใบพัดทำด้วยวัสดุสังเคราะห์ เสริมใยแก้ว เส้นผ่าศูนย์กลางการหมุนของใบพัด ๖๔ เมตร ความสูงของเสากังหันลม ๖๘ เมตร การทำงานของกังหันลมจะเป็นแบบอัตโนมัติ เริ่มผลิตกระแสไฟฟ้าที่ความเร็วลม ๒.๘ เมตรต่อวินาที และสูงสุดที่ความเร็วลม ๑๒.๕ เมตรต่อวินาที กังหันลมจะหยุดผลิตไฟฟ้าเมื่อความเร็วลม ๒๓ เมตรต่อวินาที ส่วนความเร็วลมสูงสุดที่กังหันลมสามารถต้านทานได้อยู่ที่ ๕๐.๕ เมตรต่อวินาที กังหันลมรุ่นนี้มีความเร็วรอบสูงสุดของใบพัด ๒๒ รอบต่อนาที ความเร็วรอบของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ๑,๑๐๐ รอบต่อนาที มีแรงดันไฟฟ้า ๖๙๐ โวลต์ ๓ เฟส ส่วนการหมุนของกังหันลมจะใช้มอเตอร์ไฮดรอลิกส์ขับเคลื่อน ระบบเบรกจะมีทั้งแบบเบรกด้วยอากาศพลศาสตร์ คือ เบรกแบบปรับมุมใบพัดหนีทิศทางลม และเบรกโดยใช้จานเบรก



ส่วนประกอบภายในของกังหันลมรุ่น D6-1250



ภาพจำลองแสดงระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยกังหันลม

(ที่มา : http://www2.egat.co.th/re/egat_wind/egat_windlamtakhong/wind_lamtakhong.htm)

กังหันลมผลิตกระแสไฟฟ้าแห่งนี้ นอกจากจะตอบสนองนโยบายภาครัฐ ที่ส่งเสริมให้นำพลังงานหมุนเวียนที่มีอยู่ในประเทศมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ในการผลิตไฟฟ้าเพื่อประชาชนในพื้นที่แล้ว ยังจะเป็นศูนย์กลางการเรียนรู้ด้านการพัฒนาพลังงานลมสำหรับผลิตไฟฟ้า รวมทั้งดึงดูดให้นักท่องเที่ยวมาเยือนอันเป็นการช่วยสร้างรายได้ให้ชาวบ้านในพื้นที่อีกด้วย



สถานที่โดยรอบมีการปรับปรุงให้เป็นสถานที่จำหน่ายสินค้าของชาวบ้านในพื้นที่

การผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยกังหันลมมีข้อดีและข้อเสีย ดังนี้

ข้อดีของการผลิตกระแสไฟฟ้า ด้วยกังหันลม	ข้อเสียของการผลิตกระแสไฟฟ้า ด้วยกังหันลม
ไม่มีค่าใช้จ่ายในด้านการจัดหาพลังงาน ใช้ไม่หมดไป และไม่ได้รับผลกระทบ จากราคาของพลังงานเชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้น หรือลดลง	ต้นทุนสูงและสามารถใช้ได้ในบางพื้นที่เท่านั้น โดยขึ้นอยู่กับความเร็วลมและจำนวนวันที่มีลม ในรอบปี
เป็นพลังงานสะอาดแทบไม่มีผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเป็นระบบการผลิต กระแสไฟฟ้าที่ลดระดับการปล่อยก๊าซ คาร์บอนไดออกไซด์	- อาจมีการเกิดมลภาวะทางเสียงจากการที่ใบพัด ตัดกับอากาศ รวมทั้งในส่วนของเกียร์ - อาจมีผลต่อทัศนียภาพของพื้นที่ - ทำให้เกิดคลื่นสนามแม่เหล็กที่เกิดจากการหมุน ของกังหันลมรบกวนการส่งสัญญาณโทรศัพท์ คลื่นวิทยุ และเรดาร์
สามารถดำเนินการก่อสร้างและติดตั้ง ภายในพื้นที่ที่มีศักยภาพได้ภายในระยะเวลา อันรวดเร็ว และสามารถป้อนกระแสไฟฟ้า ให้กับชุมชนได้โดยตรง	ไม่สามารถเป็นแหล่งผลิตไฟฟ้าหลักได้เพราะ ไม่สามารถควบคุมความสม่ำเสมอของการผลิต เนื่องจากขึ้นอยู่กับปริมาณและความเร็วลม
สามารถดำเนินการก่อสร้างและติดตั้ง ภายในเวลาอันรวดเร็ว	

(ที่มา : <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=525683>,
<http://www.nst.or.th/powerplant/pp04.htm>
 และ <http://www.region1.m-energy.go.th0gkramrukanghanromwind8.pdf>).

ด้วยความต้องการด้านพลังงานมีปริมาณเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง กฟผ. จึงมีแผนที่จะติดตั้งกังหันลมเพิ่มขึ้นอีก ๑๒ ชุด กำลังผลิต ๑๘ เมกะวัตต์ ณ บริเวณอ่างเก็บน้ำด้านบนโรงไฟฟ้าลำตะคองชลภาวัฒนา จังหวัดนครราชสีมา มูลค่าการลงทุนประมาณ ๑,๕๐๐ ล้านบาท แต่ขณะนี้ต้อง "ชะลอ" โครงการออกไปก่อน เนื่องจากยังมีปัญหาความไม่เข้าใจของชุมชนบริเวณโดยรอบ ซึ่ง กฟผ. จะต้องพยายามทำความเข้าใจกับชาวบ้านต่อไป

การศึกษาดูงานในครั้งนี้ ทำให้ผู้เข้าร่วมโครงการทราบว่า พลังงานลมเป็นพลังงานหมุนเวียนอีกประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญและมีศักยภาพที่จะใช้เป็นแหล่งพลังงานทางเลือกของมนุษย์ในอนาคตได้ แต่การใช้เทคโนโลยีนี้ในการผลิตไฟฟ้าแทนแหล่งพลังงานอื่นทั้งหมดคงเป็นไปได้ ในอนาคตรูปแบบการใช้พลังงานทางเลือกจะมีความหลากหลายและเพิ่มมากขึ้น อาทิ พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานน้ำ พลังงานชีวมวล เป็นต้น ทั้งยังคงต้องมีการศึกษาเปรียบเทียบข้อดีและข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นจากการนำเทคโนโลยีการผลิตไฟฟ้าด้วยกังหันลมมาใช้ว่ามีความคุ้มค่ากับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ ประเทศไทยมีความรู้เกี่ยวกับเทคโนโลยีพลังงานลมไม่มากและไม่แพร่หลายนัก จึงจำเป็นต้องหันมาให้ความสนใจในเทคโนโลยีนี้ให้มากยิ่งขึ้น

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมและคณะอนุกรรมการฯ ได้สอบถามปัญหาและตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากระบบผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยกังหันลม สรุปได้ดังนี้

- ปัญหาในเรื่องเสียงที่เกิดจากกังหันลม ซึ่งวิทยากรได้ให้คำอธิบายว่า เสียงที่เกิดขึ้นจากการหมุนของกังหันลมวัดได้สูงสุด ๕๗ เดซิเบล (เอ) ในรัศมี ๑๐๐ เมตร ไม่เกินค่ามาตรฐาน ๗๐ เดซิเบล (เอ) ดังนั้น ชุมชนที่อยู่ห่างออกไปประมาณเกือบหนึ่งกิโลเมตรจะไม่ได้ยินเสียงแต่อย่างใด นอกจากนี้ กฟผ. ยังได้มีการตรวจสอบระดับเสียงและคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้าโดยติดตั้งจุดวัดไว้ถึง ๓ จุด คือ บริเวณที่ติดตั้งกังหันลม เขายายเที่ยงเหนือ และบริเวณบ้านเขายายเที่ยงใต้ พบว่าระดับเสียงเฉลี่ยในช่วงเวลา ๒๔ ชั่วโมงนั้น มีค่าอยู่ในระดับเกณฑ์มาตรฐานตามประกาศของกระทรวงอุตสาหกรรม ส่วนเสียงที่เกิดขึ้นส่วนหนึ่งเป็นเสียงของพัดลมระบายความร้อนเนื่องจากกังหันลมต้องทำงานและตากแดดอยู่ตลอดเวลาแต่ก็ไม่มีปัญหากระทบต่อสิ่งแวดล้อมแต่อย่างใด

- ปัญหาเรื่องขนาดของกังหันลมที่จะติดตั้งในแต่ละพื้นที่ วิทยากรอธิบายว่า การติดตั้งกังหันลมนั้นสามารถติดตั้งได้ทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ขึ้นอยู่กับความคุ้มค่าที่คำนึงถึงปริมาณลมและความเร็วของลม ซึ่งบริเวณลำตะคองนี้การติดตั้งกังหันลมรุ่นที่ใช้อยู่นี้ถือว่าอยู่ในจุดคุ้มทุนมากที่สุด

- ปัญหาในเรื่องการบดบังทัศนียภาพ วิทยากรได้อธิบายว่า ก่อนการดำเนินโครงการติดตั้งกังหันลมได้มีการศึกษาวิจัยและเปรียบเทียบถึงผลดีและผลเสียตลอดจนได้เปิดโอกาสให้ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงได้รับรู้ถึงความจำเป็นและผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ซึ่งชาวบ้านโดยส่วนใหญ่ แต่ก็ยังคงมีบางส่วนที่ยังมีความกังวลทั้งในเรื่องของความไม่สวยงาม แรงสั่นสะเทือน และในเรื่องของเสียง อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ดำเนินการก่อสร้างและติดตั้งกังหันลมเสร็จแล้ว ชุมชนที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงส่วนใหญ่ก็ยอมรับว่า ข้อวิตกกังวลดังกล่าวไม่ได้เกิดขึ้นแต่อย่างใด แต่วิทยากรก็ยอมรับว่าปัญหาในบางเรื่องไม่สามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไปได้ เช่น ชาวบ้านเคยตื่นขึ้นมาเห็นต้นไม้ใบเขียว แต่ตอนนี้ตื่นขึ้นมาเห็นใบพัดหมุน ซึ่ง กฟผ. ก็ได้พยายามผลักดันให้บริเวณที่ติดตั้งกังหันลมเป็นแหล่งท่องเที่ยวเพื่อให้ชาวบ้านในบริเวณใกล้เคียงสามารถนำสินค้าท้องถิ่นมาจำหน่ายให้แก่นักท่องเที่ยว ซึ่งปัจจุบันประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง

บรรณานุกรม

หนังสือ/เอกสาร

กองประสานสื่อสารองค์การสายงานพัฒนา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.
พลังงานทดแทน. พิมพ์ครั้งที่ ๓. กรุงเทพมหานคร : กองผลิตสื่อการสื่อสารองค์การ
ฝ่ายสื่อสารองค์การ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๓.

กองประสานสื่อสารองค์การสายงานพัฒนา การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย.
ระบบผลิตไฟฟ้ากังหันลมลำตะคอง. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพมหานคร : กองผลิตสื่อ
การสื่อสารองค์การ ฝ่ายสื่อสารองค์การ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๒.
เอกสารแผ่นพับ.

มูลนิธิโลกสีเขียว. **น้ำ.** หนังสือชุดโลกสีเขียว. กรุงเทพมหานคร : บริษัท อมรินทร์
พริ้นติ้ง กรุ๊ป จำกัด.

ยุพิน บุญพงษ์. **กฎหมายกับพลังงานทดแทนในประเทศสเปน.** วารสารวิชาการ
ศาลปกครอง ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๑ (มกราคม-มีนาคม) ๒๕๕๕.

อำนาจ วงศ์บัณฑิต. **กฎหมายสิ่งแวดล้อม. พิมพ์ครั้งที่ ๒.** กรุงเทพมหานคร :
บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๐

สื่ออิเล็กทรอนิกส์/เว็บไซต์

<http://forums.thaisafetywork.com/index.php?topic=1662.0>

<http://web.ku.ac.th/schoolnet/snet6/envi2/subwater/subwater.htm>

http://science.uru.ac.th/pro_doc/doc/13.doc

<http://www.damrong.ac.th/krupornkamon/energy/water.html>

<http://www.vcharkarn.com/electric/article/view.php?id=42717>

<http://blog.eduzones.com/tenny/3617>

[http://web.parliament.go.th/parcy/sapa_db/committee-upload/36 -
20100205142605_samary\(korad\).pdf](http://web.parliament.go.th/parcy/sapa_db/committee-upload/36-20100205142605_samary(korad).pdf)

http://www.livingriversiam.org/thai/ltk/ltk_d_a1.htm

[http://202.62.105.250/envir_training_kit/Tha/Case%20Studies/WordDoc/
CS11%20%20Lam%20Ta%20Khong%20Pumped%20Storage%20Project.doc](http://202.62.105.250/envir_training_kit/Tha/Case%20Studies/WordDoc/CS11%20%20Lam%20Ta%20Khong%20Pumped%20Storage%20Project.doc)

<http://www.dede.go.th/>

<http://www.pst.co.th/knowledge-view.php?nid=7&gid=5>

http://www.bangkokfire.com/articles.php?article_id=10

<http://www.panyathai.or.th>

http://www2.egat.co.th/re/egat_wind/wind_technology.htm

<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=161384>

๒. การศึกษาดูงานสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี*

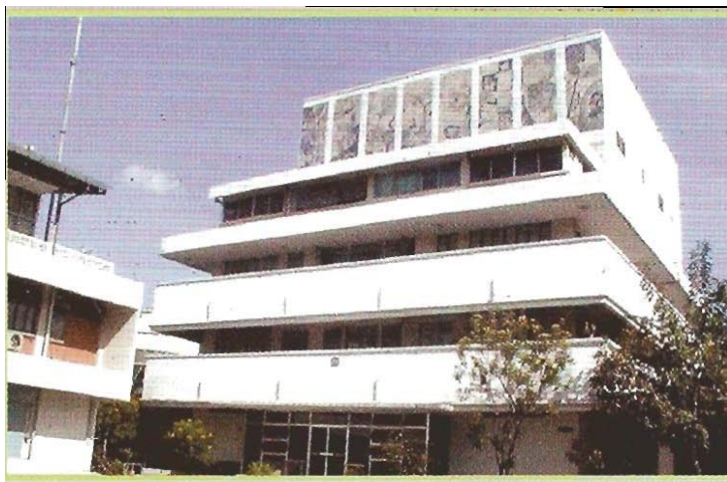
(๑) เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู

ในการศึกษาดูงานสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี หรือ สทท. นั้น ได้รับการอนุเคราะห์เป็นอย่างดีจาก ผศ.ดร.สมพร จองคำ ผู้อำนวยการสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทท.) และเจ้าหน้าที่ท่านอื่นๆ ในการให้เกียรติเป็นวิทยากรบรรยาย และพาคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมในการศึกษาดูงานสถานที่ต่างๆ ครั้งนี้ โดยสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทท.) เป็นองค์กรด้านพลังงานที่สำคัญของประเทศที่มีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาและให้บริการด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนิวเคลียร์ที่สอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน^๑ โดยมีพันธกิจในด้านต่างๆ อาทิเช่น การดำเนินการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การถ่ายทอดและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีนิวเคลียร์ การบริหารจัดการในการเดินเครื่องปฏิกรณ์และอุปกรณ์นิวเคลียร์ การพัฒนาเครือข่ายและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ และการเผยแพร่สร้างความเข้าใจในการประยุกต์ใช้วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนิวเคลียร์ในการพัฒนาประเทศ เป็นต้น

โดยพันธกิจหนึ่งของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทท.) อย่างกรณีของการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนิวเคลียร์ เพื่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน นั้น สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทท.) ได้มีวัตถุประสงค์ในการมุ่งเน้นการนำผลงานวิจัยไปประยุกต์เพื่อให้ใช้ได้จริงและตอบสนองต่อความต้องการของผู้รับบริการในด้านการแพทย์และสาธารณสุขด้านเทคโนโลยีชีวภาพและการเกษตรด้านวัสดุศาสตร์และอุตสาหกรรม ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านวิทยาการก้าวหน้า เป็นต้น ซึ่งจะได้ขอกล่าวถึงรายละเอียดในแต่ละกิจกรรมของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทท.) ในลำดับต่อไป

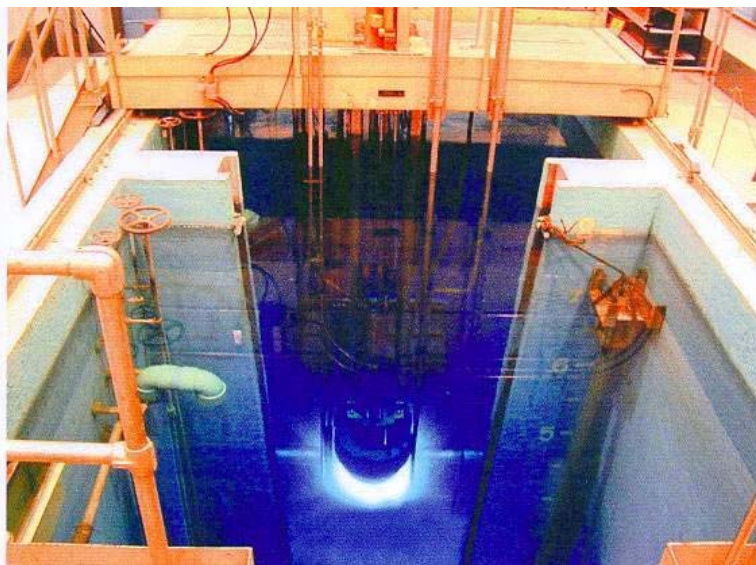
* สรุปและเรียบเรียงโดยนายธนวิช โชติรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

^๑ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ,รายงานประจำปี ๒๕๕๓. และข้อมูลเอกสารแผ่นพับของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี.



ภาพอาคารขนาด ๕ ชั้น กว้าง ๒๒ เมตร ยาว ๒๖ เมตร
ภายในอาคารบรรจุบ่อเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู
(ที่มา : <http://www.oaep.go.th/images/news/20100512141431.pdf>)

ส่วนพันธกิจอื่นที่สำคัญของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.) นอกจากพันธกิจข้างต้นคือ การบริหารจัดการและการเดินเครื่องปฏิกรณ์และอุปกรณ์นิวเคลียร์ รวมทั้งให้บริการด้านเทคโนโลยีนิวเคลียร์และด้านความปลอดภัย โดยพันธกิจดังกล่าวสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.) ได้ใช้เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูเพื่อทำการวิจัยในประเทศไทย ซึ่งได้เริ่มเดินเครื่องครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๐๕ เรียกชื่อว่า “เครื่องปฏิกรณ์ ปรมาณูวิจัย-1” หรือชื่อย่อว่า “ปปว-1” ต่อมา ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการเปลี่ยนแปลงแกนเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูใหม่ จึงใช้ชื่อว่า “เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูวิจัย-1 ปรับปรุงครั้งที่ 1” หรือชื่อย่อว่า “ปปว-1/1” หรือชื่อสากลว่า “Thai Research Reactor-/Modification1” ชื่อย่อสากลว่า “TRR-1/M1”



เครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูวิจัย-1 ปรับปรุงครั้งที่ 1

(ที่มา : http://www.tint.or.th/reactor/what_is_TRR1M1.html)

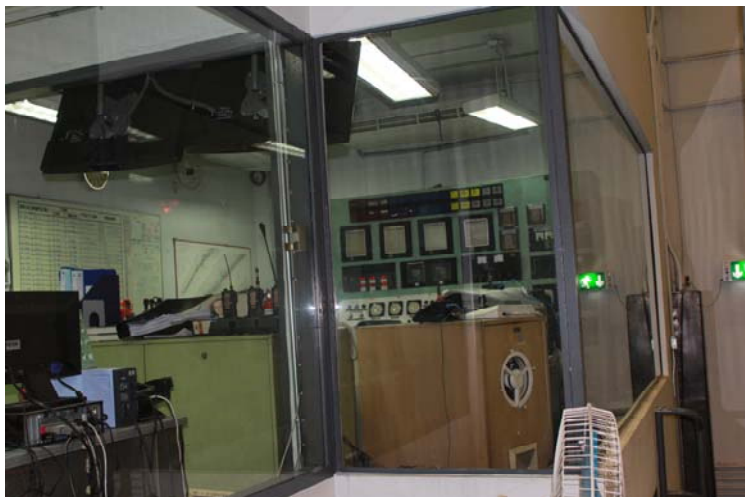
ปัจจุบันเครื่อง ปว-1/1 เป็นแหล่งกำเนิดนิวตรอนขนาดใหญ่ที่สุดในประเทศไทย และใช้ในการสนับสนุนงานบริการและงานวิจัยและพัฒนา ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนิวเคลียร์ให้กับหน่วยงานต่างๆ หลายแห่ง โดยเครื่องปฏิกรณ์ ปว-1/1 ได้มีส่วนสำคัญในการสนับสนุนงานวิจัยและกิจกรรมของหน่วยงานภายในสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.) และหน่วยงานภายนอก อาทิ งานวิเคราะห์ธาตุโดยใช้เทคนิคทางนิวเคลียร์ (Neutron Activation Analysis) หรือ NAA เพื่อวิเคราะห์หาชนิดและปริมาณของธาตุต่างๆ ที่มีอยู่ในสารตัวอย่าง เช่น การวิเคราะห์ธาตุและองค์ประกอบของตัวอย่างดิน งานผลิตไอโซโทป (Radioisotope Production) เพื่อใช้ในทางการแพทย์ และไอโซโทปที่ใช้ในทางเกษตร งานปรับปรุงคุณภาพอัญมณีโดยการอาบรังสีนิวตรอน ซึ่งจะทำให้อัญมณีบางชนิด เช่น โทแพซ ทัวมาลีน มีสีสวยงามขึ้นและมีมูลค่าเพิ่มขึ้น ๕ ถึง ๓๐ เท่า งานศึกษาด้านนิวเคลียร์ฟิสิกส์ การทดลองต่างๆ ทางวิศวกรรมเครื่องปฏิกรณ์ฯ (Reactor Engineering) รวมทั้งการศึกษาการถ่ายภาพโดยใช้นิวตรอน (Neutron Radiography) ซึ่งเป็นวิธีหนึ่งของการตรวจสอบโดยไม่ทำลาย

ขึ้นงาน (Non-destructive Testing หรือ NDT) และงานฝึกอบรมสำหรับเจ้าหน้าที่เดินเครื่องปฏิกรณ์ฯ (Reactor Operator Training) เพื่อเป็นเจ้าหน้าที่เดินเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูแบบวิจัย เป็นต้น

ทั้งนี้ ลักษณะของเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูวิจัยดังกล่าวมีลักษณะโดยทั่วไป และรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

ลักษณะทั่วไป

เครื่อง ปปว-1/1 เป็นเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูแบบวิจัยที่มีขนาดกำลังสม่ำเสมอ (steady-state) 2 เมกะวัตต์ (ความร้อน) และสามารถทำงานแบบทวิกำลัง (Pulsing) ได้ถึงประมาณ ๒,๐๐๐ เมกะวัตต์ ในระยะเวลาสั้นๆ ประมาณ ๑๐.๕ มิลลิวินาที เครื่อง ปปว-1/1 สร้างโดยบริษัท General Atomics แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา โดยใช้ชื่อทางการค้าว่า TRIGA Mark III เครื่อง ปปว-1/1 อยู่ภายในบ่อเครื่องปฏิกรณ์ฯ ซึ่งอยู่ในอาคารเครื่องปฏิกรณ์ฯ อีกชั้นหนึ่ง พื้นที่บางส่วนของอาคารเครื่องปฏิกรณ์ฯ มีการใช้เป็นห้องปฏิบัติการของนักวิทยาศาสตร์เพื่อใช้ปฏิบัติงานวิจัยต่างๆ ที่ต้องใช้ประโยชน์จากเครื่องปฏิกรณ์ฯ



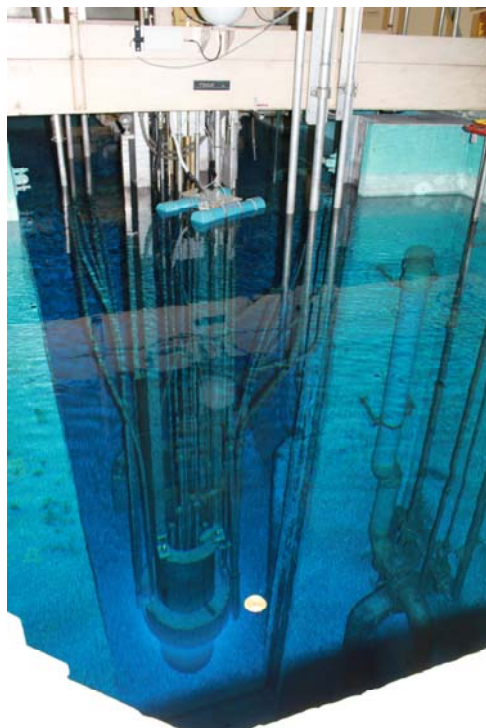
ห้องปฏิบัติการของนักวิทยาศาสตร์เพื่อใช้ปฏิบัติงานวิจัย

บ่อเครื่องปฏิกรณ์ฯ (Reactor pool)

ผนังบ่อเครื่องปฏิกรณ์ฯ ทำจากคอนกรีตชนิดความหนาแน่นสูง (High density concrete) ส่วนบนสุดของบ่อหนา ๑.๕ ฟุต และจะเพิ่มความหนาเป็นชั้นๆ ชั้นละ ๑ ฟุต ตามระดับความสูง ที่ระดับชั้นล่างสุดจะหนามากที่สุดคือ ๔.๕ ฟุต บ่อปฏิกรณ์ฯ มีขนาดโดยประมาณ กว้าง ๓.๕ ม. x ยาว ๑๒ ม. X ลึก ๘.๕ ม. ประกอบด้วย สะพานเครื่องปฏิกรณ์ฯ ซึ่งทำหน้าที่เป็นตัวยึดโครงสร้างของแกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ



ลักษณะของบ่อเครื่องปฏิกรณ์ฯ



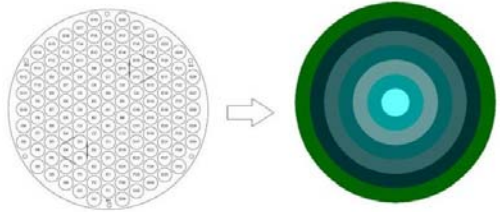
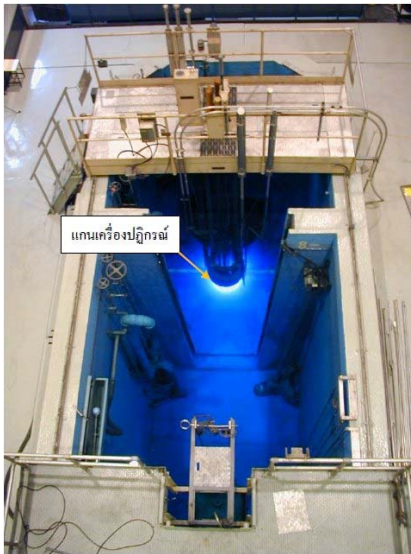
บริเวณโดยรอบของบ่อเครื่องปฏิกรณ์ฯ

แกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ (Reactor core)

แกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ บรรจุอยู่ในถังอะลูมิเนียมรูปทรงกระบอกขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ ๕๕ เซนติเมตร สูงประมาณ ๒ เมตร ภายในจะมีแท่งเชื้อเพลิงบรรจุอยู่ในลักษณะตั้งตรง ส่วนบนและล่างของแท่งเชื้อเพลิงเป็น Graphite Reflector แกนปฏิกรณ์ฯ และอุปกรณ์ประกอบทั้งหมดจะอยู่ใต้น้ำ การจัดเชื้อเพลิงในแกนจะมีลักษณะเป็นรูปหกเหลี่ยม (Hexa gonal Array)



การบรรยายถึงลักษณะแกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ



ภาพแสดงตำแหน่งแกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ
และลักษณะการจัดเชื้อเพลิงภายในแกน
(ที่มา : <http://www.tint.or.th/index.html>)

แท่งเชื้อเพลิง (Fuel element) และสารหน่วงความเร็วนิวตรอน (Moderator)

แท่งเชื้อเพลิงมีลักษณะเป็นแท่งทรงกระบอกเส้นผ่าศูนย์กลางประมาณ ๑.๕ นิ้ว ยาวประมาณ ๓๐ นิ้ว ส่วนบนและล่างเป็นแกรไฟต์ เนื้อเชื้อเพลิงเป็น U-ZrH (Uranium – Zirconiumhydride) เชื้อเพลิงชนิดนี้มีคุณสมบัติพิเศษในการยับยั้งปฏิกิริยาฟิชชันได้เมื่ออุณหภูมิของเนื้อเชื้อเพลิงสูงขึ้นอย่างทันทีทันใด (Prompt Negative Temperature Coefficient) ซึ่งเป็นลักษณะพิเศษของเชื้อเพลิงชนิดนี้ จึงทำให้เครื่องปฏิกรณ์ฯ ชนิดนี้มีความปลอดภัยสูงมาก สามารถทำงานแบบทวีกำลังได้ โดยไม่เป็นอันตรายต่อแท่งเชื้อเพลิง เชื้อเพลิง U-ZrH มีความสามารถในการหน่วงนิวตรอนความเร็วสูงตั้งแต่เริ่มเกิดในเนื้อเชื้อเพลิง ในบางครั้งจึงเรียกเชื้อเพลิงชนิดนี้ว่า Fuel-Moderator Element

ส่วนสารหน่วงความเร็วถัดมาคือ น้ำบริสุทธิ์ที่มีความนำไฟฟ้าไม่เกิน ๒ ไมโครโมห์ต่อเซนติเมตร (ปกติ น้ำประปาจะมีความนำไฟฟ้าประมาณ ๒๐๐ ไมโครโมห์ต่อเซนติเมตร) ซึ่งน้ำนี้เป็นทั้งตัวหน่วงความเร็วและตัวระบายความร้อน



ภาพแท่งเชื้อเพลิง

แท่งควบคุม (Control rods)

แท่งควบคุมมีลักษณะคล้ายแท่งเชื้อเพลิงแต่มีขนาดยาวกว่า ส่วนบนเป็น Boron Carbide (B_4C) ซึ่งใช้เป็นตัวดูดจับนิวตรอนและส่วนล่างจะเป็นเนื้อเชื้อเพลิง U-ZrH แท่งควบคุมชนิดนี้มีจำนวน ๔ แท่ง และแท่งควบคุมชนิด Transient ซึ่งไม่มีเนื้อเชื้อเพลิงอีก ๑ แท่ง



ภาพแท่งควบคุม

(ที่มา : <http://www.tint.or.th/index.html>)

ระบบระบายความร้อน

เนื่องจากเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูวิจัยมุ่งใช้ประโยชน์จากนิวตรอนเท่านั้น พลังงานความร้อนที่เกิดขึ้นจึงต้องระบายออกไปจากแกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ ดังนั้น จำเป็นต้องมีระบบระบายความร้อนสำหรับเครื่อง ปว-1/1 ใช้ระบบการระบายความร้อนแบบการพาความร้อนโดยธรรมชาติ (Natural Convection) โดยน้ำที่ร้อนจะลอยตัวสูงขึ้นสู่ผิวน้ำ และจะถูกดูดออกไปด้วยเครื่องสูบน้ำผ่านตัวแลกเปลี่ยนความร้อน (Heat Exchanger) และระบายความร้อนสู่บรรยากาศโดยใช้หอระบายความร้อน (Cooling Tower)

อุปกรณ์ประกอบอื่นๆ

นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นยังมีอุปกรณ์อื่นๆ อีกเช่น หัววัดนิวตรอน (Neutron Detector) เป็นชนิด Fission Chamber มีทั้งหมด ๓ หัว ติดตั้งอยู่ในแกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ อีกทั้ง ยังมีท่ออาบรังสี (Irradiation tube) ในแกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ และบริเวณโดยรอบแกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ จะมีท่ออาบรังสีแบบหมุนรอบแกนปฏิกรณ์ฯ ได้ (Rotary Specimen Rack) หรือเรียกง่ายๆ ว่า Lazy Susan จำนวน ๔๑ ท่อ



ลักษณะของหัววัดนิวตรอน (Neutron Detector)

ต้นกำเนิดนิวตรอน (Neutron source)

ต้นกำเนิดนิวตรอนของเครื่อง ปปว-1/1 เป็น Americium Beryllium (Am-Be) มีความแรงรังสี ๓ คูรี มีครึ่งชีวิต ๔๕๘ ปี ต้นกำเนิดรังสีนิวตรอนนี้ใช้เป็นตัวจุดชนวนปฏิกิริยา Fission เพื่อให้เกิดปฏิกิริยาแบบลูกโซ่

นิวตรอนฟลักซ์

นิวตรอนฟลักซ์คือ ปริมาณนิวตรอนที่เกิดขึ้นต่อหน่วยพื้นที่ ๑ ตารางเซนติเมตรต่อเวลา ๑ วินาที โดยในแกนเครื่อง ปว-1/1 นิวตรอนฟลักซ์จะสูงที่สุดตรงใจกลางแกน (Central Thimble; CT) ซึ่งวัดได้ประมาณ 3×10^{13} นิวตรอนต่อตารางเซนติเมตรต่อวินาที (ที่ระดับกำลัง 1.2 MW)

นอกจากนี้ สำหรับในส่วนของการรักษาความปลอดภัยเครื่องปฏิกรณ์นั้น สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.) ได้วางมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยเครื่องปฏิกรณ์ ดังกล่าวไว้เป็นอย่างสูง อันประกอบด้วยการควบคุมพลังงานทางวิศวกรรม ซึ่งถ้าหากเกิดกรณีฉุกเฉินที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อแกนเครื่องปฏิกรณ์ เครื่องปฏิกรณ์จะดับโดยอัตโนมัติโดยแท่งควบคุมจะตกลงไปในแกนเครื่องปฏิกรณ์ ทำให้ปฏิกิริยาลดลงและหยุดในที่สุด เรียกว่า เครื่องปฏิกรณ์ SCRAM นอกจากนี้ ยังมีระบบ Interlock ซึ่งจะทำให้ไม่สามารถเพิ่มกำลังของเครื่องปฏิกรณ์อย่างต่อเนื่องได้ เช่น ในกรณีการเพิ่มกำลังของเครื่องปฏิกรณ์ เร็วเกินไป หรือในกรณีที่ดึงแท่งควบคุมขึ้นพร้อมกันตั้งแต่ ๒ แท่ง ขึ้นไป โดยรูปแบบของระบบความปลอดภัยทางวิศวกรรม อาทิ ระบบระบายความร้อนฉุกเฉิน (ECCS : Emergency Core Cooling System) เป็นระบบที่รักษาหรือสร้างขึ้นมาเพื่อให้เกิดการหล่อเย็นของมัดเชื้อเพลิงและมัดเชื้อเพลิง ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุการสูญเสียสารหล่อเย็น (LOCA : Loss of Coolant Accident) เพื่อให้เกิดการหล่อเย็นของแท่งเชื้อเพลิง ป้องกันการหลอมละลายของแท่งเชื้อเพลิง และยังประกอบด้วยอาคารคลุมเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Containment) ทำหน้าที่ป้องกันการรั่วไหลของสารกัมมันตรังสี มิให้ออกสู่ภายนอกและสามารถรองรับแรงดันสูงๆ ได้ ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุรุนแรง และมีเครื่องตรวจวัดสารกัมมันตรังสีในอากาศตลอดเวลา รวมทั้งยังมีผนังกำบังรังสี เป็นคอนกรีตชนิดความหนาแน่นสูง (Heavy Concrete) ที่ผสมด้วยแร่โลหะ และวัสดุหลายชนิดอยู่ล้อมรอบเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ทำหน้าที่กำบังรังสีแกมมา และรังสีนิวตรอน พลังงานสูงที่สามารถวิ่งผ่านทะลุออกมาจากแกนเครื่องปฏิกรณ์ได้ ตลอดจนยังมีระบบเสริมความปลอดภัยระบบตรวจวัดรังสี มีการติดตั้งเครื่องตรวจวัดรังสีไว้ตามจุดต่างๆ เพื่อคอยตรวจสอบว่ามีปริมาณรังสีผิดปกติที่จุดใดๆ ก็จะมีสัญญาณร้องเตือนให้ทราบทันที

๑๐๘ รายงานผลโครงการพัฒนาบุคลากรสาปครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) : พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม



เครื่องวัดกัมมันตภาพรังสี

นอกจากเครื่องปฏิกรณ์ ปปว-1/1 ซึ่งมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนงานวิจัยและกิจกรรมต่างๆ ของสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.) แล้ว สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.) ยังประกอบด้วยศูนย์ให้บริการด้านเทคโนโลยีต่างๆ ที่เกี่ยวกับนิวเคลียร์ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขปดังนี้

(๒) ศูนย์ไอโซโทปรังสี

ศูนย์ไอโซโทปรังสีมีหน้าที่ในการผลิตและบริการสารไอโซโทปรังสี โดยเฉพาะการใช้ประโยชน์จากสารไอโซโทปรังสีในทางการแพทย์ สำหรับผู้ป่วยที่ต้องการบำบัดรักษาหรือการตรวจวินิจฉัยด้านสารไอโซโทปรังสี ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานสากลของทั้งยุโรปและสหรัฐอเมริกา (European Pharmacopoeia และ United States Pharmacopoeia) อาทิเช่น การรักษาโรคไฮเปอร์ไทรอยด์ (Hyperthyroidism) รักษามะเร็งที่ต่อมไทรอยด์ (Thyroid Cancer) ตรวจสอบการทำงานของต่อมไทรอยด์ (Thyroid Uptake) ถ่ายภาพต่อมหมวกไตรักษาเนื้องอกพวกพิโอโครมชนิดไม่ร้ายแรง รักษามะเร็งที่เนื้อเยื่อส่วนกลางของต่อมหมวกไตบรรเทาอาการปวดจากมะเร็งที่แพร่กระจายไปที่กระดูก รักษาอาการปวดในโรคข้ออักเสบเรื้อรัง ตรวจวินิจฉัยตับ ม้าม กระดูก และปอด เป็นต้น ซึ่งปัจจุบันศูนย์ไอโซโทปรังสีได้ดำเนินการผลิตสารไอโซโทปรังสี และบริการให้แก่โรงพยาบาล และสถาบันต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชนประมาณ ๒๕ แห่ง สามารถบริการผู้ป่วยได้ประมาณ ๓๐,๐๐๐ คนต่อปี และคาดว่าจะสามารถประหยัดเงินงบประมาณของประเทศได้ประมาณปีละไม่น้อยกว่า ๒๓ ล้านบาท



บริเวณภายในศูนย์ไอโซโทปปรังสี

สำหรับในส่วนกระบวนการผลิตสารไอโซโทปปรังสีจากเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณู นั้น จะเกิดจากปฏิกิริยาการแบ่งแยกนิวเคลียสของเชื้อเพลิงภายในเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูวิจัย ทำให้เกิดนิวตรอนจำนวนมากในแกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ และโดยเหตุที่ธาตุเสถียรหลายชนิดมีความสามารถในการจับยึดนิวตรอนได้ดีมาก หากนำไปใส่ไว้ในแกนเครื่องปฏิกรณ์ฯ ธาตุเสถียรนั้นจะจับยึดนิวตรอนไว้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในนิวเคลียสเกิดเป็นธาตุชนิดใหม่ขึ้นมาและมีสมบัติเป็นธาตุกัมมันตรังสีขึ้นมา

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการผลิตสารไอโซโทปรังสีเป็นการปฏิบัติงานกับสารกัมมันตรังสีที่มีความแรงรังสีสูง ดังนั้น เพื่อความปลอดภัยของผู้ปฏิบัติงานและสิ่งแวดล้อมโดยรอบ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.) จึงได้สร้างตู้อปฏิบัติการผลิตไอโซโทปรังสีโดยการออกแบบให้สามารถป้องกันไม่ให้อนุภาครังสีรั่วไหลหรือแพร่สู่ภายนอก โดยตัวตู้ทำด้วยตะกั่วหนาบริเวณที่เป็นช่องกระจกจะเป็นกระจกตะกั่ว ภายในตู้จะถูกปรับให้มีความดันบรรยากาศต่ำกว่าความดันบรรยากาศภายนอก เพื่อให้อากาศไหลเข้าสู่ภายในตู้ เป็นการป้องกันมิให้อนุภาครังสีรั่วไหลออก พร้อมกันนี้ ระบบระบายอากาศจะกักกรองอากาศให้สะอาดก่อนที่จะปล่อยสู่ภายนอก ระบบน้ำทิ้งและของเสียที่มีรังสีจะได้รับการจัดเก็บแยกจากขยะทั่วไป จากนั้นจึงจะส่งไปบำบัดที่ศูนย์จัดการกากกัมมันตรังสี นอกจากนี้ บริเวณภายนอกตู้และโดยรอบห้องปฏิบัติการรังสีสูงยังติดตั้งระบบการวัดระดับรังสี เพื่อส่งสัญญาณเตือนให้ทราบ หากพบว่ามีผลผลิตหรือเกิดการรั่วไหลของสารรังสีเกินระดับความปลอดภัยที่กำหนด



ตู้อปฏิบัติการผลิตไอโซโทปรังสี

(๓) ศูนย์ฉายรังสี

ศูนย์ฉายรังสีมีหน้าที่ในการบริการฉายรังสีทางการค้าแก่หน่วยงานต่างๆ และถ่ายทอดเทคโนโลยีการฉายรังสี รวมทั้งพัฒนาเทคนิควิธีการในการฉายรังสี ซึ่งการให้บริการฉายรังสีจะเป็นไปตามมาตรฐานระบบบริหารคุณภาพ ISO 9001 : 2008 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการยับยั้งการแพร่พันธุ์ของแมลงในผลิตภัณฑ์เกษตร การกำจัดเชื้อจุลินทรีย์และปรับปรุงคุณภาพระบบ การลดเชื้อจุลินทรีย์ในเครื่องเทศ สมุนไพร และการปลอดเชื้อในอุปกรณ์การแพทย์ นอกจากนี้ ยังมีภารกิจในการถ่ายทอดเทคโนโลยีการฉายรังสีอาหารและผลิตภัณฑ์อื่นๆ ให้แก่หน่วยงานภายนอก รวมทั้งพัฒนาเครือข่ายผู้ให้บริการฉายรังสีร่วมกับโรงงานฉายรังสีของเอกชน เป็นต้น

(๔) ศูนย์บริการเทคโนโลยีนิวเคลียร์

ศูนย์บริการเทคโนโลยีนิวเคลียร์มีหน้าที่ในการบริการและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีนิวเคลียร์ เพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรมการผลิตส่งออกสินค้า โดยลดการสูญเสียการนำเข้าเทคโนโลยีจากภายนอกประเทศ รวมทั้งการให้บริการด้านความปลอดภัยทางรังสีและสิ่งแวดล้อม อาทิ การให้บริการตรวจวัดกัมมันตรังสีสินค้าส่งออก การให้บริการตรวจสอบวิเคราะห์หอกลับโดยเทคนิคเชิงนิวเคลียร์ และการให้บริการตรวจสอบหีบห่อบรรจุวัสดุกัมมันตรังสี และอุปกรณ์ถ่ายภาพด้วยรังสี เป็นต้น

(๕) ศูนย์ฉายรังสีอัญมณี

ศูนย์ฉายรังสีอัญมณีมีหน้าที่ในการให้บริการฉายรังสีอัญมณีด้วยรังสีนิวตรอน รังสีแกมมา และให้บริการวัดกัมมันตรังสีในอัญมณี เป็นต้น

(๖) ศูนย์จัดการกากกัมมันตรังสี

ศูนย์จัดการกากกัมมันตรังสีมีหน้าที่ในการให้บริการจัดการกากกัมมันตรังสีให้แก่ผู้ใช้สารกัมมันตรังสีทั่วประเทศ ทั้งหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอกต่างๆ การให้บริการตรวจกัมมันตรังสีในน้ำทิ้ง บริการตรวจวัดการปนเปื้อนสารกัมมันตรังสี รวมทั้งการถ่ายทอดเทคโนโลยีด้านการจัดการกากกัมมันตรังสี เป็นต้น

โดยวิธีการในการจัดการกากกัมมันตรังสีจะขึ้นอยู่กับชนิด ปริมาณ ลักษณะทางกายภาพ ลักษณะทางเคมี และค่ากัมมันตภาพของกาก โดยมีหลักการบำบัด กากร่วมกัน ๓ ประการ (2C4D) ดังนี้ ๑. ทำให้เข้มข้นแล้วเก็บรวบรวม (Concentrate and Contain) ๒. ทำให้เจือจางแล้วระบายทิ้ง (Dilute and Disperse) ๓. เก็บทอด ระยะเวลาและปล่อยให้สารกัมมันตรังสีสลายตัวไปเอง (Delay and Decay)

ทั้งนี้ ตลอดระยะเวลากว่า ๔๐ ปี ศูนย์จัดการกากกัมมันตรังสีได้ตรวจ ติดตามและประเมินผลกระทบทางรังสี อันเนื่องมาจากการจัดการกาก ซึ่งผลจากการ ประเมินพบว่า ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับรังสีสูงสุดโดยเฉลี่ย 9.0×10^{-4} มิลลิซีเวิร์ต/ปี ซึ่งเกณฑ์ที่ปลอดภัยทางรังสีมีค่า 1 มิลลิซีเวิร์ต/ปี แสดงให้เห็นว่าการจัดการกาก กัมมันตรังสีของประเทศไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อม

โดยสรุปแล้ว ผลจากการศึกษาฐานสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์ (สทน.) ทำให้คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมทราบว่า สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.) เป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่นอกจากจะมี พันธกิจในการดำเนินการวิจัยและพัฒนาด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และการ เดินเครื่องปฏิกรณ์และอุปกรณ์นิวเคลียร์แล้ว สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (สทน.) ยังมีส่วนสำคัญในพันธกิจต่างๆ อย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการผลิต และบริการสารไอโซโทปรังสี เพื่อใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์ การบริการฉายรังสี ทางการค้าแก่หน่วยงานต่างๆ เพื่อการยับยั้งการแพร่พันธุ์ของแมลงในการผลิตผลการเกษตร การบริการและประยุกต์ใช้เทคโนโลยีนิวเคลียร์ เพื่อสนับสนุนภาคอุตสาหกรรม ในการผลิตส่งออกสินค้า การให้บริการฉายรังสีอัญมณีและให้บริการวัดกัมมันตรังสี ในอัญมณี แม้กระทั่งการให้บริการจัดการกากกัมมันตรังสีให้แก่ผู้ใช้สารกัมมันตรังสี ทั่วประเทศ ซึ่งกระบวนการในการให้บริการและการผลิตดังกล่าวเหล่านี้จะถูกควบคุม และเป็นไปตามมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยสากลเป็นอย่างสูง ดังนั้น จึงอาจกล่าว ได้ว่า สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์ (สทน.) เป็นองค์กรนำด้านพลังงานที่มีส่วนสำคัญในการ พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนิวเคลียร์ที่มีความสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนา ประเทศอย่างยั่งยืน รวมทั้งยังมีความเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

บรรณานุกรม

สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน), รายงานประจำปี ๒๕๕๓, Annual Report 2010

ข้อมูลและภาพประกอบของเอกสารแผ่นพับสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

การศึกษางานการจัดการด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อม ณ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

๑. โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI (KORI Nuclear Power Plant) *

(๑) ความเป็นมาของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI

โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI ตั้งอยู่บนคาบสมุทรเกาหลี ณ เมืองปูซาน ประเทศเกาหลีใต้ เป็นโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขนาดใหญ่แห่งหนึ่งของประเทศ โรงไฟฟ้าแห่งนี้ได้เริ่มดำเนินการตั้งแต่เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. ๑๙๗๘ (พ.ศ. ๒๕๒๑) โดยใช้งบประมาณในการก่อสร้างประมาณ ๑,๘๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นงบประมาณที่สูงมาก เนื่องจากในขณะนั้นประเทศเกาหลีใต้ยังถือว่ามีความเป็นอยู่ที่ยากลำบากแต่มีความต้องการที่จะพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงมีโครงการที่จะก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เพื่อผลิตไฟฟ้าใช้สำหรับการพัฒนาประเทศ แต่ก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI ปรากฏว่ามีการต่อต้านจากประชาชนในประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งรัฐบาลใช้เวลาค่อนข้างนานกว่าที่จะผลักดันโครงการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้สำเร็จ โดยรัฐบาลเกาหลีใต้ได้พยายามอธิบายให้ประชาชนเข้าใจว่าประเทศเกาหลีใต้จำเป็นต้องมีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เพื่อมิให้เกิดปัญหาการขาดแคลนพลังงานในอนาคต เนื่องจากประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศเล็กๆ ที่ไม่มีทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติ พร้อมกันนี้รัฐบาลเกาหลีใต้ได้สื่อสารกับประชาชนอย่างจริงจังและให้ความมั่นใจว่า แม้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะมีอันตราย แต่ก็สามารถดำเนินการอย่างปลอดภัยได้ โดยมีการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับกับการดำเนินกิจการของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์โดยเฉพาะเพื่อเป็นหลักประกันด้านความปลอดภัย เช่น การตรวจสอบผลกระทบจากมลพิษ มีการกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัยอย่างเข้มงวดและเป็นไปอย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีมาตรการในการสนับสนุนด้านการเงินให้แก่ประชาชนในพื้นที่ชุมชนโดยรอบโรงไฟฟ้า เพื่อเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่นให้เจริญเติบโตไปพร้อมๆ กัน เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีการสนับสนุนเงินจากกองทุนให้แก่

* สรุปและเรียบเรียงโดยนายสรศักดิ์ มไหศิริโยดม ตุลาการศาลปกครองกลาง นายวัชรเพชรพรหมศร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครองกลาง และนางสาวสุหทัย สุขเหลือ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครองกลาง

ชุมชนในพื้นที่ประมาณ ๑.๖๒ ล้านวอน หรือประมาณ ๔๘๖ ล้านบาท และหากมีการเปิดดำเนินการเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพิ่มขึ้น จะต้องมีการเพิ่มเงินสนับสนุนให้แก่ชุมชนในพื้นที่เพิ่มขึ้นเช่นกัน โดยรัฐบาลใช้เวลาทำความเข้าใจกับประชาชนนานถึง ๕ ปี (ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๕๖ ถึงปี ค.ศ. ๑๙๖๐) กว่าจะเริ่มดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI ได้ เมื่อเปิดดำเนินการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI แล้วจึงไม่มีการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่แต่อย่างใด เนื่องจากปัจจุบันชุมชนในพื้นที่ที่โรงไฟฟ้าตั้งอยู่จะได้รับเงินสนับสนุนจำนวน ร้อยละ ๕ ของกำไรในแต่ละปีจากการผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่าย ส่งผลให้ปัจจุบันไม่มีการต่อต้านการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จากชุมชนในพื้นที่แต่อย่างใด และหลายๆ ชุมชนต้องการให้มีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในชุมชนของตนเองเพื่อที่จะได้รับเงินสนับสนุนดังกล่าวมาพัฒนาชุมชน



โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ KORI

(๒) ลักษณะทั่วไปของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI

โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ KORI ดำเนินการโดย The Korea Hydro & Nuclear Power Co., Ltd. หรือ KHNP^๑ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

^๑ The Korea Hydro & Nuclear Power Co., Ltd. หรือ KHNP เป็นส่วนหนึ่งของ Korea Electric Power Generating Corporation หรือ KEPCO บริษัทผู้ผลิตไฟฟ้ารายใหญ่ที่สุดของประเทศเกาหลีใต้

ทั้งหมด ๔ แห่ง คือ (๑) โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI (๒) โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Wolsong (๓) โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Ulshin (๔) โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Yonggwang ซึ่งมีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ทั้งหมด ๒๑ เครื่อง สามารถผลิตไฟฟ้าได้ทั้งหมด ๑๘,๗๑๖ เมกะวัตต์ (MW) KHNP เป็นบริษัทผู้ผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์ที่ใหญ่เป็นอันดับ ๖ ของโลก เป็นเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบน้ำความดันสูง (Pressurized Water Reactors : PWR) จำนวน ๑๗ เครื่อง และเป็นเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบปฏิกรณ์น้ำมวลหนัก (Pressurized Heavy Water Reactors : PHWR) จำนวน ๔ เครื่อง^๒ ซึ่งโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI เป็นโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แบบน้ำความดันสูง (Pressurized Water Reactors : PWR) ผลิตไฟฟ้าโดยการต้มน้ำภายในถังขนาดใหญ่ อดความดันไว้เพื่อไม่ให้น้ำเดือดกลายเป็นไอน้ำ ส่วนนี้จะถ่ายเทความร้อนให้แก่น้ำหล่อเย็น อีกระบบหนึ่งที่ไม่ได้ควบคุมความดันเพื่อผลิตไอน้ำออกมาเป็นการป้องกันไม่ให้น้ำในถัง ซึ่งมีสารรังสีเจือปนแพร่กระจายไปยังอุปกรณ์ส่วนอื่น ๆ^๓



KORI power plant complex

^๒ <http://www.khnp.co.kr/en/03000100> (เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔)

^๓ <http://www.bloggang.com/mainblog.php?v=vinitsiri&month=30-08-2011&group=13> (เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔)

โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI ได้เปิดดำเนินการเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แล้วจำนวน ๖ เครื่อง คือ KORI ๑ มีกำลังการผลิต ๕๘๗ เมกะวัตต์ เริ่มดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๘ KORI ๒ มีกำลังการผลิต ๖๕๐ เมกะวัตต์ เริ่มดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๓ KORI ๓ มีกำลังการผลิต ๙๕๐ เมกะวัตต์ เริ่มดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๕ KORI ๔ มีกำลังการผลิต ๙๕๐ เมกะวัตต์ เริ่มดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๖ SHIN-KORI ๑ มีกำลังการผลิต ๑,๐๐๐ เมกะวัตต์ เริ่มดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๑ SHIN-KORI ๒ มีกำลังการผลิต ๑,๐๐๐ เมกะวัตต์ เริ่มดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้าเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ซึ่งกำลังการผลิตของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ทั้ง ๖ เครื่อง เท่ากับ ๕,๑๓๗ เมกะวัตต์ และปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้างเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ จำนวน ๒ เครื่อง คือ SHIN-KORI ๓-๔ ซึ่งมีกำลังการผลิตเครื่องละ ๑,๓๕๐ เมกะวัตต์ โดยคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ดังนั้น ในอนาคตอันใกล้หากมีการก่อสร้างเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แล้วเสร็จ โรงไฟฟ้าแห่งนี้จะมีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ทั้งหมด ๘ เครื่อง มีกำลังการผลิตทั้งสิ้นประมาณ ๘,๐๐๐ เมกะวัตต์^๔

^๔ http://www.thanonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=80634
(เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๔)

Station	Type	Capacity MWe	Operator	Reactor Supplier	Construction Start	First Criticality	Grid Connection	Commercial Operation	Shutdown Date
KORI-1	PWR	587	KHNP	Westing house	1971 November	1977 June	1977 June	1978 April	
KORI-2	PWR	650	KHNP	Westing house	1977 March	1983 April	1983 April	1983 July	
KORI-3	PWR	950	KHNP	Westing house	1979 April	1985 January	1985 January	1985 September	
KORI-4	PWR	950	KHNP	Westing house	1979 April	1985 October	1985 December	1986 April	
SHIN KORI-1	PWR	1000	KHNP	DHIC				2011 February	
SHIN KORI-2	PWR	1000	KHNP	DHIC				2011 September	
SHIN KORI-3	PWR	1400	KHNP					(2012 June)	
SHIN KORI-4	PWR	1400	KHNP					(2013 June)	

(ที่มา <http://www.khnp.co.kr/en/03000100>)

ปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ประจำโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ทั้งหมด ๕,๙๘๑ คน ด้วยกิจการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์มีลักษณะเฉพาะที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและรอบรู้ในเรื่องกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้าด้วยพลังงานนิวเคลียร์เป็นการเฉพาะ ทั้งยังเกี่ยวข้องกับเรื่องความปลอดภัยต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป บริษัท KEPCO ซึ่งเป็นบริษัทที่ควบคุมการผลิตของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรด้านพลังงานนิวเคลียร์เป็นอย่างมาก ดังนั้น ในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI จึงได้มีการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ด้านนิวเคลียร์

สำหรับพนักงาน (Nuclear Power Education Center) ขึ้น ซึ่งได้เปิดดำเนินการมาแล้ว ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๕ โดยเป็นสถาบันการศึกษาทางด้านการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงาน นิวเคลียร์เฉพาะด้าน โดยเน้นการพัฒนาบุคลากรไปพร้อมกับการผลิตกระแสไฟฟ้า นอกจากนี้ บริษัท KEPCO ได้เริ่มดำเนินการก่อสร้างสถาบันการศึกษาพลังงานนิวเคลียร์นานาชาติ KEPCO International Nuclear Graduate School (K-INGS) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาที่ให้ความรู้ด้านการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานนิวเคลียร์แบบครบวงจร ในระดับนานาชาติ โดยสถาบันตั้งอยู่ในพื้นที่โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ KORI และกำลังจะเริ่มเปิด ดำเนินการสอนในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๒^๕



KEPCO International Nuclear Graduate School (K-INGS)

^๕ http://www.k-ings.ac.kr/web/www/about_a (เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๕)

(๓) ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

KORI

ในกรณีการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ประเทศเกาหลีใต้ได้มีกฎหมายกำหนดให้มีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ โดยดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายควบคุมการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งกำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้นั้นจะมีหลักเกณฑ์ในการเลือกสถานที่ก่อสร้างโดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีประชากรน้อยที่สุด ห่างไกลจากชุมชน และอยู่ใกล้ทะเลมากที่สุด เนื่องจากต้องอาศัยน้ำทะเลมาใช้ในการลดความร้อนของการผลิตไฟฟ้า ด้วยความที่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORİ ตั้งอยู่บนคาบสมุทรเกาหลีจึงมีความเสี่ยงต่อการเกิดสึนามิน้อยกว่าโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งตั้งอยู่บนเกาะ ส่วนใหญ่แล้วประชาชนในพื้นที่ที่มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะประกอบอาชีพประมง ซึ่งปัจจุบันก็ยังมีจำนวนผู้ประกอบอาชีพดังกล่าวเท่าเดิม มิได้ลดปริมาณลงแต่อย่างใด เนื่องจากมีกฎหมายคุ้มครองมากขึ้นและมีมาตรการควบคุมความปลอดภัยเป็นอย่างดี สำหรับระบบความปลอดภัยของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORİ นั้น มีการออกแบบโครงสร้างของโรงไฟฟ้าโดยสร้างกำแพงคอนกรีตขนาดหนาเป็นพิเศษและทำมาจากวัสดุพิเศษเพื่อป้องกันกัมมันตรังสีไม่ให้รั่วไหล ประกอบกับการกำหนดเขตห้ามทำการประมงห่างจากบริเวณโรงไฟฟ้าในระยะ ๑ กิโลเมตร ประชาชนในชุมชนจึงสามารถดำรงชีพอยู่ด้วยอาชีพประมงได้อย่างปลอดภัย และจากการตรวจสอบปลาในทะเลบริเวณดังกล่าวไม่พบสารกัมมันตรังสีเจือปนในอาหารทะเลแต่อย่างใด

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความอยู่ของประชาชนในพื้นที่ไม่มากนัก แต่ในปัจจุบัน การคงอยู่ของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เริ่มที่จะสร้างปัญหาและก่อจุดวิวาทะให้กับประชาชนและสังคมเกาหลีใต้ขึ้น เนื่องจากโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORİ ได้เปิดดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๘ เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ KORİ ๑ ซึ่งเป็นเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เครื่องแรกที่เริ่มดำเนินการผลิตกระแสไฟฟ้ามาเป็นเวลา ๓๔ ปีแล้ว ซึ่งโดยทั่วไปแล้วเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์นั้นถูกออกแบบมาสำหรับการใช้งานประมาณ ๓๐ ปี เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๘ The Korea Hydro & Nuclear Power Co., Ltd. หรือ KHNP ได้ขออนุญาตรัฐบาลเกาหลีใต้ขยายระยะเวลาการใช้งานเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ KORİ ๑ ออกไปอีก ๑๐ ปี ซึ่งรัฐบาลเกาหลีใต้ได้มีคำสั่งให้บริษัท KHNP ดำเนินการปรับปรุงเพื่อยืดอายุการใช้งานเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ดังกล่าว และมีการทำความเข้าใจกับประชาชน

ในพื้นที่มาโดยตลอดว่า หากจะมีการขยายระยะเวลาการใช้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ KORI ๑ ออกไปจะต้องดำเนินการและมีมาตรการป้องกันอย่างไรบ้าง และเมื่อมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ลงมติว่าสมควรให้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ KORI ๑ ดำเนินการผลิตไฟฟ้าต่อไปอีก ๑๐ ปี หรือไม่ เสียงข้างมากของประชาชนในพื้นที่มีมติเห็นชอบให้มีการต่ออายุเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ KORI ๑ ดังนั้น เมื่อได้มีการตรวจสอบมาตรฐานด้านความปลอดภัยโดยผู้เชี่ยวชาญจากสำนักงานพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency : IAEA) เป็นที่เรียบร้อยแล้ว รัฐบาลเกาหลีใต้จึงอนุญาตให้ใช้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ KORI ๑ ดำเนินการผลิตไฟฟ้าต่อไปได้อีก ๑๐ ปี แต่ภายหลังจากการเกิดวิกฤตการณ์นิวเคลียร์ที่เมืองฟูกูชิมะ ไดอิจิ ประเทศญี่ปุ่น เมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. ๒๐๑๑ สื่อมวลชนของประเทศเกาหลีใต้ได้ทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ ๔๓ เห็นว่า โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้ยังไม่มีความปลอดภัยเท่าที่ควร และรัฐบาลเกาหลีไดียังไม่มีมาตรการที่ดีพอในการรับมือกับอุบัติเหตุด้านนิวเคลียร์ เป็นเหตุให้เมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๑ ประชาชนที่อาศัยอยู่ใกล้โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI เมืองปูซาน ทางตอนใต้ของประเทศเกาหลีใต้จำนวน ๗๙ คน ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดปูซานขอให้บริษัทผู้ดำเนินการหยุดการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ KORI ๑ เนื่องจากหวั่นเกรงกับปัญหาการรั่วไหลของกัมมันตภาพรังสี ซึ่งคดีนี้นับได้ว่าเป็นคดีที่ประชาชนได้ยื่นฟ้องเกี่ยวกับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์คดีแรกของประเทศเกาหลีใต้^๖ ต่อมาสำนักข่าวอนฮับของประเทศเกาหลีใต้รายงานว่า ศาลจังหวัดปูซานได้วินิจฉัยคดีดังกล่าวว่า บริษัท KHNP ได้ปรับเปลี่ยนชิ้นส่วนสำคัญที่อาจเสี่ยงพร้อมเพิ่มเติมเทคโนโลยีใหม่ๆ เข้าไปเพื่อเสริมแรงต้านทานต่อสภาวะแผ่นดินไหวหรือสึนามิแล้ว ดังนั้น จึงไม่เป็นที่น่าวิตกอีกต่อไป จึงถือได้ว่าบริษัท KHNP ได้ดำเนินการจัดการด้านเทคนิคได้อย่างเหมาะสมสำหรับควบคุมความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการขยายเวลาการใช้งานเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ KORI ๑^๗

^๖ ชาญวิทย์ ชัยกันย์,บทความ เรื่อง “ชาวเกาหลีใต้เตรียมยื่นฟ้องขอให้หยุดการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่หมดอายุการใช้งาน”, (ทันข่าวสารวิชาการสำนักวิจัยและวิชาการ, ๒๕๕๔), หน้า ๙-๑๐

^๗ <http://www.manager-online.myfri3nd.com/blog/2011/09/21/entry-28> (เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๕)



เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ KORI ๑

แม้ว่าประเทศเกาหลีใต้จะถือว่าเป็นประเทศที่มีเทคโนโลยีสูงในการดำเนินการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ นอกจากนั้นยังเป็นประเทศที่ส่งออกพลังงานนิวเคลียร์เพื่อใช้ในการผลิตไฟฟ้าเป็นอันดับต้นๆ ของโลกประเทศหนึ่ง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่หมดอายุและไม่สามารถใช้ผลิตไฟฟ้าได้แล้วนั้น ประเทศเกาหลีใต้ยังไม่มีแผนในการกำจัดเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ไม่สามารถใช้งานได้แล้วแต่อย่างใด ซึ่งประเด็นดังกล่าวอาจจะเป็นปัญหาสำคัญที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต



กากปฏิกิริยานิวเคลียร์

(๔) กฎหมายและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์^๘

จากการที่ได้กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่าประเทศเกาหลีใต้ยังไม่เกิดปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยและปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ขึ้นเหมือนกับในหลายๆ ประเทศ เนื่องจากประเทศเกาหลีใต้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตในการใช้อุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ในเกาหลีใต้นั้นจะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ รัฐกฤษฎีกาและระเบียบซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ และประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Notice of the Minister of Science and Technology) ดังนี้

^๘ http://www.kntc.re.kr/openlec/policy/part1/part1_contents.htm (เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔)

(๔.๑) รัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อเดือนมีนาคมปี ค.ศ. ๑๙๘๕ และนับแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันมีการแก้ไข ๑๔ ครั้ง มี ๑๒๒ มาตรา กฎหมายฉบับนี้ บัญญัติเรื่องพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์และข้อกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัย

(๔.๒) รัฐกฤษฎีกาที่ออกตามความในรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์: รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี (Enforcement decree of the atomic energy act: presidential decree) รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี ซึ่งออกตามความในรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางด้านเทคนิค (technical standards) ซึ่งจำเป็นในการบังคับใช้รัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อเดือนกันยายน ปี ค.ศ. ๑๙๘๒

(๔.๒) ระเบียบที่ออกตามความในรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์: ข้อบังคับที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี (Enforcement regulation of the atomic energy act: prime ministerial ordinance) ข้อบังคับที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนในการออกใบอนุญาตและวิธีการยื่นคำร้อง รวมถึงรายละเอียดของแบบฟอร์มต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์และรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี ข้อบังคับนี้ใช้บังคับเมื่อเดือนเมษายน ปี ค.ศ. ๑๙๘๓

(๔.๓) ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Notice of the minister of science and technology) ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะกำหนดมาตรฐานและขั้นตอนทางด้านเทคนิค (technical standards and procedures) ในรายละเอียด ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ถึงปัจจุบันได้มีประกาศดังกล่าวบังคับใช้แล้วจำนวน ๔๗ ฉบับ

(๔.๔) คู่มือในการตรวจทานใบอนุญาตและตรวจสอบอุปกรณ์นิวเคลียร์ (Regulatory guides on licensing review and inspection) สถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลี ได้พัฒนาคู่มือในการกำกับดูแลกิจการนิวเคลียร์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจทานการออกใบอนุญาต (licensing review) และการตรวจสอบอุปกรณ์นิวเคลียร์ตามกฎหมาย (regulatory inspection) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใช้ในการปฏิบัติงานของตน ซึ่งคู่มือเหล่านี้ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย

สำหรับองค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้มีดังนี้

องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Commission-NSC) ซึ่งได้ตั้งขึ้นและเริ่มดำเนินการในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ประกอบด้วยกรรมการ ๗ ท่าน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นประธาน คณะกรรมการมีหน้าที่หลักในการวางนโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ โดยจะมีคณะกรรมการพิเศษด้านความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ (Special Committee on Nuclear Safety) มีสมาชิก ๒๕ ท่าน ประกอบไปด้วยคณะอนุกรรมการ ๔ ชุด แต่ละชุดจะเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านระบบเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Reactor Systems) ด้านการป้องกันกัมมันตภาพรังสี (Radiation Protection) ด้านสิ่งแวดล้อมและที่ตั้งโรงงาน (Environment & Siting) และด้านนโยบายและระบบการกำกับดูแล (Regulatory Policy & Systems)

หน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย (regulatory authority with law enforcement power) ได้แก่ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลที่มีความรับผิดชอบหลักในการวางนโยบายการศึกษาวิจัยและการพัฒนาทางด้านพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างสันติ

องค์กรเชี่ยวชาญด้านเทคนิค (technical expert organization) ได้แก่ สถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลี (Korea Institute of Nuclear Safety) สถาบันแห่งนี้ตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. ๑๙๙๐ โดยกฎหมายพิเศษของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (a special legislation by the National Assembly) เพื่อสนับสนุนงานของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งในเรื่องการพัฒนานโยบายและมาตรฐานการกำกับดูแลโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

นอกจากการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้ โดยการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์หลายแห่ง โดยเฉพาะโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ KORI ที่มีการก่อสร้างและเปิดใช้งานมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๗๘ จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า ๓๐ ปี และยังคงมีการก่อสร้างเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพิ่มในพื้นที่ โดยไม่มีการต่อต้านจากประชาชนและมีการพัฒนาการยอมรับของประชาชนไปจนถึงระดับที่ประชาชนให้การสนับสนุนและรวมตัวกันเพื่อยื่นข้อเสนอขอให้มีการก่อสร้าง

โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในเขตชุมชนของตนเอง อันเป็นปรากฏการณ์ใหม่ในสายตาของผู้สังเกตการณ์ ย่อมถือได้ว่าเป็นความสำเร็จอันงดงามของประเทศเกาหลีใต้ในการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานนิวเคลียร์ และถือเป็นแบบอย่างของหลายประเทศทั่วโลกที่มีแผนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์และประสบปัญหาการต่อต้านจากประชาชนในพื้นที่ โดยเฉพาะประเทศไทย ซึ่งหากที่ที่สุดแล้วจะตัดสินใจเลือกวิธีการเพื่อให้ได้มาซึ่งพลังงานไฟฟ้าเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์พลังงานที่เพิ่มระดับความรุนแรงขึ้นทุกขณะ จะได้ศึกษาและนำไปปรับใช้เพื่อความเข้าใจและได้รับการยอมรับจากประชาชนซึ่งถือเป็นปัญหาใหม่และยากที่จะต้องเผชิญ ทั้งนี้ ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของการรับฟังปัญหาและข้อกังวลใจของประชาชน ความจริงใจและการให้ข้อมูลทุกด้านอย่างเปิดเผยและมีให้ประชาชนเข้าใจและเชื่ออย่างฝังใจว่าเป็นการผลักภาระทั้งหมดให้แก่ประชาชนต้องดูแลตนเองอย่างโดดเดี่ยว ปัจจัยความสำเร็จของโครงการพัฒนาพลังงานไฟฟ้าจึงขึ้นอยู่กับความชัดเจนของทิศทางและนโยบายของรัฐ การมีกฎหมายพิเศษที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่ครอบคลุมไปถึงการดูแลโรงไฟฟ้า และการดูแลประชาชนในพื้นที่โดยรอบโรงไฟฟ้าทั้งในช่วงก่อนการก่อสร้างและภายหลังจากการเปิดดำเนินการไปจนตลอดอายุการใช้งาน เพื่อเป็นหลักประกันด้านความปลอดภัยให้กับประชาชน

๒. สวนพลังงานลมยังด็อก (Youngduk Wind Park) *

(๑) บทนำ

ลมเป็นแหล่งพลังงานสะอาดที่มีอยู่อย่างมหาศาลและสามารถใช้ได้อย่างไม่มีวันหมดสิ้น พลังงานลมจึงเป็นพลังงานหมุนเวียนชนิดหนึ่งที่มีการนำมาใช้ประโยชน์มาเป็นเวลานานแล้วโดยใช้ประกอบกับเครื่องจักรกลต่างๆ มีกังหันลม (wind mill) เป็นเครื่องมือสำคัญในการเปลี่ยนพลังงานจลน์จากลมมาเป็นพลังงานกลโดยตรงในระยะแรกๆ พลังงานลมส่วนใหญ่นำมาใช้ในรูปพลังงานกล ต่อมาได้มีการใช้ประโยชน์กังหันลมเพื่อผลิตไฟฟ้า (wind turbine generator) เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับพลังงานลมได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในแถบทวีปยุโรปซึ่งได้มีการพัฒนาเทคโนโลยีกังหันลมเพื่อผลิตไฟฟ้าเชิงพาณิชย์ที่มีขนาดใหญ่และมีประสิทธิภาพในการผลิตไฟฟ้าที่สูง

ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสนใจอย่างมากต่อการนำพลังงานลมมาใช้ในการผลิตไฟฟ้า เนื่องจากเกาหลีใต้ไม่มีแหล่งพลังงานภายในประเทศต้องพึ่งพาการนำเข้าพลังงานจากต่างประเทศเป็นสำคัญ เกาหลีใต้จึงเป็นประเทศผู้บริโภคพลังงานสูงสุดเป็นอันดับ ๑๐ ของโลก โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ เกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่เป็นผู้นำเข้าพลังงานมากที่สุดในโลก มีการนำเข้าน้ำมันดิบมากเป็นอันดับ ๕ และถ่านหินและก๊าซธรรมชาติเหลว (Liquefied Natural Gas) นำเข้าสูงสุดเป็นอันดับ ๒ ของโลก ดังนั้นความผันผวนของตลาดราคาและอุปทานของพลังงานของโลกจึงส่งผลโดยตรงต่อเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ ตัวอย่างเช่น ในปี ๒๐๐๘ เมื่อราคาน้ำมันเพิ่มขึ้นถึง ๑๕๐ ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล เกาหลีใต้ต้องจ่ายเงินจำนวน ๑๔๐ พันล้านดอลลาร์สหรัฐในการนำเข้าพลังงานซึ่งถือเป็นรายจ่ายที่มีสัดส่วนมากถึง ๑ ใน ๓ ของรายได้จากการส่งออกจำนวน ๔๐๐ พันล้านดอลลาร์สหรัฐของปีเดียวกันนั้น ปัญหาความมั่นคงทางด้านพลังงานจึงเป็นปัญหาที่ท้าทายต่อรัฐบาลเกาหลีใต้อย่างมาก

การนำพลังงานทดแทนมาใช้จึงเป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการแก้ปัญหาดังกล่าวของรัฐบาลเกาหลีใต้ในยุคปัจจุบัน โดยในบรรดาพลังงานทดแทนด้วยกันแล้วพลังงานลมถือเป็นพลังงานที่มีโอกาสสร้างผลกำไรให้กับภาคธุรกิจในเกาหลีใต้มากที่สุด

* สรุปลและเรียบเรียงโดยนางอังคณา เสาธงทอง ตุลาการศาลปกครองกลาง นายเทอดพงศ์ คงจันทร์ ตุลาการศาลปกครองกลาง และนายสุชาติ วงศ์สินนาค พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

นอกจากจะมีภูมิประเทศที่มีพลังงานลมเพียงพอและคุ้มค่าการลงทุนในการผลิตไฟฟ้าเพื่อการจำหน่ายให้กับรัฐบาลแล้ว ภาคธุรกิจในเกาหลีใต้ยังมีศักยภาพในการพัฒนาเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับพลังงานลมเพื่อการส่งออกอีกด้วย

(๒) สถานการณ์ทั่วไปด้านพลังงานของประเทศเกาหลีใต้^๑

เนื่องจากเกาหลีใต้ไม่มีแหล่งน้ำมันดิบภายในประเทศ ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ จึงมีการบริโภคน้ำมันในเกาหลีใต้กว่า ๒ ล้านบาร์เรลต่อวัน ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้้ำมันสูงสุดเป็นอันดับ ๑๐ ของโลก เกาหลีใต้นำเข้าน้ำมันจากประเทศแถบตะวันออกกลางเกือบ ๗๕ เปอร์เซ็นต์ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ มีการนำเข้าน้ำมันจากซาอุดีอาระเบียถึง ๒๗ เปอร์เซ็นต์ของการนำเข้าทั้งหมด น้ำมันที่นำเข้ามากกว่าครึ่งถูกใช้ในภาคอุตสาหกรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมปิโตรเคมี

ในการที่จะทำให้ประเทศเกิดความมั่นคงทางด้านพลังงานเกาหลีใต้จึงลงทุนในการสำรวจและกลั่นน้ำมันในต่างประเทศ บริษัท Korea National Oil Corporation (KNOC) เป็นบริษัทที่ใหญ่ที่สุดของประเทศ มีกำลังการผลิต ๕๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน บริษัท KNOC มีแผนที่จะพัฒนาตนเองให้เป็นหนึ่งใน ๕๐ บริษัทน้ำมันชั้นนำของโลกภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ โดยคาดการณ์ว่าจะมีกำลังการผลิตถึง ๓๐๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน แต่อย่างไรก็ตาม เกาหลีใต้ก็เป็นสถานที่ตั้งโรงกลั่นน้ำมันดิบที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ ๓ จากโรงกลั่นที่ใหญ่ที่สุดในโลก ๑๐ อันดับ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ มีการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปในเกาหลีใต้มากกว่า ๒๐๕ ล้านบาร์เรลต่อวัน บริษัทน้ำมันต่างชาติที่ตั้งในเกาหลีใต้ เช่น บริษัท SK Energy ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศที่ใหญ่ที่สุดในเกาหลีใต้โดยมีกำลังการผลิตน้ำมันคิดเป็น ๓๔ เปอร์เซ็นต์ของการผลิตทั้งหมดภายในประเทศ

ในส่วนของก๊าซธรรมชาติ เกาหลีใต้ยังต้องนำเข้าเพื่อการบริโภคภายในประเทศเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากการผลิตก๊าซธรรมชาติภายในประเทศมีปริมาณน้อยกว่า ๒ เปอร์เซ็นต์ของปริมาณความต้องการในการบริโภคทั้งหมด อีกทั้งเกาหลีใต้ไม่มีท่อส่งก๊าซระหว่างประเทศ จึงต้องนำเข้าก๊าซธรรมชาติทั้งหมดในรูปของก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ถึงแม้เกาหลีใต้จะไม่ใช้กลุ่มประเทศที่ใช้ก๊าซธรรมชาติมากที่สุดของโลก แต่ก็เป็นผู้นำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลวมากที่สุดเป็นอันดับ ๒ ของโลกรองจากประเทศญี่ปุ่น โดยนำเข้าจากประเทศกาตาร์ มาเลเซีย โอมาน และอินโดนีเซีย ในกรณีของถ่านหินนั้น

^๑ Country Analysis Briefs http://www.eia.gov/cabs/South_Korea/Full.html (เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔)

เกาหลีใต้ก็เป็นผู้นำเข้าถ่านหินที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ ๒ ของโลกรองจากประเทศญี่ปุ่นเช่นกัน ถ่านหินที่นำเข้ามากกว่าครึ่งถูกใช้เพื่อผลิตไฟฟ้า

กล่าวเฉพาะไฟฟ้า ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เกาหลีใต้มีกำลังการผลิตพลังงานไฟฟ้า ๔๑๗ พันล้านกิโลวัตต์-ชั่วโมง (BkWh)^๒ โดย ๖๔ เปอร์เซ็นต์ของไฟฟ้าที่ผลิตได้มาจากแหล่งพลังงานความร้อนดั้งเดิม (conventional thermal sources) ๓๔ เปอร์เซ็นต์มาจากพลังงานนิวเคลียร์ และน้อยกว่า ๒ เปอร์เซ็นต์มาจากแหล่งพลังงานทดแทน เกาหลีใต้มีความสามารถในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานนิวเคลียร์สูงสุดเป็นอันดับ ๖ ของโลก โดยโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ และหลังจากนั้นอีก ๓ ทศวรรษต่อมา เกาหลีใต้ได้พัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้าจากนิวเคลียร์ของตนอย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบันบริษัท Korea Hydro & Nuclear Power ได้เดินเครื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ๔ โรง มีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ๒๐ เครื่องและมีแผนที่จะติดตั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพิ่มเติมอีก ๑๒ เครื่อง ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๒ นอกจากนี้ เกาหลีใต้ได้ส่งออกเทคโนโลยีนิวเคลียร์ด้วย โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ บริษัทการไฟฟ้าเกาหลี (Korea Electric Power Corporation: KEPCO)^๓ ได้ทำสัญญามูลค่า ๒๐ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในการติดตั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ผลิตไฟฟ้าขนาด ๑,๔๐๐ เมกะวัตต์ ให้กับประเทศประเทศอาหรับเอมิเรต

^๒ พลังงานไฟฟ้า 1 หน่วย = กำลังงานไฟฟ้า 1 กิโลวัตต์ X 1 ชั่วโมง โดยกำลังไฟฟ้า คือ ความต้องการไฟฟ้าที่อุปกรณ์หรือเครื่องจักรใช้ในการทำงาน หน่วยเป็นวัตต์ พลังงาน (Energy) ในภาษาอังกฤษได้ใช้คำจำกัดความไว้ว่า “The ability to do work” ส่วนภาษาไทย มีผู้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “ความสามารถในการทำงาน” หรือ “ความสามารถที่ทำให้เกิดการ ทำงาน ซึ่งการทำงานในที่นี้หมายถึง การเคลื่อนไหววัตถุ การยกของ การหุงต้ม การใช้แสงสว่าง ทั้งหลาย เหล่านี้ก็คือตัวอย่างของการทำงาน พลังงานสามารถเปลี่ยนแปลงจากรูปหนึ่งไปเป็นอีกรูปหนึ่งได้ เช่น พลังงานจากแสงอาทิตย์เปลี่ยนเป็นพลังงานไฟฟ้า พลังงานไฟฟ้าเปลี่ยนเป็นพลังงานความร้อน ได้แก่ กาต้มน้ำ และหม้อหุงข้าว เป็นต้น

http://www.region7.menergy.go.th/data_paper/energy_paper/%E0%B8%84%E0%B8%B3%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2.pdf (เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๕)

^๓ บริษัทพลังงานไฟฟ้าเกาหลี (Korea Electric Power Corporation: KEPCO) เป็นหน่วยดำเนินการ (operator) การไฟฟ้าของประเทศเกาหลีใต้ เริ่มก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๑ เดิมรัฐบาลผูกขาดโดยถือหุ้นทั้งหมด แต่ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๘๙ รัฐบาลได้ขายหุ้น ๒๑ เปอร์เซ็นต์ให้กับประชาชน และในช่วงปลายปี ค.ศ. ๒๐๐๙ รัฐบาลยังคงถือหุ้นจำนวน ๕๑ เปอร์เซ็นต์บริษัท KEPCO เป็นกิจการการไฟฟ้าที่มีตั้งแต่ระบบผลิต (generation) ระบบส่ง (transmission) และระบบจำหน่าย (distribution) ทั้งในภาคอุตสาหกรรม และการบริโภคในครัวเรือน บริษัท KEPCO ดำเนินการผลิตไฟฟ้า ๙๔ เปอร์เซ็นต์

ดังนั้น ในการลดการพึ่งพาการนำเข้าพลังงาน และเป็นการเพิ่มความมั่นคงทางด้านพลังงาน รัฐบาลเกาหลีใต้ได้มีนโยบายที่จะนำแหล่งพลังงานทดแทนมาใช้ในสัดส่วนที่มากขึ้น นโยบายที่สำคัญและดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันอยู่ภายใต้นโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือนโยบายเศรษฐกิจสีเขียว (Green Growth Policy)

(๓) นโยบายเศรษฐกิจสีเขียว (Green Growth Policy)

เนื่องจากอุตสาหกรรมหลักของประเทศเกาหลีใต้เป็นอุตสาหกรรมหนัก โดยต้องพึ่งพิงการนำเข้าพลังงานกว่า ๙๐ เปอร์เซ็นต์จากต่างประเทศ ซึ่งประมาณ ๘๐ เปอร์เซ็นต์ของพลังงานที่นำเข้ามาจากแหล่งพลังงานฟอสซิล เกาหลีใต้จึงเป็นประเทศหนึ่งที่มีอัตราเพิ่มของการการปล่อยก๊าซคาร์บอนเข้าสู่ชั้นบรรยากาศมากที่สุดประเทศหนึ่งของโลก^๕ ปัญหาด้านความมั่นคงด้านพลังงานและปัญหาสิ่งแวดล้อมดังกล่าว มีผลต่อทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ในศตวรรษปัจจุบัน ซึ่งไม่อาจเน้นปริมาณการผลิตเพื่อส่งออกแบบเดิมได้อีกต่อไปแล้ว ดังนั้น ในวันที่ ๑๕ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ ซึ่งเป็นวันครบรอบ ๖๐ ปีของการสถาปนาประเทศเกาหลีใต้ ประธานาธิบดีลี มยองบัก (Lee Myung-Bak) ได้กล่าวสุนทรพจน์เพื่อเสนอวิสัยทัศน์ในการพัฒนาประเทศ “ก๊าซคาร์บอน

ของพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมดภายในประเทศ และเป็นผู้ที่ทำการจำหน่ายไฟฟ้าไปยังผู้บริโภคแต่ผู้เดียว ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ บริษัท KEPCO ได้จัดตั้งบริษัทในเครือ ๖ บริษัทเพื่อทำการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำ ความร้อนจากถ่านหินและนิวเคลียร์ ได้แก่ Korea South-East Power Co. Ltd (KOSEPCO), Korea Midland Power Co. Ltd (KOMIPO), Korea Western Power Co. Ltd (KOWEPO), Korea Southern Power Co. Ltd (KOSPO), Korea East-West Power Co. Ltd (KEWESPO), Korea Hydro & Nuclear Power Co. Ltd (KNHP) โดยบริษัทในเครือเหล่านี้จะต้องขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับบริษัท KEPCO เท่านั้น โปรดดูเพิ่มเติมที่ <http://www.kepc.co.kr/eng/> (เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔)

^๕ Hunton & Williams. 2010 South Korea's "Low Carbon, Green Growth" Initiative Spurs Renewable Energy, *Renewable Energy Quarterly*, pp. 4-8. โปรดดูที่ http://www.hunton.com/files/Publication/a6e1d9f6-f983-43cf-a942-18f0bab7e69a/Presentation/PublicationAttachment/6fb2f31c-3f68-47d4-a91c-db019edcbf1d/renewable_energy_quarterly_february_2010.pdf (เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕)

^๕ United Nations Environment Programme. 2010. *Overview of the Republic of Korea's National Strategy for Green Growth April*, pp. 14. โปรดดูที่ http://www.unep.org/PDF/PressReleases/201004_unep_national_strategy.pdf (เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕)

ที่ลดลงและเศรษฐกิจสีเขียว (Low-carbon, Green growth)” หรือเรียกโดยย่อว่า วิสัยทัศน์เศรษฐกิจสีเขียว (Green Growth Vision)



“ในวันนี้เนื่องจากเป็นโอกาสของการเฉลิมฉลองครบรอบ ๖๐ ปี ของการสถาปนาสาธารณรัฐเกาหลี ข้าพเจ้าจึงต้องการจะขับเคลื่อนแนวคิด ‘ก๊าซคาร์บอนที่ลดลงและเศรษฐกิจสีเขียว’ ให้เป็นหลักสำคัญของวิสัยทัศน์ใหม่ของประเทศ ทั้งยังต้องการให้เป็นมโนทัศน์ใหม่ในการพัฒนาประเทศซึ่งจะช่วยสร้างตัวขับเคลื่อนตัวใหม่และสร้างงานที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีสีเขียวและพลังงานสะอาด”

ประธานาธิบดีลี มยองบัก กล่าวปาฐกถาในวันครบรอบ ๖๐ ปี ของการสถาปนาสาธารณรัฐเกาหลีได้^๖

^๖ “Today, on the occasion of the 60th anniversary of the founding of the Republic of Korea, I want to put forward ‘Low Carbon, Green Growth’ as the core of the Republic’s new vision. It is also a new national development paradigm that creates new growth engines and jobs with green technology and clean energy.” The Address by President Lee Myung-bak, on the 60th anniversary of the founding of the Republic of Korea (Aug. 15, 2008) โปรดดูที่ http://www.apec-vc.or.kr/?p_name=database&gotopage=7 &query=view&unique_num=ED2008060121 (เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕)

เศรษฐกิจสีเขียวเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ที่ต้องการเปลี่ยนแปลง มโนทัศน์การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่เน้นอุตสาหกรรมส่งออกอย่างเดียวมาสู่ การพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้มโนทัศน์ของการสร้างความสมดุลระหว่างการเจริญเติบโต ทางเศรษฐกิจและคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การพัฒนาเศรษฐกิจ สีเขียวมุ่งหมายจะเปลี่ยนจากการพัฒนาประเทศทางด้านปริมาณ (ตัวเลข) ทางเศรษฐกิจ (quantitative growth) มาสู่คุณภาพของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (qualitative growth) โดยมีคุณภาพชีวิตของประชาชนและสิ่งแวดล้อมเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา

ในการดำเนินการเพื่อให้วิสัยทัศน์เศรษฐกิจสีเขียวเกิดผลในทาง ปฏิบัติ รัฐบาลเกาหลีใต้ได้จัดตั้ง Presidential Committee on Green Growth ขึ้นในเดือน กุมภาพันธ์ ๒๐๐๙^๗ ซึ่งเป็นองค์กรที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี หน้าที่หลักของคณะกรรมการ ดังกล่าว คือ รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจสีเขียวของประเทศ รวมถึงการกำกับ ดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานทั้งหลายในการปฏิบัติตามนโยบายเศรษฐกิจสีเขียว Presidential Committee on Green Growth ได้กำหนด ๓ ยุทธศาสตร์ และ ๑๐ นโยบาย ในการดำเนินการภายใต้วิสัยทัศน์เศรษฐกิจสีเขียว ดังแสดงรายละเอียดในตารางต่อไปนี้

^๗ The Presidential Committee on Green Growth is an organization directly responsible to the President to promote low carbon green growth as a national agenda, which was proposed by President Myung-bak Lee as the national vision in his Korean Independence Day celebration remarks on August 15, 2008 http://www.greengrowth.go.kr/english/en_about/en_welcome/en_welcome.cms (เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕)

การขับเคลื่อนการ เจริญเติบโตทาง เศรษฐกิจแนวทางใหม่ที่ เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม	สร้างเครื่องมือใหม่ในการพัฒนา เศรษฐกิจ	การเพิ่มคุณภาพชีวิตของ ประชาชนและการเป็น ผู้นำทางด้านสิ่งแวดล้อม ในเวทีระหว่างประเทศ
(๑) การลดการปล่อย ก๊าซเรือนกระจกอย่างมี ประสิทธิภาพ	(๔) การวิจัยและพัฒนา เทคโนโลยีสีเขียว	(๘) การพัฒนาที่ดินและน้ำ ให้มีสถานะสีเขียว และการ ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทางด้านการคมนาคมสี เขียว (เป็นมิตรต่อ สิ่งแวดล้อม)
(๒) การลดการใช้ พลังงานฟอสซิลและเพิ่ม ความเป็นอิสระ (ที่ไม่ ต้องพึ่งพาการนำเข้า) ทางด้านพลังงาน	(๕) การทำให้อุตสาหกรรมที่ ดำเนินการปัจจุบันเป็น อุตสาหกรรมสีเขียว และการ สนับสนุนส่งเสริมการเป็น อุตสาหกรรมสีเขียว	(๙) การสนับสนุนให้ ประชาชนดำเนิน ชีวิตประจำวันตาม แนวนโยบายเศรษฐกิจสี เขียว
(๓) เพิ่มความแข็งแกร่ง ในศักยภาพของประเทศ ในการปรับตัวต่อการ เปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ	(๖) เร่งรัดพัฒนาความก้าวหน้าใน โครงสร้างของภาคอุตสาหกรรม เพื่อรองรับเศรษฐกิจสีเขียว	(๑๐) พัฒนาเป็นต้นแบบ สำหรับชุมชนระหว่าง ประเทศในฐานะที่เป็นผู้นำ เศรษฐกิจสีเขียว
	(๗) เปลี่ยนแปลงโครงสร้าง พื้นฐานของประเทศเพื่อ เศรษฐกิจสีเขียว	

ตารางแสดงวิสัยทัศน์เศรษฐกิจสีเขียวภายใต้ ๓ ยุทธศาสตร์ ๑๐ นโยบาย^๘

^๘ Paul Curnow and Young Yu. 2011. *Clean and Renewable Energy Market Opportunities in Korea and Australia: Overview of Regulation, Policy and Investment Opportunities*, Baker & McKenzie and Australian Trade Commission, pp. 18-19. โปรดดูที่ http://www.bakermckenzie.com/files/News/4769bb3d-b368-4afd-8009-9c540d2628a4/Presentation/NewsAttachment/1e97d42d-04aa-45c1-89a5-5f8ee54d6253/bk_cleanrenewableenergymarketopportunitiespart1_may10.pdf (เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕)

นอกจากนี้ Presidential Committee on Green Growth ยังได้จัดทำร่างกฎหมายพื้นฐานสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียว (Basic Law for Green Growth) ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกาหลีใต้ได้พิจารณาและตราเป็นกฎหมายใช้บังคับในปี ๒๐๑๐ กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดบทบาทบังคับและหน้าที่ตามกฎหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติเพื่อให้นโยบายเศรษฐกิจสีเขียวบรรลุผล โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (GHG) การจัดหาและการพัฒนาพลังงานทดแทน มาตรการประหยัดพลังงานและการสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศ รวมถึงมาตรการอื่นๆ ที่รัฐบาลจะต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมดั้งเดิมให้กลายมาเป็นอุตสาหกรรมสีเขียวหรืออุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

(๔) พลังงานสีเขียว

ก่อนปี ๑๙๘๘ การใช้พลังงานทดแทนในเกาหลีใต้เป็นไปอย่างจำกัด แต่อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ๑๙๘๘ เริ่มมีการใช้พลังงานแสงอาทิตย์เพื่อทำน้ำอุ่นในครัวเรือนอย่างแพร่หลาย โดยระหว่างปี ๑๙๘๘ ถึง ๒๐๐๑ บริษัท Korea Energy Management Corporation (KEMCO) ได้ลงทุนใน ๓๔๖ โครงการที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีพลังงานทดแทนมูลค่ากว่า ๙๐.๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐ^๙

^๙ Korea Energy Management Corporation (KEMCO). *New and Renewable Energy Policy in Korea*, pp. 2-3. โปรดดูที่ www.kemco.or.kr เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕)

พลังงาน	กำลังการผลิต (1000 toe ^{๑๐})	เปอร์เซ็นต์
ชีวมวล (Biomass)	๒๓๙๐.๕	๙๗.๓
ความร้อนจากแสงอาทิตย์ (Solar thermal)	๓๗.๒	๑.๕
โรงไฟฟ้าพลังน้ำขนาดเล็ก (Small Hydro Power)	๕.๙	๐.๒
พลังงานแสงอาทิตย์แบบ เซลล์แสงอาทิตย์ (Photovoltaic Power)	๕.๙	๐.๒
พลังงานลม (Wind Power)	๓.๑	๐.๑
รวม	๒๔๕๗	๑๐๐

ตารางแสดงกำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน
ภายในประเทศเกาหลีใต้ ปี ๒๐๐๑^{๑๑}

ในปี ๒๐๐๑ ไฟฟ้าที่ผลิตได้จากพลังงานทดแทนมีสัดส่วน ๑.๒๔ เปอร์เซ็นต์ของพลังงานไฟฟ้าทั้งหมดที่ผลิตได้ในประเทศ โดยที่ ๙๓.๙ เปอร์เซ็นต์ของแหล่งพลังงานทดแทนมาจากขยะในเขตเมืองและขยะที่ในโรงงานอุตสาหกรรม ถึงแม้ว่าจะมีการใช้พลังงานแสงอาทิตย์เพื่อทำน้ำอุ่นอย่างแพร่หลายก่อนหน้านี้แล้วก็ตาม ไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์มีสัดส่วนเพียง ๑.๕ เปอร์เซ็นต์ของพลังงานทดแทนทั้งหมด ทั้งนี้ เนื่องจากการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์มีต้นทุนต่อหน่วยที่สูงมาก

ในปี ๒๐๐๗ เกาหลีใต้มีกำลังการผลิตไฟฟ้าทั้งหมด ๖๖ กิกะวัตต์ ซึ่งในจำนวนนี้ ไฟฟ้าที่มาจากการใช้พลังงานทดแทนมีสัดส่วนไม่ถึง ๑ เปอร์เซ็นต์^{๑๒}

^{๑๐} toe = ton oil equivalent (ตันเทียบเท่าน้ำมันดิบ) เป็นหน่วยทางพลังงาน

^{๑๑} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๙

^{๑๒} Breakthrough Institute and the Information Technology and Innovation Foundation (BI/ITIF), *Rising Tigers, Sleeping Giant: Asian Nations Set to Dominate the Clean Energy Race by Out-Investing the United States*. November 2009: 26-27, 55, 79 อ้างใน Hunton & Williams. 2010. เชิงอรรถที่ ๔

กล่าวเฉพาะกำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทน บริษัทการไฟฟ้าเกาหลี (Korea Electric Power Corporation หรือ KEPCO) และ ๖ บริษัทในเครือ ได้แก่ Korea Hydro & Nuclear Power Co., Korea South-East Power Co., Korea Midland Power Co., Korea Western Power Co., Korea Southern Power Co. และ Korea East-West Power Co.) รวมกันมีกำลังการผลิตประมาณ ๕๘๗ เมกะวัตต์ ในปี ๒๐๐๘ คิดเป็น ๐.๙๒ เปอร์เซ็นต์ของปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมดภายในประเทศ โดยไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนที่ผลิตได้ส่วนใหญ่มาจากพลังงานน้ำ (hydroelectric) (ประมาณ ๕๕๐ เมกะวัตต์) พลังงานลม (๒๔.๗๕ เมกะวัตต์) และพลังงานแสงอาทิตย์ (๑๑.๔๒ เมกะวัตต์)^{๑๓}

Items	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Generation (GWh)	306,474	322,451	342,147	364,639	381,181	426,647	422,355
Renewable Energy Share (%)	0.07%	1.56%	1.33%	1.08%	1.02%	1.03%	0.90%
Renewable Energy (GWh)	203	5,035	4,534	3,950	3,899	4,395	3,813
Solar	7	8	10	14	31	71	284
Bio	71	100	147	130	155	307	3
Wind	15	25	47	130	239	376	436
Hydro	111	4,902	4,329	3,674	3,468	3,632	3,070
Fuel cell	-	-	-	2	7	9	20

ตารางแสดงสถิติกำลังการผลิตไฟฟ้า (GWh) จากพลังงานทดแทน
ในประเทศเกาหลีใต้ปี ๒๐๐๒-๒๐๐๘^{๑๔}

^{๑๓} เรื่องเดียวกัน

^{๑๔} Renewable energy statistics 2008 อ้างใน Soo-Sung Hwang and Rimtaig Lee. 2010. *National Policies on wind energy and renewable energy sources, barriers, incentives in the Republic of Korea*, WVEC 2010 Turkey Conference, June 15-17, 2010 <http://www.kweia.or.kr/> (เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๕)

พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือพลังงานสีเขียว (Green Energy) เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจสีเขียว ดังนั้นหลังจากที่ประธานาธิบดีลี มยองบัก ได้ประกาศวิสัยทัศน์ “ก๊าซคาร์บอนที่ลดลงและเศรษฐกิจสีเขียว” (Low Carbon, Green Growth) ในเดือนธันวาคม ๒๐๐๘ รัฐบาลเกาหลีใต้จึงได้จัดทำแผนพื้นฐานแห่งชาติฉบับที่สามสำหรับการพัฒนาและการใช้เทคโนโลยีที่ใช้พลังงานทดแทนและพลังงานใหม่^{๑๕} (Third National Basic Plan for New and Renewable Energy (NRE) Technology Development and Deployment)^{๑๖} วัตถุประสงค์หลักของแผนพื้นฐานแห่งชาติดังกล่าว คือ การกำหนดมาตรการในเชิงปฏิบัติเพื่อการพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับพลังงานทดแทนและการขยายการใช้พลังงานทดแทนทั้งในภาครัฐ อุตสาหกรรมและครัวเรือน โดยมีการตั้งเป้าหมายไว้ในแผนดังกล่าวด้วยว่า สัดส่วนของการใช้พลังงานทดแทนควรจะเพิ่มขึ้นเป็น ๔.๓ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๐๑๕ และเพิ่มขึ้นเป็น ๖.๑ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๐๒๐ และ เพิ่มขึ้นถึง ๑๑ เปอร์เซ็นต์ ในปี ๒๐๓๐ ตามลำดับเมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนการใช้พลังงานทั้งหมดภายในประเทศ^{๑๗} นอกจากนี้ตามแผนพลังงานพื้นฐานแห่งชาติระยะยาว (National Basic Energy Plan) ระหว่างปี ๒๐๐๘-๒๐๓๐^{๑๘} อันเป็นแผนหลักด้านพลังงานโดยรวมของประเทศ ซึ่งจัดทำขึ้นตามกฎหมายพื้นฐานพลังงาน (Energy Basic Law) คณะกรรมการพลังงานแห่งชาติ (National Energy Committee) ซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประธานได้กำหนดยุทธศาสตร์ทางด้านพลังงานโดยรวมของประเทศ ที่เรียกว่า “3Es” ได้แก่ Energy Security (ความมั่นคงทางด้านพลังงาน) Economic Efficiency (ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ) และ Environmental Protection (การคุ้มครองสิ่งแวดล้อม) เพื่อเป้าหมายระยะยาวในการจัดการกับอุปสงค์และอุปทานของพลังงาน ดังนี้^{๑๙}

^{๑๕} ในบทความนี้ใช้คำว่า “พลังงานทดแทน” ในความหมายที่หมายถึงทั้งพลังงานใหม่และพลังงานทดแทน ซึ่งไม่ใช่พลังงานจากฟอสซิล

^{๑๖} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๙

^{๑๗} เรื่องเดียวกัน

^{๑๘} National Basic Energy Plan, Korea (2008-2030) โปรดดูที่ http://www.apec-vc.or.kr/?p_name=database&gotopage=7&query=view&unique_num=ED2008060121 (เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕)

^{๑๙} International Energy Agency. 2008. Press Release (September 11, 20): Korea Goes for “Green Growth”: Sustainable development in a low carbon society http://www.iea.org/papers/roundtable_slt/korea_oct08.pdf (เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕)

๑) การจัดการพลังงานด้านอุปสงค์ด้วยการปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการลดการบริโภคพลังงาน รัฐบาลเกาหลีใต้จะนำกลไกตลาดมาใช้มากขึ้นเพื่อกำหนดราคาของพลังงาน รวมทั้งส่งเสริมการวิจัยและพัฒนา (R&D) เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการใช้พลังงานของภาคอุตสาหกรรม การให้ความช่วยเหลือทางการเงินกับสถานประกอบการที่มีการลงทุนติดตั้งอุปกรณ์ซึ่งช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้พลังงาน ส่วนในภาคการขนส่งนั้น รัฐบาลเกาหลีใต้มีเป้าหมายในการเป็น ๑ ใน ๔ ของผู้ผลิตรถยนต์ที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม หรือ Green Cars ที่ใหญ่ที่สุดในโลกอีกด้วย

๒) การเพิ่มสัดส่วนอุปทานของพลังงานสะอาดภายในประเทศ รัฐบาลเกาหลีใต้มีเป้าหมายที่จะลดสัดส่วนการใช้พลังงานจากฟอสซิล (fossil energies) ซึ่งในปัจจุบันมีสัดส่วนการใช้มากถึง ๘๓ เปอร์เซ็นต์ของพลังงานที่ใช้ทั้งหมดให้เหลือเพียง ๖๑ เปอร์เซ็นต์ ในปี ๒๐๓๐ ในขณะเดียวกันจะมีการนำพลังงานทดแทน ซึ่งมีสัดส่วนการใช้ในปัจจุบันเพียง ๒.๔ เปอร์เซ็นต์ของพลังงานที่ใช้ทั้งหมดให้เพิ่มขึ้นเป็น ๑๑ เปอร์เซ็นต์ ในปี ๒๐๓๐ เช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลเกาหลีใต้ต้องการจะเพิ่มอุปทานของพลังงานทดแทนให้ได้ในระดับที่ทัดเทียมกับประเทศที่พัฒนาแล้วภายในปี ๒๐๓๐

๓) การส่งเสริมอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรืออุตสาหกรรมสีเขียว (Green Energy Industry)^{๒๐} รัฐบาลเกาหลีใต้เน้นการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมหรือเทคโนโลยีสีเขียว (green technologies) อย่างต่อเนื่อง

๔) การสร้างสวัสดิการด้านพลังงาน (Energy Welfare) ให้กับประชาชน^{๒๑} รัฐบาลเกาหลีใต้พยายามที่จะให้หลักประกันในการเข้าถึงพลังงานของประชาชนให้เป็นไปอย่างเสมอภาค ทั้งถึงและเท่าเทียม รัฐบาลมีแผนที่จะช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยให้มีสัดส่วนของรายจ่ายด้านพลังงานน้อยกว่า ๑๐ เปอร์เซ็นต์ของรายได้ทั้งหมดที่หาได้ เพื่อให้ประชาชนเกาหลีใต้ทุกคนได้ใช้พลังงานในระดับที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตตามมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐบาลกำหนด

ในการพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานทดแทน รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันในการวิจัยและการพัฒนาเทคโนโลยีพลังงานสะอาด^{๒๒} เช่น ในปี ๒๐๐๖ จำนวนขยะในแต่ละวันมีมากถึง ๓๒๐ พันตัน ซึ่งต้องถูกทำลายโดยเปล่าประโยชน์

^{๒๐} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๘

^{๒๑} เรื่องเดียวกัน

^{๒๒} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๘

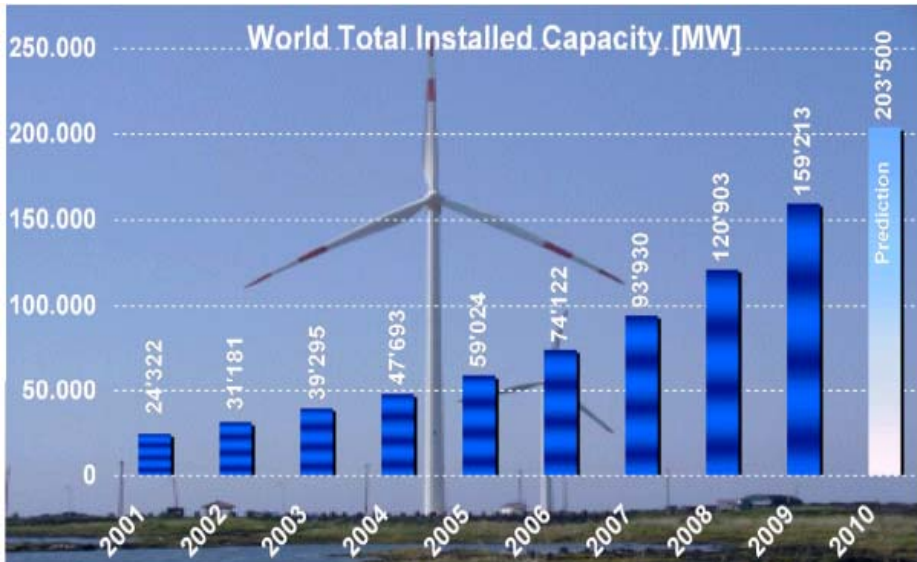
แต่ในปัจจุบันนี้ ไฟฟ้าที่ผลิตได้จากจากขยะมีสัดส่วนถึง ๗๖ เปอร์เซ็นต์ของพลังงานทดแทนที่ผลิตได้ทั้งหมด^{๒๓} นอกจากนี้ ในปี ๒๐๐๘ เกาหลีใต้เป็นตลาดโซลาร์เซลล์พลังงานแสงอาทิตย์ที่ใหญ่ที่สุดในโลก โดยมีโรงงานพลังงานแสงอาทิตย์ (solar power plants) มากกว่า ๘๐๐ แห่งทั่วประเทศที่มีกำลังการผลิตไฟฟ้ารวมกันมากกว่า ๒๙๒ เมกะวัตต์ ในส่วนของพลังงานจากเซลล์เชื้อเพลิงไฮโดรเจน (Hydrogen fuel cells) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนไฮโดรเจนเป็นไฟฟ้าและความร้อนโดยผ่านกระบวนการที่เรียกว่า “Electro Chemical Processes” ในปัจจุบันเกาหลีใต้มีโรงงานเซลล์เชื้อเพลิงไฮโดรเจน ๓ แห่ง ซึ่งมีกำลังการผลิตไฟฟ้าเพื่อการอุปโภคสำหรับ ๒,๐๐๐ คริวเรือน โดยรัฐบาลคาดการณ์ว่า อุตสาหกรรมเซลล์เชื้อเพลิง (fuel cell industry) จะมีการขยายตัวอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง เนื่องจากเซลล์เชื้อเพลิงสามารถนำมาใช้ได้หลากหลาย เช่น เป็นพลังงานที่ใช้ในรถยนต์ ใช้ในคริวเรือน ใช้เป็นแบตเตอรี่พกพาสำหรับโทรศัพท์มือถือ และคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก

ส่วนการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในเกาหลีใต้นั้น มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเช่นกัน เนื่องจากภูมิประเทศซึ่งเป็นเขาทำให้มีลมเพียงพอและคุ้มค่าการลงทุน ภาคธุรกิจได้เห็นโอกาสในการสร้างกำไรทั้งจากการผลิตไฟฟ้าเพื่อขายให้กับรัฐบาล และการสร้างเทคโนโลยีเกี่ยวกับพลังงานลมเพื่อการส่งออก

(๕) การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในเกาหลีใต้

(๕.๑) สถานการณ์ทั่วไปในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมของโลก

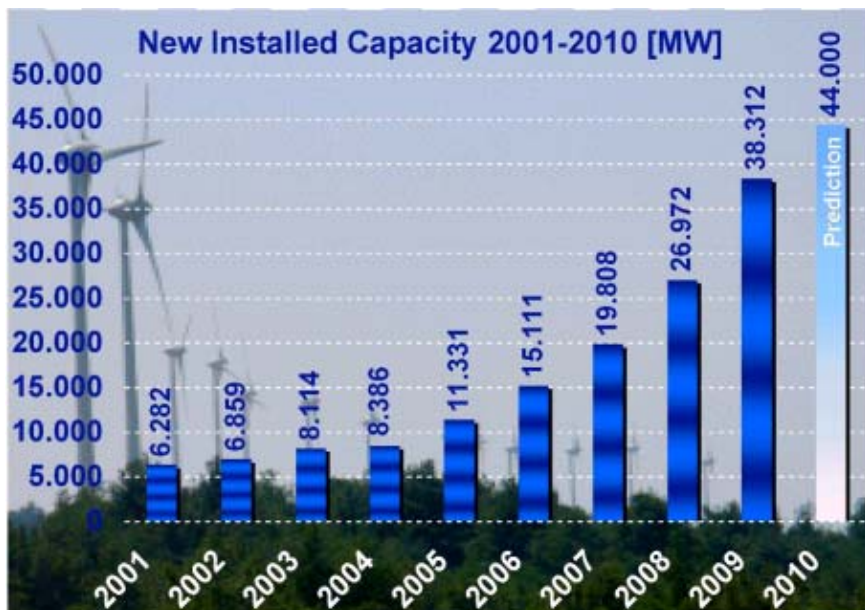
ในปี ๒๐๐๙ ถือเป็นปีที่มีการใช้พลังงานลมเพิ่มมากขึ้น เป็นประวัติการณ์ทั่วโลก โดยกำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมทั่วโลกเพิ่มขึ้นจาก ๕๙,๐๒๔ เมกะวัตต์ ในปี ๒๐๐๕ เป็น ๑๕๙,๒๑๓ เมกะวัตต์ ในปี ๒๐๐๙



กำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมของโลก (เมกะวัตต์) ปี ๒๐๐๑-๒๐๑๐^{๒๔}

นอกจากนี้ ยังมีการติดตั้งกังหันลมใหม่ทั่วโลกเพิ่มขึ้นทุกปีโดยในปี ๒๐๐๖ มีการติดตั้งกังหันลมเพิ่มขึ้นใหม่ที่มีกำลังผลิตไฟฟ้ารวม ๑๕,๑๑๑ เมกะวัตต์ เป็น ๓๘,๓๑๒ เมกะวัตต์ ในปี ๒๐๐๙

^{๒๔} World Wind Energy Association (WWEA). 2010. *World Wind Energy Report 2009* (20 pp.). โปรดดูที่ http://www.wwindea.org/home/images/stories/worldwindenergyreport2009_s.pdf (เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕)



กำลังการผลิตไฟฟ้า (เมกะวัตต์) ของกังหันลมที่ติดตั้งเพิ่มขึ้นใหม่ในแต่ละปี (๒๐๐๑-๒๐๐๙)^{๒๕}

ประเทศที่มีกำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมสูงสุดในโลก ๕ ประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา จีน เยอรมนี สเปนและอินเดีย โดยในปี ๒๐๐๘ ห้าประเทศเหล่านี้ รวมกันมีสัดส่วนในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมมากกว่า ๗๒.๔ เปอร์เซ็นต์ของการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมทั้งหมดทั่วโลก ในปีเดียวกัน สหรัฐอเมริกาและจีนรวมกันแล้วมีกำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในสัดส่วนมากถึง ๓๘.๔ เปอร์เซ็นต์ของกำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมทั้งหมดทั่วโลกเลยทีเดียว^{๒๖}

สำหรับประเทศในแถบเอเชียถือเป็นทวีปที่มีอัตราการเติบโตในการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเป็นอันดับสองของโลกรองจากทวีปอเมริกา กำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในเอเชียมีมากถึง ๔๐ กิกะวัตต์ (หรือ ๒๕.๑ เปอร์เซ็นต์ของกำลังการผลิตทั้งหมดทั่วโลก) ในปี ๒๐๐๙ การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในเอเชียขยายตัวอย่างต่อเนื่อง เพราะจีนและอินเดียยังคงเป็นตลาดที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียสำหรับการผลิตไฟฟ้าจาก

^{๒๕} เรื่องเดียวกัน หน้า ๖

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน หน้า ๘

พลังงานลม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลจีนมีความพยายามที่จะสร้างระบบที่จะก่อให้เกิดความยั่งยืนและมั่นคงทางด้านพลังงานของประเทศ ในปัจจุบันผู้ผลิตกังหันลมของจีนอยู่ในลำดับที่ ๕ ของผู้ผลิตกังหันลมชั้นนำของโลก ส่วนตลาดขนาดกลางที่สำคัญของเอเชีย ได้แก่ ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลีใต้^{๒๗} ประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่มีศักยภาพทางด้านเทคโนโลยีขั้นสูงซึ่งเอื้ออำนวยในการขยายตลาดเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับพลังงานลม

(๕.๒) การผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในเกาหลีใต้

พื้นที่ตามภูเขา เกาะและชายฝั่งของเกาหลีใต้มีความเร็วลมโดยเฉลี่ยประมาณ ๔.๐-๕.๖ เมตรต่อวินาที (m/s) ทรัพยากรลมในเกาหลีใต้จึงเพียงพอในการผลิตไฟฟ้าเพื่อการพาณิชย์^{๒๘} โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศ และเกาะเจจู (Jeju) ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันตกเฉียงใต้ของประเทศมีความเหมาะสมอย่างยิ่งในติดตั้งกังหันลมเพื่อผลิตไฟฟ้า ทั้งนี้ รัฐบาลกลางได้ร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่นในการติดตั้งกังหันลมต้นแบบเพื่อผลิตไฟฟ้าบนเกาะเจจูด้วยแล้ว^{๒๙}

ตามแผนพลังงานแห่งชาติของเกาหลีใต้ รัฐบาลได้ตั้งเป้าในการเพิ่มสัดส่วนของพลังงานทดแทน เมื่อเทียบกับพลังงานดั้งเดิมจาก ๓ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๐๐๖ เป็น ๕ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๐๑๑ โดยในสัดส่วนดังกล่าว พลังงานลมมีส่วนในการผลิตไฟฟ้ามากที่สุด คือ มากถึง ๒๕ เปอร์เซ็นต์ของพลังงานทดแทนทั้งหมด^{๓๐} นอกจากนี้ รัฐบาลได้วางแผนไว้ว่าจะเพิ่มสัดส่วนของพลังงานทดแทนให้ได้ ๙ เปอร์เซ็นต์ในปี ๒๐๓๐ เพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รัฐบาลเกาหลีใต้ได้จัดทำโครงการต่างๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการลงทุนให้กับภาคธุรกิจเอกชนทั้งทางด้านภาษีและให้การสนับสนุนเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ รัฐบาลกลางยังได้ให้เงินสนับสนุนกับรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อทำการติดตั้งกังหันลมขนาดเล็กที่มีกำลังการผลิตไฟฟ้าน้อยกว่า ๑๐ กิโลวัตต์ อีกทั้ง รัฐบาลได้จ่ายเงินชดเชยให้กับธนาคารพาณิชย์ที่ให้เงินกู้ยืมระยะยาวเพื่อการก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้องกับพลังงานทดแทนในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราดอกเบี้ยในตลาดอีกด้วย^{๓๑}

^{๒๗} เรื่องเดียวกัน หน้า ๑๒

^{๒๘} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๘

^{๒๙} เรื่องเดียวกัน

^{๓๐} อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๘

^{๓๑} เรื่องเดียวกัน

จากตารางข้างล่างนี้จะเห็นได้ว่าในปี ๒๐๐๐ กำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมมีเพียง ๕.๙ เมกะวัตต์ แต่ในปี ๒๐๑๐ กำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมเพิ่มสูงถึง ๓๗๙.๓ เมกะวัตต์ กำลังการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลมในเกาหลีใต้มีขนาดเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นว่า พลังงานลมได้เป็นความหวังสำคัญที่จะสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเกาหลีใต้ อันเป็นยุทธศาสตร์หลักในการทำให้วิสัยทัศน์เศรษฐกิจสีเขียวประสบผลสำเร็จในที่สุด

ปี	๒๐๐๐	๒๐๐๑	๒๐๐๒	๒๐๐๓	๒๐๐๔	๒๐๐๕
MW	๕.๙	๗.๙	๑๒.๗	๑๘.๒	๖๘	๙๘.๗

ปี	๒๐๐๖	๒๐๐๗	๒๐๐๘	๒๐๐๙	๒๐๑๐
MW	๑๗๗.๗	๑๙๖	๓๐๔	๓๔๘.๕	๓๗๙.๓

ตารางแสดงกำลังการผลิตไฟฟ้า (เมกะวัตต์) จากพลังงานลมในเกาหลี
ปี ๒๐๐๒-๒๐๑๐^{๓๒}

ในส่วนของการพัฒนาด้านเทคโนโลยีนั้น แต่เดิมเกาหลีได้นำเข้าอุปกรณ์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับพลังงานลมทั้งหมดจากต่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน บริษัทเอกชนหลายบริษัทในเกาหลีใต้เริ่มพัฒนาและผลิตกังหันลมขึ้นเอง^{๓๓} กล่าวกันว่าการลงทุนที่เกี่ยวข้องกับพลังงานลมมีแรงดึงดูดใจต่อนักลงทุนมากกว่าธุรกิจพลังงานทดแทนด้านอื่น เช่น ในปี ๒๐๐๙ บริษัท Hyundai Heavy Industries (HHI) และบริษัท Korea Southern Power มีแผนที่จะลงทุน ๕๐๐ พันล้านวอน (KRW) เพื่อสร้างฟาร์มลมภายในประเทศขนาด ๒๐๐ เมกะวัตต์ ซึ่งจะเปิดดำเนินการได้ภายในปี ๒๐๑๒ ส่วนบริษัท Samsung Heavy ก็ได้ประกาศว่า จะผลิตกังหันลมให้ได้ ๕๐๐ ตัวภายในปี ๒๐๑๕ นี้^{๓๔}

^{๓๒} โปรดดูที่ http://www.thewindpower.net/country_en_23_south-korea.php (เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๕)

^{๓๓} อ้างแล้วเชิงบรรณที่ ๙

^{๓๔} Joanna I. Lewis. 2011. Building a national wind turbine industry: Experiences from China, India and South Korea. *Int. J. Technology and Globalisation*, 5:3/4, 281-305.

(๕.๓) การศึกษาดูงาน ณ สวนพลังงานลมยังด็อก (Youngduk Wind Park)^{๓๕}

จากการศึกษาดูงานบริเวณพื้นที่ของสวนพลังงานลมยังด็อก (Youngduk Wind Park) ซึ่งมีสภาพเป็นสวนป่าบนภูเขานั้น เมื่อปี ๑๙๘๗ ได้เกิดเหตุไฟไหม้ใหญ่ทั่วบริเวณดังกล่าว สภาพป่าจึงกลายเป็นป่าเสื่อมโทรมไม่สามารถใช้ประโยชน์ทางด้านการเกษตรได้ แต่เนื่องจากในบริเวณดังกล่าวมีความเร็วลมโดยเฉลี่ย ๗.๐ เมตรต่อวินาที (m/s) ซึ่งเหมาะสมสำหรับการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานลม ดังนั้น ในปี ๒๐๐๒ รัฐบาลได้อนุญาตให้เอกชนใช้พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ตั้งโครงการสวนพลังงานลมยังด็อกและโดยที่บริเวณพื้นที่สวนพลังงานลมไม่มีชุมชนอาศัยอยู่ การดำเนินการก่อสร้างจึงไม่มีปัญหาการคัดค้านจากประชาชน ประกอบกับสวนพลังงานลมยังด็อกได้มีการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนของประชาชน รวมถึงมีการจัดตั้งพิพิธภัณฑ์เกี่ยวกับพลังงานลมเพื่อเป็นแหล่งความรู้ให้ประชาชนที่มาได้ศึกษาอีกด้วย



ส่วนหนึ่งของสถานที่ท่องเที่ยวภายในบริเวณสวนพลังงานลมยังด็อก

^{๓๕} Thomson Financial. 2005. *South Korean wind: Wind speeds up in SK* (3 pp.)
โปรดดูที่ http://www.lw.com/upload/pubContent/_pdf/pub1297_1.pdf

สวนพลังงานลมยังด็อกดำเนินการโดยบริษัท Youngduk Wind Power Co., Ltd ด้วยเงินลงทุนประมาณ ๖๗.๕ พันล้านบาท โดยได้รับการสนับสนุนในการจัดทำโครงการจาก บริษัท Unison Co Ltd บริษัท Armada Power Holdings SL และบริษัท NEG MICON A/S



กังหันลมบางส่วนภายในสวนพลังงานลมยังด็อก

สวนพลังงานลมยังด็อกมีกังหันลมจำนวน ๒๔ ตัว ซึ่งเป็นเทคโนโลยีนำเข้าจากประเทศแคนาดา มีกำลังการผลิตไฟฟ้าขนาด ๓๙.๖ เมกะวัตต์ ซึ่งสามารถผลิตกระแสไฟฟ้าได้ ๙๖,๖๘๐ เมกะวัตต์-ชั่วโมงต่อปีสำหรับการอุปโภคของประชาชนประมาณ ๒๐,๐๐๐ครัวเรือน นอกจากนี้ กังหันลมหนึ่งตัวสามารถลดการใช้ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้มากถึง ๖๐,๐๐๐ ตันต่อปี



คณะตุลาการศาลปกครองและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง
ศึกษาดูงาน ณ สวนพลังงานลมยังด็อก

๓. บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ (KEPCO_NF)^{*๑}

(๑) ความเป็นมาและจุดกำเนิด

หลังประเทศเกาหลีใต้สิ้นสุดจากสงครามเกาหลี (ค.ศ. ๑๙๕๐ - ๑๙๕๓) สภาพของประเทศเกาหลีใต้ได้รับความบอบช้ำจากผลพวงจากสงครามเป็นอย่างมาก โครงสร้างพื้นฐานหลักๆ ของประเทศถูกทำลาย ตลอดจนถึงชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวเกาหลีค่อนข้างลำบาก วาระแห่งการฟื้นฟูประเทศในด้านต่างๆ จึงต้องกระทำอย่างเร่งด่วน ปัญหาการขาดแคลนพลังงานในขณะนั้น เป็นปัญหาสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ รวมทั้งการพัฒนาอุตสาหกรรมหลักๆ ที่เกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชาชนชาวเกาหลี ประกอบกับสภาพของประเทศเกาหลีใต้เองเป็นประเทศที่เล็ก ทรัพยากรธรรมชาติด้านพลังงานมีจำกัด ไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างเพียงพอ ดังนั้น นโยบายด้านพลังงานเพื่อการพัฒนาประเทศ จึงถือเป็นนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาลเกาหลีใต้ในขณะนั้น การจัดหาพลังงานไฟฟ้าเพื่อมาพัฒนาอุตสาหกรรมและใช้สอยในประเทศจึงเป็นความสำคัญอันดับแรกๆ ในการวางรากฐานของการพัฒนาประเทศ การจัดตั้งบริษัทพลังงานไฟฟ้าเกาหลี (Korea Electric Power Corporation : KEPCO) ขึ้นโดยรัฐบาลเข้าไปควบคุมกิจการทั้งหมดจึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการสร้างพื้นฐานด้านพลังงานของประเทศเกาหลีได้อย่างเป็นระบบ มั่นคงและทรงประสิทธิภาพ ทั้งสามารถก้าวไปสู่ธุรกิจด้านพลังงานต่อไปในอนาคต

บริษัทพลังงานไฟฟ้าเกาหลี (Korea Electric Power Corporation : KEPCO) เป็นหน่วยงานดำเนินการ (operator) การไฟฟ้าของประเทศเกาหลีใต้ โดยเริ่มก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๑ เดิมรัฐบาลเกาหลีใต้เป็นผู้ผูกขาดโดยถือหุ้นทั้งหมดของบริษัท ต่อมาเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๘๙ รัฐบาลได้ขายหุ้น ๒๑% ให้แก่ประชาชน และในช่วงปลายปี ค.ศ. ๒๐๐๙ รัฐบาลยังคงถือหุ้นจำนวน ๕๑% บริษัท KEPCO เป็นกิจการไฟฟ้าที่มีตั้งแต่ระบบผลิต (generation) ระบบส่ง (transmission) ระบบจำหน่าย (distribution) ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและบริโภคในครัวเรือน บริษัท KEPCO ดำเนินการผลิตไฟฟ้า ๙๕% ของพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมดภายในประเทศ และเป็นผู้ทำการจำหน่ายไฟฟ้าไปยัง

* สรุปและเรียบเรียงโดยนายยงยุทธ อนุกุล ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ นายวัชร เพชรพรหมศร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครองกลาง และนางสาวสุหทัย สุขเหลือ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักงานศาลปกครองกลาง

^๑ <http://www.kepcoco.kr/eng/> (เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๔)

ผู้บริโภคแต่เพียงผู้เดียว ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ บริษัท KEPCO ได้จัดตั้งบริษัทในเครือ ๖ บริษัท เพื่อทำการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ ความร้อนจากถ่านหินและนิวเคลียร์ ได้แก่ Korea South-East Power Co. Ltd (KOSEPCO) , Korea Midland Power Co. Ltd (KOMIPO), Korea Western Power Co. Ltd (KOWEPO) , Korea Southern Power Co. Ltd (KOSPO), Korea East-West Power Co. Ltd (KEWESPO) , Korea Hydro & Nuclear Power Co. Ltd (KNHP) โดยบริษัทในเครือเหล่านี้จะต้องขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับบริษัท KEPCO เท่านั้น

หลังจากที่เกิดสงครามตะวันออกกลางขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ ราคาน้ำมันดิบดูไบเพิ่มขึ้นจาก ๒.๙ ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล ไป ๑๑.๖ ดอลลาร์สหรัฐต่อบาร์เรล เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันและการลดลงของการผลิตน้ำมันดิบของประเทศกลุ่มโอเปก ในขณะนั้น เกาหลีใต้ได้กำลังเริ่มต้นเข้าสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศ แต่เนื่องจากการวิกฤตน้ำมันครั้งแรกที่อัตราเงินเพื่อเพิ่มขึ้นถึง ๒๔.๘% ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ จาก ๓.๕% ในปี ค.ศ. ๑๙๗๓ และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของเกาหลีลดลงครึ่งหนึ่ง จาก ๑๒.๓% เหลือ ๗.๔% ในระหว่างวิกฤตน้ำมันครั้งที่สองในปี ค.ศ. ๑๙๗๙ การขยายตัวทางเศรษฐกิจของเกาหลีได้ติดลบ เนื่องจากขาดแคลนทรัพยากรทางธรรมชาติ ส่วนใหญ่เกาหลีได้นำเข้าพลังงานที่จำเป็นและทำให้ส่วนใหญ่ของต้นทุนการผลิตพลังงานเป็นค่าใช้จ่ายน้ำมัน เชื้อเพลิง ต้องพึ่งพาน้ำมันจากประเทศในตะวันออกกลางเป็นอย่างมากเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ การแสวงหาพลังงานจากแหล่งอื่นจึงเป็นทางออกที่สำคัญอย่างยิ่งในการนำประเทศเกาหลีใต้ฟื้นตัวขึ้นมาพัฒนาเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องอีกครั้ง เชื้อเพลิงพลังงานนิวเคลียร์จึงถือเป็นทางออกหนึ่งในการแก้ปัญหาการขาดแคลนพลังงานของประเทศ เกาหลีใต้ การสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เพื่อผลิตพลังงานจากนิวเคลียร์ ถือเป็นแผนงานหนึ่งที่ถูกสร้างให้เป็นนโยบายด้านพลังงานหลักของประเทศเพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรมและสร้างความเชื่อมั่นด้านพลังงานให้กับประชาชนในประเทศ

บริษัท KEPCO_NF (KEPCO Nuclear Fuel) ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ เป็นบริษัทหนึ่งในเครือของบริษัท KEPCO โดยเริ่มดำเนินการเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๙ เป็นบริษัทที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านวิศวกรรมเชื้อเพลิง ซึ่งมีหน้าที่ในการออกแบบและผลิตเชื้อเพลิง (Fuel assembly) สำหรับบรรจุภายในแกนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Reactor core) รวมทั้งมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาเชื้อเพลิงภายในแกนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ เพื่อสนับสนุนการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งปัจจุบันมีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ที่เปิดดำเนินการแล้ว ๒๑ แห่ง อยู่ระหว่างการ

ก่อสร้าง ๗ แห่ง นอกจากนี้ ในปัจจุบันบริษัทบริษัท KEPCO_NF ได้มีการส่งออกเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ไปยังประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (UAE) เพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อีก ๔ แห่ง^๒ และในอนาคตจะดำเนินการส่งออกพลังงานนิวเคลียร์ให้กับประเทศตุรกีและมาเลเซีย



บริษัท KEPCO_NF (KEPCO Nuclear Fuel)

(๒) ประเภทของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้

โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้ที่เปิดดำเนินการอยู่ในปัจจุบันมีระบบการผลิตอยู่ ๒ ระบบ ได้แก่

(๒.๑) โรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบปฏิกรณ์ความดันสูง (Pressurized Water Reactor : PWR) โรงไฟฟ้านิวเคลียร์แบบ PWR มีหลักการทำงาน คือ เมื่อเครื่องปฏิกรณ์ทำงาน จะเกิดปฏิกิริยาแตกตัวกับเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ ทำให้เกิดความร้อนกัมมันตรังสีและผลิตผลจากการแตกตัว (fission product) หรือกากเชื้อเพลิง โดยความร้อนจากเชื้อเพลิงจะถ่ายเทให้แก่น้ำระบายความร้อนวงจรที่ ๑ ซึ่งไหลเวียนตลอดเวลาด้วยปั๊มน้ำ โดยมี

^๒ เอกสารเผยแพร่บริษัท KEPCO Nuclear Fuel หน้าที่ ๖-๗

เครื่องควบคุมความดันคอยควบคุมความดันภายในระบบให้สูงและคงที่ ส่วนน้ำที่รับความร้อนจากเชื้อเพลิงจะไหลไปยังเครื่องผลิตไอน้ำ และถ่ายเทความร้อนให้ระบบน้ำวงจรที่ ๒ ซึ่งแยกเป็นอิสระจากกัน ทำให้น้ำเดือดกลายเป็นไอน้ำแรงดันสูง และถูกส่งผ่านไปหมุนกังหันไอน้ำ และเครื่องกำเนิดไฟฟ้าซึ่งต่ออยู่กับกังหันไอน้ำ เมื่อเครื่องกำเนิดไฟฟ้าหมุนจะเกิดกระแสไฟฟ้าที่สามารถนำไปใช้งานได้ต่อไป ไอน้ำแรงดันสูงที่หมุนกังหันไอน้ำแล้วจะมีแรงดันลดลง และถูกส่งผ่านมาที่เครื่องควบแน่นไอน้ำ เมื่อไอน้ำได้รับความเย็นจากวงจรน้ำเย็นจะกลั่นตัวเป็นน้ำและส่งกลับไปยังเครื่องผลิตไอน้ำด้วยปั๊มน้ำเพื่อรับความร้อนจากระบบน้ำวงจรที่ ๑ วงเวียนเช่นนี้ตลอดการเดินเครื่องปฏิกรณ์^๓ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แบบ PWR ในประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Kori โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Shin-Kori โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Ulchin และโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Shin- Ulchin

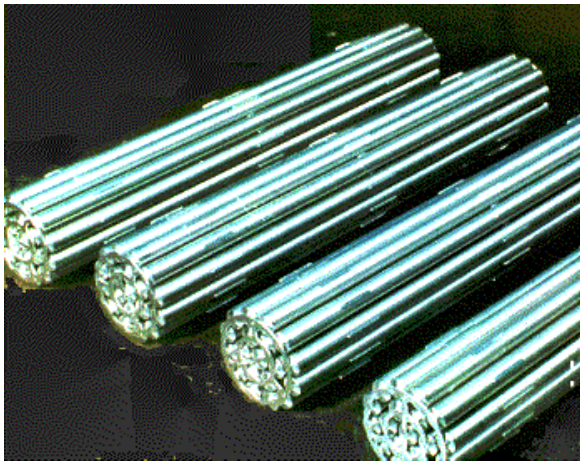
(๒.๒) โรงไฟฟ้าแบบใช้น้ำมวลหนักความดันสูง (Pressurized Heavy Water Reactor : PHWR) ซึ่งประเทศแคนาดาเป็นผู้พัฒนาขึ้นมา จึงมักเรียกชื่อย่อว่า “CANDU” ซึ่งย่อมาจากคำว่า Canadian Deuterium Uranium มีการทำงานคล้ายคลึงกับ แบบ PWR แต่แตกต่างกันที่มีการจัดแกนปฏิกรณ์ในแนวระนาบ และเป็นการต้มน้ำภายในท่อขนาดเล็กจำนวนมากที่มีเชื้อเพลิงบรรจุอยู่ แทนการต้มน้ำภายในถังปฏิกรณ์ขนาดใหญ่ เนื่องจากวิธีนี้สามารถผลิตได้ง่ายกว่าการผลิตถังขนาดใหญ่โดยใช้ “น้ำมวลหนัก” (Heavy Water, D₂O) มาเป็นตัวระบายความร้อนจากแกนปฏิกรณ์ นอกจากนี้ ยังมีการแยกระบบใช้น้ำมวลหนักเป็นตัวหน่วงความเร็วของนิวตรอนด้วย เนื่องจากน้ำมวลหนักมีการดูดกลืนนิวตรอนน้อยกว่าน้ำธรรมดา ทำให้ปฏิกิริยานิวเคลียร์เกิดขึ้นได้ง่าย จึงสามารถใช้เชื้อเพลิงยูเรเนียมที่สกัดมาจากธรรมชาติ ซึ่งมียูเรเนียม-๒๓๕ ประมาณร้อยละ ๐.๗ ได้โดยไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการปรังปรุงให้มีความเข้มข้นสูงขึ้น ทำให้ปริมาณผลิตผลจากการแตกตัว (fission product) ที่เกิดในแท่งเชื้อเพลิงใช้แล้วมีน้อยกว่าเครื่องปฏิกรณ์แบบใช้น้ำธรรมดา^๔ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แบบ CANDU ในประเทศเกาหลีใต้ ได้แก่ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Wolsong

^๓ <http://kanchanapisek.or.th/kp6/BOOK28/chapter7/t28-7-l1.htm> (เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕)

^๔ <http://www.nst.or.th/article/notes01/article010.htm> (เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕)

(๓) ส่วนประกอบหลักของเครื่องปฏิกรณ์โดยทั่วไป ได้แก่^๕

(๓.๑) เชื้อเพลิง (Fuel) โดยทั่วไปจะเป็นเม็ดยูเรเนียมออกไซด์ (UO₂ Pellet) เรียงไว้ในท่อ ทำให้มีรูปร่างเป็นแท่งเชื้อเพลิง และจัดเรียงแท่งเชื้อเพลิงเป็นตับอยู่ในแกนเครื่องปฏิกรณ์



เม็ดยูเรเนียมออกไซด์ (UO₂ Pellet)

(๓.๒) Moderator เป็นวัสดุที่ใช้ลดความเร็วของนิวตรอนที่เกิดจากปฏิกิริยาฟิชชัน ทำให้เกิดฟิชชันเพิ่มมากขึ้น ส่วนใหญ่จะใช้น้ำ แต่อาจมีเครื่องปฏิกรณ์บางแบบใช้น้ำมวลหนัก (heavy water) หรือกราไฟท์

(๓.๓) แท่งควบคุม (Control rods) ทำจากวัสดุที่ดูดกลืนนิวตรอนได้ดี เช่น แคดเมียม (cadmium) ฮาฟเนียม (hafnium) หรือโบรอน (boron) สามารถใช้ควบคุมอัตราการเกิดปฏิกิริยาฟิชชันต่อเนื่องได้ โดยการสอดเข้าไปหรือดึงขึ้นมาจากแกนเครื่องปฏิกรณ์ หรือดับเครื่องปฏิกรณ์เมื่อปล่อยลงไปทั้งหมด (ระบบการดับเครื่องปฏิกรณ์สำรอง จะใช้วัสดุดูดกลืนนิวตรอนที่ติดตั้งแยกจากระบบควบคุมและมักจะใช้ในรูปแบบของเหลว)

^๕ C:\Users\Administrator\Desktop\KEPCO_NF\Nuclear Society of Thailand.mht
(เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕)

(๓.๔) สารหล่อเย็น (Coolant) เป็นระบบหมุนเวียนของแก๊สหรือของเหลวที่ไหลผ่านเพื่อพาความร้อนออกจากแกนเครื่องปฏิกรณ์ ในเครื่องปฏิกรณ์แบบใช้น้ำจะมีน้ำเป็นทั้งสารหล่อเย็นและ moderator

(๓.๕) ถังความดัน (Pressure vessel or pressure tubes) เป็นถังเหล็กกล้าใช้สำหรับบรรจุแกนเครื่องปฏิกรณ์ และ moderator กับสารหล่อเย็น แต่บางแบบอาจจะมีท่อเป็นชุดบรรจุแท่งเชื้อเพลิง โดยมีสารหล่อเย็นกับ moderator ไหลผ่าน

(๓.๖) เครื่องกำเนิดไอน้ำ (Steam generator) เป็นส่วนหนึ่งของระบบหล่อเย็น โดยรับความร้อนจากแกนเครื่องปฏิกรณ์มาผลิตไอน้ำเพื่อใช้ในการหมุนกังหันของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า

(๓.๗) Containment เป็นโครงสร้างที่ครอบเครื่องปฏิกรณ์ โดยออกแบบมาให้สามารถป้องกันการบุกรุกจากภายนอก และป้องกันไม่ให้รังสีแพร่ออกไปในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นภายใน โดยทั่วไปจะมีโครงสร้างเป็นคอนกรีตและเหล็กหนาเป็นเมตร

(๔) การดำเนินงานของบริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์

บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ เป็นบริษัทที่ทำหน้าที่ในการผลิตอุปกรณ์ในส่วนแกนของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์สำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ โดยเฉพาะเม็ดยูเรเนียมออกไซด์ (UO₂ Pellet) ซึ่งเป็นแท่งเชื้อเพลิงให้พลังงานสูงบรรจุอยู่ในแกนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ได้ดำเนินการผลิตอุปกรณ์ในส่วนแกนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ทั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์สำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แบบ PWR^๖ และเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์สำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แบบ CANDU^๗ รวมทั้งการผลิตอุปกรณ์ส่วนอื่นๆ ที่เป็นส่วนประกอบเพื่อบรรจุในแกน

^๖ มัดเชื้อเพลิง (fuel assembly) ภายในแกนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบ PWR ใช้แท่งเชื้อเพลิงประมาณ ๒๐๐-๓๐๐ แท่งต่อหนึ่งมัด จัดเรียงในแนวตั้งอยู่ภายในแกนเครื่องปฏิกรณ์ สำหรับเครื่องปฏิกรณ์ขนาดใหญ่อาจจะมีมัดเชื้อเพลิง ๑๕๐-๒๕๐ มัด โดยใช้ยูเรเนียม ๘๐-๑๐๐ ตัน

^๗ มัดเชื้อเพลิง (fuel assembly) ภายในแกนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบ CANDU ประกอบด้วยแท่งเชื้อเพลิงความยาวครึ่งเมตร จำนวน ๓๗ แท่ง โดยเป็น ceramic fuel pellet อยู่ภายใน zircaloy tube และมีโครงสร้างของ fuel channel รองรับที่ส่วนปลายแต่ละด้านของชุดมัดเชื้อเพลิงทุก ๑๒ มัด แท่งควบคุมจะถูกส่งเข้าไปใน calandria ทางแนวดิ่ง โดยมีระบบดับเครื่องระบบที่สอง ที่มีการเติม gadolinium ลงไปใน moderator ระบบหมุนเวียนของ moderator ซึ่งใช้น้ำมวลหนักไหลผ่านช่องของ calandria จะทำให้มีความร้อนสูงขึ้นเช่นกัน

เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ซึ่งกระบวนการผลิตเม็ดยูเรเนียมออกไซด์ (UO₂ Pellet) และการผลิตมัดเชื้อเพลิง (Fuel assembly) เพื่อบรรจุในแกนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์นั้น บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ดำเนินการโดยเน้นระบบความปลอดภัยในการใช้พลังงานนิวเคลียร์เป็นพิเศษ เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่ประชาชนในการใช้พลังงานนิวเคลียร์



มัดเชื้อเพลิง (fuel assembly) ภายในแกนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์

นอกจากการผลิตเชื้อเพลิงเพื่อใช้สำหรับบรรจุภายในแกนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แล้ว บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ยังมีหน้าที่ในการจัดการกากกัมมันตรังสีที่หมดอายุการใช้งานแล้วซึ่งถือเป็นสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ ซึ่งการจัดการกากกัมมันตรังสี^๘ ขึ้นอยู่กับชนิด ปริมาณ ลักษณะทางกายภาพ ลักษณะทางเคมี และค่ากัมมันตภาพของกากยูเรเนียมแต่ละประเภท^๙ มีหลักการบำบัดร่วมกัน ๓ ประการ คือ^{๑๐}

^๘ การจัดการกากกัมมันตรังสีโดยการขจัดกากกัมมันตรังสี มิได้หมายถึงการทำลายสารกัมมันตรังสีให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้เพราะวิธีการทางเคมี-ฟิสิกส์สามัญ ไม่สามารถทำลายสภาพกัมมันตรังสีได้ จะมีเพียงวิธีทางนิวเคลียร์ ซึ่งยุ่งยากและสิ้นเปลือง และขบวนการสลายตัวตามธรรมชาติของสารกัมมันตรังสีนั้นเท่านั้น ที่จะแปรสภาพความเป็นกัมมันตภาพรังสีของสารได้ การจัดการกากกัมมันตรังสี

- ๑) การทำให้กากกัมมันตรังสีมีความเข้มข้นแล้วเก็บรวบรวม (Concentrate and Contain)
- ๒) การทำให้เจือจางและระบายทิ้ง (Dilute and Disperse)
- ๓) เก็บทอดระยะเวลาและปล่อยให้สารกัมมันตรังสีสลายตัวไปเอง (Delay and Decay)



การเก็บกากกัมมันตรังสี

บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์รับผิดชอบในการจัดการกากกัมมันตรังสีจากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้ที่หมดอายุการใช้งานแล้วโดยบรรจุไว้ในภาชนะหลายชั้นแล้วนำไปจัดเก็บไว้ในสถานที่ที่ปลอดภัย แต่อย่างไรก็ดี บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์มิได้รับผิดชอบในการจัดการกากกัมมันตรังสีที่ส่งออกไปยังต่างประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของประเทศผู้ซื้อเทคโนโลยีที่จะต้องรับผิดชอบในการจัดการกากกัมมันตรังสีที่หมดอายุการใช้

จึงเป็นการดำเนินการใดๆ เพื่อป้องกันการแพร่กระจายของกากกัมมันตรังสีในสภาวะแวดล้อมที่เกิดการเปราะเปื้อนสารกัมมันตรังสีขึ้น ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนโดยทั่วไป

^{๑๙} กากกัมมันตรังสีระดับสูง (high-level waste) ซึ่งเป็นกากที่มีกัมมันตภาพรังสี มีการให้ความร้อนออกมา มีการกักกรองภาชนะบรรจุ และสามารถทำให้คนที่ได้รับรังสีโดยตรงเสียชีวิตได้ภายในเวลาไม่กี่วัน) และกากกัมมันตรังสีระดับต่ำและปานกลาง (low and intermediate level waste)

^{๒๐} เอกสารเผยแพร่สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) , “การจัดการกากกัมมันตรังสี”

งานนั้นด้วยตนเอง ดังนั้น หากประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องซื้อเทคโนโลยีด้านนิวเคลียร์สำหรับใช้เป็นพลังงานทางเลือกประเภทหนึ่งนั้น จึงต้องวางแผนถึงกระบวนการในการจัดเก็บกากกัมมันตรังสีที่หมดอายุการใช้งานเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมของไทยในอนาคต

(๕) แนวโน้มและอนาคตของการดำเนินงานของบริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์

เมื่อเร็ว ๆ นี้ KEPCO ประสบความสำเร็จในการทำสัญญาสร้างโรงไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์ในประเทศสหรัฐอเมริกาสำหรับเอมิเรตห์ และถือเป็นก้าวแรกในการเริ่มต้นทำธุรกิจพลังงานนิวเคลียร์เชิงพาณิชย์ระหว่างประเทศ และในปี ค.ศ. ๒๐๒๓ รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ประกาศแผนงานอันมุ่งมั่นที่จะส่งออกโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ จำนวน ๘๐ โรง และต้องการส่วนแบ่งจากตลาดโลก จำนวน ๒๐% แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเกาหลีใต้มีความต้องการที่จะสร้างอุตสาหกรรมพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศให้กลายเป็นอุตสาหกรรมส่งออกที่สำคัญ เพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐบาลเกาหลีใต้บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์กำลังเตรียมการเพื่อเพิ่มความต้องการใช้ไฟฟ้าในอนาคต พร้อมทั้งพัฒนาทรัพยากรบุคคลให้มีความเชี่ยวชาญมากขึ้น รวมทั้งการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์จะพัฒนาอุตสาหกรรมชิ้นส่วนเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ให้เป็นอุตสาหกรรมส่งออก และขณะนี้ได้ส่งออกชิ้นส่วนเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ให้สหรัฐอเมริกาเป็นจำนวน ๑๐ ล้านดอลลาร์ การประกอบธุรกิจของบริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ในต่างประเทศจะรวมตัวกันในนามของ One-KEPCO เพื่อดำเนินการธุรกิจส่งออกในเรื่องของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ถือว่าการดำเนินการพัฒนาธุรกิจด้านโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อย่างมีระบบและพัฒนาการบริหารงานให้คล่องตัวมากขึ้น และสามารถดำเนินการธุรกิจ在不同ประเทศได้อย่างมีเอกภาพและประสิทธิภาพ โดยในขณะนี้บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์จะเข้าร่วมในการก่อสร้างของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในสหรัฐอเมริกาสำหรับเอมิเรตห์ ทั้งยังได้ส่งออกพลังงานนิวเคลียร์ให้ประเทศที่นำเข้าอย่างเช่น ตุรกี และมาเลเซีย นอกจากนี้ ได้ร่วมกันสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศกับบริษัทชั้นนำในด้านเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ และส่งเสริมธุรกิจส่งออกผ่านการก่อตั้งเครือข่ายธุรกิจระหว่างประเทศ รวมทั้งการออกแบบเชื้อเพลิงนิวเคลียร์และการผลิตชิ้นส่วน เชื้อเพลิง เครื่องมืออุปกรณ์ของโรงงาน ระบบการตรวจสอบและซ่อมบำรุง และให้บริการด้านวิศวกรรมในธุรกิจด้านเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ทั้งระบบ

จะเห็นได้ว่า ประวัติของบริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์จะปรากฏควบคู่กันไปกับประวัติศาสตร์ของการพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้ นับตั้งแต่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ Kori-1 เริ่มดำเนินการเชิงพาณิชย์ในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ๑๙๘๐s

และ ๑๙๙๐s เป็นระยะเวลาของการผลิตพลังงานนิวเคลียร์เพื่อใช้ในประเทศ และเมื่อเริ่มต้นดำเนินงานธุรกิจโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ การขาดแคลนเทคโนโลยีในด้านพลังงานนิวเคลียร์ก็เกิดขึ้น บริษัทเชื้อเพลิงนิวเคลียร์จึงต้องนำเข้าเทคโนโลยีด้านนี้จากต่างประเทศ เพื่อสร้างเทคโนโลยีด้านพลังงานนิวเคลียร์ของตนเอง นับตั้งแต่โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แห่งแรกในประเทศเกาหลี คือ Kori-๑ เริ่มดำเนินการเชิงพาณิชย์ในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ การผลิตไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ยิ่งเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็ว และมีบทบาทสำคัญสำหรับการแข่งขันในระดับชาติ การก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในช่วงเริ่มต้นเป็นไปอย่างยากลำบากจากความสิ้นหวังในปิตุภพที่หวั่นไหวและบาดแผลจากสงครามเกาหลี แต่ขณะนี้หลังผ่านมาครึ่งศตวรรษกิจการด้านพลังงานนิวเคลียร์ของเกาหลีใต้ได้เติบโตขึ้นและได้รับความสำเร็จที่โดดเด่น โดยเกิดจากการพัฒนาโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์อย่างต่อเนื่อง เกาหลีใต้จึงกลายเป็นประเทศหนึ่งในห้าในโลกของธุรกิจด้านพลังงานนิวเคลียร์

การประสบความสำเร็จในกิจการด้านพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้นั้น มีหลายองค์ประกอบเอื้อหนุนกัน ประวัติศาสตร์ของประเทศเกาหลีใต้ถือเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างของการปูพื้นฐานในการจัดการพลังงานของประเทศอย่างเป็นระบบ ด้วยปัจจัยบีบบังคับจากสถานการณ์วิกฤติของประเทศ ผนวกกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรด้านพลังงานของตัวเอง ถือเป็นโจทย์ใหญ่สำหรับประเทศเล็กๆ อย่างเกาหลีใต้ แต่เมื่อประเทศเกาหลีใต้เริ่มต้นวางแผนด้านพลังงานในระยะยาว โดยการผลิตพลังงานนิวเคลียร์เพียงเพื่อใช้สอยในประเทศได้อย่างเพียงพอในระยะแรก ต่อมาเมื่อสามารถพัฒนาเทคโนโลยีให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และพัฒนาการจัดการด้านต่างๆ ได้อย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความปลอดภัย ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฯลฯ การต่อยอดกิจการดังกล่าวให้กลายเป็นธุรกิจส่งออกที่สำคัญในตลาดโลกจึงเกิดขึ้นอย่างก้าวกระโดด หากมองประวัติศาสตร์ของประเทศควบคู่กันไปจะเห็นว่า การประสบความสำเร็จในกิจการด้านพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้มีลักษณะเฉพาะตัวค่อนข้างสูง และประเทศเกาหลีใต้ถือว่าค่อนข้างโชคดีที่โรงงานไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศยังไม่เคยเจอวิกฤติรุนแรงที่มีผลกระทบในวงกว้างอย่างเช่นประเทศอื่นๆ หรือการออกมาต่อต้านของประชาชนหรือกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างรุนแรงมากนัก การดำเนินงานในส่วนนี้จึงค่อนข้างราบรื่น และมองดูเสมือนว่ากิจการเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องเมื่อมองจากตัวเลขของปริมาณพลังงานนิวเคลียร์ที่ผลิตได้หรืออัตราการส่งออกในตลาดโลก แต่หากมองอีกด้านแล้วเป็นเรื่องน่าคิดว่า แท้จริงแล้วปัญหาต่างๆ อาจเกิดขึ้นมาโดยตลอดตั้งแต่เริ่มก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และอาจยังคงดำรงอยู่ถึงปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็น

เป็นเรื่องของการกำจัดกากกัมมันตรังสีที่ยังไม่สามารถกำจัดได้ หรือผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมในด้านต่างๆ และหากว่าในอนาคตกิจการด้านพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศเกาหลีใต้เกิดอุบัติเหตุขึ้นรุนแรงขึ้น และส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศหรือในโลกเป็นวงกว้าง เป็นเรื่องน่าคิดว่า ประเทศเกาหลีใต้จะสามารถรับมือและจัดการแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนเช่นประวัติศาสตร์การพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์ในระยะเวลาที่ผ่านมาหรือไม่

๔. สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (Korean Institute of Nuclear Safety, KINS) เมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๔^{*,๑}



คณะตุลาการศาลปกครองและเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครอง
ศึกษาฐาน ณ สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS)

การบรรยายของ Mr. Sang Ryeol Park

(๑) ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้

สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) เป็นหน่วยงานอิสระที่จัดตั้งขึ้นในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้เป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญในงานด้านกฎระเบียบความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ โดยมีภารกิจหลักคือการพัฒนาและการนำกฎระเบียบความปลอดภัยทางนิวเคลียร์มาใช้ให้บรรลุผลเพื่อปกป้องคุ้มครองสาธารณชนและเพื่อสงวนรักษาสถานะแวดล้อมทางธรรมชาติจากอันตรายจากรังสีที่อาจมาพร้อมกับกระบวนการผลิตหรือการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์

* สรุปลและเรียบเรียงโดยนายวุฒิชัย แสงสำราญ ตุลาการศาลปกครองกลาง และนางสาวรัชดาพร นิ่มพงษ์ศักดิ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

^๑ ผู้สรุปและเรียบเรียงได้ใช้ข้อมูลบางส่วนมาจากเอกสารข้อมูลวิชาการเบื้องต้นสำหรับการเดินทางไปดูงาน ณ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ซึ่งจัดทำโดยนายสุชาติ วงศ์สินนาค พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

โดยที่ในปัจจุบันพลังงานนิวเคลียร์ที่ทั่วโลกนำมาใช้กันอยู่มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นทรัพยากรพลังงานที่น่าเป็นไปได้ พลังงานนิวเคลียร์จะยังคงสถานะเป็นทรัพยากรพลังงานที่วางใจได้ว่าจะสามารถเป็นหลักประกันในการพัฒนาอย่างยั่งยืนและการแก้ไขปัญหาภาวะโลกร้อนที่กำลังเกิดขึ้น สำหรับในประเทศเกาหลีใต้ในขณะนี้ มีโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear Power Plant) (NPP) ที่เดินเครื่องอยู่ ๒๑ โรง และที่กำลังก่อสร้างอยู่ ๗ โรง ทั้งนี้ เรื่องความต้องการใช้ไฟฟ้าของเกาหลีใต้ในอนาคตได้รับการเตรียมการด้านการจัดการไว้โดยแผนแม่บทพลังงานแห่งชาติปี ค.ศ. ๒๐๓๐ (พ.ศ. ๒๕๗๓) (National Energy Master Plan for ๒๐๓๐) ซึ่งประมาณการกำลังผลิตติดตั้งไฟฟ้า จะมีปริมาณเพิ่มขึ้นถึงร้อยละ ๔๑ จากปริมาณในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่มีอยู่ร้อยละ ๒๖ โดยได้กำหนดให้มีการจัดสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เพิ่มเติมอีก ๑๑ โรงภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ เพื่อเป็นทางเลือกในด้านพลังงานและเพื่อรองรับความต้องการพลังงานไฟฟ้าในภาคอุตสาหกรรมซึ่งมีจำนวนมากขึ้นในทุกปี

อย่างไรก็ตาม นอกจากนั้นแล้ว สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) ยังได้ตระหนักถึงความสำคัญเป็นอันดับต้นๆ เกี่ยวกับการสร้างความเชื่อมั่นให้กับสาธารณชนในเรื่องความปลอดภัยต่อการใช้พลังงานนิวเคลียร์เพื่อสอดคล้องกับอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจและการใช้พลังงานไฟฟ้า ซึ่งทำให้การใช้ไฟฟ้าโดยภาพรวม โดยเฉพาะการใช้ไฟฟ้าที่มาจากพลังงานนิวเคลียร์ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในขณะเดียวกันเพื่อเสริมสร้างมาตรการการกำกับดูแลการใช้พลังงานนิวเคลียร์ให้เกิดความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล ซึ่งสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ตามที่ประเทศเกาหลีใต้มีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตาม และศึกษานวัตกรรมตลอดจนเทคโนโลยีใหม่ๆ มาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงระบบการบริหารจัดการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์อยู่เสมอ ในการนี้ รวมถึงการนำ Integrated Regulatory Review Services (IRRS) ของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) (IAEA) มาใช้ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ด้วย

สำหรับเรื่องการให้ความรู้ความเข้าใจต่อสาธารณชน สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) ได้จัดให้มีข้อมูลเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ผ่านทางศูนย์ข้อมูลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Information Center) โดยมุ่งหมายให้มีการขยายโอกาส

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการรับรู้และแสดงความคิดเห็นเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับประชาชน

ในแนวทางมาตรฐานระหว่างประเทศ สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) ได้ให้ความร่วมมือไม่เพียงแต่องค์กรระหว่างประเทศ เช่น ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) และสำนักงานพลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear Energy Agency) (NEA) ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านอยู่ในองค์กรองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development) (OECD) แต่ยังขยายความร่วมมือไปยังองค์กรระหว่างอื่นๆ ที่วางกฎระเบียบด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ โดยผ่านช่องทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ ผู้เชี่ยวชาญ รวมถึงการทวิจัยร่วม สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ได้ก่อตั้งโรงเรียนความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ระหว่างประเทศ (International Nuclear Safety School) ขึ้นเพื่อให้เกิดการประสานความร่วมมือทางด้านข้อมูลระหว่างประเทศและเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งขององค์กรสืบต่อไป

ในส่วนของสถานที่ตั้ง สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) ตั้งอยู่ที่เมืองแดจอน (Daejeon) ซึ่งเป็นเมืองหลักของประเทศเกาหลีใต้ ตั้งอยู่ในภาคกลาง และเป็นเมืองศูนย์กลางของผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านในด้านวิทยาศาสตร์ชั้นสูง



(ที่มา : www.infomongolia.com/ct/ci/๒๓๖๘/ (๙ February ๒๐๑๒))

(๒) วิวัฒนาการของสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ แห่งเกาหลีใต้

พลังงานเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในการดำรงชีพของมนุษย์ จากอดีตจนถึงปัจจุบันความต้องการใช้พลังงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ทำให้มีความจำเป็นต้องมีการจัดหาแหล่งพลังงานเพิ่มขึ้นและคิดค้นหาวิธีการในการใช้พลังงานในรูปแบบใหม่ เพื่อทดแทนพลังงานที่ไม่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ พลังงานนิวเคลียร์เป็นพลังงานประเภทหนึ่งที่เป็นพลังงานทางเลือกเพื่อสนองตอบความต้องการที่มีปริมาณไม่สิ้นสุดนั้น ในการใช้พลังงานนิวเคลียร์จำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ให้ปลอดภัย

ย้อนกลับไปในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นระยะเวลาแห่งการเริ่มต้นของการดำเนินการโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศเกาหลีใต้ แผนการจัดการเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ในเชิงพาณิชย์ได้รับการจัดทำขึ้นภายใต้การทำสัญญาแบบ Turnkey Basis (ผู้รับงานรับผิดชอบในการให้บริการออกแบบ จัดหา ก่อสร้าง และติดตั้งงานด้านวิศวกรรมทุกระบบอย่างครบวงจร) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ได้มีการส่งน้ำเข้าโรงงานเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบระบายความร้อนด้วยน้ำอัดแรงดันสูง (Pressurized Water Reactor plant) (PWR plant) ที่ได้รับการขนานนามว่า Kori Unit ๑ จากบริษัทเวสต์อิงเฮาส์ (Westinghouse) ประเทศสหรัฐอเมริกา และต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ CANDU plant ที่ได้รับการขนานนามว่า Wolsong Unit ๑ ได้ถูกส่งมาจากบริษัท Atomic Energy of Canada Limited (AECL) ประเทศแคนาดา

ในช่วงระยะเวลาตัวเอง กฎหมายภายในตลอดจนกฎระเบียบต่างๆ ที่ใช้บังคับกับการขออนุญาตในการดำเนินการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยังไม่ได้ได้รับการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขอย่างเป็นระบบ ดังนั้น บริษัทเวสต์อิงเฮาส์ซึ่งเป็นบริษัทผู้ขายเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์แบบระบายความร้อนด้วยน้ำอัดแรงดันสูง จึงได้นำกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศตนเองมาใช้ในการทบทวนตรวจสอบเรื่องของใบอนุญาต เช่น ๑๐ CFR, the Regulatory Guide and Standard Review Plan (SRP) of the USNRC สำหรับในส่วนของโรงไฟฟ้า CANDU ก็ได้นำกฎหมายและกฎระเบียบของประเทศแคนาดา มาใช้เป็นข้อกำหนดในสัญญาที่ต้องปฏิบัติตาม

ในช่วงต้นทศวรรษ ๑๙๘๐ ได้มีการว่าจ้างกลุ่มบริษัทผู้รับเหมาต่างประเทศให้ก่อสร้างเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ Kori units ๓ & ๔, เตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ Yonggwang units ๑ & ๒, และเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ Ulchin units ๑ & ๒ โดยสัญญา

รับจ้างเหมาก่อสร้างได้แยกออกเป็นฉบับย่อยตามลักษณะงานที่ก่อสร้าง ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมภายในประเทศได้มีโอกาสเข้าร่วมในการก่อสร้างโครงการต่างๆ ในฐานะเป็นผู้รับจ้างช่วง

ขณะที่ในส่วนของการออกกฎระเบียบและใบอนุญาต องค์กรที่มีชื่อว่าศูนย์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Center) (NSC) ได้รับการจัดตั้งขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๔ เพื่อเป็นองค์กรผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่หลักในการกำกับดูแล กำหนดระบบและหลักเกณฑ์วิธีการในการปฏิบัติงานทางด้านนิวเคลียร์ ซึ่งในเวลาต่อมาองค์กรที่เรียกว่าศูนย์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์นี้เองได้พัฒนามาเป็นสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) โดยใช้ระบบการออกใบอนุญาตเป็นสองขั้นตอน คือ การอนุญาตก่อสร้าง (construction permit) (CP) และการอนุญาตให้ดำเนินการ (operating license) (OL) ซึ่งระบบการออกใบอนุญาตนี้ได้กำหนดออกมาใช้เป็นกฎหมายอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ในส่วนหลักๆ ของกฎหมายที่สำคัญและมาตรฐานต่างๆ ซึ่งได้ใช้อยู่โดยบริษัทผู้รับเหมาต่างชาติ (สหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส) ยังคงได้รับการใช้บังคับกับใบอนุญาตของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ทั้งหกโรงนี้ อยู่พร้อมกับได้มีการปรับปรุงแก้ไขบางประการเพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสภาพการดำเนินการ ในกรณีของโรงไฟฟ้า CANDU นั้น บริษัท Korea Electric Power Co. (KEPCO) ได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ความปลอดภัยขั้นสุดท้าย (The Final Safety Analysis Report) (FSAR) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ตามกฎหมายที่แก้ไขครั้งสุดท้ายกำหนดไว้ และต่อมารายงานการวิเคราะห์ความปลอดภัยขั้นสุดท้าย (FSAR) ได้ถูกนำมาตรวจทบทวนใหม่อีกครั้งโดยสภาความปลอดภัยแห่งชาติ (National Security Council) (NSC) เพื่อยืนยันเห็นพ้องกับความปลอดภัยของการออกแบบ

บริษัทเคปโก้ (Korea Electric Power Corp.) (KEPCO) เป็นผู้บริหารจัดการและรับผิดชอบโครงการก่อสร้างทั้งหมด เริ่มจากการทำสัญญาก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Yonggwang units ๓ & ๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ สิ่งสำคัญที่มำลำดับแรกในการคัดเลือกผู้จัดหาคือเงื่อนไขการถ่ายทอดเทคโนโลยีนิวเคลียร์ขั้นสูงให้กับประเทศเกาหลีใต้ ผู้รับจ้างหลักเป็นบริษัทภายในประเทศและบริษัทต่างประเทศหลายบริษัทได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้รับจ้างช่วง วิธีการเดียวกันนี้เองถูกใช้กับสัญญาก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Yonggwang units ๕ & ๖, โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ Ulchin units ๓, ๔, ๕, และ ๖ และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อื่นๆ ที่จะเกิดตามมาในอนาคต

โดยสรุปแล้ว วิวัฒนาการของสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) พิจารณาได้เป็น ๔ ช่วงเวลาก่อตั้งคือ

ช่วงระยะเวลาที่ ๑ (Phase ๑) อยู่ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๙๙-๒๕๐๓ เป็นช่วงก่อนเริ่มโครงการ (Pre-project) โดยเป็นการเตรียมความพร้อมในการทำข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการทำข้อตกลงต่างๆ ที่เป็นความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ เช่น การเข้าร่วมเป็นประเทศสมาชิกในทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) (IAEA) และการตรากฎหมายภายในคือ รัฐบัญญัติพลังงานปรมาณู (Atomic Energy Act) และการก่อตั้งกระทรวงพลังงานปรมาณู Atomic Energy Department (AED) และต่อมาคือองค์การปฏิบัติตามแผนพลังงานนิวเคลียร์ (Nuclear Power Program Implementing Organization) (NEPIO)

ช่วงระยะเวลาที่ ๒ (Phase ๒) อยู่ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๑๑ เป็นช่วงการทำการตัดสินใจโครงการ (Project decision-making) โดยเป็นช่วงเวลาที่มีความพร้อมในการเชิญผู้ประกอบการเข้าประมูลการดำเนินการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์โรงแรก ในระหว่างช่วงนี้มีการออกแผนพัฒนาเศรษฐกิจ ๕ ปี เป็นแผนแรก มีการริเริ่มการคัดเลือกและประเมินสถานที่ตั้งของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และมีการลงนามในสนธิสัญญาไม่แพร่กระจายอาวุธนิวเคลียร์ (Nuclear Non-Proliferation Treaty) (NPT)

ช่วงระยะเวลาที่ ๓ (Phase ๓) อยู่ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๒-๒๕๒๑ เป็นช่วงการก่อสร้าง (Construction) โดยเป็นช่วงเวลาที่มีความพร้อมในการทำข้อตกลงและดำเนินงานโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์โรงแรก เช่น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ มีการลงนามในสัญญาก่อสร้างและดำเนินงานโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในรูปแบบ Turnkey Basis (ผู้รับงานรับผิดชอบในการให้บริการออกแบบ จัดหา ก่อสร้าง และติดตั้งงานด้านวิศวกรรมทุกระบบอย่างครบวงจร)

ช่วงระยะเวลาที่ ๔ (Phase ๔) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นมา ถือเป็นช่วงที่มีการปรับปรุงแก้ไขระบบพื้นฐานโรงไฟฟ้านิวเคลียร์และการบริหารจัดการโรงไฟฟ้ารวมถึงเรื่องของสารกัมมันตภาพรังสี เช่น ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ มีการจัดตั้งศูนย์ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Center) ให้เป็นหน่วยงานหนึ่งในสถาบันวิจัยพลังงานปรมาณูแห่งเกาหลี (Korea Atomic Energy Research Institute) (KAERI) และในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ มีการจัดตั้งสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้

(KINS) ให้เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่กำกับดูแลด้านเทคนิคความปลอดภัยในการดำเนินงานด้านนิวเคลียร์ขึ้นอย่างเฉพาะเจาะจง

(๓) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์

การกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตในการใช้อุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ในเกาหลีใต้นั้น จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ รัฐกฤษฎีกาและระเบียบซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ และประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Notice of the Minister of Science and Technology)

- รัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act)

กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อเดือนมีนาคมปี พ.ศ. ๒๕๒๘ และนับแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันมีการแก้ไข ๑๔ ครั้ง มี ๑๒๒ มาตรา กฎหมายฉบับนี้บัญญัติเรื่องพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์และข้อกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัย

- รัฐกฤษฎีกาที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์: รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี (Enforcement decree of the atomic energy act: presidential decree)

รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์เป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางด้านเทคนิค (technical standards) ซึ่งจำเป็นในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อเดือนกันยายน ปี พ.ศ. ๒๕๒๕

- ระเบียบที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์: ข้อบังคับที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี (Enforcement regulation of the atomic energy act: prime ministerial ordinance)

ข้อบังคับที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนในการออกใบอนุญาตและวิธีการยื่นคำร้อง รวมถึงรายละเอียดของแบบฟอร์มต่างๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์และรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี ข้อบังคับนี้ใช้บังคับเมื่อเดือนเมษายน ปี พ.ศ. ๒๕๒๖

- ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Notice of the minister of science and technology)

ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะกำหนดมาตรฐานและขั้นตอนทางด้านเทคนิค (technical standards and procedures) ในรายละเอียด ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงปัจจุบันได้มีประกาศดังกล่าว บังคับใช้แล้วจำนวน ๔๗ ฉบับ

- คู่มือในการตรวจทานใบอนุญาตและตรวจสอบอุปกรณ์นิวเคลียร์ (Regulatory guides on licensing review and inspection)

สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) ได้พัฒนาคู่มือในการกำกับดูแลกิจการนิวเคลียร์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจทาน การออกใบอนุญาต (licensing review) และการตรวจสอบอุปกรณ์นิวเคลียร์ตามกฎหมาย (regulatory inspection) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ แห่งเกาหลีใต้ (KINS) ใช้ในการปฏิบัติงานของตน ซึ่งคู่มือเหล่านี้ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย

(๔) โครงสร้างกลไกการดำเนินงานกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) (IAEA) ให้ความหมายของคำว่า “ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์” (nuclear safety) ว่า เกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอนของการพัฒนาโครงการและการปฏิบัติการ ซึ่งหมายรวมถึงการเลือกที่ตั้งโรงงาน (site selection) การออกแบบโรงงาน (design) การดำเนินการผลิต (manufacturing) การก่อสร้างโรงงาน (construction) การเดินเครื่องเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (operation) การบำรุงรักษา (maintenance) และการเลิกดำเนินการ (decommissioning)^๒ นอกจากนี้ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ โดยหลักแล้วไม่เพียงแต่เพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของสาธารณะชน (public health)

^๒ การเลิกดำเนินการ เป็นกระบวนการด้านบริหารจัดการและด้านเทคนิคเพื่อยกเลิกการควบคุม โรงงานนิวเคลียร์บางส่วนหรือทั้งหมด เนื่องจากไม่มีการใช้งานอีกต่อไป โดยต้องให้มีความปลอดภัยต่อ สาธารณชนและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว รวมถึงการลดปริมาณนิวไคลด์กัมมันตรังสีที่ตกค้างอยู่ตามวัสดุ และสถานที่ต่าง ๆ หลังจากเลิกดำเนินการ วัสดุบางส่วนสามารถนำกลับมาแปรใช้ใหม่ ใช้ซ้ำ หรือ จัดเก็บเป็นกากกัมมันตรังสี ส่วนสถานที่ก็สามารถใช้ประโยชน์ด้านอื่นได้ (ที่มา: ศัพท์นิวเคลียร์ สถาบัน เทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ <http://www.tint.or.th/tint-dict/dict0๑a.html#anr>)

และป้องกันอันตรายจากกัมมันตภาพรังสี (radiation hazards) เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วย^๓

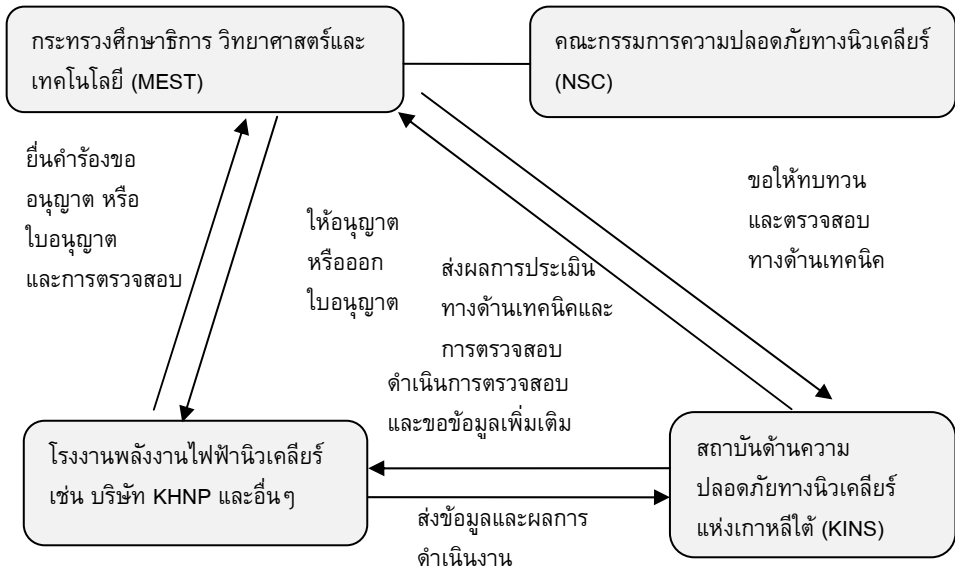
แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในเกาหลีใต้ปรากฏในรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) ซึ่งบัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ ทั้งนี้ ในการกำกับดูแลและการอนุญาตให้ตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (regulation and licensing of nuclear power plants) จะมีการนำรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) มาบังคับใช้ควบคู่กับรัฐกฤษฎีกา (Enforcement Decree) ระเบียบ (Enforcement Regulation) และประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

โดยหลักการแล้ว หน่วยงานที่เดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (operating organization) เป็นผู้รับผิดชอบที่แท้จริงสำหรับความปลอดภัยของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ รัฐบาลโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะรับผิดชอบทั่วไปที่จะให้หลักประกันว่า สุขภาพอนามัยของสาธารณะชน (public health) ย่อมได้รับความคุ้มครองจากการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปฏิบัติ กระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะมอบหมายให้สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการทบทวนความปลอดภัย (safety reviews) และตรวจสอบอุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ทั้งหลาย (inspections for nuclear facilities)

ตามรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ ผู้ยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะต้องยื่นเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับแบบของโรงงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Ministry of Education, Science and Technology) (MEST) ซึ่งสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) จะเป็นผู้ตรวจสอบเอกสารและแบบการก่อสร้าง โดยจะรายงานผลของการประเมินความปลอดภัยไปยังรัฐบาลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้ จะมีคณะกรรมการความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Commission) (NSC) เป็นผู้พิจารณาอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้การอนุญาต

^๓ http://www.kntc.re.kr/openlec/policy/part๑/part๑_contents.htm (๒๓ February ๒๐๑๑)

(permit) หรือออกใบอนุญาต (license) แล้วแต่กรณี ให้กับผู้ยื่นคำร้องเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หรือไม่



ในระดับของโรงงาน จะมีการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (nuclear safety inspection and enforcement) เพื่อให้แน่ใจว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการภายในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต โดยสำนักงานตรวจสอบประจำโรงงาน (the resident inspectors office) ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งชาติที่ประจำการอยู่ในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แต่ละแห่ง มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบประจำวัน (daily routine inspections)

(๕) อำนาจหน้าที่ของสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้

สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) เป็นหนึ่งในองค์กรเชี่ยวชาญด้านเทคนิคของเกาหลีใต้ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ โดยมีหน้าที่หลักคือ:

- ทบทวนและตรวจสอบประเมินความปลอดภัย (Safety review and inspection) ของอุปกรณ์นิวเคลียร์ (nuclear facilities)
- วางกฎระเบียบสำหรับผู้ใช้งานรังสี (radiation) กากกัมมันตรังสี (radioactive waste) และไอโซโทปกัมมันตรังสี (radioisotopes)^๔
- กำกับดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อมและเพื่อการกำกับดูแลเครื่องกำเนิดรังสี (radiation generators) และการดำเนินงานภาวะฉุกเฉิน (emergency response)
- ทำการศึกษาวิจัยด้านการกำหนดกฎระเบียบการกำกับดูแลและการพัฒนามาตรฐานทางเทคนิค
- พัฒนาด้านนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแล ความร่วมมือระหว่างประเทศ และการให้การศึกษาและฝึกอบรม
- บริหารจัดการด้านข้อมูลความปลอดภัย การสอบเพื่อขอรับใบอนุญาต และอื่นๆ

อนึ่ง ในระหว่างการรับฟังคำบรรยายมีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและการถามตอบได้รับข้อมูลว่าในการดำเนินงานบางขั้นตอนตามข้างต้นนี้ มีบุคลากรซึ่งเป็นนักศึกษาชาวไทยเข้าร่วมอยู่ในโครงการด้วย ส่วนเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการในศาลนั้น ไม่ปรากฏว่าสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) เคยมีการถูกฟ้องร้องคดีความ และ KINS ไม่มีแผนกฎหมายในสถาบัน แต่มีคณะทำงานซึ่งเป็นวิศวกร และมีการจ้างหน่วยงานภายนอก (outsourc) ในงานหลายๆ ประเภท

^๔ ไอโซโทปของธาตุที่ไม่เสถียร มีการสลายเพื่อลดระดับพลังงานโดยการปลดปล่อยรังสีออกมา มักใช้แทนคำว่า นิวไคลด์กัมมันตรังสี (ที่มา: ศัพท์นิวเคลียร์ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ) <http://www.tint.or.th/tint-dict/dict0๑a.html#anr> (๒๓ February ๒๐๑๑)

การบรรยายของ Mr. P.Dewhey Lee

(๑) การดำเนินงานของสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ แห่งเกาหลีใต้

สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) เป็นศูนย์ฉุกเฉินเกี่ยวกับรังสีมีระบบคอมพิวเตอร์ที่ควบคุมการฉุกเฉินเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี เป็นองค์กรเชี่ยวชาญดูแลเตาปฏิกรณ์ และระบบการทำงาน รูปแบบเตาปฏิกรณ์ใช้แรงดันน้ำ ข้างในเป็นกัมมันตภาพรังสีแท่งเล็กๆ มีประมาณ ๓๐๐ แท่ง โดยสร้างความร้อนหมุนกังหัน เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า ที่เห็นได้คือ Kori ๑ เป็นระบบที่สร้างในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ (๓๓ ปี ที่ผ่านมา) มี ๒๑ โรง และมีโรงงานที่ศึกษาวิจัย ๑ โรง อยู่ห่างจาก KINS ประมาณ ๕ ไมล์

สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) จะเป็นผู้ให้คำแนะนำองค์กรความร่วมมือในเอเชียตะวันออก (Organization of East Asian Cooperation) (OEAC) กรณีฉุกเฉินเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี ซึ่งเป็นปัญหากระทบต่อสุขภาพของมนุษย์ โดยส่งให้ย้ายคนไปอยู่ในที่ปลอดภัย หรือหยุดการผลิตที่โรงงาน โดยส่งข้อมูลไปยังหน่วยงานที่ดูแลท้องถิ่น ซึ่งจะย้ายคนไปตามคำสั่งของส่วนกลาง จากประสบการณ์อุบัติเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เชอร์โนบิล (Chernobyl) ที่สหภาพโซเวียต (ในขณะนั้น) และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิม่า (Fukushima) ที่ญี่ปุ่น ทางสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) จะส่งข้อมูลไปที่ศูนย์ให้ความช่วยเหลือด้านรังสี (Radiation Emergency Assistance Center) (REAC) เพื่อประกาศภาวะฉุกเฉิน

ในส่วนของสถานีกำกับดูแลรังสีของสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) ที่ตั้งอยู่ในตำแหน่งต่างๆ ทั่วประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งมี ๑๒ สถานี กระจายอยู่ตามจุดต่างๆ ๕๙ จุด เพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลความเคลื่อนไหวด้านรังสีนั้น จะดำเนินการวัดระดับรังสีโดยใช้ระบบการประเมินผลตามเวลาจริง (Real Time) และผลรายงานจะออกมาเป็น ๕ ระดับคือ ระดับปกติ (Normal), ระดับให้ความสนใจ (Attention), ระดับเตือนภัย (Warning), ระดับฉุกเฉิน (Emergency) และระดับกำลังซ่อมบำรุง (Under Repair)

สำหรับการให้ความสนับสนุนและให้คำแนะนำในส่วนข้อมูลที่จะเข้าสู่ระบบ หรือที่เรียกว่าระบบการแสดงผลข้อมูลความปลอดภัย (Safety Information Display System) (SIDS) โดยจะมีตัววัดว่ารังสีที่ออกมาจากเตาปฏิกรณ์ประมาณมีระดับเท่าใด และแสดงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากรังสี และเนื่องจากมีลมพัดผ่านใกล้โรงไฟฟ้า

จึงมีส่วนทำให้รังสีเข้าสู่บรรยากาศ สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) จะใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (Geographic Information System) (GIS) ซึ่งจะเป็นหน้าที่ของทั้งศูนย์ส่วนกลางและหน่วยงานท้องถิ่นที่ต้องรับผิดชอบในเรื่องนี้ และทั่วประเทศเกาหลีใต้จะมีเครื่องมือเพื่อเก็บข้อมูลเหล่านี้จำนวน ๗๑ เครื่อง และมีการเก็บข้อมูลภูมิอากาศของแต่ละโรงงานด้วย

ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ใดๆ ขึ้น สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) จะใช้ระบบการแจ้งข้อมูลอัตโนมัติ (Automatic Information Notification System) (AINS) โดยจะส่งสัญญาณมาที่โทรศัพท์มือถือแจ้งว่าเกิดเหตุการณ์อะไรขึ้น เมื่อได้รับสัญญาณจะมีการประชุมของเจ้าหน้าที่เพื่อประเมินผ่านระบบการประเมินช่วงเวลาแหล่งกำเนิดรังสี (Radiation Source Term Assessment System) (STES) หลังจากนั้น ข้อมูลจะถูกนำเข้าระบบการประเมินปริมาณอุบัติภัยที่จะมีผลตามมา (Following Accident Dose Assessment System) (FADAS) ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี และนำข้อมูลเข้าระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (Geographical Information System) (GIS) ซึ่งเป็นระบบข้อมูลทางด้านภูมิประเทศ และส่งข้อมูลไปยังส่วนกลางและท้องถิ่น ที่เป็นศูนย์จัดการ

เมื่อพิจารณากรณีเกิดเหตุการณ์สีนามิที่ญี่ปุ่นในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ทำให้เกิดแผ่นดินไหวและโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิม่าเกิดมีรังสีรั่วไหลออกมานั้น พบสาเหตุว่าไม่ได้มีการใช้ข้อมูลที่เป็นระบบ เพราะไม่ได้มีการติดต่อเข้าถึงทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) (IAEA) โดยตรง ส่วนที่เกาหลีใต้เน้นการติดต่อกับ IAEA ใช้ระบบการประชุมทางไกล (Video Conference)

(๒) องค์การที่เกี่ยวข้องกับสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้

ณ ปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๕) นายปาร์ก ยุน วอน (Park, Yun Won) ดำรงตำแหน่งประธานสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) และบุคลากรในสถาบันประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ ๓๖๙ คน บุคลากรฝ่ายสนับสนุน ๓๙ คน รวมทั้งสิ้น ๔๐๘ คน (ในจำนวนนี้เป็นผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอก ๑๘๗ คน และระดับปริญญาโท ๑๕๘ คน)^๕ ในส่วนการดำเนินงานเพื่อให้เกิดความปลอดภัยเกี่ยวกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศ สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) ได้แบ่งภาระหน้าที่ในการดำเนินงานโดยจัดให้มีองค์กรต่างๆ ประกอบภารกิจ

^๕ Organization, http://www.kins.re.kr/english/about/abo_organ.asp (๙ February ๒๐๑๒).

และรับผิดชอบด้านต่างๆ ทั้งนี้ การปฏิบัติงานจะมีหน่วยงานที่ดูแลท้องถิ่น และหน่วยงานส่วนกลางที่ควบคุมการปฏิบัติงานแบบรวมศูนย์ (Korea Hydro & Nuclear Power) (KHNP) องค์กรแบ่งออกได้ดังนี้:

๑) องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Commission) (NSC) ซึ่งได้ตั้งขึ้นและเริ่มดำเนินการในเดือนกรกฎาคม ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบด้วยกรรมการ ๗ ท่าน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นประธาน คณะกรรมการมีหน้าที่หลักในการวางนโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ โดยจะมีคณะกรรมการพิเศษด้านความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ (Special Committee on Nuclear Safety) มีสมาชิก ๒๕ ท่าน ประกอบไปด้วยคณะอนุกรรมการ ๔ ชุด แต่ละชุดจะเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านระบบเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Reactor Systems) ด้านการป้องกันกัมมันตภาพรังสี (Radiation Protection) ด้านสิ่งแวดล้อมและที่ตั้งโรงงาน (Environment & Siting) และด้านนโยบายและระบบการกำกับดูแล (Regulatory Policy & Systems)

๒) หน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย (regulatory authority with law enforcement power) ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลที่มีความรับผิดชอบหลักในการวางนโยบาย การศึกษาวิจัยและการพัฒนาทางด้านพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างสันติ

๓) องค์กรเชี่ยวชาญด้านเทคนิค (technical expert organization) ได้แก่ สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) สถาบันแห่งนี้ตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ โดยกฎหมายพิเศษของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (a special legislation by the National Assembly) เพื่อสนับสนุนงานของกระทรวงศึกษาธิการ วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งในเรื่องการพัฒนานโยบายและมาตรฐานการกำกับดูแลโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ สถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ องค์กรนี้มีหน้าที่ที่สำคัญในการสอบทานและประเมินความปลอดภัย (Safety review and evaluation) การตรวจสอบความปลอดภัย (Safety inspection) การพัฒนามาตรฐานทางเทคนิค (Technical standards development) การกำกับดูแลไอโซโทปกัมมันตรังสี (Radioisotopes) และเครื่องกำเนิดรังสี (radiation generators) และการพัฒนานโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Development of regulatory policy)

อนึ่ง ในระหว่างการรับฟังคำบรรยายมีการแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น และการถามตอบได้รับข้อมูลว่าสถาบันด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใต้ (KINS) ไม่มีอำนาจออกใบอนุญาต แต่ KINS เป็นเพียงองค์กรเชี่ยวชาญด้านเทคนิค ซึ่งให้คำแนะนำและตรวจสอบความสามารถของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หากมีการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมาย KINS จะให้คำแนะนำและทำรายงานส่งไปที่กระทรวง ซึ่งกระทรวงจะเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

๕. ศาลปกครองแห่งกรุงโซล (Seoul Administrative Court) ^{*,๑}



อาคารที่ทำการปัจจุบันศาลปกครองแห่งกรุงโซล

ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองแห่งกรุงโซลขึ้นมานั้นพัฒนาการของการฟ้องคดีปกครองในสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) เกิดขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเจนหลังจากการจัดตั้งรัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๔๙๑ กระทรวงการนิติบัญญัติ (Ministry of Government Legislation) ได้จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อร่างกฎหมายรองรับการแก้ไขเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการกระทำทางปกครองตามคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการ (the drafting committee of a statute for judicial relief from administrative infringement) โดยในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งอยู่ในช่วงของสงครามเกาหลี ได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญการฟ้องคดีปกครองฉบับแรก ซึ่งมี ๑๔ มาตรา เป็นการนำแบบอย่างมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง (the Act for Special Provisions concerning the Procedure of Administrative Suit) ของประเทศญี่ปุ่นที่ตราขึ้นใช้บังคับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๑^๒

* สรุปลและเรียบเรียงโดยนายวสันต์ เตียวตระกูล ตุลาการศาลปกครองกลาง และนางสาวรัชดาพร นิ้มพงษ์ศักดิ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

^๑ ผู้สรุปและเรียบเรียงได้ใช้ข้อมูลบางส่วนมาจากเอกสารข้อมูลวิชาการเบื้องต้นสำหรับการเดินทางไปดูงาน ณ ประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้) ซึ่งจัดทำโดยนายสุชาติ วงศ์สินนาค พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

^๒ Tom Ginsburg. 2002. Comparative Administrative Procedure: Evidence From North East Asia. Constitutional Political Economy, 13,247-264.

นับตั้งแต่ประธานาธิบดีปาร์ค ชุง ฮี (Park Chung Hee) เข้ามาใช้อำนาจปกครองประเทศโดยการกระทำรัฐประหาร ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ หน่วยงานทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลางต่างก็มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างเข้มข้น จากนั้นไม่นาน สาธารณรัฐเกาหลีได้ประสบความสำเร็จอย่างมากในด้านเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกันสาธารณรัฐเกาหลีกลับมีพัฒนาการของประชาธิปไตยที่เชื่องช้ามาก ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ ในทางปฏิบัติหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีปาร์ค ชุง ฮี จึงอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่กว้างขวางและมีอิสระอย่างยิ่งในการดำเนินกิจการทางปกครอง ในช่วงเวลาดังกล่าวแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายตุลาการจึงยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้น การฟ้องคดีปกครองซึ่งถือเป็นสถาบันที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงมีการนำมาใช้อย่างจำกัดมากในช่วงของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี

หลังจากสิ้นสุดระบอบการปกครองของประธานาธิบดีปาร์ค ชุง ฮี ในปี พ.ศ. ๒๕๒๗ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้านการฟ้องคดีปกครอง โดยให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลสูง (High Court) (ซึ่งมีสถานะเทียบเท่ากับศาลอุทธรณ์) และให้มีการอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุด (Supreme Court) ได้ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องด้วยการยื่นคำร้องอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทางปกครอง (Administrative Appeals Commissions) กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีถือเป็นเงื่อนไขบังคับในการฟ้องคดีปกครอง^๓ ดังนั้น ตั้งแต่มีการปฏิรูปทางการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๘๐ (พ.ศ. ๒๕๒๓) บทบาทของฝ่ายตุลาการจึงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากที่ปรากฏชัดก็คือการที่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๘ (พ.ศ. ๒๕๓๑) กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งถือเป็นการขยายบทบาทและอำนาจขององค์กรตุลาการในการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลมากขึ้น ศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจพิเศษในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติส่วนการฟ้องคดีปกครองในช่วงเวลาดังกล่าว ก็มีการเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน ที่สำคัญก็คือศาลสูงสุดได้ขยายอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยการเริ่มใช้หลักกฎหมายปกครองที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายมากขึ้น เช่น การปรับใช้หลักความได้สัดส่วนและ

^๓ http://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/court_spc.jsp#๐๓ (๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔).

หลักคุ้มครองความคาดหวังที่ชอบด้วยกฎหมาย (the principle of proportionality, the protection of legitimate expectation) เป็นต้น เพื่อวางมาตรฐานทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยมีการเปลี่ยนแปลงระบบการฟ้องคดีปกครองครั้งใหญ่^๔ มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ (a specialized court) ซึ่งมีฐานะเป็นศาลชั้นต้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองต่อศาลสูง (ศาลอุทธรณ์) และศาลสูงสุดได้ตามลำดับ นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญการฟ้องคดีฉบับ ปี ค.ศ. ๑๙๙๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ได้ยกเลิกหลักการที่บังคับให้ต้องมีการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะเลือกระหว่างนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ทันที หรือจะอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน (optional administrative appeal) ก็ได้ เว้นแต่กฎหมายเฉพาะเรื่องจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งก็ต้องบังคับไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น อีกทั้งเนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวข้องกับอย่างมากกับประโยชน์สาธารณะจึงมีการนำหลักการพิจารณาคดีแบบไต่สวนมาใช้มากขึ้น นั่นคือ ถึงแม้ว่าโดยหลักคู่กรณีมีความรับผิดชอบที่จะต้องแสดงข้อหาและเสนอพยานหลักฐานต่อศาล แต่รัฐธรรมนูญการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ. ๑๙๙๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ก็บัญญัติให้อำนาจศาลที่จะทำการแสวงหาพยานหลักฐาน โดยการริเริ่มของศาลเองได้ (ex officio) และพิพากษาไปตามนั้นแม้จะเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีไม่ได้ยกขึ้นก็ตาม^๕ และแม้ระบบกฎหมายปกครองสาธารณรัฐเกาหลีจะได้รับอิทธิพลอย่างมากจากกฎหมายปกครองเยอรมนี การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก็ไม่ใช่เหตุให้ทุเลาการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด ซึ่งในบางกรณีคำพิพากษาของศาลที่ให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีจึงอาจเป็นสิ่งที่ไร้ความหมายได้ หากมีการใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการพิจารณาพิพากษาคดีหรืออาจจะเกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีอันยากที่จะแก้ไขเยียวยาภายหลัง รัฐธรรมนูญการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ. ๑๙๙๔ จึงได้ให้อำนาจศาลที่จะสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองเป็นการชั่วคราวเมื่อมีคำร้องของผู้ฟ้องคดี หรือโดยศาลเห็นเองได้ แต่อย่างไรก็ตาม การทุเลาการบังคับทางปกครองดังกล่าว

^๔http://www.moleg.go.kr/english/korLawEngjsessionid=M4_OrE1_LDknTPbcslonhqRL_ZCgrdt16HD6Crpcs6BTgMa (๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔).

^๕ มาตรา ๒๖ (การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล) (ex officio Examination) ถ้ามีความจำเป็น ศาลอาจแสวงหาพยานหลักฐานโดยศาลเอง (ex officio) และมีคำพิพากษาไปตามนั้น แม้ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีไม่ได้ยกขึ้นก็ตาม

ไม่อาจกระทำได้อาจเป็นกรณีที่คาดหมายได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสวัสดิการสาธารณะอย่างร้ายแรง^๖

ศาลปกครองแห่งกรุงโซล (Seoul Administrative Court) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยมีเพียงแห่งเดียวในกรุงโซลและมีเขตอำนาจศาลในพื้นที่กรุงโซลเท่านั้น ส่วนในเมืองอื่นๆ คดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นต้นทั่วไปที่มีเขตอำนาจในพื้นที่นั้นจนกว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในเขตนั้นๆ ศาลปกครองแห่งกรุงโซลมีฐานะเทียบเท่าศาลชั้นต้น และมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร (taxation) การสั่งระงับการประกอบธุรกิจชั่วคราว (business suspension) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (expropriation) การก่อสร้าง (construction) แรงงานและการจ้างงาน (labor and employment) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (government employee) คดีเกี่ยวกับคุณสมบัติ/ใบอนุญาต (qualification/license) และคดีปกครองประเภทอื่นๆ

^๖ มาตรา ๒๓ (การทุเลาการบังคับทางปกครอง)

(๑) การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาในผลของนิติกรรมทางปกครอง การบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรมทางปกครองนั้น

(๒) ในกรณีที่มีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาภายหลังอันเนื่องมาจากนิติกรรมทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ เมื่อคู่กรณีมีคำร้องหรือศาลเห็นเอง ศาลซึ่งกำลังพิจารณาคดีอาจมีคำสั่งให้ระงับทั้งหมด หรือบางส่วนในผลของนิติกรรมทางปกครอง การบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรมทางปกครองนั้น (เรียกว่า “การทุเลาการบังคับทางปกครอง”) แต่ทั้งนี้ ถ้าวัตถุประสงค์ของการทุเลาในผลที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้นโดยการทุเลาการบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรมทางปกครองนั้น การทุเลาในผลที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวย่อมทำไม่ได้

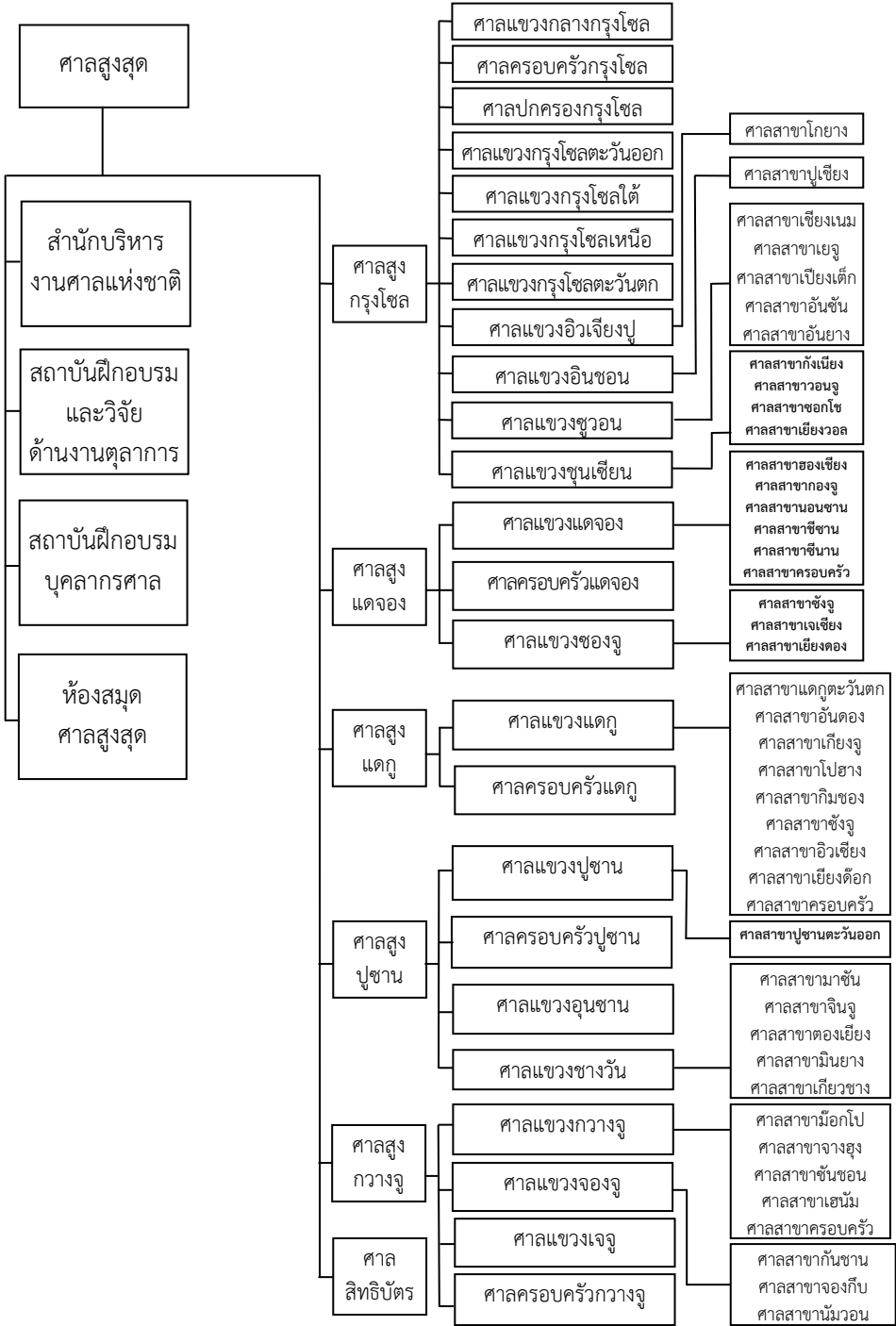
(๓) ถ้าการทุเลาการบังคับทางปกครองจะมีผลร้ายแรงต่อสวัสดิการสาธารณะ การทุเลาดังกล่าวย่อมไม่อาจทำได้

(๔) ในการขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองตาม (๒) ให้แสดงเหตุผลไว้อย่างชัดเจนด้วย

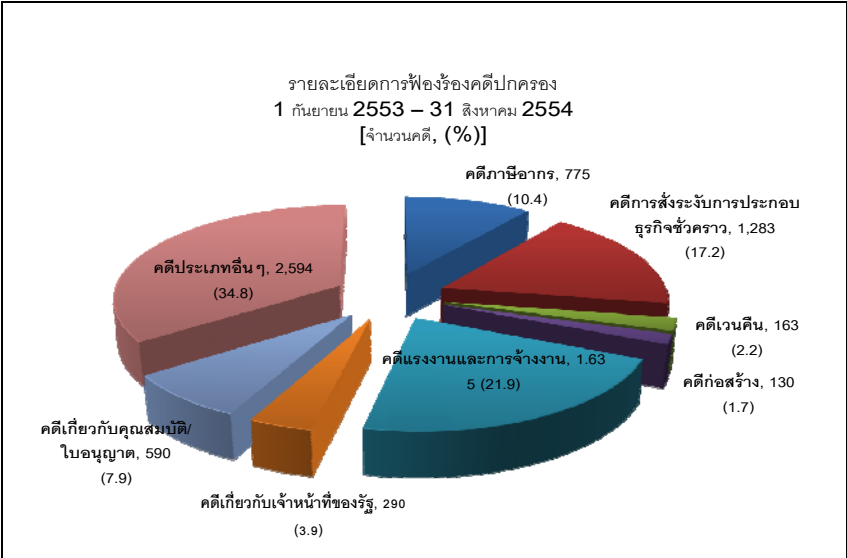
(๕) การอุทธรณ์ย่อมมีขึ้นได้ทันทีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทุเลาการบังคับทางปกครอง หรือคำสั่งไม่รับคำร้องตาม (๒) ในกรณีเช่นนี้ การอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำสั่งของศาลที่ให้ทุเลาการบังคับทางปกครอง ย่อมไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งของศาลดังกล่าว

(๖) ให้นำมาตรา ๓๐ (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกรณีการมีคำสั่งของศาลเพื่อทุเลาการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดใน (๒)

โครงสร้างระบบศาลของเกาหลีใต้



เมื่อศาลปกครองแห่งกรุงโซลเริ่มเปิดดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ศาลปกครองแห่งกรุงโซลประกอบด้วย ๕ แผนก และ ๑ สำนักงานศาล ในปัจจุบัน อัตราส่วนของคดีปกครองแต่ละประเภทที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองปรากฏตามแผนภาพดังต่อไปนี้



สำหรับเรื่ององค์คณะและบุคลากรศาลนั้น ศาลปกครองแห่งกรุงโซล ประกอบด้วยการพิจารณาพิพากษาแบบองค์คณะ ๑๑ องค์คณะ และการพิจารณาพิพากษาแบบตุลาการนายเดี่ยว ๗ คน รวมมีตุลาการทั้งสิ้น ๔๓ คน และพนักงานคดีปกครอง ๑๐๖ คน (ข้อมูลเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๔)

จำนวนคดีทั้งหมดและจำนวนคดีในความรับผิดชอบของตุลาการแต่ละคน ในระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๕๓ ถึงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ มีดังนี้

จำนวนคดีที่ยื่นฟ้อง		จำนวนคดีที่แล้วเสร็จ	
จำนวนคดีทั้งหมด	จำนวนคดีต่อตุลาการ ๑ คน	จำนวนคดีทั้งหมด	จำนวนคดีที่แล้วเสร็จต่อตุลาการ ๑ คน
๑๑,๙๓๙	๒๙๘.๕	๗,๔๙๖	๑๘๗.๔

ตารางแสดงความสัมพันธ์ระหว่างประเภทคดีกับหน่วยงานทางปกครอง

ประเภทคดี	องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล
การบริหารงานทั่วไป	✓ กระทรวง ✓ รัฐบาลท้องถิ่น
การสั่งระงับการประกอบธุรกิจชั่วคราว	✓ สำนักงานเขต (กู) ในกรุงโซล
สวัสดิการสังคม	✓ หน่วยงานให้บริการค่าชดเชยและสวัสดิการของ ผู้ทำงานแห่งเกาหลี ✓ กระทรวงเพื่อนร่วมชาติและงานทหารผ่านศึก ✓ หน่วยงานให้บริการเงินบำนาญบำนาญของลูกจ้าง ของรัฐบาล
แรงงานและการจ้างงาน	✓ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ส่วนกลาง
ภาษีอากร	✓ สำนักงานภาษีประจำเขต (ภายใต้การให้บริการ ภาษีแห่งชาติ) ✓ รัฐบาลท้องถิ่น
การเวนคืน	✓ รัฐบาลท้องถิ่น ✓ คณะกรรมการการเวนคืนส่วนกลาง ✓ องค์การมหาชน (ภายใต้กระทรวงที่ดิน การขนส่ง และพาณิชย์นาวี)
การก่อสร้าง	✓ สำนักงานเขต (กู) ในกรุงโซล
คุณสมบัติ / ใบอนุญาต	✓ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ✓ กระทรวงสุขภาพและสวัสดิการ
สถานะของผู้อพยพ	✓ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง



คณะตุลาการศาลปกครองและเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครอง
ศึกษาดูงานศาลปกครองแห่งกรุงโซล

๖. บริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลี (Korean Environmental Corporation: KECO)*

(๑) ความเป็นมาเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมในเกาหลีใต้

กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของเกาหลีใต้คือ รัฐบัญญัติป้องกันมลพิษ (Pollution Prevention Act: PPA) ซึ่งใช้บังคับในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ซึ่งเป็นปีที่มีการเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ ๕ ปี เป็นครั้งแรกของประเทศในสมัยประธานาธิบดีปาร์ค ชุง ฮี (Park Chung Hee) วิศวกรผู้ทำให้เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจมาเช่นทุกวันนี้ แต่การพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ในช่วงแรกให้ความสำคัญกับการขยายตัวของตัวเลขทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะรักษาและคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในพิธีเปิดทำการนิคมอุตสาหกรรมเมืองอูลซาน (Ulsan Industrial Complex) ประธานาธิบดีปาร์ค ชุง ฮี ประกาศว่า “ควันที่พวยพุ่งจากโรงงานถือเป็นสัญลักษณ์แห่งความเจริญและมั่งคั่งของชาติ”^๑ ข้อความนี้เป็นที่รับรู้กันอย่างแพร่หลายและมักจะเห็นได้จากป้ายตามตึกสูงในช่วงเวลานั้น^๒

จากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจข้างต้น ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาเศรษฐกิจ มีอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้น โดยเฉลี่ยในแต่ละปีเกือบ ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่นถึงสองเท่า นักวิชาการตะวันตกเรียกการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้เช่นนี้ว่า “นามหัศจรรย์” (miracle) เพื่อชี้ให้เห็นถึงแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นควรเอาเยี่ยงอย่าง^๓ ในช่วงเวลานั้นประชาชนเกาหลีใต้มีความรู้สึกนึกคิดว่าทุกสิ่งทุกอย่างสามารถสำเร็จได้ด้วยการทำงานหนักและด้วยความรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลและประชาชนจึงเพิกเฉยต่อความเสื่อมโทรม

* สรุปลและเรียบเรียงโดยนายวิรัช ร่วมพงษ์พัฒนะ ตุลาการศาลปกครองกลาง และนายสุชาติ วงศ์สินนาค พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

^๑ “Dark smoke arising from factories are symbols of our nation’s growth and prosperity”

^๒ Groundbreaking Ceremony Held for Huge Construction of Ulsan Industrial Center, **Korea Times**, Feb., 4, 1962, at 1. อ้างใน Cho, Hog Sik. 1999. An Overview of Korea Environmental Law. **Environmental Law**, 29: 501-514, at. 503.

^๓ Lee, Su-Hoon. 1999. Environmental Movements in South Korea, pp. 90-119. In **Asia's Environmental Movements: Comparative Perspectives (Asia and the Pacific)**, edited by Yok-Shiu F. Lee and Alvin Y. So, Seoul: M. E. Sharpe Inc, at. 91.

ของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องด้วยชีวิตประจำวันของประชาชนมักเร่งรีบอยู่กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่การดำเนินชีวิตทางเศรษฐกิจเช่นนี้ได้สร้างต้นทุนที่สูงสำหรับสังคม

อุตสาหกรรมในเกาหลีใต้เน้นไปที่อุตสาหกรรมหนัก เช่น อุตสาหกรรมเครื่องยนต์ อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมต่อเรือ และอุตสาหกรรมเคมี เป็นต้น อุตสาหกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างกว้างขวางและการทำให้สิ่งแวดล้อมธรรมชาติกลายเป็นที่รองรับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ มีการรายงานว่า “เพียง ๓๑ เปอร์เซ็นต์ของน้ำเสียทั้งหมดที่ได้รับการบำบัดก่อนปล่อยสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ในที่สุดแม่น้ำและลำธารต่างๆ ที่ไหลผ่านเมืองที่มีนิคมอุตสาหกรรมตั้งอยู่ก็ประสบปัญหามลภาวะเป็นพิษอย่างมาก”^๔ นอกจากนี้ การขยายตัวของเมือง (urbanization) ก็เป็นเหตุให้มีการอพยพของประชาชนจากชนบทเข้าสู่เมืองเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นการซ้ำเติมความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ประมาณกันว่าในช่วงปี ๑๙๙๑ มีประชาชนมากกว่า ๒๕ เปอร์เซ็นต์ของประชาชนทั้งหมดได้อาศัยอยู่ในกรุงโซล^๕ สถาบันวิจัยมลพิษแห่งเกาหลี (Korean Pollution Research Institution)^๖ ระบุว่าลักษณะความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเร่งรัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้มี ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ ประการแรก มลพิษเกิดขึ้นและส่งผลกระทบไปทั่วประเทศ ประชาชนเกาหลีใต้ทั่วทุกคนได้รับมลพิษไม่มากก็น้อย ประการที่สอง ปริมาณมลพิษเพิ่มขึ้นและมีการแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว และประการสุดท้าย มลพิษที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตอย่างมาก มลพิษที่เกิดขึ้นจึงเป็นการคุกคามต่อสุขภาพกับทั้งทำลายระบบนิเวศอันมีผลต่อการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในระยะยาว

ในขณะที่เศรษฐกิจของเกาหลีได้ขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ประชาชนเกาหลีใต้เองก็ได้รับรู้ถึงภัยทางสิ่งแวดล้อมซึ่งคุกคามการดำรงชีวิตประจำวันของตนมากขึ้นเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในปี ๑๙๙๑ ได้เกิดวิกฤติการณ์ฟินอล (Phenol Crisis) ซึ่งเป็นกรณีที่บริษัทดูซาน อีเล็กโตรแมทเทเรียล จำกัด (Doosan Electro-Materials)

^๔ อ้างใน Cho, Hog Sik. 1999 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒

^๕ Cho, Hog Sik. 1999 อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒

^๖ Su-Hoon Lee. 1999. Environmental Movements in South Korea, pp. 90-119. In *Asia's Environmental Movements: Comparative Perspectives (Asia and the Pacific)*, edited by Yok-Shiu F. Lee and Alvin Y. So, South Korea: M E Sharpe Inc, at. 92.

ล็กลอบทั้งขยะปนเปื้อนสารพิษนอลลงสู่แม่น้ำนากดง (Nakdong River) เป็นเหตุให้น้ำประปาในเมืองแทกู (Taegu หรือ Daegu) ปนเปื้อนสารเคมี” วิกฤติการณ์ครั้งนี้กระตุ้นให้สังคมหันมาสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อม ประชาชนรวมตัวกันเพื่อการเคลื่อนไหวทางสังคมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ องค์กรเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นองค์กรภาคประชาชนหนึ่งที่มีอิทธิพลมากที่สุดในเกาหลีใต้^๗ โดยสังคมเกาหลีใต้เริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจที่ไร้ความสมดุลของรัฐบาล การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวพบว่า ประมาณ ๙๐ เปอร์เซ็นต์ของประชาชนเกาหลีใต้ให้ความสนใจอย่างจริงจังเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ประชาชนยังแสดงความไม่พึงพอใจอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายทางสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลด้วย ดังจะเห็นได้จากความเปลี่ยนแปลงในทัศนคติเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นสนับสนุนแนวความคิดที่จะสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของการพัฒนาเศรษฐกิจและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (the harmony of economic growth and environmental protection) แต่ในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ประมาณ ๘๐ เปอร์เซ็นต์ของผู้ตอบแบบสอบถามกลับเห็นว่าการศึกษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่สำคัญมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชนจำนวนมากจึงมีความเห็นในทางที่สนับสนุนการทำงานขององค์กรเอกชนที่เคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อม มากกว่าการบังคับใช้

^๗ ในวันที่ ๑๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ บริษัทดูซาน อีเล็กโทรแมทเทเรียล จำกัด ได้ลักลอบทิ้งขยะปนเปื้อนสารพิษนอลจำนวน ๓๒๐ ตัน ลงสู่แม่น้ำนากดง (Nakdong River) ซึ่งแม่น้ำดังกล่าวไหลผ่านเมืองแทกู โดยแม่น้ำสายนี้เป็นแหล่งของการผลิตน้ำประปาให้กับบ้านเรือนของประชาชนกว่า ๑๐ ล้านครอบครัว โดยเมืองแทกู ถือเป็นเมืองหนึ่งที่มีพื้นที่และประชากรมากที่สุดในแถบชายฝั่งทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศ บริษัทดูซาน อีเล็กโทรแมทเทเรียล จำกัด ถูกตั้งข้อหาว่าทิ้งขยะของเสียที่เป็นพิษโดยผิดกฎหมายลงสู่แม่น้ำนากดง เหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลให้ประธานาธิบดีสังปดรัฐมนตรียว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมออกจากตำแหน่ง บริษัทดูซาน อีเล็กโทรแมทเทเรียล จำกัด ถูกสั่งให้จ่ายชดเชยความเสียหายจำนวน ๓๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และประธานบริษัท นายปาร์ค ยองคอน (Park Yong-Kon) ได้ถูกกดดันให้ลาออกในที่สุด โปรดดูเพิ่มเติมใน <http://www1.american.edu/TED/doosan.htm> (เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔)

^๘ Ku, Do Wan. ไม่ปรากฏปี. *Environmental Movement and Policies during High Economic Growth in Korea* <http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/bitstream/2237/11885/1/arayama04.pdf> (เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔), น. ๖๕.

กฎหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล^๙ และประชาชนบางส่วนแสดงออกด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงกับกลุ่มองค์กรเอกชนเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ๑๙๙๗ มีองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมในเกาหลีใต้เกิดขึ้นทั้งสิ้น ๓๗๑ องค์กร^{๑๐}

รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ตอบสนองต่อความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนข้างต้นด้วยการยกเลิก รัฐบัญญัติป้องกันมลพิษ (Pollution Prevention Act) ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ปี ๑๙๖๓ แต่เป็นกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เนื่องจากไม่มีหน่วยงานทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแลเพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว จึงมีแนวคิดที่จะออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะขึ้น ดังนั้นในปี ๑๙๗๗ จึงได้มีการตรารัฐบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Preservation Act) ขึ้นใช้บังคับแทน หลังจากนั้นในปี ๑๙๗๙ มีการจัดตั้ง องค์กรจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Administration) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ในปี ๑๙๘๐ มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติให้ประชาชนเกาหลีใต้มีสิทธิที่จะมีชีวิตรอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ได้เกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง ดังนั้นแม้ว่ากฎหมายใหม่ดังกล่าวจะมีบทกำหนดโทษทั้งทางปกครองและทางอาญา แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ได้ถูกใช้บังคับอย่างจริงจัง เพราะในช่วงเวลานั้นสิ่งสำคัญประการแรกของรัฐบาลก็คือการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับความเสียหายจากความวุ่นวายทางการเมือง

ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ รัฐบาลยกเลิกรัฐบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ปี ๑๙๗๗ และออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวน ๖ ฉบับใช้บังคับแทน ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม (Framework Act on Environmental Policy: Act No. 4257, Aug. 1, 1990)^{๑๑} รัฐบัญญัติ

^๙ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๓-๗๔

^{๑๐} Ministry of Environment, Republic of Korea, 1997. **Environmental White Paper**, at 217-218 อ้างใน Cho, Hog Sik. 1999. An Overview of Korea Environmental Law. **Environmental Law**, 29: 501-514, at 504 (see also footnote 19th).

^{๑๑} Framework Act on Environmental Policy เป็นชื่อภาษาอังกฤษที่ปรากฏในเว็บไซต์ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันกับ Basic Environmental Policy Act

การรักษาคุณภาพอากาศ (Air Quality Preservation Act) รัษฎบัญญัติการรักษาคุณภาพน้ำ (Water Quality Preservation Act) รัษฎบัญญัติควบคุมเสียงและการสั่นสะเทือน (Noise and Vibration Control Act) รัษฎบัญญัติว่าด้วยสารเคมีที่เป็นพิษ (Toxic Chemical Act) และรัษฎบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Environmental Dispute Adjustment Act) นอกจากนี้ ได้มีการยกระดับ องค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Administration) ให้เป็นกระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment) ซึ่งเป็นศูนย์กลางในระบบการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดนโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมและจัดทำแผนเพื่อป้องกันมลพิษและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(๒) โครงสร้างพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๓๕ (๑)^{๑๒} ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีบัญญัติให้ “ประชาชนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะและน่าภิรมย์ (a healthy and pleasant environment)...” สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้เป็นสิทธิที่มีค่าบังคับสูงสุดตามระบบกฎหมายสิ่งแวดล้อมของเกาหลีได้ แต่การกำหนดสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้ให้หลักประกันอย่างมีประสิทธิภาพแก่ประชาชนในการใช้สิทธิดังกล่าว

ตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ประชาชนพยายามที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วยการฟ้องคดีโดยอ้างสิทธิตามมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญ แต่ศาลสูงสุดกลับตีความบทบัญญัติดังกล่าวว่าไม่สามารถใช้บังคับได้โดยตัวของมันเองทันที (not self-executing provision) การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมจำต้องอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะของฝ่ายนิติบัญญัติ (มาตรา ๓๕ (๒))^{๑๓} หากไม่แล้วการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็จะต้องเป็น

ที่ปรากฏในบทความภาษาอังกฤษอื่น หลักฐานที่แสดงว่าชื่อกฎหมายทั้งสองเป็นกฎหมายกลางด้านสิ่งแวดล้อมของเกาหลีได้ฉบับเดียวกัน ก็คือ ทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายเลขที่ ๔๒๕๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๑๙๙๐ (Act No. 4257, Aug. 1, 1990) โดยในบทความนี้จะใช้ชื่อ Framework Act on Environmental Policy ตามที่ปรากฏในเว็บไซต์ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมเกาหลีได้

^{๑๒} Article 35 [Environment, Housing]^{๑๒}

(1) All citizens have the right to a healthy and pleasant environment. The State and all citizens shall endeavor to protect the environment.

(2) ...

(3) ...

^{๑๓} Article 35 [Environment, Housing]^{๑๓}

(1) ...

(2) The substance of the environmental right is determined by law. (ให้กำหนดเนื้อหาของสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยกฎหมาย)

การฟ้องภายใต้กฎหมายว่าด้วยละเมิดหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญแทนดังที่ศาลสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า:

“กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในสิทธิขั้นพื้นฐานตามมาตรา ๓๕ (๑) ดังนั้น สิทธินี้ควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังและเป็นหลักประกันในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย แต่คงเป็นการยากที่จะยอมรับว่าบทบัญญัตินี้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิพลเมืองที่บังคับได้โดยทันทีเนื่องจากขอบเขตอันเกี่ยวกับบุคคลหรือกรณีที่จะได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัตินี้ไม่ได้มีการกำหนดอย่างเฉพาะเจาะจงไว้ในกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นการยอมรับว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่บังคับได้ตามกฎหมาย (a legal right) ทันที อาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบัญญัติเกี่ยวกับผู้ถือสิทธิ วัตถุประสงค์ สิทธิของสิทธิและวิธีการใช้สิทธิด้วยภาษาที่ชัดเจนและแน่นอนอันเป็นการแสดงเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ เกิดจากการใช้ “Jori” [หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ: ผู้แปล] เพื่อทำให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเป็นที่มาของสิทธิพลเมืองที่บังคับได้ตามกฎหมาย (legal and civil rights)”^{๑๔}

ดังนั้น รัฐบัญญัติ (กฎหมายนิติบัญญัติ) จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบัญญัติว่าด้วยการรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม (Framework Act on Environmental Policy) ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการทั่วไป นโยบายพื้นฐานและโครงสร้างในการบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมตลอดถึงการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากสิ่งแวดล้อม

(3) ...

^{๑๔} Korean Supreme Court. 94 Ma 2217: “The Constitutional Law authorizes environmental rights as one of the basic rights in the Article 35 Section 1; therefore, this right should be fully considered and guaranteed in an interpretation and application to civil codes. It is difficult, however, to recognize that this provision authorizes an individual to automatically have concrete and direct civil rights, because the scope of who and what is protected is not specifically defined within the laws. Moreover, recognition of this environmental right as a legal right would limit another person’s freedom and rights. For the foregoing reasons, it is required that clear and concrete written language of subjects, objects, contents and exercising methods must be established through legislative intention or “Jori” in order to recognize the environmental right as a source for legal and civil rights.”

ที่เป็นพิษ ภายใต้การใช้บังคับรัฐธรรมนูญว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม จะมีรัฐธรรมนูญสิ่งแวดล้อมอื่นที่กำหนดรายละเอียดเฉพาะเรื่อง (medium-specific environmental statutes) ในลักษณะที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม (กฎหมายกลาง)

รัฐธรรมนูญว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม ได้วางแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งปรากฏตามมาตรา ๒ ว่า “แนวคิดพื้นฐานของการมีรัฐธรรมนูญนี้ ก็เพื่อให้ประชาชนในรุ่นปัจจุบันได้รับประโยชน์อย่างกว้างขวางจากสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเพื่อให้คนรุ่นอนาคตได้รับมรดกในประโยชน์ดังกล่าวเช่นกันโดยการกำหนดให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรธุรกิจและประชาชนใช้ความพยายามที่จะรักษาและสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่า และเพื่อให้มีการพิจารณาถึงความสำคัญของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม และเพื่อสร้างความร่วมมือในการป้องกันไม่ให้เกิดภัยทางสิ่งแวดล้อมขึ้นในโลกใบนี้ ด้วยอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่า การสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วยการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และรักษาความเป็นหนึ่งเดียวและความสมดุลระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้สำหรับอนามัยและชีวิตทางวัฒนธรรมของประชาชน การดำรงไว้ซึ่งชาติและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน”^{๑๕}

^{๑๕} Article 2 (Fundamental Idea)

The fundamental idea of this Act is to have current citizens broadly enjoy environmental benefits and simultaneously to allow future generations inherit such benefits, by having the State, local governments, enterprisers and citizens endeavor to maintain and create a better environment, and when they perform any act utilizing the environment, to preferentially consider an environmental preservation and to devise the joint efforts for preventing any environmental harms on the earth, in view of facts that a creation of delightful environments through a qualitative improvement and preservation of the environment and a maintenance of harmony and balance between human beings and the environment through them are indispensable elements for the enjoyment of health and cultural life of citizens, the preservation of national territory, and the everlasting development of the nation. <Amended by Act No. 6097, Dec. 31, 1999>

รัฐบัญญัติว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ “ที่จะให้ประชาชนทุกคนได้มีชีวิตที่ถูกต้องสุขลักษณะและมีความสุขโดยการป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น และโดยการจัดการและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในลักษณะที่เหมาะสมและยั่งยืน ด้วยการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน และหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และด้วยการกำหนดเรื่องพื้นฐานสำหรับการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม”^{๑๖} เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลกลางจึงมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการจัดทำและดำเนินการตามแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (environmental preservation plans) ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นก็มีความรับผิดชอบในการจัดทำและดำเนินการตามแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของตนโดยคำนึงถึงลักษณะสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ แต่ต้องสอดคล้องกับแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลาง^{๑๗} ผู้ประกอบการทางธุรกิจก็มีหน้าที่เช่นกันในการจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดมลพิษและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจของตนโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น^{๑๘} นอกจากนี้ ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวกับการรักษาและ

^{๑๖} Article 1 (Purpose) The purpose of this Act is to get all the people to enjoy healthy and pleasant lives by preventing the environmental pollution and environmental damages and by managing and preserving environment in a proper and sustainable manner through defining the right and duty of citizens and the obligation of the State with regard to environmental preservation, and determining the fundamental matters for environmental policies. <Amended by Act No. 7561, May 31, 2005> [This Article Wholly Amended by Act No. 6097, Dec. 31, 1999]

^{๑๗} Article 4 (Obligation of State and Local Governments)

(1) In order to prevent any environmental pollution and environmental damages and their dangers and to properly manage and preserve the environment, the State shall be liable for devising and executing environmental preservation plans. <Amended by Act No. 6097, Dec. 31, 1999>

(2) The local government shall be liable for devising and executing its own plans according to the environmental preservation plans of the State, taking consideration into the regional characteristics of its jurisdictional area.

^{๑๘} Article 5 (Obligation of Business Operator)

Any business operator shall voluntarily take measures required for preventing any environmental pollution and environmental damages caused by his business

ส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๖^{๑๙} กล่าวคือ “(๑) ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะและเหมาะสม (healthy and agreeable environments) (๒) ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับนโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และ (๓) ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ที่จะใช้ความพยายามในการลดมลพิษและความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินชีวิตประจำวันของตน และใช้ความพยายามในการอนุรักษ์ที่ดินและสิ่งแวดล้อมของชาติ”

รัฐบัญญัติว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อมยังได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Standard)^{๒๐} ในลักษณะที่เป็นเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการส่งเสริมการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติถึงหลัก Precautionary Approach ซึ่งกำหนดให้รัฐและองค์กรธุรกิจมีหน้าที่ในการหลีกเลี่ยงหรือ

activities, and be liable for participating in and cooperating with the environmental preservation policies of the State or local governments. <Amended by Act No. 6097, Dec. 31, 1999>

^{๑๙} Article 6 (Rights and Duties of People)

(1) All the people shall have the rights to live in healthy and agreeable environments.

(2) All the people shall cooperate with environmental preservation policies of the State and local governments.

(3) All the people shall endeavor to reduce the environmental pollution and damages incurred by their daily lives and to preserve the national land and environment. [This Article Wholly Amended by Act No. 6846, Dec. 30, 2002]

^{๒๐} Article 10 (Establishment of Environmental Standards)

(1) For the purpose of protecting the health of citizens and creating a delightful environment, the Government shall establish the environmental standards, and make such standards keep their propriety according to any changes in environmental conditions.

(2) The environmental standards under paragraph (1) shall be determined by the Presidential Decree.

(3)...

(4)...

<Newly Inserted by Act No. 6097, Dec. 31, 1999>

ลดผลกระทบที่จะเกิดแก่สิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดมาตรการกำกับดูแล แหล่งกำเนิดมลพิษไว้ล่วงหน้า^{๒๑}

ในส่วนของกรณีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม ได้มีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (a polluter-pays principle) มาใช้ โดยผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในต้นทุนที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม และยังต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นด้วย มาตรา ๗^{๒๒} บัญญัติว่า “บุคคลใดเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมหรือความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการดำเนินธุรกิจของตน ให้ถือว่า ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการป้องกันมลพิษหรือความเสียหายที่เกี่ยวข้องไม่ให้เกิดขึ้น และมีความรับผิดชอบในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

^{๒๑} Article 7-2 (Prior Prevention of Environmental Pollution, etc.)

(1) The State and local governments shall exert preferential efforts for a prior preventive management of pollution through an original reduction of the materials and sources for environmental pollution, and devise the policies promoting the voluntary efforts by business operators for the prevention of environmental pollution.

(2) Business operators shall use the raw materials with less environmental pollution and improve their production processes at the entire phases of business activities such as production, sale, distribution and disposal, etc. of their products, and endeavor to make original reductions in generating the polluting substances and to minimize the harmful impact arising from the use and disposal of their products on the environment by means of the saving of resources and the promotion of recycling. <Amended by Act No. 6846, Dec. 30, 2002>

(3) The State, local governments and business operators shall make every effort to minimize the harmful impact arising from their administrative plans and development projects on the environment with the aim of preventing such administrative plans and development projects from damaging the national land and natural environment. <Newly Inserted by Act No. 6846, Dec. 30, 2002>

^{๒๒} Article 7 (Principle of Liability of Persons Causing Pollution)

Any person who causes grounds for environmental pollution or environmental damages due to his acts or business activities shall be in principle liable for the prevention of relevant pollution or damages, and for the recovery and restoration of polluted or damaged environments, and for bearing the expenses for the relief of suffering from environmental pollution or environmental damages.

ที่เป็นพิษหรือถูกทำให้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิม รวมถึงค่าใช้จ่ายในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่มาจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อมหรือความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้น” ในการคำนวณค่าเสียหายที่เกิดกับชีวิตและร่างกาย (physical injury) และความเสียหายในทรัพย์สิน (property damage) อันเนื่องมาจากมลพิษในกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามลพิษที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำของบุคคลหรือสถานประกอบการธุรกิจใดบุคคลหรือผู้ประกอบการธุรกิจนั้นจะต้องรับผิดชอบ มีพิกัดต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ถึงแม้ว่าโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมไม่มีภาระพิสูจน์ความประมาทเลินเล่อของจำเลยแต่โจทก์ก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องแสดงให้เห็นจนเป็นที่พอใจว่า กรณีมีมูลเพียงพอที่จะกำหนดค่าเสียหายตามจำนวนที่ขอมาในคำฟ้อง และหากมีสถานประกอบการธุรกิจสองแห่งหรือมากกว่าเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ แต่ไม่อาจพิสูจน์ให้ได้ความว่าสถานประกอบการใดก่อให้เกิดมลพิษสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ดังความตามนัยของมาตรา ๓๑^{๒๓} ที่รับรองหลักความรับผิดโดยเด็ดขาด (absolute liability) ไว้ว่า “(๑) หากความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากมลพิษหรือความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม มาจากสถานประกอบการธุรกิจแห่งใดผู้ประกอบการต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น และ (๒) ในกรณีที่มิได้สามารถพิสูจน์ว่า สถานประกอบการใดเป็นผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายตาม (๑) ผู้ประกอบการในแต่ละแห่งย่อมต้องร่วมกันรับผิดชอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว”

^{๒๓} Article 31 (Absolute Liability for Sufferings by Environmental Pollution)

(1) If any suffering is caused by the environmental pollution or damages generated from a business place, etc., the enterpriser shall indemnify for the suffering.
<Amended by Act No. 6097, Dec. 31, 1999>

(2) In case where two or more business places exist, and if it is impossible to find out which business place caused the suffering under paragraph (1), each business operator shall indemnify for it jointly and severally.

(๓) การศึกษาดูงานบริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลี

ในการจัดตั้งหน่วยงานเชี่ยวชาญทางด้านเทคนิคซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการกำกับดูแลจัดการเกี่ยวกับคุณภาพสิ่งแวดล้อมในเกาหลีใต้ ได้เริ่มตั้งแต่เดือนกันยายน ปี ๑๙๘๐ โดยการจัดตั้ง Korea Resource Regeneration Corporation ต่อมาเดือนมีนาคม ปี ๑๙๘๗ ได้มีการจัดตั้ง Environmental Pollution Prevention Agency ขึ้นมาทำหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันมลพิษโดยเฉพาะ แต่ไม่นานต่อมาในเดือนพฤศจิกายนของปีเดียวกันได้มีการตรากฎหมาย Environment Management Corporation Act และ เปลี่ยนชื่อ Environmental Pollution Prevention Agency มาเป็น Environment Management Corporation

ในเดือนกรกฎาคม ปี ๒๐๐๔ ได้มีการตรากฎหมาย Korea Environment and Resource Corporation Act และเปลี่ยนชื่อ Korea Resource Regeneration Corporation (ซึ่งตั้งขึ้นในปี ๑๙๘๐) มาเป็น Korea Environment and Resource Corporation

จนกระทั่งในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ๒๐๐๙ ได้มีการตรากฎหมาย Korea Environment Corporation Act เพื่อรวม Korea Environment and Resource Corporation กับ Environment Management Corporation และจัดตั้งบริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลี (Korean Environmental Corporation) หรือรู้จักกันในชื่อ KECO ขึ้นแทน โดยเปิดทำการครั้งแรกเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ปี ๒๐๑๐ จนถึงปัจจุบันนี้

บริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลีเป็นองค์กรกึ่งรัฐบาล (Quasi-governmental agency) อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๑ แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งบริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลี (Korea Environment Corporation Act) ได้บัญญัติถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งบริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลีเพื่อให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปในทางที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ด้วยการพัฒนาเทคโนโลยีและระบบในการรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม พัฒนาระบบจัดการทรัพยากรให้สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ (Resource Recirculation Management System) พัฒนาระบบตรวจสอบและป้องกันการเกิดมลภาวะที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม ระบบการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม รวมถึงส่งเสริมการรีไซเคิลที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ บริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลีมีวิสัยทัศน์ที่สำคัญคือ การสร้างสิ่งแวดล้อมสีเขียวเพื่อความสุขของทุกคน (Creating Green Environment for the Happiness-of-all)

บริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลีมีหน้าที่และบทบาทสำคัญ คือ

- ดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับข้อตกลงทางด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในเรื่องการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก
- วิจัยและพัฒนา และสนับสนุนทางนโยบายในการป้องกันมลพิษทางสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม และการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่ (resource recirculation)
- ควบคุมกำจัดของเสีย พัฒนาระบบการรีไซเคิล และการจัดทำโครงการ (โปรแกรม) การดำเนินการบำบัดที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- ตรวจสอบและวิเคราะห์เกี่ยวกับเคมีที่เป็นพิษต่อสิ่งแวดล้อม และการจัดการในการทดสอบและประเมินภัยทางสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น
- ดำเนินการและจัดตั้งเครือข่ายและศูนย์ควบคุมตรวจวัดคุณภาพสิ่งแวดล้อม (environmental monitoring networks and control centers) สำหรับการจัดการคุณภาพของอากาศ น้ำ และการบำบัดของเสีย
- ส่งเสริมการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

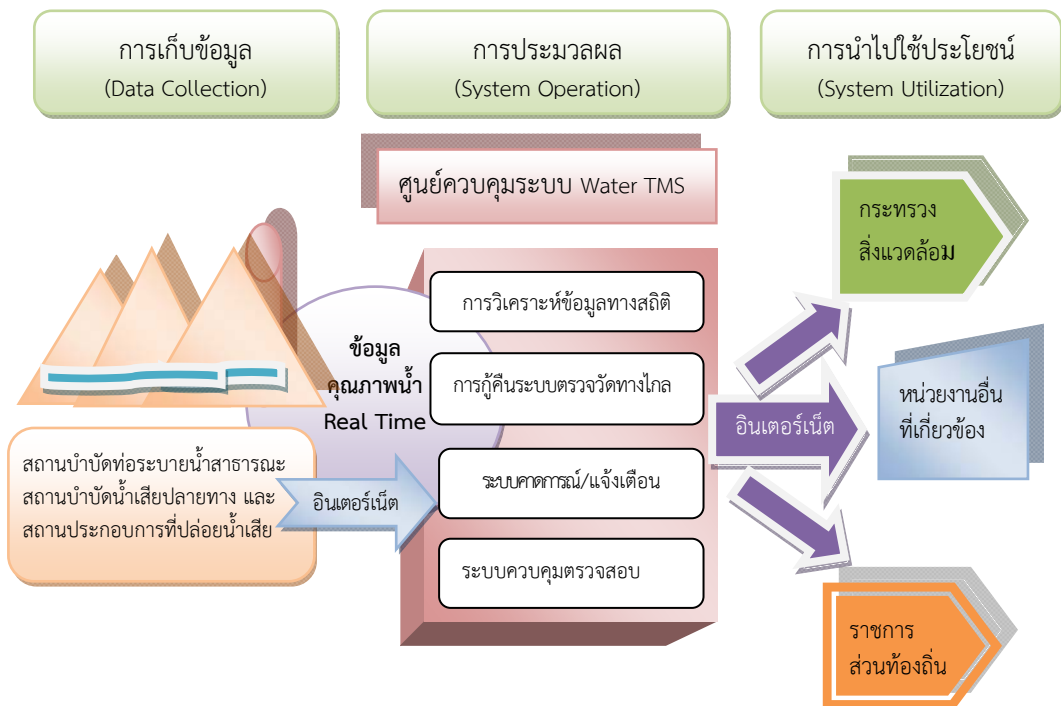


ตุลาการศาลปกครองและเจ้าหน้าที่สำนักงานศาลปกครองศึกษาตุงาน
ที่บริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลี

ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ผู้บริหารของบริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลี ได้เดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการ ตามคำร้องขอของกรมโรงงานอุตสาหกรรม และได้ลงนามในข้อตกลงร่วมกันที่จะนำเทคโนโลยีการตรวจวัดคุณภาพน้ำที่เรียกว่า Water TMS (Water Tele Monitoring System) มาใช้ในประเทศไทย โดยบริษัท สิ่งแวดล้อมเกาหลีจะช่วยเหลือในการวางระบบและจัดฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของประเทศไทย ในการใช้เทคโนโลยีดังกล่าว

ระบบ Water TMS (Water Tele Monitoring System) เป็นระบบตรวจวัดคุณภาพน้ำโดยใช้ระบบควบคุมทางไกล (Remote Control) ส่งถ่ายข้อมูลผ่านทางอินเทอร์เน็ต และการตรวจวัดคุณภาพน้ำเป็นไปโดยอัตโนมัติด้วยการเก็บข้อมูล และแสดงผล ณ เวลาปัจจุบัน (Real Time)

การดำเนินการตามระบบ Water TMS ของบริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลีอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสิ่งแวดล้อมเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล บริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลีมีหน้าที่ในการติดตั้ง ควบคุมและให้การสนับสนุนทางเทคนิคเกี่ยวกับระบบ Water TMS ให้กับหน่วยงานของรัฐและสถานประกอบการเอกชนที่มีการปล่อยน้ำทิ้งสู่แหล่งน้ำสาธารณะ



ระบบการตรวจวัดและควบคุมคุณภาพน้ำโดยระบบ WaterTMS

ภายในบริษัทสิ่งแวดล้อมเกาหลีจะมีศูนย์ควบคุมระบบ Water TMS (Water TMS Control Center) ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ข้อมูลคุณภาพน้ำว่าเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้หรือไม่และส่งถ่ายข้อมูลดังกล่าวไปยังกระทรวงสิ่งแวดล้อมและราชการส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้ข้อมูลดังกล่าวเพื่อออกคำสั่งเรียกค่าปรับจากสถานประกอบการที่ปล่อยน้ำทิ้งที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยข้อมูลทั้งหมดจะส่งผ่านระบบอินเทอร์เน็ตที่สามารถแสดงข้อมูล ณ เวลาปัจจุบัน (real time)

บริษัทสิ่งแวดล้อมได้ทำการติดตั้งเครื่องตรวจวัดคุณภาพน้ำระบบ Water TMS ในสถานที่ต่างๆ ๓ ประเภท ได้แก่

(๑) สถานบำบัดน้ำทิ้งรวม (Pulic Sewer Treatment Facilities) ที่มีการปล่อยน้ำทิ้งเฉลี่ย ๒,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวัน

(๒) สถานบำบัดน้ำเสียปลายทาง (WasteWater Terminal Treatment facilities) ที่มีการปล่อยน้ำเสียเฉลี่ย ๗๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวัน

(๓) สถานประกอบการที่มีการปล่อยน้ำเสีย (WasteWater Discharging Facilities) ที่ปล่อยน้ำเสียเฉลี่ย ๗๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวัน

โดยข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีสถานประกอบการจำนวน ๖๔๓ แห่งได้ทำการติดตั้งระบบ Water TMS

(๑) สถานบำบัดน้ำทิ้งรวม (Pulic Sewer Treatment Facilities) ได้ติดตั้งไปแล้วจำนวน ๓๒๕ แห่ง คิดเป็น ๙๕ เปอร์เซ็นต์

(๒) สถานบำบัดน้ำเสียปลายทาง (Waste Water Terminal Treatment facilities) ติดตั้งไปแล้ว ๕๖ แห่ง คิดเป็น ๘๘ เปอร์เซ็นต์

(๓) สถานประกอบการที่มีการปล่อยน้ำเสีย (WasteWater Discharging Facilities) ติดตั้งไปแล้วจำนวน ๑๙๗ แห่ง คิดเป็น ๙๒ เปอร์เซ็นต์

ค่ามาตรฐานควบคุมน้ำทิ้ง (ค่าพารามิเตอร์) ที่สำคัญที่ทำการตรวจวัด ได้แก่ ค่าความเป็นกรด-ด่าง (pH) สารอินทรีย์ ค่าซีโอดี (Chemical Oxygen Demand (COD))^{๒๔} หรือค่าบีโอดี (Biochemical Oxygen Demand (BOD))^{๒๕} สารแขวนลอย (Suspended Solids (SS)) ปริมาณไนโตรเจนรวม (Total Nitrogen (TN)) และปริมาณ ฟอสฟอรัสรวม (Total Phosphorus (TP))

ในกรณีที่มลพิษที่ปล่อยมาจากสถานบำบัดน้ำเสียอยู่ในระดับที่ไม่เกิน มาตรฐานคุณภาพน้ำที่กำหนดไว้ อุปกรณ์ในการตรวจวัดค่ามาตรฐานควบคุมน้ำทิ้งบางตัว อาจไม่จำเป็นต้องติดตั้งก็ได้ แต่อย่างน้อยทุกสถานบำบัดน้ำเสียจะต้องติดตั้งอุปกรณ์ตรวจวัด สารอินทรีย์ (organic substances) คือ ค่าซีโอดี (Chemical Oxygen Demand (COD)) หรือค่าบีโอดี (Biochemical Oxygen Demand (BOD))^{๒๖}

ข้อมูลที่ได้จากเครื่องตรวจวัดคุณภาพน้ำระบบ Water TMS จะถูกส่งมายังศูนย์ควบคุมระบบ Water TMS ซึ่งจะมีการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อส่งไปยังกระทรวงสิ่งแวดล้อมและราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งในกรณีมีการปล่อยน้ำทิ้งเกินค่ามาตรฐานควบคุมน้ำทิ้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะออกคำสั่งให้สถานประกอบการนั้นๆ ชำระค่าปรับต่อไป ส่วนกระทรวงสิ่งแวดล้อมจะนำข้อมูลที่ได้ไปใช้ในการกำหนดนโยบายควบคุมคุณภาพน้ำ ซึ่งรวมถึงการปรับค่ามาตรฐานควบคุมน้ำทิ้งในทางที่เพิ่มขึ้นหรือลดลง เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด

^{๒๔} เป็นการวัดความสกปรกของน้ำ โดยคิดเปรียบเทียบในรูปของปริมาณออกซิเจนที่ใช้ในการออกซิไดส์สารอินทรีย์ในน้ำให้กลายเป็น คาร์บอนไดออกไซด์และน้ำ

^{๒๕} ปริมาณออกซิเจนที่แบคทีเรียใช้ในการย่อยสารอินทรีย์ชนิดที่ย่อยสลายได้ภายใต้สภาวะที่มีออกซิเจน เป็นการวิเคราะห์เพื่อที่จะทราบถึงปริมาณความสกปรกของน้ำ เช่น น้ำในแม่น้ำลำคลอง น้ำทิ้งจากอาคารบ้านเรือน และโรงงานอุตสาหกรรม เป็นต้น เพื่อประโยชน์ในการออกแบบระบบบำบัด ควบคุมคุณภาพน้ำทิ้งและประสิทธิภาพของระบบนั้นๆ

^{๒๖} Ministry of Environment Korea Environment Institute, Republic of Korea , Korea Environmental Policy Bulletin Issue 4, Volume VIII, 2010 Water Quality Monitoring Using IT (12 pp.): หน้า ๖-๗.

บทสรุป

จากการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างตุลาการศาลปกครอง เจ้าหน้าที่ศาลปกครอง นักวิชาการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง และผู้แทนภาคประชาชน รวมทั้งการศึกษาดูงานภายในประเทศ และต่างประเทศ (ประเทศเกาหลีใต้) ภายใต้โครงการพัฒนาตุลาการศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ในหัวข้อ เรื่อง พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม มีผลการดำเนินโครงการสรุปได้ดังนี้

การใช้พลังงานของประเทศไทยจะยังคงมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในทุกภาคเศรษฐกิจ และยังคงต้องมีการพึ่งพิงแหล่งพลังงานจากซากดึกดำบรรพ์ (Fossil) ได้แก่ ถ่านหิน น้ำมัน และก๊าซธรรมชาติ เป็นหลักอยู่ต่อไป แม้ว่าในอนาคตพลังงานหมุนเวียนจะมีบทบาทมากขึ้น แต่ก็มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้พลังงานหมุนเวียนไม่สามารถใช้เป็นแหล่งพลังงานสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้าแทนที่พลังงานหลักได้ทั้งหมด เช่น ปัจจัยเรื่องต้นทุนที่การผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนส่วนใหญ่มีต้นทุนต่อหน่วยที่สูงกว่าการผลิตกระแสไฟฟ้าจากถ่านหิน ถ่านหิน หรือก๊าซธรรมชาติ หรือปัจจัยเรื่องความต่อเนื่องและความยั่งยืนของพลังงานหมุนเวียนบางประเภท เช่น พลังงานน้ำ พลังงานลม และพลังงานแสงอาทิตย์ ที่ยังมีข้อจำกัดเนื่องจากไม่อาจใช้ประโยชน์จากพลังงานดังกล่าวได้อย่างเต็มที่และต่อเนื่อง แม้จะมีความพยายามในการพัฒนาเทคโนโลยีเกี่ยวกับการกักเก็บพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตจากพลังงานหมุนเวียนก็ตาม แต่ก็มีผลทำให้ต้นทุนเพิ่มสูงขึ้น ส่วนพลังงานชีวมวลก็ยังคงมีข้อจำกัดในเรื่องความขาดแคลนชีวมวลในช่วงเวลานอกฤดูการผลิตพืชที่ใช้เป็นแหล่งพลังงานชีวมวล สำหรับพลังงานบางประเภท เช่น พลังงานนิวเคลียร์ แม้จะมีต้นทุนต่อหน่วยต่ำ ใช้พื้นที่และเชื้อเพลิงในการผลิตพลังงานไฟฟ้าน้อยที่สุด และช่วยลดปัญหาปรากฏการณ์เรือนกระจกและภาวะฝนกรด แต่ก็ยังไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ในเรื่องความปลอดภัย โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์คลื่นสึนามิ (Tsunami) ทำความเสียหายกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของประเทศญี่ปุ่น

ในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานของประเทศและแผนพัฒนา กำลังการผลิตไฟฟ้า (PDP) นอกจากจะต้องกระจายสัดส่วนของพลังงานเชื้อเพลิงที่ใช้ในการผลิตไฟฟ้าให้มีความสมดุลเพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านพลังงานโดยมิให้การผลิตไฟฟ้าต้องพึ่งพิงพลังงานเชื้อเพลิงชนิดใดชนิดหนึ่งมากเกินไป เป็นการลดความเสี่ยงในกรณีเกิดเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดกับแหล่งผลิตหรือระบบขนส่งพลังงานเชื้อเพลิงหรือความผันผวนของราคาพลังงานเชื้อเพลิงนั้น ตลอดจนเพื่อให้ไฟฟ้ามีระดับราคาที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้แล้ว ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องยังต้องพิจารณาปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น ปัจจัย

ด้านสิ่งแวดล้อมที่ประเทศต่างๆ ให้ความสำคัญกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการผลิตไฟฟ้า ปัจจัยเรื่องความมั่นคงด้านพลังงานที่ประเทศไทยจะต้องไม่พึ่งพาการซื้อไฟฟ้าหรือไม่พึ่งพึ่งแหล่งพลังงานที่ใช้สำหรับผลิตไฟฟ้าจากประเทศใดประเทศหนึ่งมากเกินไป ปัจจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ของสังคมในการตัดสินใจกำหนดนโยบายด้านพลังงานและแผนพัฒนากำลังการผลิตไฟฟ้า รวมทั้งการแก้ไขปัญหาพลังงานของประเทศ แต่การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจดังกล่าวจะเกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นไปอย่างเหมาะสมก็ต่อเมื่อภาครัฐและภาคประชาสังคมได้มีการสื่อสารและรับฟังข้อมูลของแต่ละฝ่ายอย่างถูกต้องครบถ้วนและรอบด้าน ปัจจัยเรื่องความสมดุลระหว่างการพัฒนาพลังงาน เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อมิให้การประเมินความต้องการใช้พลังงานสูงเกินความจริง เนื่องจากการประเมินความต้องการใช้พลังงานในลักษณะดังกล่าวนอกจากจะเป็นภาระทางเศรษฐกิจจากการที่ต้องสำรองพลังงานแล้วยังอาจนำไปสู่การตัดสินใจกำหนดนโยบายและแผนด้านพลังงานที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมเกินความจำเป็นอีกด้วย ปัจจัยเรื่องการศึกษาวิจัยและพัฒนาพลังงานรูปแบบใหม่ ปัจจัยเรื่องการส่งเสริมและสนับสนุนการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพสูงสุดที่จะช่วยให้การใช้พลังงานไม่เพิ่มมากขึ้นแม้ว่าเศรษฐกิจจะยังคงมีการเจริญเติบโตและส่งผลให้มีการปล่อยมลพิษลดลง และปัจจัยเรื่องการสร้างประโยชน์ร่วมกันในสังคม เช่น การจัดให้มีกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า หรือการจัดให้มีกองทุนอนุรักษ์พลังงาน เป็นต้น โดยให้ความสำคัญกับความโปร่งใสและความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกองทุนดังกล่าว เพื่อเป็นกลไกประการหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียจากการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมด้านพลังงาน

ผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรมปิโตรเลียมมีความเห็นสอดคล้องกันว่าผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นจากการสำรวจ ผลิต และขนส่งปิโตรเลียมจากแหล่งในทะเล ไม่ว่าจะเป็นการใช้เรือสำรวจแหล่งปิโตรเลียมอาจส่งผลกระทบต่อสัตว์น้ำและการประกอบอาชีพของชาวประมงหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานอื่นในบริเวณนั้น และกิจกรรมดังกล่าวอาจมีของเสียหรือมลพิษที่เกิดจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงของเรือที่ทำการสำรวจ ส่วนการขุดเจาะหลุมสำรวจ การปิดและการสละหลุม และการเจาะหลุมผลิตจะมีเศษดิน เศษหิน ตะกอน โคลน และอาจมีการรั่วไหลของปิโตรเลียมได้ การติดตั้งแท่นผลิตและการวางท่อส่งปิโตรเลียมอาจส่งผลกระทบต่อการประกอบอาชีพประมงและการเดินเรือในเขตปลอดภัย แท่นผลิตย่อมมีของเสีย สิ่งปฏิกูล ขยะมูลฝอยและน้ำเสีย นอกจากนั้นในกระบวนการผลิตจะมีก๊าซบางส่วนที่ถูกเผาทิ้ง และอาจมีการปนเปื้อนของปรอทที่ใช้ในกระบวนการผลิตหรือมีน้ำเสีย สำหรับขั้นตอนการขนส่งอาจมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นเช่น การรั่วไหล

ของท่อส่งน้ำมันหรือก๊าซ หรือการรั่วไหลจากเรือบรรทุกน้ำมันหรือเรือบรรทุกก๊าซ และการรื้อถอนสิ่งติดตั้งภายหลังจากการผลิตปิโตรเลียมได้สิ้นสุดลงอาจมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้หลายประการในลักษณะเดียวกันกับขั้นตอนการติดตั้งแท่นผลิต นอกจากนี้ ถ้าในพื้นที่ที่มีการสำรวจ ผลิต หรือขนส่งปิโตรเลียมจากแหล่งในทะเล ดังกล่าวนั้นมีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลอยู่ใกล้เคียงก็อาจจะมีปัญหาเรื่องผลกระทบต่อแหล่งท่องเที่ยวนั้นได้ด้วย ผู้ประกอบกิจการจะต้องดำเนินการป้องกันหรือแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย สัมปทาน รายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม กรอบแนวทางของสมาคมผู้ผลิตน้ำมันและก๊าซสากล (International Association of Oil and Gas Producer (OGP)) ตลอดจนข้อตกลงและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอีกด้วย

จากการศึกษาดูงานการจัดการด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมของประเทศ สาธารณรัฐเกาหลีพบว่า ปัจจัยที่ทำให้ประเทศสาธารณรัฐเกาหลีประสบความสำเร็จในการทำให้ประชาชนในสังคมยอมรับหรืออย่างน้อยที่สุดก็ไม่คัดค้านหรือต่อต้านแบบสุดโต่งกับการนำพลังงานหมุนเวียนเข้ามาเสริมหรือทดแทนพลังงานเชื้อเพลิงหลัก (น้ำมัน ถ่านหิน และก๊าซธรรมชาติ) มีอยู่ด้วยกันหลายประการ ประการแรก การพยายามอธิบายทำความเข้าใจให้ประชาชนทราบเกี่ยวกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรธรรมชาติของประเทศ และผลกระทบต่อประเทศและประชาชนในอนาคตหากเกิดปัญหาการขาดแคลนพลังงานขึ้น ประการที่สอง การสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนโดยการยอมรับว่าพลังงานหมุนเวียนบางประเภท เช่น พลังงานนิวเคลียร์ อาจมีอันตรายหรือผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้จริงแต่ก็สามารถดำเนินการอย่างปลอดภัยได้ หากมีการกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัยอย่างเข้มงวด และมีการตรวจสอบติดตามการบังคับใช้มาตรการต่างๆ ดังกล่าวอย่างจริงจังและสม่ำเสมอ เช่น การปฏิบัติตามกฎระเบียบด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) และของสำนักงานพลังงานนิวเคลียร์ (NEA - เป็นหน่วยงานในองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD)) โดยให้ความสำคัญกับความปลอดภัยในทุกขั้นตอนของการดำเนินโครงการไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการเลือกที่ตั้ง การออกแบบ การก่อสร้าง การเดินเครื่องเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ การดำเนินการผลิต การบำรุงรักษา และการรื้อถอน นอกจากนี้ ยังได้มีการกำหนดมาตรการด้านความปลอดภัยด้านนิวเคลียร์โดยการตรารัฐบัญญัตินิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) รัฐกฎหมาย ระเบียบ ประกาศของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และคู่มือในการตรวจทานใบอนุญาตและตรวจสอบอุปกรณ์นิวเคลียร์ เป็นต้น รวมทั้งการจัดตั้งองค์กรกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ ได้แก่ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

คณะกรรมการความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ (NSC) และองค์กรชำนาญการด้านเทคนิค นิวเคลียร์ (KINS) เป็นต้น ประการที่สาม กำหนดหลักเกณฑ์ในการเลือกสถานที่ตั้งให้ต้องพิจารณาจากพื้นที่ที่มีประชาชนอยู่อาศัยหรือทำมาหากินน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ รวมทั้งต้องเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดภัยธรรมชาติต่ำสุดอีกด้วย ประการที่สี่ สร้างมาตรการเพื่อให้ประโยชน์ตอบแทนต่อชุมชนใกล้เคียงที่เสียสละแบกรับความเสี่ยงจากพลังงานหมุนเวียน เช่น สนับสนุนด้านการเงินผ่านกองทุนพัฒนาชุมชนรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือการให้คนในชุมชนนั้นได้ใช้ไฟฟ้าในราคาที่ต่ำกว่าราคาทั่วไป หรือสนับสนุน ส่งเสริม และพัฒนาให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อให้ชุมชนมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะมีผลใช้บังคับ โครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ตามประเภทและขนาดที่รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติประกาศกำหนด จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อเสนอขอความเห็นชอบตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการ และได้โอนภารกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เป็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับมีความจำเป็นต้องปรับปรุงเพิ่มเติมการกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงได้มีการออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้นใช้บังคับแทนประกาศเดิม (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒) ซึ่งตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฉบับใหม่ดังกล่าวกำหนดให้เหมืองแร่ถ่านหิน การสำรวจปิโตรเลียมโดยวิธีการเจาะสำรวจ การผลิตปิโตรเลียม ระบบขนส่งปิโตรเลียมและน้ำมันเชื้อเพลิงทางท่อ อุตสาหกรรมกลั่นน้ำมัน

ปิโตรเลียม อุตสาหกรรมแยกหรือแปรรูปก๊าซธรรมชาติ โรงไฟฟ้าพลังความร้อน และเขื่อนเก็บกักน้ำหรืออ่างเก็บน้ำ ตามขนาดที่กำหนด เป็นโครงการหรือกิจการ ซึ่งจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ ระเบียบปฏิบัติที่ระบุไว้สำหรับแต่ละโครงการและกิจการนั้น โดยในแบบรายงาน การแสดงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่สำคัญฯ (แบบ สผ.๑) ได้จำแนกองค์ประกอบ ทางสิ่งแวดล้อมและคุณค่าต่างๆ ออกเป็นด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางกายภาพ ด้านทรัพยากรสิ่งแวดล้อมทางชีวภาพ ด้านคุณค่าการใช้ประโยชน์ของมนุษย์ และด้าน คุณค่าต่อคุณภาพของชีวิต อย่างไรก็ตาม หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับแล้ว มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำได้อต่อเมื่อ ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้ง ได้ให้องค์กรอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม หรือทรัพยากรธรรมชาติ หรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ประกอบกับมีการนำ คติมาฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม และใบอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่เข้าข่ายเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ รวมทั้งให้มีการออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ หรือการอื่นใดตามขั้นตอนของ กฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗) จึงได้มีการ ออกประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติ และแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๒) ประกาศกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติ สำหรับ โครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓) และประกาศกระทรวง

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติ สำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓ (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๓) ซึ่งตามประกาศทั้งสามฉบับดังกล่าวกำหนดให้เหมืองแร่ถ่านหินเฉพาะที่มีการลำเลียงแร่ถ่านหินออกนอกพื้นที่โครงการด้วยรถยนต์ การผลิต กำจัด หรือปรับแต่งสารกัมมันตรังสี เชื้อเพลิงถ่านหิน หรืออ่างเก็บน้ำ และโรงไฟฟ้าพลังความร้อนที่ใช้ถ่านหินเป็นเชื้อเพลิงหรือใช้เชื้อเพลิงชีวมวลหรือใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงซึ่งเป็นระบบพลังงานความร้อนร่วมชนิด combine cycle หรือ cogeneration ตามขนาดที่กำหนดเป็นโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามบทบัญญัติมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระเบียบปฏิบัติที่ระบุไว้สำหรับแต่ละโครงการหรือกิจการนั้น

นับแต่ศาลปกครองได้เปิดทำการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้นมา มีคดีปกครองด้านพลังงานที่เข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลจำนวนพอสมควร โดยประเด็นข้อพิพาทในคดีเหล่านั้นมีหลากหลาย ได้แก่ การฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบกิจการพลังงาน การฟ้องขอให้มีการออกกฎหมายลำดับรองตามกฎหมายการประกอบกิจการพลังงาน การฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติที่กำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ การฟ้องว่า การไม่ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องขอให้เพิกถอนรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและใบอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง รวมทั้งให้ออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การฟ้องว่าคำสั่งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงไม่ชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดจากการสลายการชุมนุมและจับกุมผู้ฟ้องคดีในการชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย การฟ้องขอให้เพิกถอนการให้ความเห็นชอบรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้ระงับการก่อสร้างตามโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไปยัง

สวนอุตสาหกรรมโรจนะ อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง การฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารสถานบริการก๊าซแอลพีจีใกล้สถานศึกษาและชุมชน การฟ้องว่าสถานบริการก๊าซเอ็นจีวีก่อให้เกิดเสียงดังมีกลิ่นเหม็นจากกองขยะ การฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากคำสั่งยกคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการตอกเสาเข็มเพื่อก่อสร้างฐานรากโครงเหล็กสำหรับสายไฟฟ้า การฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่รื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าที่ปักและพาดผ่านเหนือพื้นดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรือนเมื่อระยะเวลาที่เคยให้ความยินยอมให้ปักเสาพาดสายสิ้นสุดลง การฟ้องว่า การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปักเสาไฟฟ้าลงในที่ดินและพาดสายไฟฟ้าผ่านเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเสื่อมค่าและมีราคาลดลง ทั้งทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมและเกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ที่อยู่อาศัยหรือประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าว การฟ้องว่าการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปักเสาไฟฟ้าบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแวดล้อมด้วยเสาไฟฟ้าและสายไฟฟ้าแรงสูงขอให้ย้ายเสาไฟฟ้าและอุปกรณ์ประกอบการติดตั้งออกไปให้พ้นจากบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๒ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ การฟ้องว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินฯ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทับพื้นที่ประทานบัตรทำเหมืองแร่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องว่าละเลยไม่พิจารณาคำขอประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีหรือพิจารณาคำขอดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ไม่สามารถเปิดทำเหมืองแร่หินปูนตามประทานบัตรได้ การฟ้องว่ามติของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมฯ และคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่ไม่อนุญาตตามคำขอประทานบัตรไม่ชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องว่าการอนุญาตประทานบัตรเหมืองหินไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. ๒๕๕๐ และก่อให้เกิดเหตุรำคาญเรื่องเสียงดังและฝุ่นละอองโดยขอให้เพิกถอนประทานบัตรดังกล่าว การฟ้องว่า การพิจารณาคำขอประทานบัตรล่าช้า การฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีที่พิจารณาคำขออนุญาตดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ในเขตอุทยานแห่งชาติล่าช้าเกินสมควร การฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ตรวจสอบควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - ๖๐ ให้ถูกต้องปลอดภัย

ในบรรดาข้อพิพาทด้านพลังงานที่มาสู่การพิจารณาของศาลปกครองดังกล่าว ศาลได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพลังงานและสิ่งแวดล้อมไว้หลายกรณี

ตัวอย่างเช่น หลักเรื่องผู้เดือดร้อนเสียหายอย่างกว้าง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๕๓ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๓/๒๕๕๐) หลักการพิจารณามีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษากรณีที่มิประโยชน์สาธารณะ ๒ ฝ่าย ชัดแย้งกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๒) หลักการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรเหมืองแร่โดยคำนึงถึงผลกระทบหรือความเสียหาย (อย่างถาวร) ต่อสิ่งแวดล้อมในความเป็นจริงมากกว่าประโยชน์ในด้านอุตสาหกรรมก่อสร้างของภาคเอกชน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓๓/๒๕๔๙) หลักการพิจารณาเรื่องค่าเสียหายในอนาคต (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ ๔๑๕/๒๕๕๐) เป็นต้น

แม้ว่าสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ประวัติศาสตร์ และภูมิศาสตร์ของประเทศสาธารณรัฐเกาหลีจะแตกต่างจากประเทศไทย และทำให้มุมมองของคนเกาหลีต่อการพัฒนาเทคโนโลยีด้านนิวเคลียร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการผลิตไฟฟ้าด้วยพลังงานนิวเคลียร์แตกต่างจากสังคมไทยอย่างสิ้นเชิงก็ตาม โดยคนเกาหลีส่วนใหญ่มีทัศนคติเชิงบวกต่อพลังงานนิวเคลียร์ ดังจะเห็นได้จากการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศมาเป็นเวลากว่า ๓๐ ปี แล้ว และยังคงมีการก่อสร้างเพิ่มเติมขึ้นเรื่อยๆ โดยคนเกาหลีส่วนใหญ่ไม่ต่อต้าน ในทางตรงกันข้ามได้เกิดปรากฏการณ์การรวมตัวกันเพื่อยื่นข้อเสนอมอบให้มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในเขตพื้นที่ของตน ในขณะที่สังคมไทยกลับไม่มีความเชื่อมั่นในเรื่องความปลอดภัยของพลังงานชนิดนี้ และนำไปสู่การคัดค้านต่อต้านตั้งแต่ในขั้นที่เริ่มมีแนวความคิดที่จะนำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้ในการผลิตไฟฟ้า และได้เพิ่มความรุนแรงมากขึ้นเมื่อมีการบรรจุแนวความคิดดังกล่าวไว้ในนโยบายด้านพลังงานและแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้า (PDP) จนเมื่อเริ่มมีการกำหนดพื้นที่ที่จะศึกษาความเป็นไปได้ในการเป็นที่ตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ก็เริ่มมีการเดินขบวนต่อต้านให้เห็นในพื้นที่ดังกล่าวทุกแห่ง อย่างไรก็ตาม รัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดให้มีพลังงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอต่อความต้องการของทุกภาคส่วนในสังคม ย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องตัดสินใจตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปเพื่อกำหนดทิศทางด้านพลังงานของประเทศว่าจะไปในทิศทางใด จะส่งเสริมให้นำพลังงานหมุนเวียนประเภทใดเข้ามาเสริมหรือทดแทนพลังงานจากซากดึกดำบรรพ์ (Fossil) ทั้งนี้ เพราะโครงการด้านพลังงานนั้นนอกจากจะต้องใช้เวลาในการดำเนินการก่อสร้างแล้วยังจะต้องใช้เวลาในการสร้างความรู้ความเข้าใจและการยอมรับของสังคมอีกด้วย ซึ่งประสบการณ์ในการจัดการกับปัญหาและอุปสรรคของสาธารณรัฐเกาหลี ตลอดจนการจัดการปัญหาและอุปสรรคที่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทยซึ่งสะท้อนจากข้อพิพาท

ด้านพลังงานและสิ่งแวดล้อมที่มาสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองย่อมจะเป็น
เครื่องช่วยให้การกำหนดนโยบายและแผนด้านพลังงาน ตลอดจนการนำนโยบายและแผน
ดังกล่าวไปปฏิบัติทำให้เกิดผลได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

คดีปกครองด้านพลังงาน

๑. คดีปกครองเกี่ยวกับน้ำมัน

๑.๑ คำพิพากษาและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี

(๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๕๓ : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้พลังงาน และเป็นข้าราชการกรมธุรกิจพลังงาน สังกัดกระทรวงพลังงาน มิได้มีนิติสัมพันธ์ใดๆ เกี่ยวข้องกับการยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และผู้ประกอบการเอกชน หรือขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติข้างต้น

ผู้ฟ้องคดี นายชุมพล สิมชาติ

ผู้ถูกฟ้องคดี คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ที่ ๑ และเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในการออกใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง แต่เมื่อยังไม่มี การออกกฎหมายลำดับรองตาม พ.ร.บ. การประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ ทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นผู้ใช้พลังงานได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ศาลเห็นว่า การดำเนินการขอรับใบอนุญาตและการอนุญาตการประกอบกิจการพลังงานดังกล่าวเป็นเรื่องระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตกับผู้ขอรับใบอนุญาตเท่านั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้พลังงานและเป็นข้าราชการกรมธุรกิจพลังงาน สังกัดกระทรวงพลังงาน โดยมีนิติสัมพันธ์ใดๆ เกี่ยวข้องกับการยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และผู้ประกอบการเอกชน หรือขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันได้แก่ การดำเนินกิจการพลังงานจะไม่ได้มาตรฐาน ขาดการกำกับให้มีความ

ปลอดภัย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการแข่งขันทางการค้าของผู้ประกอบกิจการพลังงาน ก่อให้เกิดความเสี่ยงและความไม่มั่นคงในการบริโภคพลังงานของผู้ใช้พลังงานที่อาจถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้รับอนุญาต ทำให้ต้องจ่ายค่าพลังงานในราคาที่สูงเกินความเป็นจริง และจะเดือดร้อนจากการปรับค่าไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รวมทั้งจากการปรับค่าขนส่งทางท่อโดยแฝงในค่าเอฟที ผู้ใช้พลังงานไม่ได้รับการคุ้มครองเพราะกฎหมายลำดับรองยังไม่ออกมารองรับคุ้มครองผู้ใช้พลังงาน การชะลอหรือระงับการอนุญาตถือเป็นมาตรการควบคุมล่วงหน้า เป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีคาดหมายไว้ล่วงหน้าว่าอาจเกิดเหตุดังกล่าวขึ้นได้เท่านั้น เมื่อขณะฟ้องคดียังไม่ปรากฏเหตุดังที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

(๒) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๓/๒๕๕๐ : ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ามิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากกรณีการออกประกาศคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งกรณีการที่น้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นราคา

ผู้ฟ้องคดี นางเพ็ญจิต ปัญญวรรณศิริ ที่ ๑ นายสำเริง รัตนาคะ ที่ ๒ นางเจิมจิต วัฒนเชิดชูพงษ์ ที่ ๓ นางวิณา มัชฌิมานิสัย ที่ ๔ นายคำรณ แซ่เอี้ย ที่ ๕ นายณพวรรณ ลิมจำรูญธร ที่ ๖ นางพรทิพย์ ล่านพญา ที่ ๗ นายฤทธิรงค์ ลิขิตประเสริฐกุล ที่ ๘ และพันโทหญิง กมลพรรณ ชิวพันธุ์ศรี ที่ ๙

ผู้ถูกฟ้องคดี คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ที่ ๑ คณะรัฐมนตรี ที่ ๒ สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน ที่ ๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่ ๔ คณะกรรมการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง ที่ ๕ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ที่ ๖ คณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ที่ ๗ สำนักงานคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ที่ ๘ คณะกรรมการปิโตรเลียม ที่ ๙ และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ ๑๐

ผู้ร้องสอด ห้างหุ้นส่วนจำกัด เศรษฐวัฒนาปิโตรเลียม ที่ ๑ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ขามเปี้ยปิโตรเลียม ที่ ๒ และนายสุรศักดิ์ วัฒนาศิริพร ที่ ๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าประสงค์จะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนประกาศคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ โดยอ้างว่า

ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงต้องชี้ให้ศาลเห็นว่า ประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีผลใช้บังคับกับผู้ค้าก๊าซเท่านั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าอย่างไร และการออกประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวอย่างไร ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกประกาศดังกล่าวก็หาเป็นการกระทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงและเป็นการเฉพาะตัวแต่อย่างใดไม่ ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงมิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงที่จะมีสิทธินำข้อหานี้มาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ากล่าวหาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ปลอมปนละเลยไม่กำกับตรวจสอบยับยั้งมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ ขึ้นราคาน้ำมันและก๊าซเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหลายประการนั้น เป็นผลมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ เห็นชอบให้ลอยตัวราคาน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นผลให้โรงกลั่นและผู้ค้าน้ำมันต้องตกลงราคากันเอง ตลอดจนราคาค่าปลีก ผู้ค้าน้ำมันจะต้องเป็นผู้กำหนดเพื่อให้เป็นไปตามราคาตลาดโลก การขึ้นราคาน้ำมันเชื้อเพลิง จึงเป็นเรื่องระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ ผู้กำหนดราคากับผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าในฐานะผู้ใช้น้ำมัน ซึ่งยังมีผู้ค้าน้ำมันรายอื่นในตลาดที่ผู้ใช้น้ำมันสามารถเลือกซื้อได้ ไม่ใช่กิจการผูกขาดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ ตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเข้าใจ ที่อ้างว่าผู้ค้าน้ำมันมีการตกลงราคากันก็ไม่ระบุข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ประกอบข้ออ้าง เพื่อให้เป็นประเด็นในการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป ดังนั้น ความเดือดร้อนเพราะน้ำมันขึ้นราคา จึงมิได้มีสาเหตุมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ากล่าวหาแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงที่จะมีสิทธินำข้อหานี้มาฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง (คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒/๒๕๕๘)

ผู้ฟ้องคดี	บริษัท สยามกัลป์ปิโตรเคมีคัล จำกัด
ผู้ถูกฟ้องคดี	สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๑ คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการอุตสาหกรรม ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดีมีโครงการที่จะก่อสร้างโรงแปรรูปสภาพคอนเดนเสทเรสิดิวและน้ำมันดิบขนาด ๓๕,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน ซึ่งโครงการของผู้ฟ้องคดีจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงได้

มอบหมายให้บริษัท คอนซัลแทนท์ ออฟ เทคโนโลยี จำกัด เป็นผู้ศึกษาและเสนอรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อมูลและรายละเอียดไม่ครบถ้วนชัดเจนต้องแก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียด รวม ๔ ครั้ง แต่เมื่อเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังไม่เห็นชอบในรายงาน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงงานแปรรูปคอนกรีตเสริมเหล็กและน้ำมันดิบของผู้ฟ้องคดีแล้ว มีความเห็นเบื้องต้นว่ารายงานยังมีรายละเอียดไม่ครบถ้วน จึงได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเสนอข้อมูลเพิ่มเติม และรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งการรายงานดังกล่าวได้เสนอภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฯ เพิ่มเติมทั้ง ๔ ครั้ง ก็ได้พิจารณาแล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว และการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยังไม่ให้ความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฯ และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการศึกษาเพิ่มเติมเป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจเพียงตรวจสอบและเสนอความเห็นเบื้องต้นเกี่ยวกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบฯ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เท่านั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เป็นการออกคำสั่งเห็นชอบหรือไม่ชอบในรายงาน ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง จึงมิได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

๑.๒ คำพิพากษาและคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

- คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๙๒/๒๕๕๒

ผู้ฟ้องคดี สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ ๑ กับพวกรวม ๓๖ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่ ๑ กับพวกรวม ๘ คน

การกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา คำฟ้องจะต้องมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ โดยต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ประกอบด้วยตามมาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๗๕ และข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดขอให้เพิกถอนรายงาน

การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและให้เพิกถอนใบอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่เข้าข่ายเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ กับให้ออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์หรือการอื่นใดตามขั้นตอนของกฎหมายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลได้มีคำพิพากษา และมีคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยขอให้ระงับโครงการหรือกิจกรรมหรือกิจการใดๆ ที่กำลังดำเนินการก่อสร้างในพื้นที่มาบตาพุด อำเภอบ้านฉาง และ พื้นที่ใกล้เคียงจังหวัดระยองจำนวน ๗๖ โครงการไว้ชั่วคราวก่อนศาลจะมีคำพิพากษา ในประเด็นนี้ เห็นว่า สิทธิของบุคคลตามที่มาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองไว้ย่อมได้รับความคุ้มครอง การไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการใช้สิทธิดังกล่าวนั้น ไม่เป็นเหตุที่องค์กรของรัฐจะยกขึ้นมาเพื่อปฏิเสธไม่ให้ความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวได้ เพราะโดยหลักการใช้และการตีความกฎหมาย เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจะมีผลโดยทันทีไม่ว่าจะมีบทบัญญัติให้ต้องมีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น ก่อนการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จึงต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และในกรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒ ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ดังนั้น โครงการหรือกิจกรรมใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดจะออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ หากเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้จนกว่าจะดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเสียก่อน โดยเริ่มจากการที่จะต้องทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน จะต้องจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียและจะต้องจัดให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อน

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ให้ข้อเท็จจริงรับในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่า เมื่อยังไม่มีมาตราพระราชบัญญัติออกมาใช้บังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงไม่ต้องดำเนินการใดๆ คดีนี้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดไม่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๖๗ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว การกระทำดังกล่าวจึงน่าจะขัดแย้งกับกฎหมายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบถามคนจึงมีมูล ที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า โครงการหรือกิจกรรมได้ผ่านการทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมแล้ว และได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บังคับใช้แล้ว เห็นว่า การทำรายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) เป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งทั้งหมดนี้มาถึงสามขั้นตอน เพราะยังจะต้องดำเนินการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในชุมชนและจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย และให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบด้วย ก่อนที่จะสามารถพิจารณาออกใบอนุญาตอันจะทำให้ดำเนินการตามโครงการได้ อุทธรณ์ในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า มีเหตุเพียงพอที่จะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือไม่ เห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากมลพิษจากการประกอบกิจการของโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้รับอนุญาตให้ตั้งในนิคมอุตสาหกรรมของภาครัฐและของภาคเอกชนในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงอยู่ก่อนแล้ว โครงการหรือกิจกรรมที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดได้ให้ความเห็นชอบอนุมัติ อนุญาตให้ดำเนินการ ล้วนเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่ประกอบด้วยโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษสูง ซึ่งอาจไปเพิ่มมลพิษในพื้นที่มาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงมากขึ้น และโครงการดังกล่าวยังมิได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามนัยมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และศาลปกครองระยองได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการประกาศให้พื้นที่ตำบลมาบตาพุดและบริเวณใกล้เคียงเป็นเขตควบคุมมลพิษ หากให้มีการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น อาจได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันอาจเป็นการยากที่จะเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในภายหลัง ซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่มักส่งผลต่อเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน แม้ยังมิได้ส่งผลในทันทีแต่เห็นได้ว่าย่อมส่งผลในอนาคต โดยเฉพาะความเสียหายต่อสุขภาพอนามัยของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยง่ายหรือไม่สามารถคำนวณเป็นมูลค่าของความเสียหายได้ ประกอบทั้งมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วโดยการชดเชยค่าเสียหาย ถือเป็นมาตรการที่ไม่ได้แก้ปัญหาในเรื่องของสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริงเมื่อเทียบกับ

มาตรการอื่น ตัวอย่างเช่น มาตรการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมขึ้น ซึ่งตาม มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็เป็นบทบัญญัติที่รับข้อความคิด ในเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้ ดังนั้น หากให้โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้ดำเนินการต่อไป ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าการระงับโครงการหรือกิจกรรมไว้ก่อน กรณีจึงมีเหตุ เพียงพอที่ศาลจะมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว ก่อนพิพากษา ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการ คุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสามคนนั้น คำนี้ถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและจะก่อให้เกิด ปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือไม่ เห็นว่า หลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗ มีผลใช้บังคับ หน่วยงานของรัฐที่มี อำนาจหน้าที่ต้องอนุมัติ อนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้มีหนังสือขอหารือปัญหา ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสองดังกล่าว ไปยังสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา ผลการพิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๗ ยังไม่มีผลใช้บังคับ ทันทีเพราะมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐๓ (๑) กำหนดให้มีผลใช้บังคับภายใต้เงื่อนไข ที่ต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเสียก่อน การให้ความเห็นทางกฎหมายดังกล่าวขัดกับ คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าต้องดำเนินการตามที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติไว้ทันที ซึ่งมาตรา ๒๑๖ วรรคห้า ได้บัญญัติให้คำวินิจฉัย ของศาลรัฐธรรมนูญเป็นเด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่น ของรัฐ ความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงต้องผูกพัน ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย นอกจากนี้ ยังได้เคยมีการศึกษาประเภทโครงการ หรือกิจกรรมที่มีผลกระทบอย่างรุนแรง โดยได้กำหนดไว้ ๑๙ ประเภทกิจการ ตามร่างประกาศ โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทั้งสี่ภูมิภาคแล้ว แต่ไม่ได้มีการนำออก ประกาศใช้จนมีการฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จึงได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒ โดยกำหนดให้เหลือเพียง ๘ ประเภทกิจการ ส่วนกฎหมาย เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การอิสระทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพก็มิได้ดำเนินการเพื่อนำออกใช้ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวแสดงถึงการขาดการติดตามและการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นความรับผิดชอบของ ผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง สำหรับการที่ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาจะก่อให้เกิดปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่

การบริหารงานของรัฐหรือไม่ เห็นว่า หากจะเกิดปัญหาอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐ จากคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ของศาล ก็เป็นเรื่องที่สืบเนื่องโดยตรงมาจากการละเลยไม่ดำเนินการหรือความล่าช้าของผู้ถูกฟ้องคดีเองที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมนั้นจะต้องชะลอการดำเนินการก่อสร้าง ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามโครงการของตนออกไป อันส่งผลกระทบต่อธุรกิจและเศรษฐกิจของภาคเอกชน รวมทั้งด้านเศรษฐกิจของรัฐ จึงมิใช่เนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าวโดยตรง และเมื่อพิจารณาถึงการบริหารงานของรัฐด้านเศรษฐกิจกับด้านพัฒนาสังคม คุณภาพชีวิตของประชาชน และสิทธิชุมชนแล้ว เห็นได้ว่า ความเสียหายที่เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมจะได้รับอาจเป็นเพียงช่วงระยะเวลาหนึ่ง อันเป็นผลมาจากการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย และหากกระทบต่อสิทธิของเจ้าของโครงการก็ได้จำกัดสิทธิการดำเนินการโดยสิ้นเชิง เพียงแต่โครงการหรือกิจกรรมใดที่อยู่ในประเภทที่มีผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงก็ต้องดำเนินการตามนัยมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้ครบถ้วนก่อน ประกอบกับโครงการหรือกิจกรรมเหล่านั้นต้องมีความรับผิดชอบต่อผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และให้ความสำคัญถึงสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิตของประชาชนด้วย และคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นก็ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมทั้ง ๗๖ โครงการ โดยเด็ดขาด แต่มีเงื่อนไขให้ยกเว้นโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับอนุญาตก่อนวันประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และเป็นเพียงการชะลอโครงการเพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดที่มีหน้าที่รับผิดชอบ ได้ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ กรณีเห็นว่า ไม่เป็นปัญหาอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ นอกจากนี้ ถ้าโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวได้ดำเนินการให้ครบถ้วนตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง แล้ว ก็จะเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ที่ศาลอาศัยเป็นหลักในการมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอในวิธีการคุ้มครองชั่วคราวเปลี่ยนแปลงไป ผู้ถูกฟ้องคดีหรือผู้มีส่วนได้เสียอาจมีคำขอให้มีคำสั่งแก้ไขหรือยกเลิกวิธีการเช่นนั้นเสียก็ได้ ตามนัยมาตรา ๒๖๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า ไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะมีคำสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมใดตามคำสั่งศาลปกครองชั้นต้น เห็นว่าการออกใบอนุญาตให้ดำเนินการตามโครงการหรือกิจกรรมของผู้ถูกฟ้องคดีมีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจและไม่ขัดกับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น รวมทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญด้วย หากขัดหรือแย้งกับกฎหมายเหล่านั้น ย่อมเป็นการออกใบอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจถูกเพิกถอนได้ เมื่อการออกใบอนุญาตดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจถูกเพิกถอนได้ ประกอบกับเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมตามคำสั่งศาล จึงย่อมมีอำนาจโดยฐานจากคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ในคำฟ้องมีมูลและมีเหตุเพียงพอที่จะนำวิธีคุ้มครองตามที่ขอนั้นมาใช้ได้ แต่บางโครงการหรือกิจกรรมไม่น่าจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงอย่างชัดเจน แต่เป็นโครงการหรือกิจกรรมที่มุ่งควบคุมหรือบำบัดมลพิษหรือติดตั้งอุปกรณ์เพิ่มเติมเท่านั้น จึงยังไม่สมควรมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ส่วนโครงการหรือกิจกรรมในส่วนที่เหลือซึ่งประกอบไปด้วยโครงการปิโตรเคมีและท่อส่ง โครงการเหล็ก นิคมอุตสาหกรรม และสวนอุตสาหกรรม ท่าเทียบเรือ โรงไฟฟ้า โรงบำบัดกำจัดของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรม น่าเชื่อว่าเป็นโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ดังนั้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว ยกเว้นโครงการหรือกิจกรรมที่ได้รับใบอนุญาตก่อนวันประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งแปดสั่งระงับโครงการหรือกิจกรรมตามเอกสารหมายเลข ๗ ท้ายคำฟ้องไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่น ยกเว้นโครงการหรือกิจกรรมประเภทอุตสาหกรรม ลำดับที่ ๑๖ ลำดับที่ ๒๒ ลำดับที่ ๓๗ ลำดับที่ ๔๑ ลำดับที่ ๔๕ ลำดับที่ ๕๐ และลำดับที่ ๕๔ และประเภทคมนาคม ลำดับที่ ๒ ลำดับที่ ๓ ลำดับที่ ๔ และลำดับที่ ๖ นอกจากที่แก้ไขให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

๑.๓ คำพิพากษาและคำสั่งที่เกี่ยวกับเนื้อหาของคดี

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๗ - ๗๐/๒๕๕๐) : แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ค้าน้ำมันเชื้อเพลิงและได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมอนุญาตการค้าน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวไปแล้วตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ แต่ก็ไม่มีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ (กิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง)

ตามพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากเป็นกฎหมายคนละฉบับที่มีความมุ่งหมายแตกต่างกัน เมื่อที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้เพื่อประกอบกิจการยังถูกโต้แย้งสิทธิ จึงยังไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกใบอนุญาตให้การที่ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงขอด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดี บริษัท กุลินทร จำกัด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๗/๒๕๕๐) ห้างหุ้นส่วนจำกัด ชัยวงศ์วาน (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๘/๒๕๕๐) ห้างหุ้นส่วนจำกัด ช.เกษตรบริการ (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๙/๒๕๕๐) และบริษัท ออยล์ริช ๙๙ จำกัด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๗๐/๒๕๕๐)

ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้อำนวยการสำนักความปลอดภัยธุรกิจน้ำมันเชื้อเพลิง ที่ ๑ อธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ที่ ๒ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่ ๓ แม้แบบคำร้องขออนุญาตเก็บ ใช้สถานที่สำหรับเก็บ ตั้งถังสำหรับเก็บ

น้ำมันเชื้อเพลิง (แบบ ๑ ก.) ท้ายกฎเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ (ฉบับที่ ๑) ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีนำมาใช้ตามนัยมาตรา ๘๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะมีได้กำหนดให้มีหลักฐานที่ใช้ประกอบคำขอรับใบอนุญาตในส่วนที่เกี่ยวข้องเอกสารแสดงสิทธิการใช้ที่ดิน แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองแสดงเอกสารสิทธิการใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๒๒ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๔ ซึ่งเป็นการกระทำในขอบอำนาจหน้าที่และมีได้มีการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นเอกสารแสดงสิทธิการใช้ที่ดินในแปลงที่ขออนุญาตประกอบกิจการประเภทที่ ๓ จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย และเมื่อปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองใช้เป็นที่ตั้งสถานีน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นที่ดินที่บริษัทผู้ค้าน้ำมันสองรายเช่าจากบุคคลอื่นและบริษัททั้งสองเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง ทั้งบริษัททั้งสองก็ได้บอกเลิกสัญญาและเพิกถอนการให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าครอบครองที่ดินเพื่อประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมัน ตลอดจนมีการฟ้องร้องผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีที่เกิดข้อโต้แย้งเรื่องสิทธิการครอบครองที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องขออนุญาตประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ระหว่างบริษัทผู้ค้าน้ำมันทั้งสองรายกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองก่อนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่อาจ

อ้างสิทธิครอบครองที่ดินในขณะที่มีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและคดีดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุดได้ นอกจากนี้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและได้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมอนุญาตการค่าน้ำมันเชื้อเพลิงดังกล่าวไปแล้ว ไม่มีผลผูกพันให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ (กิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง) เนื่องจากการอนุญาตให้ค่าน้ำมันตามพระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นกฎหมายคนละฉบับ และมีความมุ่งหมายแตกต่างกัน เมื่อที่ดินแปลงที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ขอใช้เพื่อประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ยังถูกโต้แย้งสิทธิ จึงยังไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกใบอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งไม่ออกใบอนุญาตประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงชอบด้วยกฎหมาย

๒. คดีปกครองเกี่ยวกับก๊าซธรรมชาติ

๒.๑ คำพิพากษาและคำสั่งที่เกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี

(๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๕๓ : ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้พลังงานและเป็นข้าราชการกรมธุรกิจพลังงาน สังกัดกระทรวงพลังงาน มิได้มีนิติสัมพันธ์ใดๆ เกี่ยวข้องกับการยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และผู้ประกอบกิจการเอกชน หรือขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติข้างต้น (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อน้ำมัน)

(๒) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๑๓/๒๕๕๗ : การฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (การสลายการชุมนุมและจับกุมผู้ฟ้องคดีและผู้ชุมนุมบางส่วนในการชุมนุมคัดค้านโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย) อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ผู้ฟ้องคดี นายเจเต็น อนันธิพงศ์ ที่ ๑ กับพวกรวม ๓๐ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ จังหวัดสงขลา ที่ ๒ และกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบคนฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเข้าสลายการชุมนุมที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบคนได้รวมตัวกันเพื่อยื่นหนังสือเสนอข้อเรียกร้องต่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่เดินทางมาประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร ณ โรงแรม เจ.บี. อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เกี่ยวกับโครงการก่อสร้างท่อส่งก๊าซและโรงแยกก๊าซธรรมชาติไทย – มาเลเซีย โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบคนอ้างว่าได้ใช้สิทธิชุมนุม โดยสงบเปิดเผย และปราศจากอาวุธเป็นการชุมนุมโดยชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งในขณะที่มีการชุมนุมนั้นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบคนเข้าไปชุมนุมในพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่รักษาความปลอดภัย เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงทำการจับกุมผู้ฟ้องคดีบางส่วน ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ กับผู้ฟ้องคดีที่ ๒๕ ได้รับความเสียหาย และรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๙ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒๕ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓๐ ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓๐ จึงมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดเชยค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓๐ ได้รับความเสียหายของทรัพย์สินอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๓๐ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้หรือไม่ เห็นว่า การสลายการชุมนุมและเข้าจับกุมผู้ฟ้องคดีและผู้ชุมนุมบางคนโดยกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา ซึ่งขณะนั้นพนักงานอัยการได้สั่งฟ้อง และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดสงขลา เป็นการกระทำที่มีฐานของอำนาจมาจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงมิใช่การกระทำทางปกครอง หากแต่เป็นการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาตรวจสอบของศาลยุติธรรม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช ๒๔๗๗ ประกอบกับมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบคนกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีใช้เสรีภาพในการชุมนุมโดยชอบด้วยมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ผู้ฟ้องคดีมิได้มีเจตนากระทำความผิดอาญา หรือการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ชุมนุมอยู่ในสถานที่ที่กำหนดให้ย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดอาญาแต่อย่างใดนั้น เป็นการโต้แย้งว่าเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจจับกุมโดยไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยและเยียวยาความเสียหายในคดีดังกล่าวได้ กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์เป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เป็นไปตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๖๔/๒๕๔๕ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๖๕/๒๕๔๕ และเป็นไปตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๙/๒๕๔๕ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(๓) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๕๓/๒๕๕๐ : ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้ามิใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงจากกรณีการออกประกาศคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดราคาก๊าซธรรมชาติและอัตราค่าบริการส่งก๊าซธรรมชาติ รวมทั้งกรณีการที่น้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นราคา (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อน้ำมัน)

๒.๒ คำพิพากษาและคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

(๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๐๕/๒๕๔๗ : ยกคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระงับการก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซตามโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไปยังสวนอุตสาหกรรมโรจนะ อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง เนื่องจากในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล การก่อสร้างฯ ไม่อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจนเป็นเหตุให้ต้องระงับการก่อสร้างตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้องขอได้

ผู้ฟ้องคดี นายสงกรานต์ ดวงบุปผา ที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไปยังสวนอุตสาหกรรมโรจนะ จังหวัดระยองที่ ๑ และบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไปยังสวนอุตสาหกรรมโรจนะ อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระงับการก่อสร้างตามโครงการดังกล่าว

ทั้งนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระวังการก่อสร้างโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไปยังสวนอุตสาหกรรมโรจนะฯ ไว้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การก่อสร้างท่อส่งก๊าซต้องดำเนินการด้วยความละเอียดรอบคอบและถูกต้องตรงตามแบบทุกประการ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยสูงสุดทั้งในขณะทำการก่อสร้างและขณะที่มีการส่งก๊าซไปตามท่อ แต่จากผลการตรวจสอบสถานที่ของศาลพบว่า การปูแผ่นวอนนิ่งเทปใต้ดิน ซึ่งทำขึ้นเพื่อเตือนให้ผู้พบเห็นทราบว่าได้พื้นดินบริเวณที่มีการปูแผ่นวอนนิ่งเทปนั้นเป็นแนววางท่อส่งก๊าซ ได้ขาดช่วงไม่ติดต่อกัน การวางแผ่นซีเมนต์บริเวณรอยต่อเกยกันและเบี่ยงออกจากกันถึง ๒๖ เซนติเมตร อันเป็นการก่อสร้างที่ไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความไม่ปลอดภัยแก่ประชาชน เพราะไม่มีการเตือนให้ผู้พบเห็นทราบว่าได้พื้นดินบริเวณนั้นเป็นแนววางท่อส่งก๊าซ ซึ่งหากมีการขุดเจาะพื้นดินบริเวณดังกล่าว อาจก่อให้เกิดไฟไหม้หรือการระเบิดขึ้นได้ ศาลจึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระวังการก่อสร้างโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไปยังสวนอุตสาหกรรมโรจนะ เฉพาะในเขตตำบลละหาร อำเภอบลวกแดง จังหวัดระยอง ไว้เป็นการชั่วคราว จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง (วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓) เป็นต้นไป

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ในขณะที่ยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้รับเหมาก่อสร้าง กำลังก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซตามโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไปยังสวนอุตสาหกรรมโรจนะฯ ที่ตำบลละหาร และเพิ่งวางท่อส่งก๊าซไปได้เพียง ๑๘ กิโลเมตร จากระยะทางทั้งหมด ๔๐.๕ กิโลเมตร การก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซดังกล่าว ยังไม่แล้วเสร็จตามโครงการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโครงการนี้ ต่างก็ยอมรับว่าการก่อสร้างที่ผ่านมาทั้ง ๑๘ กิโลเมตรดังกล่าวยังไม่ก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ แก่ประชาชนหรือราษฎรที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้างนั้นแต่อย่างใด และการก่อสร้างที่ยังไม่แล้วเสร็จจะยังไม่มีมีการส่งก๊าซไปตามท่อดังกล่าว เมื่อการก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซแล้วเสร็จจะมีระบบการตรวจสอบท่อส่งก๊าซที่ได้วางไว้แล้ว โดยวิธี Hydrostatic Test กล่าวคือ จะใช้วิธีการอัดน้ำเข้าไปในท่อด้วยความดันสูงกว่าความดันสูงสุดในการใช้งานจริงถึง ๑.๔ เท่า เพื่อให้มั่นใจว่าท่อส่งก๊าซดังกล่าวไม่เกิดการรั่วไหลอย่างเด็ดขาด และเมื่อระบายน้ำออกแล้วจะปล่อยลมร้อนเพื่อไล่ความชื้น และก่อนปล่อยก๊าซจะใช้ก๊าซไนโตรเจนไล่อากาศออกจากท่ออีกครั้ง หากตรวจสอบระบบแล้วเกิดปัญหาก็คงต้องแก้ไขให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะปล่อยก๊าซธรรมชาติเข้าไปตามท่อดังกล่าว

และเมื่อตรวจระบบความปลอดภัยจนสมบูรณ์แล้วจึงจะตรวจรับงานก่อสร้างได้ ดังนั้น การก่อสร้างวางท่อส่งก๊าซดังกล่าวในขณะที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ายื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาล จึงไม่อาจทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจนเป็นเหตุให้ต้องระงับ การก่อสร้างตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้องขอ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระงับการก่อสร้างโครงการท่อส่งก๊าซธรรมชาติไปยังสวนอุตสาหกรรมโรจนะเฉพาะในเขต ตำบลละหาร อำเภอลพบุรี จังหวัดระยอง ไว้เป็นการชั่วคราวนั้น ศาลปกครองสูงสุด ไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ให้ยกคำร้องที่ขอให้ศาล มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้า

(๒) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๖/๒๕๕๔ : ไม่รับอุทธรณ์คำสั่ง กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา (คำสั่งให้ ระงับการก่อสร้างบ่อวางถังก๊าซ) เนื่องจากมิได้ระบุข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดี นางบุญเดือน อิงเอนู ที่ ๑ นางทองนาค ประสงค์ศิลป์ ที่ ๒ นางอุไรวรรณ เชื้อลิ้นฟ้า ที่ ๓ นางสาวสาร พิมพ์พงษ์ตอน ที่ ๔ และนางสาวสารภี แซ่มชื่น ที่ ๕

ผู้ถูกฟ้องคดี เทศบาลเมืองกาฬสินธุ์ ที่ ๑ และห้างหุ้นส่วนจำกัด ทวีทรัพย์ แอลพีจี ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าฟ้องและเพิ่มเติมคำฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุญาตให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างสถานบริการก๊าซแอลพีจี ริมถนนกาฬสินธุ์ – สมเด็จ บริเวณหน้า มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมาเขตกาฬสินธุ์ ในเขตชุมชนอยู่ติดกับร้านขายของชำ ร้านขายอาหาร ร้านซ่อมจักรยานยนต์ หอพัก และมีประชาชนอยู่หนาแน่น และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้เร่งดำเนินการก่อสร้างทั้งที่ยังไม่ได้รับอนุญาตจากพลังงานจังหวัด กาฬสินธุ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าเห็นว่าสถานที่ก่อสร้าง อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อประชาชน และนักศึกษาได้ จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารสถานบริการ ก๊าซแอลพีจีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และขอให้กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา โดยให้ระงับการก่อสร้างสถานบริการก๊าซแอลพีจี ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขอ อนุญาตก่อสร้างอาคารต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้าง อาคารเลขที่ ๔๓/๕๒ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอนุญาตให้ทำ

การก่อสร้างเป็นอาคารบริการถาวร ได้แก่ ๑. อาคารคลุมตู้จ่าย จำนวน ๑ หลัง ๒. อาคารบริการ จำนวน ๑ หลัง และ ๓. พื้น คสล. และวางระบายน้ำ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างบ่อวางถังเก็บก๊าซ จำนวน ๑ บ่อ จึงเป็นการก่อสร้างเกินกว่าที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อนุญาต และการที่จะก่อสร้างบ่อวางถังเก็บก๊าซได้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องทำการขออนุญาตประกอบกิจการบรรจุก๊าซต่อพลังงานจังหวัดกาฬสินธุ์ก่อน ซึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความปลอดภัยของถังเก็บก๊าซโดยจะทำการตรวจสอบโครงสร้างของการสร้างถังและตรวจสอบบริเวณที่จะก่อสร้างบ่อเก็บถังก๊าซก่อน หากผิดรูปแบบและระยะห่างของบ่อวางถังก๊าซไม่ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดไว้อาจก่อให้เกิดอันตรายกับชุมชนที่อยู่โดยรอบสถานบริการก๊าซแอลพีจีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ จึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยความร่วมมือของสำนักงานพลังงานจังหวัดกาฬสินธุ์ดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ระวังการก่อสร้างในส่วนการก่อสร้างบ่อวางถังเก็บก๊าซไว้ จนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ระบุถึงข้อคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไร และประสงค์จะได้แย้งคัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอย่างไรด้วยเหตุผลอะไร คงมีสาระสำคัญแต่เพียงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นขออนุญาตก่อสร้างสถานบริการก๊าซแอลพีจีต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกาฬสินธุ์และได้ขอให้สำนักงานพลังงานจังหวัดกาฬสินธุ์ตรวจสอบสถานที่แล้ว แต่สำนักงานพลังงานจังหวัดกาฬสินธุ์ไม่ออกไปตรวจสอบถังเก็บก๊าซของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอ้างว่าคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นต้องรอให้มีคำพิพากษา ก่อน จึงจะดำเนินการได้ อันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหาย กรณียอมเป็นคำร้องอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้พิจารณา

(๓) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๕๗/๒๕๕๓ : การที่ผู้ร้องสอดที่ ๒ อ้างในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาว่า ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องเสียงดังที่เกิดจากสถานบริการจำหน่ายก๊าซเอ็นจีวีให้อยู่ในระดับที่ไม่เกินค่ามาตรฐานแล้ว หาใช่การคัดค้านคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ หากแต่เป็นคำร้องที่ผู้ร้องสอดที่ ๒ มีความประสงค์ขอให้ศาลเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งดังกล่าว ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดี นางพิมพ์ภาภรณ์ สันติธรรารักษ์

ผู้ถูกฟ้องคดี นายกเทศมนตรีนครเชียงใหม่ ที่ ๑ และอธิบดีกรมธุรกิจพลังงาน ที่ ๒

ผู้ร้องสอด บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ และบริษัท พี.เอส. เอ็นจิเนียริง จำกัด ที่ ๒
คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องว่า สถานีบริการก๊าซเอ็นจีวี

ของผู้ร้องสอดที่ ๒ ก่อให้เกิดเสียงดังรบกวนจากการจำหน่ายก๊าซเอ็นจีวีการขนถ่ายก๊าซเข้าสู่ถังเก็บก๊าซและการจุดพักรถโดยเฉพาะในช่วงเวลากลางวัน รวมทั้งกลิ่นเหม็นรบกวนจากกองขยะ ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตรายปฏิบัติหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการประกอบกิจการสถานีบริการจำหน่ายก๊าซเอ็นจีวีในคดีนี้เพื่อให้งดเว้นการจำหน่ายก๊าซเอ็นจีวีจากผู้จ่ายก๊าซที่ ๕ ถึงตู้ที่ ๘ บริเวณด้านหน้า เฉพาะในช่วงเวลาตั้งแต่ ๒๒ นาฬิกา ถึง ๕ นาฬิกา และให้งดเว้นการขนถ่ายก๊าซจากรถบรรทุกทุกก๊าซเข้าสู่ถังเก็บก๊าซของสถานีบริการดังกล่าว เฉพาะในช่วงเวลาตั้งแต่ ๑๘ นาฬิกา ถึง ๖ นาฬิกา ทั้งนี้ จนกว่าศาลจะพิพากษาชี้ขาดคดี ผู้ร้องสอดที่ ๒ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า แม้ว่าคำร้องของผู้ร้องสอดที่ ๒ จะระบุเรื่องราว ขอยื่นอุทธรณ์คำสั่งกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาก็ตาม แต่เนื้อหาในคำร้องกลับเป็นเรื่องที่ผู้ร้องสอดที่ ๒ อ้างว่า ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยขออนุญาตเทศบาลนครเชียงใหม่สร้างผนังกันเสียงและได้รับอนุญาตเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓ หลังจากนั้นได้ขอความอนุเคราะห์ให้ส่งเจ้าหน้าที่มาตรวจวัดระดับเสียงผลการตรวจวัด เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๓ เวลา ๒๒.๔๑ นาฬิกา และวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ เวลา ๔.๔๓ นาฬิกา ปรากฏว่าระดับเสียงไม่เกินค่ามาตรฐาน จึงขออนุญาตเปิดบริการจำหน่ายก๊าซตามปกติ คำร้องอุทธรณ์ดังกล่าวจึงหาใช่คำร้องอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นไม่ หากแต่เป็นคำร้องที่ผู้ร้องสอดที่ ๒ มีความประสงค์ขอให้ศาลเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษตามนัยมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับมาตรา ๒๖๑ และมาตรา ๒๖๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่นำมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไว้พิจารณา และส่งคำร้องให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาดำเนินการต่อไป

๒.๓ คำพิพากษาและคำสั่งเกี่ยวกับเนื้อหาของคดี

- ไม่มี -

๓. คดีปกครองเกี่ยวกับถ่านหิน/ลิกไนท์

๓.๑ คำพิพากษาและคำสั่งที่เกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี

(๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๑/๒๕๕๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งคำสั่งยกคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ทั้งแปดแปลงของผู้ฟ้องคดีโดยระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าวเพียงว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งให้ฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ดังนั้น แม้ว่าการนี้จะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนก็ตาม แต่หากศาลนำมาเป็นเหตุดังกล่าวมาสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง

ผู้ฟ้องคดี นายวรศักดิ์ คุณพลิน

ผู้ถูกฟ้องคดี สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดลำพูน ที่ ๑ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ที่ ๒ กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน ที่ ๓ และกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๔

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการเตรียมการทำเหมืองแร่ถ่านหินลิกไนท์สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้แจ้งยกคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ทั้งแปดแปลงของผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๔๗ (๒) แห่ง พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๒ เป็นต้นไป ตามหนังสือลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ เมื่อ พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมิได้มีการกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์คำสั่งไว้เป็นการเฉพาะกรณีดังกล่าวจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าวเพียงว่า หากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวให้ฟ้องต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งนั้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน

จึงเป็นผลมาจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ตนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อนเช่นนี้ หากศาลนำมาเป็นเหตุดังกล่าวมาสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายอย่างยิ่ง เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ยกคำขอประทานบัตรทั้งแปดแปลงของผู้ฟ้องคดีและได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าว โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อเท็จจริงปรากฏไม่ชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อใด จึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างรวดเร็วที่สุดในวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นวันที่ลงในคำสั่งตามหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่แจ้งยกคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ทั้งแปดแปลงของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลา ๑ ปี ตามนัยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๓.๒ คำพิพากษาและคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

- ไม่มี -

๓.๓ คำพิพากษาและคำสั่งเกี่ยวกับเนื้อหาของคดี

- ไม่มี -

๔. คดีปกครองเกี่ยวกับไฟฟ้า

๔.๑ คำพิพากษาและคำสั่งที่เกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี

(๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๒/๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้พลังงานและเป็นข้าราชการกรมธุรกิจพลังงาน สังกัดกระทรวงพลังงาน มิได้มีนิติสัมพันธ์ใดๆ เกี่ยวข้องกับการยื่นขอใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) และผู้ประกอบการเอกชน หรือขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. ๒๕๕๐ (โปรดดูรายละเอียดในหัวข้อน้ำมัน)

๔.๒ คำพิพากษาและคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

(๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๗/๒๕๕๔ : ยกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการดำเนินการขุดดินและตอกเสาเข็มเพื่อก่อสร้างรากฐานเสาโครงเหล็กสำหรับสายส่งไฟฟ้าเนื่องจากเห็นว่าไม่มีการกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไปซึ่งการละเมิด และหากมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามย่อมทำให้การจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีต้องชะงัก และอาจมีอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีในการดำเนินการตามสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดี นายณรงค์ศักดิ์ สุขชื่น ที่ ๑ นายศิริ สุขชื่น ที่ ๒ และนางบุญชู สุขชื่น ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ก่อนฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๓๗/๒๕๕๒ โดยฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการดำเนินการตอกเสาเข็มเพื่อก่อสร้างรากฐานเสาโครงเหล็กสำหรับสายส่งไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดี ในการตอกเสาเข็มทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีทั้งสามจำนวน ๒ หลัง ซึ่งอยู่ห่างจากจุดก่อสร้าง ๓๐ เมตร ได้รับความเสียหาย ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคดีนี้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการก่อสร้างเสาไฟฟ้า โดยได้มีการขุดดินตอกเสาเข็มเป็นเหตุให้บ้านของผู้ฟ้องคดีซึ่งก่อสร้างขึ้นใหม่อีกหลังหนึ่งเกิดรอยร้าว และขอให้ศาลสั่งคุ้มครองชั่วคราวโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการก่อสร้าง ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เปลี่ยนแปลงแบบก่อสร้างฐานรากรองรับเสาโครงเหล็กจากใช้เสาเข็มแบบตอกโดยใช้ปั้นจั่นตอกเสาเข็มมาเป็นเสาเข็มแบบเจาะขนาดเส้นผ่าศูนย์กลางจุดห้าศูนย์เมตร ซึ่งใช้กับลักษณะงานที่ต้องการการสั่นสะเทือนน้อยและป้องกันความเสียหายต่ออาคารข้างเคียง โดยฐานของเสาไฟฟ้างดงกล่าวอยู่ในเขตทางหลวง ประกอบกับความเสียหายที่เกิดกับบ้านหลังใหม่ของผู้ฟ้องคดีก็ยังไม่อาจสรุปได้แน่ชัดว่าเกิดจากการก่อสร้างเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ นอกจากนั้น ในคดีหมายเลขดำที่ ๒๑๓๗/๒๕๕๒ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การตอกเสาเข็มเพื่อก่อสร้างเสาไฟฟ้าทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดี ๒ หลัง ซึ่งอยู่ห่างจากจุดก่อสร้าง ๓๐ เมตร ได้รับความเสียหายจนอยู่อาศัยไม่ได้ การที่ผู้ฟ้องคดีสร้างบ้านหลังใหม่ ที่อยู่ห่างจากจุดก่อสร้างเพียง ๘ เมตร ซึ่งหากการก่อสร้างของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเหตุให้บ้านเสียหาย เหตุใดบ้านหลังใหม่จึงสร้างในพื้นที่ที่ใกล้จุดก่อสร้างกว่าเดิม ข้อเท็จจริงจึงฟังได้ว่าไม่มีการกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป

ซึ่งการละเมิดอันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อไปที่จะนำวิธีการคุ้มครองชั่วคราวมาใช้ ตรงกันข้ามหากศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสามที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการก่อสร้างไว้ชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ย่อมทำให้การจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีต้องชะงักและอาจมีอุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่การบริหารงานของผู้ถูกฟ้องคดีในการดำเนินการตามสัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม

๔.๓ คำพิพากษาและคำสั่งเกี่ยวกับเนื้อหาของคดี

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองระยอง (คดีหมายเลขแดงที่ ๘๘/๒๕๕๑) :

การไม่รื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าที่ปักและพาดผ่านเหนือพื้นดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรือน ออกเมื่อระยะเวลาที่มีการยินยอมให้ปักเสาและพาดสายไฟฟ้าผ่านชั่วคราวได้สิ้นสุดลง ย่อมเป็นการกระทำละเมิด และต้องชดใช้ค่าเสียหายสำหรับกรณีดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดี ร้อยโท ไพจิตร เจริญพงษ์

ผู้ถูกฟ้องคดี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือขอก่อสร้างปักเสาและพาดสายไฟฟ้าชั่วคราว ผ่านที่ดิน น.ส. ๓ ของบิดาผู้ฟ้องคดีเนื้อที่ ๑ ไร่ เป็นระยะเวลาประมาณ ๓ ปี ตามโครงการก่อสร้าง สถานีไฟฟ้าบ้านค่าย (ชั่วคราว) ต่อมาที่ดินได้โอนเป็นของผู้ฟ้องคดี ภายหลังจากพ้นระยะเวลา ๓ ปี แล้วผู้ฟ้องคดีมีหนังสือถึงผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดระยอง ขอให้รื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าออกภายใน ๕๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการใดๆ ใดๆก็ตาม ในเวลาต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้รื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าแรงสูงออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วตั้งแต่วันที่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘

ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะดำเนินการปักเสาพาดสายเหนือพื้นดินอันเป็นที่ตั้งของโรงเรือน แต่ในกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับประโยชน์จากการมีกระแสไฟฟ้าใช้อย่างเพียงพอ ไม่ต้องประสบปัญหาไฟตกหรือไฟดับและได้ให้ความยินยอมโดยมิได้หักท้วงคัดค้าน ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เป็นการกระทำละเมิด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าแรงสูงที่พาดผ่าน จึงเป็นการเพิกถอนการให้ความยินยอมที่มีมาแต่เดิม และเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๕๐ วัน ดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้รื้อถอน

เสาและสายไฟฟ้า จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีนับแต่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าวเป็นต้นมา มีปัญหาต้องพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าวเพียงใด เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายจากความผิดปกติของหลังคาอาคารบ้านเนื่องจากในทางวิทยาศาสตร์ไม่ปรากฏว่าสายไฟฟ้าแรงสูงสามารถแผ่รังสีหรือคลื่นที่จะทำให้เกิดการบิดเบี้ยวของวัตถุได้ รวมทั้งไม่ต้องรับผิดชอบในกรณีค่าเสียหายที่เป็นค่าเสียหายประโยชน์จากการไม่มีบุคคลใดมาเช่าอาคารบ้านชั้นล่างของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการจะมีผู้เช่าเข้าบ้านหรือไม่ขึ้นอยู่กับการทำธุรกิจให้เข้าบ้านของผู้ฟ้องคดีเอง ส่วนความเสียหายจากการขาดประโยชน์ในการใช้สอยพื้นที่ในที่ดินนั้น แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๒,๐๐๐ บาทต่อปี เป็นเวลา ๕ ปี รวมเป็นเงิน ๑๐,๐๐๐ บาท แต่โดยข้อเท็จจริงผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตั้งแต่ประมาณเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๗ (พ้นกำหนด ๕๐ วัน นับแต่แจ้งให้รู้ก่อน) จนถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘ (วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนเสาและสายไฟฟ้าแรงสูงออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี) ศาลเห็นว่าจำนวนเงิน ๑๐,๐๐๐ บาทที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องสมควรแก่การกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้แล้ว คำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง (คดีหมายเลขแดงที่ ๑๓๗๘/๒๕๔๘) :

ผู้ถูกฟ้องคดีซื้อระบบจำหน่ายไฟฟ้าหรือสายส่งไฟฟ้าที่พิพาทมาจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีปรับปรุงระบบไฟฟ้าตามแนวเขตเดินสายไฟฟ้าเดิม ย่อมไม่ถือว่าการปรับปรุงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เสื่อมค่าและมีราคาลดลง เฉพาะแต่การก่อสร้างเสาโครงเหล็กที่มีฐานเสาใหญ่กว่าเสาคอนกรีตอัดแรงเดิมเท่านั้นที่ต้องจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดิน ข้ออ้างเกี่ยวกับการทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมและการเกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ที่พักอาศัยหรือประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าวต้องมีหลักฐานที่ชัดเจน

ผู้ฟ้องคดี พันตำรวจเอก กิตติพงษ์ ทองสุภัทรกุล ที่ ๑ นางกนกพร ทองสุภัทรกุล
ที่ ๒ นางอารี ศรีสยาม ที่ ๓ และนางกาญจนา วนิชวัฒนะ ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีปักเสาไฟฟ้าลงในที่ดินและพาดสายไฟฟ้า ผ่านตามแนวเขตที่ดินทั้งสี่แปลงของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อาจได้รับอันตราย และทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เสื่อมค่าและมีราคาลดลงอย่างมาก ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ซื้อระบบจำหน่ายไฟฟ้าหรือสายส่งไฟฟ้าที่พิพาทมาจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน พร้อมทั้งรับโอนสิทธิในแนวเขตเดินสายไฟฟ้าข้างละ ๑๐ เมตร จากแนวกึ่งกลางของระบบสายส่ง ซึ่งกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการกระแสไฟฟ้าและส่งเสริมความมั่นคงของระบบไฟฟ้า ตลอดจนสนับสนุนนโยบายการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาคของรัฐบาล ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีประกาศลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๓ เรื่อง การปรับปรุงระบบไฟฟ้าช่วงระหว่างสถานีไฟฟ้าแรงสูง เชียงราย ๑ – สถานีไฟฟ้าแรงสูงฝาง จังหวัดเชียงราย โดยจะก่อสร้างปรับปรุงระบบไฟฟ้าจากระดับแรงดัน ๓๓ กิโลโวลต์ เป็นระดับแรงดัน ๑๑๕ กิโลโวลต์ ตามแนวเขตเดินสายไฟฟ้าเดิม ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงยอมจะทราบว่า บริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีเสาไฟฟ้าและสายไฟฟ้าพาดผ่านอยู่แล้ว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการดังกล่าวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจรับฟังได้ และข้อเท็จจริงยังรับฟังได้ว่า ระบบสายส่ง ๑๑๕ กิโลโวลต์ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับปรุงนั้น ได้ออกแบบไว้ให้ใช้แนวเขตเดินสายไฟฟ้าเดิม (ข้างละ ๑๐ เมตร) แต่จะมีการก่อสร้างเสาโครงเหล็กที่มีฐานเสาใหญ่กว่าเสาเดิมซึ่งเป็นเสาคอนกรีตอัดแรง จึงจำเป็นต้องใช้พื้นที่ในการก่อสร้างเสาโครงเหล็กมากขึ้นทำให้มีการรอนสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้จ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดิน ซึ่งใช้เป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้าเลขที่ ๑๒๐ เป็นเงิน ๘,๓๐๘ บาท และค่าทดแทนพืชล้มลุกและธัญชาติข้าวโพดเป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๐,๓๐๘ บาท และจ่ายค่าทดแทนการใช้ที่ดิน ซึ่งใช้เป็นที่ตั้งเสาไฟฟ้าเลขที่ ๑๒๑ เป็นเงิน ๘,๓๘๐ บาท อันเป็นการจ่ายค่าทดแทนให้อัตราร้อยละ ๑๐๐ ของราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ และตามพื้นที่ที่ได้ใช้งานจริง โดยไม่หักส่วนที่กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงานได้ชำระไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่จึงชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรมแล้ว

นอกจากนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ซื้อระบบสายส่งดังกล่าวมาจากกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน และปรับปรุงเป็นระบบ ๑๑๕ กิโลโวลต์ โดยใช้แนวเขตเดินสายไฟฟ้าเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมสวมสิทธิของกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้สิทธิครอบครองที่ดินทั้งสี่แปลงหลังจากปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ยอมจะทราบว่าในบริเวณที่ดินดังกล่าวมีเสาไฟฟ้าและสายไฟฟ้าพาดผ่านอยู่แล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมถูกรอนสิทธิและถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินบางประการตามที่กฎหมายกำหนด ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ที่ว่า การปรับปรุงไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เสื่อมค่าและมีราคาลดลง จึงไม่อาจรับฟังได้ และที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่อ้างว่าการเดินสายส่งไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดี

ดังกล่าวทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมและเกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ที่พักอาศัยหรือประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าวนั้น เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ไม่มีหลักฐานที่ชัดเจนเพื่อยืนยันสนับสนุนข้อกล่าวอ้างดังกล่าว นอกจากการอ้างข่าวในหนังสือพิมพ์เท่านั้น ในขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ชี้แจงว่าระบบสายส่ง ๑๑๕ กิโลโวลต์ มีแรงดันของกระแสไฟฟ้า ๒๒,๐๐๑ – ๓๓,๐๐๐ โวลต์ มีระยะความปลอดภัยของกระแสไฟฟ้าในสายตัวนำแต่ละเส้นที่ความห่าง ๔.๐๐ เมตร ตามมาตรฐานการติดตั้งทางไฟฟ้าสำหรับประเทศไทยของคณะกรรมการการวิชาการสาขาวิศวกรรมไฟฟ้าไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ค่าชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีจึงรับฟังได้ กรณีนี้จึงไม่มีกรณีที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แต่อย่างใด

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๔๘/๒๕๕๓) :

หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้าหรือใช้ตั้งเสาไฟฟ้า ค่าทดแทนการใช้ที่ดินที่อยู่นอกเขตทางเดินสายไฟฟ้าฯ และดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดี นายวิชัย วัฒนกุล

ผู้ถูกฟ้องคดี การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ มิได้กำหนดรายละเอียดของหลักเกณฑ์หรือวิธีการที่จะนำมาใช้ในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไว้เหมือนอย่างมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) จึงชอบที่จะนำหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดและจ่ายเงินค่าทดแทนที่เป็นธรรมตามที่กำหนดในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการกำหนดค่าทดแทนการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าและตั้งเสาไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดอุดรธานี ได้กำหนดหลักเกณฑ์โดยให้จ่ายค่าทดแทนที่ดินที่ตั้งเสาไฟฟ้าร้อยละ ๑๐๐ และที่บ้านร้อยละ ๙๐ ของราคาตามบัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ฯ ที่ประกาศใช้ในที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๒ และกำหนดความหมายที่บ้านหมายถึง ที่ดินจัดสรรเพื่อปลูกสร้างอาคารบ้านเรือนที่ผู้จัดสรรได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินจากทางราชการ รวมทั้งได้ดำเนินการปรับปรุงที่ดิน เช่น ทำถนน หรือถมที่ดิน

เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยก่อนมีการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ และหมายถึงที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเนื้อที่ไม่เกิน ๑ ไร่ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้า จำนวน ๗ แปลง ซึ่งได้มีการแบ่งหักที่ดินไว้เป็นทางสาธารณะและมีการถมดินเป็นทางสาธารณะเพื่อเข้าถึงที่ดินแต่ละแปลงก่อนการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้แบ่งแยกที่ดินดังกล่าวโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งขายที่ดินเป็นแปลงย่อยประกอบกับเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานีได้ชี้แจงว่า ที่ดินทั้งเจ็ดแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินอยู่อาศัยในหมู่ที่ ๑ หมู่ที่ ๓ และหมู่ที่ ๘ ติดทาง - ซอย ตามข้อ ๑๗ ของตารางเปรียบเทียบราคาประเมินเดิมและราคาประเมินใหม่ สุขาภิบาล/เทศบาลตำบลบ้านจั่น ตำบลบ้านจั่น อำเภอเมืองอุดรธานี จังหวัดอุดรธานี และมีราคาประเมินทุนทรัพย์ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตารางวาละ ๗๕๐ บาท หรือไร่ละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท ทุกแปลงที่ดินทั้งเจ็ดแปลงของผู้ฟ้องคดีที่อยู่ในเขตเดินสายไฟดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นที่ดินประเภทที่บ้านตามความหมายที่คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินจังหวัดอุดรธานีฯ กำหนด ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้า ร้อยละ ๙๐ ของราคาไร่ละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท และค่าทดแทนที่ดินที่ใช้ตั้งเสาไฟฟ้าร้อยละ ๑๐๐ ของราคาไร่ละ ๓๐๐,๐๐๐ บาท การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดค่าทดแทนที่ดินให้ร้อยละ ๙๐ ของราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท และค่าทดแทนที่ดินที่ใช้ตั้งเสาไฟฟ้าร้อยละ ๑๐๐ ของราคาไร่ละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่ถูกต้องและเป็นธรรม

สำหรับค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือนอกเขตทางเดินสายไฟฟ้า นั้นเมื่อข้อเท็จจริงมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ฟ้องคดีได้แบ่งแยกที่ดินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งขายที่ดินเป็นแปลงย่อยและมีวัตถุประสงค์ใช้ประโยชน์เป็นที่บ้าน การที่ที่ดินบางส่วนอยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้า สายส่ง ๑๑๕ กิโลโวลต์ อุดรธานี ๒ - หนองบัวลำภู ย่อมก่อความเสียหายแก่ที่ดินส่วนที่เหลือของผู้ฟ้องคดี ที่ไม่อาจใช้ในการก่อสร้างบ้านได้ ในกรณีเช่นนี้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือที่ได้รับ ความเสียหายตามความเป็นธรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย โดยต้องพิจารณาตามความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเป็นรายแปลง แม้ที่ดินบางแปลงที่จะมีพื้นที่พอสมควร แต่สายไฟฟ้าได้ผ่านด้านที่ติดทางสาธารณะทั้งหมด การใช้ประโยชน์เป็นที่บ้านย่อมเสื่อมความสะดวกและไม่เหมาะสม จึงถือได้ว่าการใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า หรือการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อความเสียหายแก่ที่ดินส่วนที่อยู่นอกเขตเดินสายไฟฟ้าดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือนอกเขต

เดินสายไฟฟ้าเท่ากับที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้า เมื่อที่ดินส่วนที่เหลือดังกล่าว มีเนื้อที่รวมจำนวน ๓๘๔ ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจำนวน ๒๕๙,๒๐๐ บาท

มาตรา ๓๐ ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า ในกรณีที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้น ให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ นับแต่วันที่ต้องมีการจ่ายวางหรือฝากเงินค่าทดแทนนั้น แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะใช้บังคับโดยตรงกับกรณีที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระเงินค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้าหรือใช้ตั้งเสาไฟฟ้าเพิ่มขึ้น แต่ก็อาจนำมาใช้บังคับกับกรณีที่ศาลวินิจฉัยให้ชำระค่าทดแทนที่ดินส่วนที่เหลือนอกเขตเดินสายไฟฟ้าที่ได้รับความเสียหายได้ในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้า ที่ดินที่ใช้ตั้งเสาไฟฟ้า และที่ดินส่วนที่เหลือนอกเขตเดินสายไฟฟ้าตามบทบัญญัติดังกล่าว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันขอแก้ไขคำฟ้องตามคำร้องลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๔ อันเป็นเวลาภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำเงินค่าทดแทนที่ดินที่อยู่ในเขตเดินสายไฟฟ้าไปฝากไว้กับธนาคารออมสิน เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จึงกำหนดให้ตามคำขอ

(๔) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๕๔/๒๕๔๔ : ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีเรื่องกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้าที่ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับเขตที่ดินที่สายส่งไฟฟ้าพาดผ่านเป็นตำบลและแขวง ย่อมเป็นคำสั่งที่มีข้อความหรือความหมายไม่ชัดเจนเพียงพอให้เข้าใจได้ว่า สิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกกระทบกระเทือนหรือไม่ และจะได้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอย่างไร

ผู้ฟ้องคดี นางสาววรารมณี ปานประสงค์ ที่ ๑ และนางสาวสุรรัตน์ คงอำ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) เรื่องกำหนดเขตเดินสายไฟฟ้า “สายส่งไฟฟ้า ๕๐๐ กิโลโวลต์ ปลวกแดง – จุดเชื่อมสายส่ง ๕๐๐ กิโลโวลต์ หนองจอก – วังน้อย แนวที่ ๒ ” มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยได้ปิดประกาศไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัด ที่ว่าการอำเภอท้องที่ และที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ แต่มิได้แจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครอง

ทรัพย์สินที่อยู่ในเขตส่งไฟฟ้าพาดผ่านทราบด้วย เมื่อประกาศดังกล่าวระบุเขตที่ดินที่สายส่งไฟฟ้าพาดผ่านเป็นตำบลและแขวง จึงเป็นการยากที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะทราบได้ว่าที่ดินทรัพย์สินของตนอยู่ในเขตสายส่งไฟฟ้าพาดผ่านหรือไม่ และอย่างน้อยเพียงใด ประกาศดังกล่าวในส่วนของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นคำสั่งที่มีข้อความหรือความหมายที่ไม่ชัดเจนเพียงพอให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าใจได้ว่า สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรือไม่ และจะได้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีอย่างไร ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทราบประกาศดังกล่าวแล้ว เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๐ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ในเขตเดินสายส่งไฟฟ้าเพื่อจะสำรวจและจ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินที่อยู่ในเขตสายส่งไฟฟ้าพาดผ่านตามลำดับ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้ส่งหนังสือดังกล่าวถึงผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) ในวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๐ แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับเมื่อใดแต่ก็พึงอนุมานได้ว่าตามประเพณีปกติการส่งไปรษณีย์ด่วนพิเศษ (EMS) ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะได้รับไม่เกิน ๓ วัน นับแต่วันส่ง คือ ไม่เกินวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงรู้ว่าสิทธิของตนถูกระทบกระเทือนจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีในวันดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ในวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จึงเป็นการอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวัน ตามมาตรา ๒๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ อันเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีทั้งสองย่อมเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาเนื้อหาแห่งคำอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

(๕) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๖๒/๒๕๕๒) :

ผู้ที่จะมีสิทธิขอให้ต่อมิเตอร์กลับคือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ได้ร้องขอให้มีการตัดฟกมิเตอร์ไว้เป็นการชั่วคราว (เจ้าของบ้านเช่า) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการต่อมิเตอร์และจ่ายกระแสไฟฟ้าตามคำขอของผู้ฟ้องคดี (ภรรยาของผู้เช่าบ้านที่สัญญาเช่าสิ้นสุดอายุลงแล้ว และไม่ได้มีการต่ออายุสัญญาเช่าหรือทำสัญญาเช่าใหม่ รวมทั้งเจ้าของบ้านเช่าได้แจ้ง

ให้ออกจากบ้านเช่าแล้ว) จึงไม่ใช้การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดี นางสำเภา พิสิก

ผู้ถูกฟ้องคดี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ ๑ และผู้จัดการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัด
กำแพงเพชร ที่ ๒

การผลิต จัดให้ได้มา จัดส่งและจำหน่ายพลังงานไฟฟ้าเป็นกิจการบริการสาธารณะซึ่งต้องจัดทำให้มีความต่อเนื่องไม่หยุดชะงัก ต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ และต้องให้บริการแก่ประชาชนผู้ขอใช้บริการอย่างเสมอภาค ระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ว่าด้วยการใช้ไฟฟ้าและบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๓๔ และคำสั่งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ อ. ๕/๒๕๓๑ เรื่อง อัตราค่าธรรมเนียมการใช้ไฟฟ้าและค่าบริการ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๓๑ ไม่มีข้อความในข้อใดหรือตอนใดขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมายปกครองทั่วไปดังกล่าว หรือขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ เมื่อข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าผู้ขอใช้ไฟฟ้าและผู้ใช้ไฟฟ้าของบ้านหลังที่ขอตัดฝักมิเตอร์เป็นการชั่วคราวคือเจ้าของบ้าน (นายเสริม สนิทมาก) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตัดฝักมิเตอร์ไฟฟ้าตามคำขอของนายเสริม โดยมีได้สอบสวนนายเสริมให้ได้ว่ามีความจำเป็นอย่างไรที่จะต้องเลิกใช้ไฟฟ้าบ้านหลังดังกล่าวก่อน จึงไม่เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับสัญญาเช่าระหว่างนายเสริมและนายสาคร สามีของผู้ฟ้องคดีสันอายุลงแล้ว และนายเสริมไม่ได้ต่ออายุสัญญาเช่าหรือทำสัญญาเช่าใหม่ แต่ได้แจ้งให้ออกจากบ้านเช่าทันทีเมื่อนายสาครและผู้ฟ้องคดียังคงครอบครองบ้านเช่าอยู่ต่อไป นายเสริมก็ไม่มีหน้าที่อย่างใดที่ต้องจัดให้บ้านเช่ามีไฟฟ้า น้ำประปา หรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่นใด การที่นายเสริมยื่นคำขอตัดฝักมิเตอร์ไฟฟ้าบ้านหลังดังกล่าวจึงไม่เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตัดฝักมิเตอร์ไฟฟ้าตามคำขอของนายเสริมก็ไม่อาจถือว่าเป็นการสนับสนุนให้นายเสริมใช้สิทธิโดยไม่สุจริต กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอื่นใด ผู้ที่จะมีสิทธิขอให้ต่อมิเตอร์กลับคือผู้ใช้ไฟฟ้าที่ได้ร้องขอให้มีการตัดฝักมิเตอร์ไว้เป็นการชั่วคราว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ดำเนินการต่อมิเตอร์และจ่ายกระแสไฟฟ้าตามมิเตอร์ดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอ จึงไม่ใช้การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีเช่นกัน

(๖) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๙๗/๒๕๕๓) : การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจออกแบบและปักเสาขนาด ๒๒ เมตร จำนวน ๑ ต้น (คู่)

บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี มีผลทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแวดล้อมด้วยเสาไฟฟ้าและสายไฟฟ้าแรงสูง ย่อมเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ใช้ดุลพินิจเพียงเท่าที่จำเป็น แต่เป็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น และย่อมเล็งเห็นได้ว่าอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินกว่าที่จะควรคิดหรือคาดหมายในการใช้ที่ดินตามปกติ และแม้ว่าการย้ายเสาไฟฟ้างกล่าวจะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มบ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังสามารถดำเนินการให้บริการสาธารณูปโภคได้ต่อไป ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบย้ายเสาไฟฟ้าขนาด ๒๒ เมตร จำนวน ๒ ต้น (๑ ต้น (คู่)) และอุปกรณ์ประกอบติดตั้งกับเสาไฟฟ้างกล่าวออกให้พ้นบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดี นายจุมพล จันทรัตน์เจริญ

ผู้ถูกฟ้องคดี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ดุลพินิจออกแบบและปักเสาขนาด ๒๒ เมตร จำนวน ๑ ต้น (คู่) บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี แม้จะปักอยู่ในเขตทางหลวงแต่ก็มีผลกระทบต่อสิทธิและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ จากข้อเท็จจริงและพยานเอกสารน่าเชื่อว่าผู้ถูกฟ้องคดีสามารถออกแบบก่อสร้างกำหนดตำแหน่งและปักเสาคอนกรีต หนา ๒๒ เมตร จำนวน ๔ ต้น ในบริเวณหน้าที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเขตทางหลวงได้เช่นเดียวกับสถานีไฟฟ้าบางปะอิน พัทยา และหนองมนได้ อีกทั้งด้านทิศเหนือของที่ดินของผู้ฟ้องคดีก็เป็นที่ดินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่มีสถานีไฟฟ้าตั้งอยู่ และทิศตะวันตกก็มีสถานีไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดี การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี แวดล้อมด้วยเสาไฟฟ้าและสายไฟฟ้าแรงสูง การใช้ดุลพินิจดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เป็นการใช้ดุลพินิจเพียงเท่าที่จำเป็น แต่เป็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำเช่นนั้นย่อมเล็งเห็นได้ว่าอาจทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย หรือเดือดร้อนเกินกว่าที่จะควรคิดหรือคาดหมายในการใช้ที่ดินตามปกติ เนื่องจากมีเสาและ สายไฟฟ้าแรงสูงแวดล้อมที่ดินของผู้ฟ้องคดีรอบด้าน เช่น ที่ผู้ฟ้องคดีถูกบอกเลิกสัญญา จะซื้อจะขายที่ดินจากนาย ข. การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีกด้วย และยังถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นอันเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ปักเสาไฟฟ้างกล่าวเสร็จแล้วก่อนฟ้องคดีนี้ และผู้ถูกฟ้องคดีเคยย้ายเสาไฟฟ้าต้นนี้มาแล้วครั้งหนึ่ง ตามข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่ามีค่าใช้จ่ายเพิ่มเป็นเงิน ๙๘๗,๗๖๕.๔๒ บาท แต่เมื่อที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดียังสามารถปลูกเสไฟฟ้าดังกล่าวได้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายเพิ่มในการย้ายเสไฟฟ้าดังกล่าวบ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังคงสามารถดำเนินการให้บริการสาธารณูปโภคจากสถานีไฟฟ้าอ่างทอง ๑ ได้ต่อไป ไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบย้ายเสไฟฟ้าขนาด ๒๒ เมตร จำนวน ๒ ต้น และอุปกรณ์ประกอบติดตั้งกับเสไฟฟ้าดังกล่าว ฯลฯ ออกให้พ้นบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๗๑/๒๕๕๑)

ผู้ฟ้องคดี นายไฉน เดชวิเศษ ที่ ๑ นางสุนันทา เดชวิเศษ ที่ ๒ นายเสริมพล เบื้องสูง ที่ ๓ และนางแสงเพ็ญ เบื้องสูง ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี กรมโรงงานอุตสาหกรรม ที่ ๑ และกรุงเทพมหานคร ที่ ๒

สถานีไฟฟ้าย่อยคันทายาว เป็นสถานีย่อยที่รับพลังงานไฟฟ้าระบบแรงดัน ๑๑๕ กิโลโวลต์ จากสายส่งไฟฟ้าแรงสูง โดยจ่ายผ่านสวิตช์เกียร์ ๑๑๕ กิโลโวลต์ และจะไหลผ่านสายเคเบิลแรงสูงเข้าขดลวดด้านแรงสูงของหม้อแปลงไฟฟ้าเพื่อลดแรงดันลงเหลือ ๒๔ กิโลโวลต์ การปรับลดแรงดันของหม้อแปลงไฟฟ้าไม่ต้องใช้แรงงานคนหรือเครื่องจักรมาช่วย แต่สามารถปรับลดแรงดันได้ด้วยการเหนี่ยวนำของสนามแม่เหล็กไฟฟ้าซึ่งเป็นไปตามกฎธรรมชาติ ทั้งกระบวนการจ่ายไฟฟ้าภายในสถานีย่อยไม่มีการทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ และในการรับ - จ่ายไฟฟ้าภายในสถานีย่อยไม่มีการใช้เครื่องจักรเป็นตัวขับเคลื่อนแต่อย่างใด พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้สวิตช์เกียร์ตัดตอนไฟฟ้าอัตโนมัติมีการใช้มอเตอร์กระแสตรงขนาดเล็ก สำหรับไขลานสวิตช์ตัดตอนไฟฟ้าอัตโนมัติ แต่มอเตอร์ดังกล่าวก็เป็นเพียงส่วนประกอบของอุปกรณ์ป้องกันความปลอดภัยเพื่อตัดไฟฟ้าออกเมื่อเกิดภาวะผิดปกติกรณีไฟฟ้าลัดวงจรเท่านั้น ไม่ได้ใช้สำหรับ ทำ ผลิต ประกอบ บรรจุ ซ่อม ซ่อมบำรุง ทดสอบ ปรับปรุง แปรสภาพ ลำเลียง เก็บรักษา หรือทำลายสิ่งใด ๆ ประกอบกับสถานีไฟฟ้าย่อยดังกล่าว มีคนงานประจำเพียง ๒ คน อีกทั้งหน้าที่หลักของสถานีไฟฟ้าย่อยมีหม้อแปลงไฟฟ้าทำหน้าที่ลดแรงดันไฟฟ้าส่งกระแสไฟฟ้าไปยังหม้อแปลงที่ติดตั้งตามเสไฟฟ้าซึ่งทำหน้าที่ลักษณะเดียวกัน คือลดแรงดันลงเพื่อให้เหมาะสมกับการใช้ไฟฟ้าตามอาคารบ้านเรือนหรือสถานที่ใช้ไฟฟ้าทั่วไป กรณีไม่ถือว่าเป็นการแปรสภาพตามคำนิยามคำว่า “ประกอบกิจการโรงงาน” ด้วยเหตุนี้สถานีไฟฟ้าย่อยคันทายาวจึงไม่ถือเป็นโรงงานตามมาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. โรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และไม่เป็นโรงงานลำดับที่ ๘๘ ตามบัญชีท้ายกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว

๕. คดีปกครองเกี่ยวกับแร่อื่นๆ

๕.๑ คำพิพากษาและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดี

(๑) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ พ.๔๐/๒๕๕๓) :

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๒ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดี นายชาญวิทย์ ช่างษ์

ผู้ถูกฟ้องคดี คณะรัฐมนตรี

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะรัฐมนตรี) ได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๒ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ บังคับใช้กับการรับช่วงการทำเหมือง การเลิกรับช่วงการทำเหมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎที่ออกโดยผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๒ฯ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๒๒ เป็นต้นไป จากคำฟ้องไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรจะได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับกฎกระทรวงดังกล่าวตั้งแต่เมื่อใด แต่อย่างช้าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรจะได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเกี่ยวกับกฎกระทรวงในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้มอบให้ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ท. และบริษัท น. เป็นผู้รับช่วงการทำเหมืองตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการออกใบอนุญาตรับช่วงการทำเหมืองแร่และเลิกรับช่วงการทำเหมืองตามกฎกระทรวงดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องยื่นฟ้องคดีเกี่ยวกับกฎกระทรวงดังกล่าวภายในวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๒ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดขอให้เพิกถอนกฎกระทรวงฯ ในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่อยู่หรือควรอยู่ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๒) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗/๒๕๕๓ : ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาต่อศาลปกครองสูงสุดได้ (ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาเนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีอำนาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมาย และหากไม่ชำระผู้ฟ้องคดีก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยมิต้องฟ้องขอให้ศาลออกคำสั่ง)

ผู้ฟ้องคดี กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
ผู้ถูกฟ้องคดี ห้างหุ้นส่วนจำกัด สระบุรีเขาใหญ่ ที่ ๑ นายยุทธนา บุญสุภา ที่ ๒
 นายสมศักดิ์ ตันตริรักษาชัย ที่ ๓ และนายปรียะพงษ์ เอี่ยมแสงชัยรัตน์
 ที่ ๔

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดี (กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่) มีอำนาจเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าภาคหลวงแร่ตามมาตรา ๑๐๔ แห่ง พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ หากไม่ชำระผู้ฟ้องคดีก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๖ และมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมิต้องฟ้องขอให้ศาลออกคำสั่งแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ส่งรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเป็นกรณีที่ศาลได้พิจารณาเกี่ยวกับอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลหรือเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด คำสั่งข้างต้นจึงไม่มีผลกระทบหรือทำให้เกิดผลได้เสียต่อสิทธิตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวโดยอ้างว่าการที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาจะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต้องชำระค่าภาคหลวงแร่หรือถูกบังคับตามมาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีสิทธิโต้แย้งและไม่เป็นธรรมนั้น ก็เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชอบที่จะฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือสั่งห้ามการกระทำของผู้ฟ้องคดีนั้นได้ตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียที่มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาในคดีนี้ต่อศาลปกครองสูงสุดตามข้อ ๔๙/๑ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ พ.๗/๒๕๕๐) :

การฟ้องขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินฯ ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด แต่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีฐานละเมิดเนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่กั้นที่ดินประทานบัตรเหมืองแร่ฯ ของผู้ฟ้องคดีออกจากเขตพระราชกฤษฎีกาเป็นคดีที่ต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ผู้ฟ้องคดี ห้างหุ้นส่วนจำกัดสินแร่พะโต๊ะ

ผู้ถูกฟ้องคดี คณะรัฐมนตรี ที่ ๑ และนายกรัฐมนตรี ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าละแม ป่าพะโต๊ะ ป่าบังหวานฯ ให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากออกทับที่ดินประทานบัตรเหมืองแร่และที่ดิน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทกันในคดีนี้ คือ วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ว่าพื้นที่ประทานบัตรเหมืองแร่ทั้ง ๓ แปลงของผู้ฟ้องคดีถูกพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทกำหนดให้อยู่ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า คือ อย่างช้าที่สุดผู้ฟ้องคดีควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เมื่อผู้ฟ้องคดีมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ขอให้ทางราชการกั้นเขตพื้นที่ประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีออกจากเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๔๙ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนด ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ส่วนประเด็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีฐานละเมิดเนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่กั้นที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกจากเขตพระราชกฤษฎีกาฉบับพิพาทเป็นคดีที่ต้องฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

(๔) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๙๑/๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดี นายไพพัน เครือแก้ว ณ ลำพูน

ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี

คำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเป็นคำสั่งทางปกครองตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตต่ออายุประทานบัตรการทำเหมืองแร่

ต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดเพชรบุรี แต่มีประชาชนในพื้นที่ร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และต่อผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี) ขอให้มีการทบทวนการอนุญาตต่ออายุประทานบัตรและขอให้จัดทำประชาพิจารณ์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดำเนินการเพื่อให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนการจัดประชุมต่างๆ เพื่อยุติข้อขัดแย้งระหว่างผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการกับประชาชนในพื้นที่และมีหนังสือแจ้งอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ให้ทราบถึงการดำเนินการดังกล่าว เป็นการดำเนินการเพื่อประกอบการพิจารณาออกคำสั่งของผู้มีอำนาจ อันเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน จึงยังไม่กระทบสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ แจ้งว่ามีราษฎรร้องเรียนให้ทำประชาพิจารณ์ใหม่และผู้ถูกฟ้องคดีเห็นสมควรให้มีการดำเนินการใหม่นั้น เป็นการดำเนินการในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ซึ่งหากผู้มีอำนาจในการต่ออายุประทานบัตรเห็นว่าผู้ฟ้องคดีดำเนินการยื่นคำขอต่ออายุประทานบัตรถูกต้องตามกฎหมายก็สามารถสั่งอนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรได้โดยไม่ต้องรับฟังความเห็นจากผู้ถูกฟ้องคดี และไม่ปรากฏว่าการที่ผู้มีอำนาจในการต่ออายุประทานบัตรยังไม่อนุญาตให้ต่ออายุประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากรอผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนจากผู้ถูกฟ้องคดี หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการละเลยต่อหน้าที่เพื่อที่จะไม่ให้ผู้มีอำนาจมีโอกาสออกคำสั่งทางปกครองนั้น เห็นว่า การดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นการกระทำในฐานะผู้กำกับและดูแลพื้นที่ที่ต่ออายุประทานบัตรเท่านั้น กรณีจึงมิใช่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ

(๕) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๓๙/๒๕๕๐

ผู้ฟ้องคดี	ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี
ผู้ถูกฟ้องคดี	บริษัท ทรัพย์ศิลาอุตสาหกรรม จำกัด

การใช้อำนาจตามมาตรา ๑๐๔ แห่ง พ.ร.บ. แร่ พ.ศ.๒๕๑๐ เรียกให้ผู้ถือประทานบัตรจ่ายค่าภาคหลวงแร่ที่ค้างชำระเป็นการออกคำสั่งทางปกครองให้ใช้เงินซึ่งหากว่าผู้รับอนุญาตปิดปลั้วไปยอมชำระก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา ๕๗ แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอให้ชำระค่าภาคหลวงที่ค้างชำระดังกล่าว จึงมีใช้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๖) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๓/๒๕๔๙

ผู้ฟ้องคดี นางศรีสมล คำยา

ผู้ถูกฟ้องคดี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑ สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน จังหวัดชลบุรี ที่ ๒ และนายกรัษฎมนตรี ที่ ๓

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออก พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลเกษตรสุวรรณ ตำบลพลวงทอง ตำบลบ่อทอง ตำบลธาตุทอง อำเภอบ่อทองและตำบลคลองพลู อำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ ทับพื้นที่ประทานบัตรทำเหมืองแร่ของผู้ฟ้องคดีในขณะที่ยังอยู่ในอายุสัมปทาน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อที่ดินสัมปทานของผู้ฟ้องคดีตามประทานบัตรไม่อยู่ในพื้นที่ที่จัดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินฯตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว และหากแม้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินฯก็ตาม แต่ก็มีระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เรื่อง การให้ความยินยอมในการนำทรัพยากรธรรมชาติในเขตปฏิรูปที่ดินไปใช้ประโยชน์ตามกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้สิทธิผู้รับประทานบัตรที่ยื่นคำขอใช้พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ยื่นคำขอใช้พื้นที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถอ้างได้ว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออก พ.ร.ฎ. กำหนดเขตที่ดินฯ ทับพื้นที่ประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีเพื่อที่จะฟ้องศาลปกครองได้

๕.๒ คำพิพากษาและคำสั่งเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองกลาง (คดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๘๔/๒๕๕๐) : ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอประทานบัตร มีผู้คัดค้านว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์และเป็นป่านุรักษ์ของหมู่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดถึง ๔ ปีเศษนับแต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ผู้ฟ้องคดี พันตำรวจเอก ศักดิ์ธีรพี ไพเมือง

ผู้ถูกฟ้องคดี กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอประทานบัตรต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดขอนแก่น เพื่อขอรับประทานบัตรทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรมชนิดหินปูนเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้างบริเวณภูเก้าแลบ ผู้ถูกฟ้องคดีได้สอบถามราษฎรในพื้นที่และสภาตำบลปรากฏว่ามีราษฎรจำนวน ๑๕ ราย และคณะกรรมการหมู่บ้านคัดค้านคำขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ของผู้ฟ้องคดี โดยเห็นว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ซึ่งราษฎรเคารพสักการบูชาและเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ของหมู่บ้าน และมีมติเป็นเอกฉันท์คัดค้านการขอประทานบัตรของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้อธิบายผลการพิจารณาแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีเร่งทำการพิจารณาคำขอประทานบัตร ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่าโดยปกติการดำเนินการอนุญาตประทานบัตรของหน่วยงานต่างๆ จะมีระยะเวลาครบถ้วนแล้วไม่เกิน ๓๐ วัน โดยไม่นับรวมระยะเวลาดำเนินการจัดทำข้อมูลและเอกสารของผู้ยื่นคำขอ เมื่อปรากฏว่า อ.บ.ต.ไม่เห็นชอบด้วยกับการขอประทานบัตรเหมืองแร่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่กระทำการใดๆ ในทางใดทางหนึ่ง หรือเร่งรัดการดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทำให้ระยะเวลาล่วงมาถึง ๔ ปีเศษ นับแต่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขอประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีตามคำขอที่ ๒/๒๕๔๓ ให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ดีถึงที่สุด

๕.๓ คำพิพากษาและคำสั่งเกี่ยวกับเนื้อหาของคดี

(๑) คำพิพากษาศาลปกครองระยอง (คดีหมายเลขแดงที่ ๗๕/๒๕๕๑) :

การกำหนดค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความเห็นชอบ EIA โดยไม่ชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเปิดทำเหมืองได้ตามประทานบัตร

ผู้ฟ้องคดี ห้างหุ้นส่วนจำกัด หายุกิตติชัย

ผู้ถูกฟ้องคดี กรมศิลปากร ที่ ๑ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ที่ ๒ และอธิบดีกรมศิลปากร ที่ ๓

ผู้ฟ้องคดีได้รับประทานบัตรให้ทำเหมืองแร่หินปูนเพื่ออุตสาหกรรมก่อสร้าง เนื้อที่ ๖๐ ไร่เศษ มีอายุ ๑๐ ปี นับแต่วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ

หยุดการทำเหมืองแร่ ๑ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๑ เนื่องจากประสบปัญหาเศรษฐกิจ ต่อมาผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ ขอเปิดการทำเหมืองต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พนักงานเจ้าหน้าที่มีความเห็นว่า สภาพทั่วไปมีความแตกต่างจากแผนการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ผู้ฟ้องคดีเสนอพร้อมกับการยื่นขอประทานบัตรเมื่อปี ๒๕๓๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำความเข้าใจความตกลงกับราษฎรในพื้นที่รัศมี ๓๐๐ เมตร จากแนวเขตประทานบัตร ทำความตกลงกับ อบต. ในพื้นที่ และให้จัดทำแผนงานการป้องกันและแก้ไขผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต่อมา มีราษฎรยื่นคัดค้านไม่ให้มีการสร้างโรงงานเหมืองแร่และคัดค้านว่าการลงมติของสภา อบต. ที่ให้สร้างโรงงานได้ไม่ชอบ รวมทั้งได้ยื่นคัดค้านต่อปลัดอำเภอหัวหน้ากิ่ง อ.เขาชะเมา จ.ระยอง ซึ่งต่อมาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาปัญหาในด้านวิศวกรรมและสิ่งแวดล้อม และได้สรุปปัญหาที่พบคือเรื่องน้ำ ฝุ่นละออง และโบราณวัตถุ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีหนังสือแจ้งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดทำเหมือง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือแจ้งยืนยันว่าเขตสัมปทานของผู้ฟ้องคดีเป็นเขตโบราณสถาน ไม่ควรมีการให้สัมปทานเพื่อทำเหมืองหินอุตสาหกรรม

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า จากรายงานเบื้องต้นการสำรวจเขาชะอางกลางทุ่งได้พบหลักฐานทางโบราณคดีได้แก่เศษภาชนะดินเผาแบบสมัยก่อนประวัติศาสตร์และชิ้นส่วนเครื่องถ้วยจีนในถ้ำ จึงเป็นสถานที่ที่เป็นแหล่งโบราณคดีและประวัติศาสตร์ซึ่งอยู่ในความหมายของโบราณสถานตามบทนิยามใน มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเข้าทำเหมืองแร่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและมีได้เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีส่วนในกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดการทำเหมืองตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ นั้น เห็นว่า ไม่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดการทำเหมืองหรือไม่ก็ตาม ผู้ฟ้องคดียังไม่สามารถเข้าทำเหมืองในพื้นที่ประทานบัตรได้เนื่องจากจะต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ เสียก่อน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อาจเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีได้ สำหรับกรณีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ EIA ของผู้ฟ้องคดีโดยคณะกรรมการซึ่งมีผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยได้ให้ความเห็นชอบและนำไปสู่การออกประทานบัตรให้กับผู้ฟ้องคดี แต่ต่อมาภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ทำการสำรวจพื้นที่และ

พบว่าแหล่งโบราณคดีซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าดำเนินการทำเหมืองตามที่ได้รับประทานบัตรได้ จึงเห็นว่าหากผู้แทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ หรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เอง ซึ่งมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แทนของตนได้ใช้ความรอบคอบในการพิจารณา EIA ของผู้ฟ้องคดีย่อมต้องมีข้อมูลจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ การปรากฏในภายหลังว่าเป็นแหล่งโบราณคดีทำให้ไม่อาจเปิดทำเหมืองได้จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย คือ ค่าก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้าง เครื่องกำเนิดไฟฟ้าและค่าธรรมเนียมตอบแทนรัฐในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึง ๒๕๔๗ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๒,๖๐๐,๘๕๐.๕๒ บาท จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ของต้นเงิน นับถัดจากวันฟ้องจนถึงวันชำระเสร็จ โดยให้ชำระให้เสร็จสิ้นภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

(๒) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๓๓๓/๒๕๔๙) : การใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการเหมืองแร่ โครงการสำรวจและหรือผลิตก๊าซปิโตรเลียม ในการพิจารณาไม่เห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและการพิจารณามีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรตามคำขอ

ผู้ฟ้องคดี นายสมพิศ มีแสง

ผู้ถูกฟ้องคดี กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กรมทรัพยากรธรณี เดิม) ที่ ๑ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เดิม) ที่ ๒ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๓

ตามรายงานจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติ บริเวณเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ระบุว่า พื้นที่บริเวณเขาคมน้อยที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรอยู่ลุ่มแม่น้ำชั้นที่ ๑ ปี เป็นพื้นที่สงวนที่มีความสำคัญสูงในการจัดการอนุรักษ์ มีความสำคัญต่อระบบนิเวศวิทยาของเกาะ หากได้รับผลกระทบกระเทือนจากการใช้ประโยชน์จะส่งผลเสียหายอย่างรุนแรงต่อระบบนิเวศวิทยาซึ่งเกี่ยวพันไปถึงการเกษตรการใช้น้ำ และการท่องเที่ยวของเกาะสมุย และบริเวณดังกล่าวมีความสำคัญต่อโครงสร้างการยึดเกาะของชายฝั่งเป็นระบบนิเวศหลายระบบที่อยู่ติดกัน มีความสลับซับซ้อนเหมาะสมเป็นแหล่งศึกษาวิจัย

มีความสำคัญเป็นพื้นฐานต่อการดำรงชีวิตแบบยั่งยืนของชาวประมง โดยได้กำหนดพื้นที่สงวนภูเขา กรณีที่มีการทำเหมืองหินบริเวณภูเขาด้านใต้ควรพิจารณายกเลิกโดยไม่ต่อสัมปทานเมื่อหมดอายุเนื่องจากการระเบิดหินมีผลกระทบต่อบรรยากาศการท่องเที่ยวและผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม ทั้งสามารถขนส่งหินจากแผ่นดินใหญ่เข้ามาได้ไม่จำเป็นต้องมีการทำเหมืองหินอีกต่อไป นอกจากนี้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒๕๑ (พ.ศ. ๒๕๓๘) ออกตามความใน พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ที่ดินบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการโรงงานทุกประเภท ย่อมเห็นได้ว่าบริเวณพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดียื่นขอประทานบัตรไม่อาจจะจัดให้มีการทำเหมืองหิน เมื่อคณะกรรมการอนุกรรมการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติและศิลปกรรมเสนอความเห็นที่ไม่สมควรให้มีการทำเหมืองหินในบริเวณเกาะสมุยต่อคณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านโครงการเหมืองแร่ โครงการสำรวจและหรือผลิตก๊าซปิโตรเลียม แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบพื้นที่บริเวณที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตรแล้วเห็นว่าเหมาะสมที่จะทำเหมืองหิน และตามรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบของการทำเหมืองหินและพยายามวางมาตรการป้องกันเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้วก็ตาม แต่การทำเหมืองหินในบริเวณดังกล่าวอย่างน้อยที่สุดย่อมสูญเสียพื้นที่ที่เป็นภูเขาไปอย่างถาวร ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะส่งผลกระทบต่อสภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุยตามข้อมูลในการจัดทำแผนการจัดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมธรรมชาติบริเวณเกาะสมุย เมื่อคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการทำเหมืองดังกล่าว ซึ่งมีเพียงทำให้หินที่ใช้ในการอุตสาหกรรมก่อสร้างบนเกาะสมุยหาได้ง่ายและมีราคาถูกลงแล้ว ย่อมไม่อาจเทียบได้กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สภาพสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย ดังนั้นการที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการฯ มีมติไม่เห็นชอบกับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ผู้ฟ้องคดีขอประทานบัตร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยเหตุผลและเป็นการชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นเดียวกัน

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ พ.๒๑/๒๕๕๙) :

แม้พื้นที่ตาม พรฎ. กำหนดเขตที่ดินในท้องที่ฯ ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ จะทับพื้นที่ตั้งเหมืองตามประทานบัตรของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ก็ไม่กระทบถึงความชอบด้วยกฎหมายของ พรฎ. ดังกล่าว

ผู้ฟ้องคดี นางสาวศรีสมล คำยา

ผู้ถูกฟ้องคดี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑ สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน
จังหวัดชลบุรี ที่ ๒ และนายกรัฐมนตรี ที่ ๓

ปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคดีว่า ที่ดินสัมปทานของผู้ฟ้องคดี
ตามประทานบัตรเลขที่ ๑๗๐๔๑/๑๒๗๕๔ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เป็นพื้นที่
ซึ่งไม่อยู่ในเขตพื้นที่ที่จัดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตาม พรฎ. กำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบล
เกษตรสุวรรณ ตำบลพลวงทอง ตำบลธาตุทอง อำเภอบ่อทอง และตำบลคลองพลู อำเภอบาง
ใหญ่ จังหวัดชลบุรี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างไรก็ตาม แม้พื้นที่
ตามประกาศ พรฎ. นั้น จะทับพื้นที่ที่ตั้งเหมืองตามประทานบัตรเลขที่ ๑๗๐๔๑/๑๒๗๕๔
ที่ผู้ฟ้องได้รับกัหากกระทบถึงความชอบด้วยกฎหมายของ พรฎ. ดังกล่าวไม่ เพราะผู้ฟ้องคดี
เป็นเพียงคู่สัญญาในสัญญาสัมปทานที่มีสิทธิตามสัญญาอันมีกำหนดเวลา มิได้มีสิทธิ
ในที่ดินนั้นแต่อย่างใด ดังนั้น การตรา พรฎ. ดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายไม่มีเหตุอันต้อง
เพิกถอนแต่อย่างใด

(๔) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๘๖/๒๕๕๒)

ผู้ฟ้องคดี นายสมพงษ์ ชินแสง ที่ ๑ กับพวกรวม ๓๙๓ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๑ และนายดุสิต ตริวัฒน์สุวรรณ
ที่ ๒

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในบรรดาผู้ฟ้องคดีทั้งสามร้อยเก้าสิบสามคน
มีเพียงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ที่ลงลายมือชื่อในคำฟ้องและมอบอำนาจ
ให้นาย ค ดำเนินคดีแทนผู้ฟ้องคดีทั้งหมดตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง (๕) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้ง
ศาลปกครองฯ จึงต้องฟังว่าการฟ้องคดีนี้กระทำโดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และ
ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เท่านั้น พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
มาตรา ๔๖ ประกอบกับ ข้อ ๙ (๓) ของระเบียบกรมทรัพยากรธรณี ว่าด้วยการดำเนินการ
คำขอประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร พ.ศ. ๒๕๓๑
กำหนดให้การทำเหมืองแร่ที่อาจกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้มีการจัดทำรายงานวิเคราะห์
ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่
(จังหวัดเลย) ส่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้รับประทานบัตร) จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ
สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่หินอุตสาหกรรม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
จึงมอบอำนาจให้บริษัท อ. เป็นผู้จัดทำรายงานดังกล่าว แล้วเสนอต่อสำนักงานนโยบาย
และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร

ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณารายงานที่เสนอแล้วเห็นว่าถูกต้องตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดจึงเสนอรายงานดังกล่าวให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณา คณะกรรมการฯ ได้ประชุมและมีมติเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว แต่เนื่องจากรายงาน มีข้อมูลในส่วนที่เกี่ยวกับสภาพธรรมชาติของถ้ำผาจันได ซึ่งอยู่ห่างพื้นที่ขอประทานบัตร ประมาณ ๖๘๐ เมตร ซึ่งสภาพธรรมชาติดั้งเดิมได้เปลี่ยนแปลงไปบางส่วน บริเวณถ้ำ ไม่พบหลักฐานทางโบราณคดีหรือแหล่งประวัติศาสตร์ ผลการประเมินคุณค่าและศักยภาพ เกี่ยวกับความสมบูรณ์และการคงสภาพดั้งเดิมของถ้ำในปัจจุบันอยู่ในระดับต่ำมาก อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ามีแหล่งภาพเขียนสีสมัยก่อนประวัติศาสตร์ที่เขากูมาเยา อยู่ห่างจาก พื้นที่ขอประทานบัตรประมาณ ๒ กิโลเมตร ในการพิจารณารายงานดังกล่าว ได้คำนึงถึง ผลกระทบต่อถ้ำผาจันไดจึงกำหนดให้ใช้วัตถุระเบิดไม่เกิน ๑๒๐ กิโลกรัม/จังหวัดวง นอกจากนั้น ยังได้กำหนดพื้นที่ให้ทำเหมืองได้เฉพาะตอนกลางของแปลงคำขอประทานบัตร ด้านทิศตะวันตกเท่านั้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในการออกประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำโดยคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแล้ว สำหรับกระบวนการ หรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการขอออกประทานบัตรนั้น พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้บัญญัติกระบวนการหรือขั้นตอนการมีส่วนร่วมในการออกประทานบัตร การทำเหมืองแร่ไว้โดยเฉพาะแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ ประจำท้องที่ฯ ได้ตรวจคำขอประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้วเห็นว่าถูกต้อง ครบถ้วนจึงจดทะเบียนคำขอประทานบัตร ที่ ๑๑/๒๕๓๗ แล้วดำเนินการตามคำขอต่อไป ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นัดหมายเจ้าหน้าที่เพื่อไปทำการรังวัด ซึ่งเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ ประจำท้องที่ฯ ได้มอบให้เจ้าหน้าที่ออกไปทำการรังวัดกำหนดเขตและทำการไต่สวนคำขอ ประทานบัตรตามแบบที่กำหนด ตลอดจนคำนวณขึ้นรูปแผนที่บริเวณที่ขอประทานบัตร หลังจากกำหนดเขตพื้นที่การขอประทานบัตรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำเจ้าหน้าที่ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐาน และการทำเหมืองแร่ ทำการไต่สวนประกอบการขอประทานบัตร โดยมีกำนันตำบลดงมะไฟลงนามรับรองรายงานการไต่สวนคำขอ และองค์การบริหาร ส่วนตำบลดงมะไฟได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจออกประทานบัตรตาม มาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๗ แห่ง พ.ร.บ. แร่ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ ดำเนินการตามคำขอประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อไปได้ ต่อมาเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ฯ ได้ประกาศการขอประทานบัตร ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยดำเนินการให้มีการปิดประกาศไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงาน เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ฯ ที่ว่าการอำเภอสุวรรณคูหา และที่ทำการกำนัน

ตำบลดงมะไฟ เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียโต้แย้งเขตพื้นที่การขอประทานบัตร โดยให้โต้แย้งต่อเจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ฯ ภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันปิดประกาศ และเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีผู้โต้แย้ง เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ฯ จึงดำเนินการสำหรับการขอประทานบัตรต่อไปอันเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔๔ แห่ง พ.ร.บ. แร่ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แร่ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ แห่ง พ.ร.บ. แร่ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. แร่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๖ และข้อ ๕ ข้อ ๘ และข้อ ๙ ของระเบียบกรมทรัพยากรธรณี ว่าด้วยการดำเนินการคำขอประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตรและการโอนประทานบัตร พ.ศ. ๒๕๓๑ อย่างไรก็ตาม ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสามร้อยเก้าสิบสามคนได้มีหนังสือคัดค้าน การตั้งโรงโม่หินซึ่งกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่พิจารณาแล้วเห็นว่าคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีทั้งสามร้อยเก้าสิบสามคนไม่มีเหตุผลเพียงพอเนื่องจากพื้นที่การขอประทานบัตรดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าไม้ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสามร้อยเก้าสิบสามคนจึงไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในพื้นที่เขตการขอประทานบัตรดังกล่าว กรณีถือว่าผู้ฟ้องคดีได้มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาการออกประทานบัตรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว ดังนั้น ในการดำเนินการออกประทานบัตรพิพาทจึงเป็นการดำเนินการตามกระบวนการหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามที่มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กำหนดแล้ว นอกจากนี้ คณะกรรมการผู้ชำนาญการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาผลกระทบสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาแล้วเห็นว่าตามมาตรการป้องกันและแก้ไขผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์มาตรฐานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อมอีกทั้งบริเวณที่ออกประทานบัตรเป็นป่าเสื่อมโทรมและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการทำเหมืองหินอุตสาหกรรมจากกรมป่าไม้แล้ว ส่วนการเรียนรู้ของเด็กนักเรียนเมื่อไม่ได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ย่อมไม่อาจจะอ้างสิทธิเพื่อไม่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการตามประทานบัตรดังกล่าวได้ และสำหรับเรื่องการทำเหมืองบ้านตั้งกฎระเบียบการใช้ป่าเป็นเรื่องที่หมู่บ้านตกลงกันเองไม่มีบทกฎหมายให้อำนาจออกกฎระเบียบดังกล่าวได้ อีกทั้งหากการดำเนินการเหมืองอุตสาหกรรมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขในการออกประทานบัตร เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่ฯ ก็มีอำนาจ ที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือหยุดการทำเหมืองหรือเพิกถอนประทานบัตรได้

(๕) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๘๔/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดี นายเลิศ จรหม่าน ที่ ๑ นายสวน เดชบำรุง ที่ ๒ นายวิสัย สังข์พิมพ์ ที่ ๓ นายสุชาติ ตู่ประเสริฐ ที่ ๔ นายณัฐพงษ์ สนเมือง ที่ ๕ และนายประยูร คงฉาย ที่ ๖

ผู้ถูกฟ้องคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๑ องค์การบริหารส่วนตำบลวังสวาบ ที่ ๒ ห้างหุ้นส่วนจำกัด รักดีแผ่นดินขอนแก่น ที่ ๓

ขั้นตอนสำคัญของการพิจารณาอนุญาตคำขอประทานบัตรเหมืองแร่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๙ แห่ง พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ คือ การปิดประกาศคำขอประทานบัตร ณ สถานที่ที่กำหนดตามกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้โอกาสราษฎรที่จะได้รับผลกระทบได้มีโอกาสทราบและคัดค้านคำขอ เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่ประชุมสภาตำบลแห่งท้องที่ขณะที่ได้มีการขอประทานบัตรเหมืองแร่หินปูนเพื่ออุตสาหกรรมเคมีและโดโลไมต์สโตนไคต์ได้ยืนยันว่ามีการปิดประกาศการขอประทานบัตรให้ผู้เกี่ยวข้องทราบแล้ว ไม่มีผู้ใดคัดค้าน รวมทั้งนายอำเภอได้มีหนังสือรายงานไปยังอธิบดีกรมทรัพยากรธรณียืนยันว่าได้ปิดประกาศการขอประทานบัตรที่ว่าการอำเภอแล้ว นอกจากนี้ ยังปรากฏอีกว่าก่อนการอนุญาตคำขอประทานบัตรได้มีราษฎรรวมตัวกันไปร้องเรียนต่อผู้มีอำนาจออกประทานบัตร กรณีจึงถือว่าได้ทราบการปิดประกาศการขอประทานบัตรแล้ว เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมว่าจะต้องได้ทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม อีกทั้งมิได้มีการจัดตั้งองค์การอิสระที่ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาทำหน้าให้ความเห็นก่อนดำเนินการอนุญาตประทานบัตรตามเงื่อนไขที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ คงมีแต่ พ.ร.บ. ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้โครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจะต้องให้บุคคลซึ่งได้รับอนุญาตเป็นผู้ชำนาญการทำการศึกษาค้นคว้าผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสียก่อนที่จะพิจารณาอนุญาต การทำเหมืองหินตามคำขอประทานบัตรที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ได้มีการจัดทำรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามเงื่อนไขที่กำหนดในกฎหมายดังกล่าวแล้ว การดำเนินการตามคำขอประทานบัตรดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และแม้ว่าแผนผังหมู่บ้านที่อยู่ในเขตการขอประทานบัตรจะไม่ตรงกับความจริงไปบ้างก็เป็นเพียงรายละเอียดที่อาจแก้ไขได้ ส่วนที่ว่าปัญหาการระเบิดหินจะสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ราษฎรในหมู่บ้านหรือไม่นั้น จากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่กรมทรัพยากรธรณีซึ่งทำการสำรวจในเขตหมู่บ้านพบค่าปริมาณฝุ่นละออง

ระดับความดังของเสียงไม่เกินเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด พื้นที่ที่จะอนุญาตไม่ได้เป็นแหล่งต้นน้ำการอนุญาตตามคำขอประทานบัตรเหมืองหินชอบแล้ว ไม่มีเหตุเพียงพอที่จะเพิกถอนประทานบัตร

(๖) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๑๒/๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดี

นายดำรง ดำรงไทย

ผู้ถูกฟ้องคดี

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ที่ ๑ กรมป่าไม้ ที่ ๒ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๓ และกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ที่ ๔

ในการต่ออายุประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ รวมไปถึงระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในการต่ออายุประทานบัตรมีความเกี่ยวข้องที่จะต้องได้รับการอนุญาตและให้ความเห็นชอบจากหน่วยงานราชการในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ จะพิจารณาอนุญาตต่ออายุประทานบัตรการทำเหมืองแร่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้นั้น จะต้องมีขั้นตอนในการรวบรวมเอกสารการขออนุญาตจากหน่วยงานราชการ ซึ่งขั้นตอนเหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อการพิจารณาอนุญาตให้มีการต่ออายุประทานบัตรการทำเหมืองแร่ของผู้ฟ้องคดีให้ล่าช้าได้ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏตามคำชี้แจงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในพื้นที่เดิมต่อสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชัยนาท ตามคำขอประทานบัตรที่ ๑/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๗ ต่อมาสำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชัยนาทได้มีหนังสือที่ ชน ๐๐๒๘ (๒)/๑๓๖๗ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามข้อ ๒๗ ของระเบียบฯ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตรฯ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การที่สำนักงานอุตสาหกรรมจังหวัดชัยนาทในฐานะเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือฉบับดังกล่าวนั้นเป็นการดำเนินการตามข้อ ๒๗ ของระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตร การออกประทานบัตรฯ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่และอยู่ในความดูแลบังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะสามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ยื่นขอประทานบัตรดำเนินการในเรื่องดังกล่าวทราบโดยเร็วได้ เพราะแม้อุปสรรคในการดำเนินการตามข้อ ๒๗ ของระเบียบดังกล่าวในบางส่วนจะเกิดจากการติดต่อประสานงานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือหน่วยงานอื่นนอกเหนือการบังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ตาม แต่จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏจะเห็นได้ว่าอุปสรรคในการดำเนินการต่ออายุประทานบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็เกิดจาก

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย โดยจะเห็นได้ว่าการที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอประทานบัตรที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๗ แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับใช้ระยะเวลาในการที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดเตรียมเอกสารหลักฐานตามข้อ ๒๗ ของระเบียบดังกล่าวเป็นเวลานานจากที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอประทานบัตรถึง ๑ ปี ๗ เดือน ซึ่งขั้นตอนการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามข้อ ๒๗ ของระเบียบดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนสำคัญที่จะมีผลทำให้การติดต่อกับหน่วยงานอื่น เช่น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น หรือหากนับจากวันที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘ จนถึงระหว่างที่ศาลปกครองสูงสุดกำลังดำเนินการพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อยู่เนี่ย ก็จะได้เห็นว่า ระยะเวลาการดำเนินการต่ออายุประทานบัตรให้แก่ผู้ฟ้องคดีมีระยะเวลานานพอสมควรที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าเห็นพ้องด้วย อีกทั้งเมื่อพิจารณาตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ฯ จะเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้บังคับบัญชาของกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นส่วนราชการหรือองค์กรภาครัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเช่นเดียวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องบริหารราชการให้บรรลุตามเป้าหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน และเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐเป็นหลัก โดยหากมีกรณีที่ภารกิจใดมีความเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นและมีผลทำให้เป็นอุปสรรคในการก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐและก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อประชาชนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็ย่อมจะต้องดำเนินการติดต่อประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างตามคำอุทธรณ์ว่า การพิจารณาอนุญาตเข้าใช้พื้นที่ในการทำเหมืองแร่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมไม่อยู่ในบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่อาจทราบได้ว่าขั้นตอนดังกล่าวต้องใช้ระยะเวลาเท่าใด จึงมีผลทำให้ระยะเวลาที่ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดไม่เพียงพอ นั้น จึงย่อมมีลักษณะเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนและชี้ให้เห็นถึงการกระทำของส่วนราชการที่ไม่พยายามมุ่งตอบสนองความต้องการของประชาชนเพราะส่วนราชการทุกหน่วยงานย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่จะต้องมีระบบการบริหารที่มี

ประสิทธิภาพประสิทธิผล และสามารถบริหารงานในลักษณะสนับสนุนเกื้อกูลและเชื่อมประสานระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง

(๓) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๑๗/๒๕๕๓)

ผู้ฟ้องคดี นายวรศักดิ์ คุณผลิน ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายสำเภา คุณผลิน
ผู้ถูกฟ้องคดี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ เดิม) ที่ ๑ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
(กรมป่าไม้ เดิม) ที่ ๒

รัฐมนตรีนว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมได้อาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. แร่
พ.ศ. ๒๕๑๐ ออกประธานบัตรทำเหมืองที่ตำบลท้ายเหมือง อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา
ให้แก่ นาย ส. รวม ๔ แปลง คือ ประธานบัตรที่ ๑๓๘๖๖/๑๑๗๘๔ ประธานบัตรที่
๑๓๘๖๗/๑๑๗๘๕ ประธานบัตรที่ ๑๓๘๖๘/๑๑๗๘๖ และประธานบัตรที่ ๑๓๘๖๙/๑๑๗๘๗
ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๒๐ ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๐ โดยประธานบัตรแต่ละฉบับ
มีอายุ ๒๕ ปี ต่อมาได้มี พ.ร.ฎ. กำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาลำปี และหาดท้ายเหมืองในท้องที่
ตำบลลำแก่น ตำบลทุ่งมะพร้าว ตำบลท้ายเหมือง ตำบลบางทอง และตำบลนาเตย อำเภอ
ท้ายเหมือง จังหวัดพังงา ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๙ โดยพื้นที่ตาม พ.ร.ฎ. ดังกล่าว
ครอบคลุมพื้นที่ที่ได้ออกประธานบัตรดังกล่าวโดยไม่ได้กันพื้นที่ประธานบัตรออกจาก
การเป็นอุทยานแห่งชาติ ประธานบัตรทั้งสี่ฉบับจึงยังคงใช้ต่อไปเพียงเท่าที่กำหนดอายุของ
ประธานบัตรนั้น เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ นาย ส. ได้ยื่นคำขออนุญาตเข้าทำ
ประโยชน์ดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ภายในเขตอุทยานแห่งชาติเขาลำปี – หาดท้ายเหมือง
ตามประธานบัตรที่ ๑๓๘๖๖/๑๑๗๘๔ ต่อผู้อำนวยการส่วนอุทยานแห่งชาติ เขาลำปี –
หาดท้ายเหมือง ตามมาตรา ๑๖ (๑๓) แห่ง พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกอบกับ
ข้อ ๕ ของระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการอนุญาตให้เข้าไปดำเนินกิจการทำเหมืองแร่หรือ
ปิโตรเลียมที่ได้รับใบอนุญาต อาชญาบัตร ประธานบัตร หรือสัมปทานอยู่ก่อนวันที่
พระราชกฤษฎีกากำหนดอุทยานแห่งชาติใช้บังคับ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้อำนวยการส่วนอุทยาน
แห่งชาติ เขาลำปี – หาดท้ายเหมือง ได้รับคำขออนุญาตของนาย ส. แล้วได้ส่งคำขอ
อนุญาตดังกล่าวให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๖ ของระเบียบดังกล่าว แต่อธิบดี
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (กรมป่าไม้เดิม) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตตามข้อ ๗
วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน กลับได้มีบันทึกข้อความลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๑
แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ เดิม)) ว่า หากมีการอนุญาตให้นาย ส. เข้าไปดำเนินกิจการเหมืองแร่ในบริเวณ

ดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อการขึ้นไปวางไข่ของเต่าทะเล ประกอบกับก่อนหน้านี้ นาย ส. ได้ขอหยุดทำเหมืองแร่ทั้งหมด จึงเห็นควรให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอความร่วมมือจากกระทรวงอุตสาหกรรมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ ตรี แห่ง พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ดำเนินการเรียกคืนประทานบัตรทั้งสี่แปลงจากนาย ส. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ ขอให้กระทรวงอุตสาหกรรมเรียกคืนประทานบัตรทั้งสี่แปลงจากนาย ส. แต่กระทรวงอุตสาหกรรมได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๓ ชี้แจงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ประทานบัตรทั้งสี่แปลงมีพื้นที่ทั้งหมดอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรทั้งหมดทุกแปลง เท่ากับเป็นการเพิกถอนประทานบัตร มิใช่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อที่ในเขตประทานบัตรตามนัยมาตรา ๙ ตรี แห่ง พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงไม่มีอำนาจเรียกคืนประทานบัตรทั้งสี่แปลง และไม่ปรากฏเหตุอื่นที่จะเป็นผลให้มีการเพิกถอนประทานบัตรทั้งสี่แปลงตามพระราชบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้สั่งการเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ ให้แจ้งปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติฯ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการต่อไป และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยังได้มีบันทึกข้อความ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาไม่อนุญาตให้นาย ส. เข้าไปดำเนินการกิจการทำเหมืองแร่ และเรียกคืนประทานบัตรทั้งสี่แปลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ แจ้งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เสนอ ซึ่งเห็นได้ว่านับแต่เวลาที่นาย ส. ได้ยื่นคำขออนุญาตต่อหัวหน้าอุทยานแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ จนกระทั่งถึงวันที่รัฐมนตรีได้สั่งการเมื่อ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ แม้จะเกินระยะเวลาเก้าสิบวันตามที่กำหนดในข้อ ๑๐ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นเกือบสองปีก็ตาม แต่เนื่องจากการอนุญาตตามคำขอของนาย ส. ที่อาจมีผลกระทบถึงทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญหลายอย่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยหาหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายหลายหน่วยงาน จึงถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร แต่หลังจากวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ อธิบดีกรมอุทยานฯ ได้ใช้เวลาในการพิจารณาคำขอจนถึงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ พร้อมมีบันทึกข้อความถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาไม่อนุญาตให้นาย ส. เข้าไปดำเนินการกิจการทำเหมืองแร่ และเรียกคืนประทานบัตรทั้งสี่แปลงอีก ทั้งที่ทราบข้อหาหรือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยไม่มีการสั่งการตามอำนาจหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับมีหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ถึง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาไม่อนุญาตให้นาย ส. เข้าไปดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ และเรียกคืนประทานบัตรทั้งสิ้นที่เปลี่ยนแปลง ซึ่งรวมเป็นระยะเวลาถึง ๒๓ เดือนเศษ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าการไม่อนุญาตให้นาย ส. เข้าไปดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ ไม่ใช่ประเด็นที่คณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติเห็นชอบหรืออนุมัติเพราะไม่ใช่การเสนอขออนุญาตให้เอกชนเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งจะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเป็นรายๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๓๓ ส่วนการเรียกคืนประทานบัตรทั้งสิ้นที่เปลี่ยนแปลงนั้น เมื่อปรากฏว่าประทานบัตรทั้งสิ้นที่เปลี่ยนแปลงสิ้นอายุแล้วก็ไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเรียกคืนอีก จึงให้ส่งเรื่องคืนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ถือได้ว่าในระหว่างเวลาดังกล่าวอธิบดีกรมอุทยานฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตให้นาย ส. เข้าไปดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรแล้ว จึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่นาย ส. ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่อธิบดีกรมอุทยานฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแม้ศาลอาจวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะพึงใช้แก่ผู้ฟ้องคดีตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดได้ตามมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ ต้องเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง แต่เมื่อนาย ส. ได้รับอนุญาตเป็นผู้ถือประทานบัตรยังไม่เคยเปิดการทำเหมือง ค่าเสียหายตามพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีแสดงประกอบคำชี้แจง ได้แก่ ค่าขาดประโยชน์จากการขายทราย และค่าขาดรายได้จากการทำเหมืองแร่ดิบๆ รวมเป็นเงิน ๓,๓๑๘,๐๔๘,๐๐๐ บาท จึงไม่มีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอย่างแท้จริง ส่วนเครื่องจักรและอุปกรณ์ในการขุดแร่ก็มีได้มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนว่าจะนำไปขุดแร่ในพื้นที่ที่ขออนุญาตนั้น จึงไม่อาจกำหนดค่าเสียหายดังกล่าวได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาคำขออนุญาตเข้าไปดำเนินกิจการทำเหมืองแร่ในเขตอุทยานแห่งชาติของนาย ส. ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรเป็นระยะเวลาถึง ๒๓ เดือนเศษ ทำให้นาย ส. และหรือผู้ฟ้องคดียอมเสียโอกาสในการประกอบอาชีพของตน ทั้งที่ได้ติดตามเรื่องที่ขออนุญาตมาตลอด โดยนาย ส. ซึ่งหากมีการประกอบอาชีพ

ในลักษณะเช่นนี้น้อยที่สุดก็เห็นได้ว่าจะมีรายได้จากการประกอบอาชีพไม่น้อยกว่าเดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท จึงเห็นสมควรกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินเดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท โดยนับแต่วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๓ จนถึงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นวันที่ประธานบัตรสืบอายุเนื่องจากผู้ถือประธานบัตรถึงแก่กรรมตามประกาศกรมทรัพยากรธรณี ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ เป็นระยะเวลา ๒๒ เดือน รวมเป็นเงินจำนวน ๖๖๐,๐๐๐ บาท

(๘) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๐๓/

๒๕๔๙)

ผู้ฟ้องคดี บริษัท ฮกจงเส็ง จำกัด

ผู้ถูกฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพังงา สาขาตะกั่วป่า

มาตรา ๗๓ (๓) แห่ง พ.ร.บ. แร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดให้ผู้ถือประธานบัตรมีสิทธิในเขตเหมืองแร่เฉพาะแต่ใช้ที่ดินในเขตเหมืองแร่ที่ขุดเอาแร่แล้ว หรือที่มีแร่ไม่สมบูรณ์พอที่จะเปิดการทำเหมืองในระหว่างอายุประธานบัตร เมื่อสิ้นอายุประธานบัตรแล้วมิให้ถือว่าเป็นการได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าประธานบัตรของผู้ฟ้องคดีหมดอายุลงเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๓๕ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างสิทธิครอบครองที่ดินที่เคยได้ประธานบัตรทำเหมืองแร่มาก่อนได้

(๙) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๔๑๕/

๒๕๕๐)

ผู้ฟ้องคดี นางสาวสมใจ แก้วประดับ ที่ ๑ กับพวกรวม ๑๒ คน

ผู้ถูกฟ้องคดี สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ (สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ เดิม)

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเว้นไม่ดำเนินการตรวจสอบควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บเครื่องฉายรังสีโคบอลต์ - ๖๐ ซึ่งบรรจุสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - ๖๐ ให้ถูกต้องปลอดภัยตามหน้าที่ที่กำหนดในกฎกระทรวงเป็นเหตุให้ผู้นำชิ้นส่วนดังกล่าวมาขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๙ และที่ ๑๐ ซึ่งได้นำชิ้นส่วนดังกล่าวกลับไปยักที่ฟัก และได้ร่วมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ พยายามแยกชิ้นส่วนดังกล่าว ทำให้ได้รับสารกัมมันตภาพรังสีที่รั่วไหลออกมาจากชิ้นส่วนดังกล่าวและเกิดอาการเจ็บป่วยต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ได้นำชิ้นส่วนดังกล่าวไปขายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ สามียของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และลูกจ้างได้ตัดแยกแท่งตะกั่วที่ห่อหุ้มสารกัมมันตภาพรังสีโคบอลต์ - ๖๐ ออกจากกันทำให้สารกัมมันตภาพรังสีแพร่ออกมาในปริมาณสูง ทำให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ ที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ เจ็บป่วยจากการได้รับสารกัมมันตภาพรังสี บิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ และบุตรของผู้ฟ้องคดีที่ ๕

และผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ถึงแก่ความตายเนื่องจากได้รับรังสีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนได้ยื่นคำร้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน พร้อมดอกเบี้ยแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนนับแต่วันทาละเมิดจนกว่าจะชำระเสร็จ หรือรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ ที่ต้องรักษาตัวอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีสุขภาพอนามัยเป็นปกติพร้อมค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปี นับแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จภายในกำหนด ๓๐ วัน และให้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตที่จะต้องติดตามผลการตรวจเลือด โครโมโซม ดีเอ็นเอ และบาดแผลของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ เพื่อกำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคตอีกภายในระยะเวลาไม่เกิน ๒ ปี นับแต่วันที่คำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก ภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ อ้างว่าได้เข้ารับการตรวจรักษาพยาบาลและตรวจเพื่อเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วย จึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาล ดังนี้ (๑) ค่ารักษาพยาบาลในอนาคตบางส่วนที่เกิดขึ้นภายหลังที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาของผู้ฟ้องคดีแต่ละรายรวมกันเป็นเงิน ๕๘,๗๕๘.๓๗ บาท (๒) ค่าใช้จ่ายในการตรวจเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วยของผู้ฟ้องคดีแต่ละรายรวมกันเป็นเงิน ๒,๑๒๐,๕๕๐ บาท (๓) ค่าขยายยาลดเลือดของผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ถึงที่ ๑๑ รวมกันเป็นเงิน ๕๕,๘๔๕ บาท (๔) ค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยเป็นโรคมะเร็งคำนวณตามความเสี่ยงของผู้ฟ้องคดีแต่ละรายรวมกันเป็นเงิน ๑,๔๗๘,๓๖๗ บาท รวมเป็นเงินค่ารักษาพยาบาลในอนาคตทั้งสิ้น ๓,๗๑๓,๕๒๐.๓๐ บาท ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีค่ารักษาพยาบาลผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ สามารถดำเนินการตรวจเม็ดเลือดแดง และตรวจโครโมโซมที่โรงพยาบาลราชวิถีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๔ เข้ารับการตรวจรักษาโรคที่โรงพยาบาลกรุงเทพด้วยโรคที่ไม่ได้เป็นผลมาจากการได้รับผลกระทบจากสารกัมมันตภาพรังสี และเจาะเลือดเพื่อตรวจเม็ดเลือดแดงโดยไม่แสดงพยานหลักฐานว่าตรวจเม็ดเลือดแดงเพื่อรักษาโรค ผู้ฟ้องคดีที่ ๗ เจาะเลือดเพื่อตรวจเม็ดเลือดแดงที่โรงพยาบาลสำโรงโดยไม่แสดงหลักฐานว่าตรวจเลือดเพื่อรักษาโรคใด ผู้ฟ้องคดีที่ ๙ และที่ ๑๐ ได้รับการรักษาจากโรงพยาบาลราชวิถีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย แต่ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้ได้รับการยกเว้นค่าใช้จ่าย ค่าทำแผลของผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ที่คลินิกพร้อมมิตรผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ไม่ชี้แจงว่าเป็นคนละส่วนหรือส่วนเดียวกับที่ศาลแพ่ง

พิพากษาให้และไม่อ้างเหตุผลในการไปทำแผนที่คลินิกดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงไม่มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลดังกล่าว และไม่กำหนดค่าทำแผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๙ อีก กรณีค่าติดตามเฝ้าระวังทางสุขภาพในอนาคตอีกอย่างน้อย ๖ ปี โดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งกองทุนเพื่อชดเชยค่าติดตามเฝ้าระวังทางสุขภาพและค่ารักษาพยาบาลในอนาคตนั้นการตั้งกองทุนไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจบังคับให้ได้ กรณีค่าใช้จ่ายในการตรวจติดตามอาการ จากค่าชี้แจงของแพทย์โรงพยาบาลราชวิถี ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ สามารถตรวจรักษาที่โรงพยาบาลราชวิถีและโรงพยาบาลอื่นของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ยายยายหลอดเลือดที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๙ และผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ต้องใช้ซึ่งไม่อยู่ในบัญชียาหลักสามารถเบิกจากยาประเภทเดียวกันจากโรงพยาบาลราชวิถีโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ประกอบกับโครโมโซมของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๐ มีอาการดีขึ้น และโครโมโซมที่มีรูปร่างผิดปกติไม่สามารถบ่งชี้ว่าจะเกิดโรคได้ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ และที่ ๑๒ โครโมโซมปกติ ผู้ฟ้องคดีที่ ๙ ถึงที่ ๑๑ บาดแผลหายแล้ว และจะไปโรงพยาบาลเพื่อตรวจติดตามผลเท่านั้น ซึ่งการตรวจติดตามผลเพื่อเป็นบทเรียนการศึกษาในอนาคตหากมีผลกระทบจะได้รักษาได้เร็วขึ้น จึงฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนดังกล่าวจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการตรวจติดตามอาการ กรณีค่ารักษาจากการป่วยเป็นโรคมะเร็งคำนวณตามความเสี่ยงตามค่าชี้แจงของแพทย์ผู้ทำการรักษายังรับฟังไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ มีความเสี่ยงที่จะป่วยเป็นโรคมะเร็ง และค่ารักษากรณีนี้มีได้เป็นประเด็นพิพาทมาแต่ต้น จึงไม่มีเหตุต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้ สำหรับกรณีขอให้ศาลพิพากษาให้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตออกไปเป็นคราวๆ ครั้งละไม่เกิน ๒ ปี จนกว่าจะครบกำหนด ๑๐ ปี มาตรา ๔๔๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้อำนาจศาลสงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาได้ไม่เกิน ๒ ปี ซึ่งศาลได้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาไว้สองปีแล้ว จึงไม่อาจสงวนสิทธิแก้ไขคำพิพากษาได้อีก นอกจากนี้ ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๘๑๖/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๖๙/๒๕๔๗ ให้บริษัท กมลสุโกศล อีเล็กทริก จำกัด จำเลยที่ ๑ ชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าเดินทางไปให้แพทย์ตรวจหลังวันฟ้องแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๐ ปีละ ๒,๐๐๐ บาท รวม ๑๐ ปี และกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ ปีละ ๕,๐๐๐ บาท รวม ๑๐ ปี เช่นกัน และศาลแพ่งได้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยและค่าเสียหายที่เสียความสามารถในการประกอบการทำงานภายในกำหนดสองปีตามมาตรา ๔๔๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยได้นำค่าเดินทางหรือค่าพาหนะที่กำหนดให้แก่

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๑ ไปรวมกับค่าสินไหมทดแทนในส่วนอื่นแล้วหักออกจากค่ารักษาพยาบาลและหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษา ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนดังกล่าวได้รับไปแล้วจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งได้รับเงินค่าเสียหายจากบริษัท กมลสุโกศล อิเล็คทริก จำกัด จำกัดที่ ๑ ในคดีแพ่งดังกล่าวไปแล้วบางส่วน แม้จะฟังว่าผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้เสียค่าพาหนะไปตรวจรักษาพยาบาลตามที่กล่าวอ้าง ค่าพาหนะยังไม่เกินจำนวนที่ศาลแพ่งได้พิพากษาไว้และค่าพาหนะที่กำหนดให้เหมาะสมดีแล้ว จึงไม่กำหนดให้อีก ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ ไปให้แพทย์ตรวจโครโมโซมมิได้เกิดจากความจำเป็นที่ต้องไปตรวจรักษาเพื่อเฝ้าระวังอาการของโรคหรือความเจ็บป่วย แต่เพื่อนำมาเป็นหลักฐานแสดงต่อศาลเพื่อให้ศาลกำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคต จึงไม่กำหนดค่ารักษาพยาบาลให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ จึงไม่มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลในอนาคตพิพากษายกคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนดังกล่าวในส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตที่จะต้องติดตามผลการตรวจเลือด โครโมโซม ดีเอ็นเอและบาดแผล ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๔ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๒ อุทธรณ์ว่าไม่ติดใจอุทธรณ์ค่ารักษาพยาบาลในส่วนที่เกิดขึ้นนับแต่วันหลังจากศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีดังกล่าวยังได้รับผลกระทบทางสุขภาพในลักษณะเรื้อรังจากการได้รับรังสีแต่ยังไม่ปรากฏอาการ จึงมีความเสี่ยงที่จะเกิดมะเร็งในอนาคตมากกว่าคนปกติทั่วไป โดยขอให้ศาลกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่ารักษาพยาบาลในอนาคต โดยคิดระยะเวลาในการรักษา ๑๕ ปี คิดค่ารักษาพยาบาลโดยคำนวณตามความเสี่ยงของการเกิดโรคมะเร็งแก่ผู้ฟ้องคดีคนละ ๕,๒๕๐,๐๐๐ บาท หรือได้รับผิดชอบในค่ารักษาพยาบาลของผู้ฟ้องคดีที่ต้องรักษาตัวอย่างต่อเนื่องจนกว่าจะมีสุขภาพอนามัยเป็นปกติพร้อมค่าสินไหมทดแทน ซึ่งค่ารักษาพยาบาลดังกล่าวคำนวณจากค่าใช้จ่ายในการรักษาโรคมะเร็ง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีเสนอให้ศาลกำหนดค่ารักษาพยาบาลในอนาคต จึงเป็นการเสนอวิธีการในการกำหนดค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดใช้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ศาลปกครองชั้นต้นได้สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่ารักษาพยาบาลในอนาคตไว้สองปี มิใช่เป็นการเสนอประเด็นขึ้นใหม่ คำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งกองทุนเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ฟ้องคดีให้ได้รับการชดเชยความเสียหายอย่างเป็นธรรมตามข้อเท็จจริงและผลกระทบทางสุขภาพที่ได้รับสารกัมมันตรังสีแต่ยังไม่ปรากฏอาการโดยจะต้องใช้เวลานานเป็น ๑๐ ปี จึงจะปรากฏความเสียหายทางสุขภาพให้เห็นอย่างชัดเจน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่ารักษาพยาบาลในอนาคตแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายเมื่อคำนวณตามความเสี่ยงเป็นเงิน ๑,๔๗๘,๓๖๗ บาท เนื่องจากผู้ฟ้องคดีดังกล่าว

ยังไม่เจ็บป่วย แต่เพื่อเป็นหลักประกันทางสุขภาพดังกล่าวจึงให้ศาลกำหนดวิธีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ค่ารักษาพยาบาลในอนาคตในส่วนนี้ โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งกองทุนในจำนวนเงิน ๑,๔๗๘,๓๖๗ บาท ขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าตรวจเฝ้าระวังอาการเจ็บป่วยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนดังกล่าวเป็นเงินคนละ ๒๖,๔๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๒๓๗,๖๐๐ บาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลในอนาคตให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนดังกล่าวจนกว่าจะมีสุขภาพอนามัยเป็นปกติ โดยวิธีการจัดตั้งกองทุนในจำนวนเงิน ๑,๔๗๘,๓๖๗ บาท เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนมีสิทธิเบิกจ่ายเมื่อต้องเสียค่าใช้จ่ายและค่ารักษาพยาบาลที่เกี่ยวข้องตามความเป็นจริงในอนาคต ผู้ถูกฟ้องคดีแก้อุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนดังกล่าวไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนของอุทธรณ์ได้อีก เนื่องจากผู้ฟ้องคดีดังกล่าวยอมรับในอุทธรณ์ว่าไม่ติดใจอุทธรณ์สำหรับค่ารักษาพยาบาลในส่วนที่เกิดขึ้นนับแต่วันหลังศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ จนถึงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษายกคำร้องในส่วนนี้เพราะสามารถเรียกเพิ่มเติมได้จากบริษัท กมลสุโกศล อิเล็คทริก จำกัด ผู้ครอบครองรังสีโคบอลต์-๖๐ ในคดีของศาลแพ่งซึ่งศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ ๘๑๖/๒๕๔๔ คดีหมายเลขแดงที่ ๑๒๖๙/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗ สงวนสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาในส่วนค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดีไว้ภายในกำหนดสองปีจากบริษัทดังกล่าวไว้แล้ว ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ค่ารักษาพยาบาลในอนาคตที่ศาลปกครองจะแก้ไขให้ได้ ต้องเป็นค่าใช้จ่ายที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษากำหนดให้แล้ว แต่มีข้อมูลเพิ่มเติมและมีความจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพิ่มขึ้น ศาลปกครองจึงจะกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายในเวลาสองปี เมื่อค่าเสียหายตามคำขอในคำอุทธรณ์อ้างว่าค่ารักษาพยาบาลในอนาคตของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าคนดังกล่าวเป็นค่ารักษาพยาบาลในอนาคตที่กล่าวอ้างขึ้นมาใหม่ไม่มีฐานค่าเสียหายที่ศาลปกครองได้กำหนดไว้เดิม โดยศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดในการคดีเดิมไม่กำหนดค่ารักษาพยาบาลในส่วนนี้ให้ค่ารักษาพยาบาลในอนาคตในส่วนนี้จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองจะกำหนดให้ได้

ภาคผนวก ข

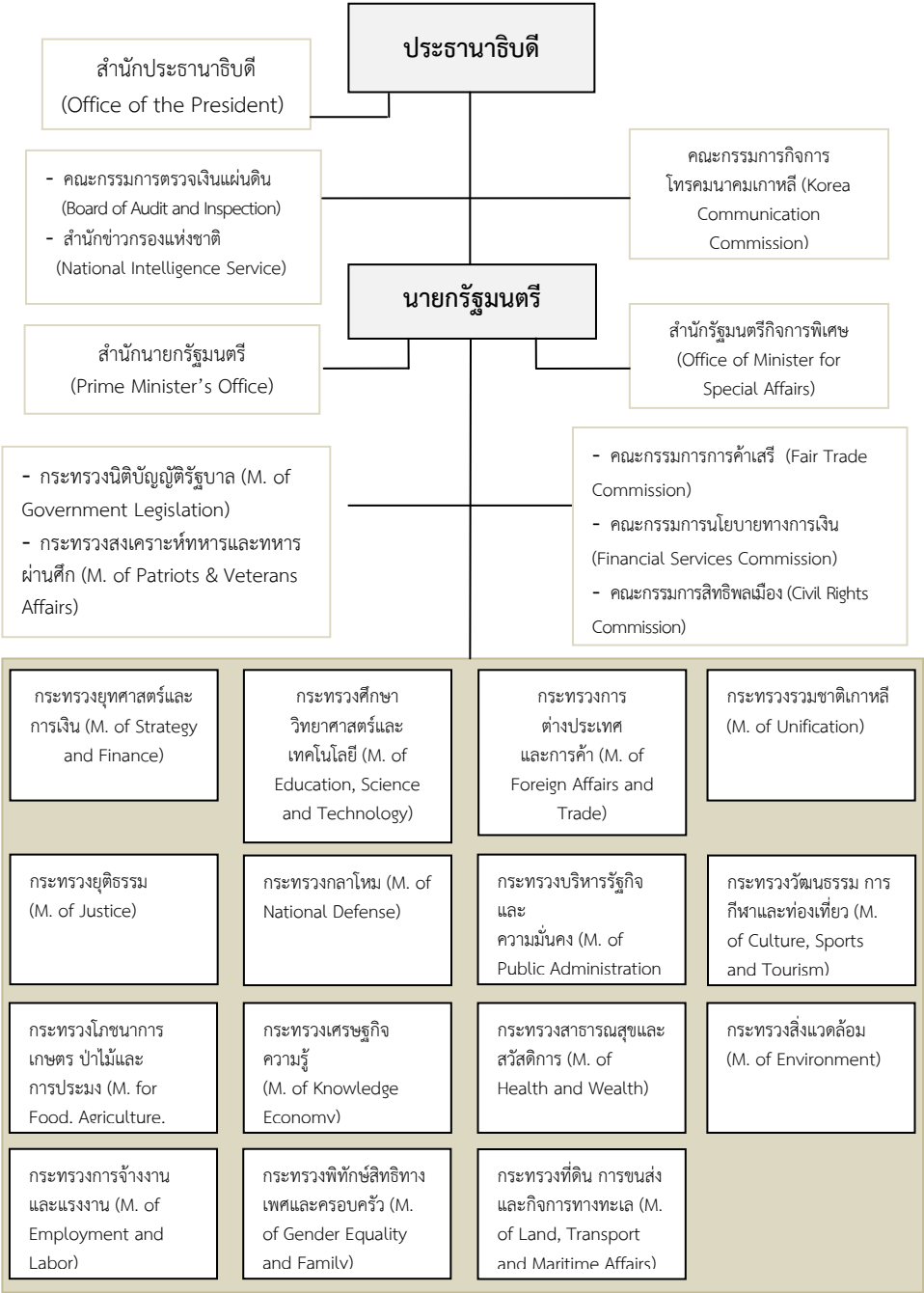
ข้อมูลด้านการศึกษากฎหมาย ระบบศาล การฟ้องคดีปกครอง กฎหมายสิ่งแวดล้อม และพลังงานของประเทศสาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)*

๑. การศึกษากฎหมายและระบบศาลของประเทศเกาหลีใต้^๑

เกาหลีใต้มีโรงเรียนกฎหมายประมาณ ๑๖๐ แห่งทั่วประเทศ การศึกษาต่อทางด้านกฎหมายเป็นที่นิยมกันมากในหมู่นักเรียนมัธยม จึงมีการแข่งขันกันสูงในการสอบเข้าโรงเรียนกฎหมาย (มหาวิทยาลัย) ที่มีชื่อเสียง โดยหลังจากจบการศึกษาชั้นมัธยมศึกษาตอนปลายแล้ว นักเรียนที่สอบเข้าโรงเรียนกฎหมายได้ จะใช้เวลาเรียน ๔ ปี โดยการเรียนรู้เกี่ยวข้องกับวิชาพื้นฐานทางกฎหมาย เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ นิติกรรมสัญญา ละเมิด กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม การสำเร็จการศึกษาระดับชั้นปริญญาตรีไม่ได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะได้เป็นนักกฎหมาย (ทนายความ) ได้โดยทันทีแต่อย่างใด ในการประกอบอาชีพเป็นนักกฎหมาย นักศึกษาจะต้องผ่านการสอบเนติบัณฑิตเกาหลี (Korean Bar Examination) ซึ่งมีการแข่งขันกันสูง ประมาณกันว่ามีผู้เข้าสอบ ๒๕,๐๐๐ คน แต่สอบผ่านประมาณ ๑,๐๐๐ คนในแต่ละปี เมื่อนักศึกษาสอบผ่านเนติบัณฑิตแล้ว จะต้องเข้ารับการฝึกอบรมที่สถาบันฝึกอบรมและวิจัยในฝ่ายตุลาการศาลสูงสุด (Judicial Research & Training Institute of Supreme Court) เป็นเวลา ๒ ปี หลังจากสำเร็จหลักสูตรการฝึกอบรมดังกล่าวถึงจะมีสิทธิสอบคัดเลือกเป็นตุลาการ และอัยการ ในขณะที่บางคนเลือกประกอบอาชีพทนายความ

* นายสุชาติ วงศ์สินนาค พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

^๑ Jin, Oh Seung. 2004. Overview of Legal Systems in the Asia-Pacific Region: South Korea. **Paper 6:** Presented at a conference held at Cornell Law School on April 10, 2004. http://scholarship.law.cornell.edu/lps_lsapr/6 (๗ หน้า) (เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๔).



โครงสร้างราชการส่วนกลางของสาธารณรัฐเกาหลี

^๒ <http://www.korea.net/detail.do?guid=28124> (เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔)

๒. ระบบศาล

ตามมาตรา ๑๐๑^๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีบัญญัติรับรองให้องค์กรศาลซึ่งประกอบด้วยตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ โดยระบบศาลของเกาหลีได้แบ่งออกเป็น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลทหาร

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีได้จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ หลังจากที่ประชาชนได้ชัยชนะในการเคลื่อนไหวเพื่อประชาธิปไตยในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ โดยวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งก็เพื่อปกป้องและพิทักษ์สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๑^๔ ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา ๕ ประเภทคือ ดังนี้

(๑) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหลักของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

^๓ Article 101 [Courts]

(1) Judicial power shall be vested in courts composed of judges.

(2) The courts shall be composed of the Supreme Court, which is the highest court of the State, and other courts at specified levels.

(3) Qualifications for judges shall be determined by Act.

^๔ <http://english.ccourt.go.kr/> (เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔).

^๕ Article 111 [Competence, Appointment]

(1) The Constitutional Court shall have jurisdiction over the following matters:

1. The constitutionality of a law upon the request of the courts;
2. Impeachment;
3. Dissolution of a political party;
4. Competence disputes between State agencies, between State agencies and local governments, and between local governments; and
5. Constitutional complaint as prescribed by Act.

(2)

(3)

(4)

(๒) คดีเกี่ยวกับการถอดถอน (impeachment) เจ้าหน้าที่รัฐระดับสูง (high-ranking public officials) ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษของศาลรัฐธรรมนูญซึ่งต่างจากประเทศประชาธิปไตยอื่นที่มักให้อำนาจในการถอดถอนบุคคลดังกล่าวแก่รัฐสภาหรือศาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อการถอดถอนบุคคลดังกล่าว

(๓) คดีเกี่ยวกับการยกเลิกพรกการเมือง ซึ่งเป็นกรณีที่พรกการเมืองนั้นดำเนินการหรือมีวัตถุประสงค์ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยรัฐบาลเมื่อได้ปรึกษากับสภาที่ปรึกษาแผ่นดิน (State Council) แล้วอาจมีคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้พิจารณาวินิจฉัยยกเลิกพรกการเมืองนั้นได้^๖

(๔) คดีที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจ (competence disputes) ระหว่างหน่วยงานของรัฐเนื่องจากมีแนวความคิดว่า ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะระหว่างรัฐบาลกลาง (state) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local governments) ไม่เพียงแต่ทำลายหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ เท่านั้น แต่ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐอีกด้วย ซึ่งถือว่าเป็นการคุกคามต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ การใช้อำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีพิพาทดังกล่าวจึงถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญในการพิทักษ์รัฐธรรมนูญ

(๕) คดีที่ยื่นฟ้องโดยบุคคล เนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานของตนซึ่งรับรองโดยรัฐธรรมนูญถูกละเมิดโดยหน่วยงานของรัฐ เรียกการฟ้องคดีเช่นนี้ว่า “Constitutional Complaint” ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่ให้หลักประกันในการเคารพและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน^๗

ศาลยุติธรรมมีทั้งสิ้น ๖ ประเภท ได้แก่ ศาลสูงสุด ศาลสูง ศาลชั้นต้น ศาลสิทธิบัตร ศาลครอบครัว และศาลปกครอง โดยศาลทั้ง ๖ ประเภทแบ่งออกเป็นสามระดับชั้น ดังนี้^๘

^๖ กรณีเกี่ยวกับการยกเลิกพรกการเมืองในเกาหลีใต้ โปรดดูเพิ่มเติมใน ปัญญา อุดชาชนและวุฒิเลิศ เทวกุล. ๒๕๕๗. รายงานการวิจัย เรื่อง อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการยุบพรกการเมือง: กรณีศึกษาประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐเกาหลี และประเทศไทย . ได้รับทุนอุดหนุนจากคณะกรรมการวิจัยและพัฒนาของวุฒิสภาสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา <http://www.senate.go.th/web-senate/research46/1012.htm> (เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔).

^๗ <http://english.ccourt.go.kr/> (เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔)

^๘ สรุปรจาก มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. ๒๕๕๐. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาศักยภาพของผู้พิพากษาในด้านการศึกษารียบเทียบกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศ Common Law

(๑) ศาลชั้นต้น (District Court) ประกอบด้วยตุลาการหัวหน้าศาล (a chief judge) จำนวนหนึ่งคนและตุลาการอีกจำนวนหนึ่ง ปัจจุบันมีทั้งหมด ๑๘ แห่ง ประจำอยู่ตามเมืองต่างๆ ทั่วประเทศ ศาลชั้นต้นแต่ละศาลจะมีสำนักงานศาล (Administration Bureau) หนึ่งแห่งดูแลงานด้านธุรการ นอกจากนี้ ในศาลชั้นต้นอาจมีการตั้งศาลสาขา (Branch Court) ศาลครอบครัวสาขา (Family Branch Court) หรือ ศาลแขวง (Municipal Court) จำนวนหนึ่งแห่งหรือมากกว่าอยู่ภายใต้ศาลชั้นต้นด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ศาลชั้นต้นและศาลสาขามีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและอาญาทั่วไป และโดยปกติการนั่งพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นและศาลสาขากระทำโดยตุลาการจำนวนหนึ่งคน เว้นแต่ในคดีสำคัญที่ต้องใช้อัยการพิพากษาจำนวน ๓ คนนั่งพิจารณาคดี

นอกจากนี้ ศาลชั้นต้นยังมีเขตอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของตุลาการจำนวนหนึ่งคนของศาลชั้นต้น ศาลสาขา หรือ ศาลแขวงนั้นๆ เว้นแต่เป็นคดีอุทธรณ์ที่อยู่ในเขตอำนาจศาลสูง (High Court) การพิจารณาคดีอุทธรณ์กระทำโดยองค์คณะตุลาการจำนวน ๓ คน เรียกว่า องค์คณะพิจารณาอุทธรณ์ (appellate panel) ซึ่งแตกต่างจากองค์คณะในการนั่งพิจารณาคดีดังกล่าวข้างต้น

ศาลแขวง (Municipal Court) ในศาลชั้นต้นมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเล็กน้อย (minor cases) ซึ่งมีทุนทรัพย์พิพาทไม่เกิน ๒๐ ล้านบาท และคดีอาญาที่ไม่ร้ายแรงซึ่งศาลมีอำนาจกำหนดโทษกักขังน้อยกว่า ๓๐ วัน หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท ปัจจุบันมีศาลแขวงในเกาหลีใต้ประมาณ ๑๐๑ แห่งทั่วประเทศ

นอกจากศาลชั้นต้นและศาลอื่นภายใต้ศาลชั้นต้นดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ในเกาหลีใต้ยังมีศาลชำนาญพิเศษที่มีฐานะเทียบเท่าศาลชั้นต้นอีกสองศาล ได้แก่ ศาลครอบครัว (Family court) และศาลปกครอง (Administration Court)

ศาลปกครอง (Administrative Court) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๙๘ เพียงแห่งเดียวในกรุงโซล ส่วนเมืองอื่นคดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นต้นที่เกี่ยวข้องจนกว่าจะมีการตั้งศาลปกครองประจำเขตนั้น ศาลปกครองมีฐานะเทียบเท่าศาลชั้นต้น และมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับภาษีอากร การเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ (eminent domain) แรงงาน และคดีปกครองอื่นๆ

(๒) ศาลสูง (High Court) หรือศาลอุทธรณ์ประกอบด้วยตุลาการหัวหน้าศาล (a chief judge) จำนวนหนึ่งคน และตุลาการอีกจำนวนหนึ่ง ปัจจุบันมีศาลสูงจำนวน ๕ แห่ง จะมีสำนักงานศาลหนึ่งแห่งทำหน้าที่งานธุรการของศาลและกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่ศาล ศาลสูงมีเขตอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยขององค์คณะตุลาการจำนวน ๓ คนของศาลชั้นต้น ศาลครอบครัว หรือศาลปกครอง และมีเขตอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยคดีแพ่งของตุลาการจำนวนหนึ่งคนของศาลชั้นต้นหรือศาลสาขาในกรณีที่คดีนั้นมีทุนทรัพย์พิพาทเกิน ๕๐ ล้านบาท การพิจารณาอุทธรณ์ของศาลสูงกระทำโดยองค์คณะตุลาการศาลสูงจำนวน ๓ คน

นอกจากศาลสูงแล้ว ในเกาหลีใต้ยังมีศาลชำนาญพิเศษที่มีฐานะเทียบเท่าศาลสูงอีกหนึ่งศาล ได้แก่ ศาลสิทธิบัตร (Patent Court)

ศาลสิทธิบัตร (Patent Court) ตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๘ มีฐานะเทียบเท่าศาลสูง ศาลสิทธิบัตรมีสองระดับ คือ ศาลสิทธิบัตรซึ่งเป็นศาลชั้นต้นมีเขตอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาในเรื่องสิทธิบัตรการประดิษฐ์ การออกแบบ แบบอัตราประโยชน์ (utility model) หรืออนุสิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า ในกรณีที่คู่กรณีไม่พอใจคำตัดสินขององค์คณะทรัพย์สินทางปัญญา (The Intellectual Property Tribunal) ในสำนักงานทรัพย์สินทางปัญญา (the Korean Intellectual Property Office (KIPO)) ของฝ่ายบริหารและได้เสนอคดีมาสู่ศาลสิทธิบัตร และศาลสูงสุด (Supreme Court) ซึ่งเป็นศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลสิทธิบัตร ในการพิจารณาคดีของศาลสิทธิบัตรจะมีผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำแก่ตุลาการเกี่ยวกับประเด็นทางวิชาการตลอดการพิจารณาคดี

(๓) ศาลสูงสุด (Supreme Court) ประกอบด้วยประธานศาลสูงสุด (Chief Justice) หนึ่งคน และตุลาการอีกสิบสองคน รวมเป็นสิบสามคน ศาลสูงมีเขตอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลสูง ศาลสิทธิบัตร และองค์คณะพิจารณาอุทธรณ์ของศาลชั้นต้นหรือศาลครอบครัว รวมไปถึงศาลทหาร และในบางกรณียังมีเขตอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นโดยตรงด้วย นอกจากนี้ ศาลสูงสุดมีเขตอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการเลือกตั้งประธานาธิบดี และสมาชิกวุฒิสภาของเกาหลีใต้

การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลสูงสุดอาจกระทำโดยองค์คณะตุลาการศาลสูงสุดชุดใหญ่ (Grand Bench) ประกอบด้วยตุลาการศาลสูงสุดจำนวนมากกว่าสองในสามของจำนวนตุลาการศาลสูงสุดทั้งหมด หรือองค์คณะชุดเล็ก (Petty Benches) ประกอบด้วยตุลาการศาลสูงสุดคณะละ ๔ คน มีทั้งหมด ๓ คณะ การตัดสินคดีขององค์คณะชุดใหญ่ถือคะแนนเสียงข้างมาก หากไม่สามารถได้รับคะแนนเสียงข้างมาก ผลคือศาลสูงสุดไม่สามารถกลับคำพิพากษาของศาลล่างได้ ส่วนการตัดสินคดีขององค์คณะชุดเล็กถือคะแนนเสียงเอกฉันท์ โดยปกติคดีส่วนใหญ่จะพิจารณาโดยองค์คณะชุดเล็ก ส่วนองค์คณะชุดใหญ่จะพิจารณาตัดสินคดีที่องค์คณะชุดเล็กไม่สามารถตัดสินคดีโดยคะแนนเสียงเอกฉันท์ได้หรือคดีที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังนี้

คดีเกี่ยวกับกฎระเบียบหรือคำสั่งขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

คดีเกี่ยวกับกฎระเบียบหรือคำสั่งขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

คดีที่จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาเดิมของศาลสูงสุดในเรื่อง การตีความหรือการปฏิบัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย คำสั่ง กฎหรือระเบียบต่างๆ

คดีที่หากให้องค์คณะชุดเล็กพิจารณาจะเป็นการไม่เหมาะสม

อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัยคดีของศาลสูงสุดมีลักษณะพิเศษอีกประการ คือ คดีโดยยกเว้นคดีอาญา หากอาศัยเหตุแห่งการอุทธรณ์ซึ่งไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ศาลสูงสุดจะยกอุทธรณ์โดยไม่มีการพิจารณาคดีและไม่จำเป็นต้องให้เหตุผล

การเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการ^๙

การเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการของเกาหลีใต้ใช้ระบบการแต่งตั้ง (appointment) เป็นหลัก โดยมาตรา ๑๐๔^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดว่า ประธาน

^๙ สรุปรจาก มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. ๒๕๕๐. รายงานฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาศักยภาพของผู้พิพากษาในด้านการศึกษาระียบเทียบกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศ Common Law และ Civil Law. สำนักงานศาลยุติธรรม: กรุงเทพฯ, น. ๑๘๗-๑๙๔. http://www.library.coj.go.th/coj_research/data/research02.pdf (เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔).

^{๑๐} Article 104 [Appointment of Judges]

(1) The Chief Justice of the Supreme Court shall be appointed by the President with the consent of the National Assembly.

(2) The Supreme Court Justices shall be appointed by the President on the recommendation of the Chief Justice and with the consent of the National Assembly.

ศาลสูงสุดให้ได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยความเห็นชอบของรัฐสภา ตุลาการศาลสูงสุดให้ได้รับแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยการเสนอชื่อจากประธานศาลศาลสูงสุดและโดยความเห็นชอบจากรัฐสภา และตุลาการอื่นๆ นอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้นให้ได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลสูงสุด โดยความเห็นชอบจากสภาตุลาการศาลสูงสุด (Council of Supreme Court Justices)

คุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการในประเทศเกาหลีใต้ มาตรา ๑๐๑ (๓)^{๑๑} ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีบัญญัติให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้แก่ รัฐบัญญัติการจัดองค์กรศาล ค.ศ. ๑๙๙๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (the Court Organization Act of 1995)

ตุลาการทั่วไปต้องเป็นบุคคลผู้ผ่านการสอบเนติบัณฑิต (Bar Examination) และต้องผ่านหลักสูตรการฝึกอบรมของสถาบันฝึกอบรมและวิจัยในฝ่ายตุลาการ (Judicial Research and Training Institute) เป็นเวลาสองปีหรือต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเป็นทนายความอาชีพ (Attorney) อนึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการมาจากบุคคลที่เป็นทนายความได้ก็เนื่องมาจากสภาพปัญหาในประเทศเกาหลีใต้ ที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามิตุลาการและอัยการลาออกจากตำแหน่งเพื่อไปทำงานส่วนตัวด้วยเหตุผลด้านเศรษฐกิจเป็นจำนวนมาก เพื่อแก้ไขปัญหานี้ จึงให้ศาลสูงสุดคัดเลือกตุลาการจากทนายความได้

ทั้งนี้ เงื่อนไขสองประการสำหรับการเป็นตุลาการในเกาหลีใต้ คือ ผ่านการสอบเนติบัณฑิตแห่งชาติและผ่านการฝึกอบรมที่สถาบันฝึกอบรมและวิจัยในฝ่ายตุลาการเป็นเวลาสองปีดังกล่าวข้างต้นนั้น ยังเป็นเงื่อนไขสำหรับการเป็นอัยการหรือทนายความอาชีพด้วย

(3) Judges other than the Chief Justice and the Supreme Court Justices shall be appointed by the Chief Justice with the consent of the Conference of Supreme Court Justices.

^{๑๑} Article 101 [Courts]

(1)...

(2)...

(3) Qualifications for judges shall be determined by Act.

ผู้ที่ผ่านเงื่อนไขทั้งสองประการแล้ว สามารถเลือกที่จะเป็นตุลาการ อัยการ หรือทนายความอาชีพได้ โดยผู้ที่จะเป็นตุลาการจะต้องผ่านการคัดเลือกและแต่งตั้งจาก ประธานศาลสูงสุด

ประธานศาลสูงสุดและตุลาการศาลสูงสุด มาจากการแต่งตั้งบรรดา บุคคลต่าง ๆ ดังนี้ ตุลาการ อัยการ ทนายความ หรือนักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งทำงาน ให้แก่ส่วนราชการ องค์กรท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินของรัฐ หรือนิติบุคคลอื่นๆ หรืออาจารย์ผู้เชี่ยวชาญด้านหลักนิติศาสตร์ (jurisprudence) ซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่ผู้ช่วย ศาสตราจารย์ขึ้นไปและสอนอยู่ในมหาวิทยาลัยที่ได้รับการรับรอง ทั้งนี้ ผู้ที่จะได้รับการ แต่งตั้งต้องมีอายุมากกว่า ๔๐ ปี และต้องมีประสบการณ์ในสาขาอาชีพที่ตนทำงานอยู่ ดังกล่าวข้างต้นไม่น้อยกว่า ๑๕ ปี อย่างไรก็ตาม ประธานศาลสูงสุดและตุลาการศาลสูงสุด ส่วนใหญ่ได้รับแต่งตั้งจากตุลาการ

เมื่อได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการแล้ว ตุลาการแต่ละตำแหน่งจะ มีวาระดำรงตำแหน่งและกำหนดเวลาเกษียณอายุแตกต่างกันไป กล่าวคือ มาตรา ๑๐๕^{๑๒} ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดให้ประธานศาลสูงสุดมีวาระดำรงตำแหน่ง คราวละหกปีและไม่สามารถได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ ตุลาการศาลสูงสุดมีวาระดำรงตำแหน่ง หกปีเช่นกัน แต่สามารถได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้ไม่จำกัดจำนวนครั้ง ส่วนตุลาการอื่นๆ มีวาระ ดำรงตำแหน่งสิบปีและไม่สามารถได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ ไม่ว่าวาระการดำรงตำแหน่งของตุลาการจะเหลือเวลาอีกเท่าใด หากตุลาการนั้นมีอายุถึง กำหนดเกษียณตามที่กฎหมายกำหนดก็ต้องพ้นจากตำแหน่งเพราะเกษียณอายุ แม้จะอยู่ใน ตำแหน่งไม่ครบตามวาระโดยกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรศาล กำหนดให้ประธาน ศาลสูงสุดเกษียณเมื่อมีอายุครบ ๗๐ ปี

^{๑๒} Article 105 [Term of Judges]

(1) The term of office of the Chief Justice shall be six years and he shall not be reappointed.

(2) The term of office of the Justices of the Supreme Court shall be six years and they may be reappointed as prescribed by Act.

(3) The term of office of judges other than the Chief Justice and Justices of the Supreme Court shall be ten years, and they may be reappointed under the conditions as prescribed by Act.

(4) The retirement age of judges shall be determined by Act.

สำหรับการพ้นจากตำแหน่งตุลาการนอกจากการพ้นตามวาระหรือตามการเกษียณอายุแล้ว มาตรา ๑๐๖^{๑๓} ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีกำหนดเหตุตำแหน่งในกรณีที่ผ่านกระบวนการฟ้องร้องให้พ้นจากตำแหน่ง (impeachment) หรือได้รับโทษจำคุกหรือโทษอื่นที่หนักกว่า รวมถึงเหตุที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อันเนื่องมาจากความผิดปกติด้านร่างกายหรือจิตใจ ซึ่งในกรณีนี้ถ้าเป็นตุลาการศาลสูงสุด ประธานาธิบดีจะเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่งโดยการเสนอเรื่องของประธานศาลสูงสุด ส่วนตุลาการอื่น ประธานศาลสูงสุดจะเป็นผู้สั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

๓. การฟ้องคดีปกครองในเกาหลีใต้

(๑) พัฒนาการของการฟ้องคดีปกครอง

หลังจากการจัดตั้งรัฐบาลของสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ กระทรวงนิติบัญญัติรัฐบาล (Ministry of Government Legislation) ได้จัดตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายเพื่อการแก้ไขเยียวยาผลกระทบที่เกิดจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ (the drafting committee of a statute for judicial relief from administrative infringement) โดยในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งอยู่ในช่วงของสงครามเกาหลี ได้มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญเพื่อการฟ้องคดีปกครองฉบับแรก ซึ่งมี ๑๔ มาตรา เป็นการนำแบบอย่างมาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง (the Act for Special Provisions concerning the Procedure of Administrative Suit) ของประเทศญี่ปุ่นที่ตราขึ้นใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๘^{๑๔}

^{๑๓} Article 106 [Sanctions, Early Retirement]

(1) No judge shall be removed from office except by impeachment or a sentence of imprisonment without prison labor or heavier punishment, nor shall he be suspended from office, have his salary reduced or suffer any other unfavorable treatment except by disciplinary action.

(2) In the event a judge is unable to discharge his official duties because of serious mental or physical impairment, he may be retired from office under the conditions as prescribed by Act.

^{๑๔} Tom Ginsburg. 2002. Comparative Administrative Procedure: Evidence From North East Asia. *Constitutional Political Economy*, 13, 247–264.

นับตั้งแต่ประธานาธิบดีปาร์ค ชุง ฮี (Park Chung Hee) เข้ามามีอำนาจในการปกครองประเทศโดยการกระทำรัฐประหาร ในปี ค.ศ. ๑๙๖๑ หน่วยงานทั้งหลายที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลกลางต่างก็มุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างเข้มข้น จากนั้นไม่นาน ประเทศเกาหลีใต้ได้ประสบความสำเร็จอย่างมากในด้านเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงเวลาเดียวกันเกาหลีใต้กลับมีพัฒนาการของประชาธิปไตยที่ค่อนข้างช้ามาก ภายใต้สภาพการณ์เช่นนี้ หน่วยงานทางปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีปาร์ค ชุง ฮี ในทางปฏิบัติจึงอยู่ในฐานะที่มีอำนาจเหนือกว่าฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรตุลาการ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจที่กว้างขวางและมีอิสระอย่างยิ่งในการดำเนินกิจการทางปกครอง ในช่วงเวลาดังกล่าวแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายตุลาการจึงยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้นการฟ้องคดีปกครองซึ่งถือเป็นสถาบันที่สำคัญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงถูกใช้อย่างจำกัดมากในช่วงของการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีใต้

หลังจากสิ้นสุดระบอบการปกครองของประธานาธิบดีปาร์ค ชุง ฮี ในปี ค.ศ. ๑๙๘๔ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้การฟ้องคดีปกครอง โดยให้คดีปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลสูงหรือศาลอุทธรณ์ (High Court) และให้มีการอุทธรณ์ไปยังศาลสูงสุด (Supreme Court) ได้ นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องด้วยการยื่นคำร้องอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ทางปกครอง (Administrative Appeals Commissions) กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า การอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีถือเป็นเงื่อนไขบังคับในการฟ้องคดีปกครอง^{๑๕}

ดังนั้น ตั้งแต่มีการปฏิรูปทางการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้นในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๘๐ บทบาทของฝ่ายตุลาการจึงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากที่ปรากฏชัดก็คือการที่รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. ๑๙๘๘ กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งถือเป็นการขยายบทบาทและอำนาจขององค์กรตุลาการในการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลมากขึ้นศาลรัฐธรรมนูญยังมีอำนาจพิเศษในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนการฟ้องคดีปกครองในช่วงเวลาดังกล่าว ก็มีการเปลี่ยนแปลงด้วยเช่นกัน ที่สำคัญก็คือศาลสูงสุดได้ขยายอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง โดยการเริ่มใช้หลักกฎหมาย

^{๑๕} http://eng.scourt.go.kr/eng/judiciary/court_spc.jsp#03 (เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม

ปกครองที่ไม่ได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายมากขึ้น เช่น การปรับใช้หลักความได้สัดส่วน หลักคุ้มครองความคาดหวังที่ชอบด้วยกฎหมาย (the principle of proportionality, the protection of legitimate expectation) เป็นต้น เพื่อวางมาตรฐานทางกฎหมายในการตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยมีเปลี่ยนแปลงแก้ไขเพิ่มเติมระบบการฟ้องคดีปกครองครั้งใหญ่^{๑๖} มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นศาลชำนาญพิเศษ (a specialized court) ซึ่งมีฐานะเป็นศาลชั้นต้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองต่อศาลสูง (ศาลอุทธรณ์) และศาลสูงสุดได้ตามลำดับ นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ได้ยกเลิกหลักบังคับให้ต้องมีการแก้ไขเยียวยาภายในฝ่ายปกครองก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล โดยผู้ฟ้องคดีสามารถที่จะเลือกระหว่างนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ทันที หรือจะอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน (Optional Administrative appeal) ก็ได้ เว้นแต่กฎหมายเฉพาะเรื่องจะกำหนดเป็นอย่างอื่นซึ่งต้องบังคับไปตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น อีกทั้งเนื่องจากกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวข้องอย่างมากกับประโยชน์สาธารณะ จึงมีการนำหลักการพิจารณาคดีแบบไต่สวนมาใช้มากขึ้น นั่นคือ ถึงแม้ว่าโดยหลักคู่กรณีมีความรับผิดชอบที่จะต้องแสดงข้อหาและเสนอพยานหลักฐานต่อศาล แต่รัฐธรรมนูญการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ. ๑๙๙๔ ก็บัญญัติให้อำนาจศาลที่จะทำการแสวงหาพยานหลักฐานโดยการริเริ่มของศาลเองได้ (ex officio) และพิพากษาไปตามนั้นแม้จะเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีไม่ได้ยกขึ้นก็ตาม^{๑๗} และแม้ระบบกฎหมายปกครองของเกาหลีใต้จะได้รับอิทธิพลอย่างมากจากกฎหมายปกครองเยอรมนี การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก็ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด ซึ่งในบางกรณีคำพิพากษาของศาลที่ให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีจึงอาจเป็นสิ่งที่ไร้ความหมายได้ หากมีการใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการพิจารณาพิพากษาคดีหรืออาจจะเกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีอันยากที่จะแก้ไขเยียวยาภายหลัง รัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครอง ค.ศ. ๑๙๙๔ จึงได้ให้อำนาจศาลที่จะสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองเป็นการชั่วคราวเมื่อมีคำร้องของผู้ฟ้องคดี หรือโดยศาล

^{๑๖}<http://www.moleg.go.kr/english/korLawEng.jsessionid=M4OrE1LDknTPbcslonhqRLZCgrdt16HD6Crpcs6BTgMa> (เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔).

^{๑๗} **มาตรา ๒๖** (การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล) (Ex Officio Examination)

ถ้ามีความจำเป็น ศาลอาจแสวงหาพยานหลักฐานโดยศาลเอง (ex officio) และมีคำพิพากษาไปตามนั้น แม้ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีไม่ได้ยกขึ้นก็ตาม

เห็นเองได้ แต่อย่างไรก็ตาม การทะเลาะการบังคับทางปกครองดังกล่าวไม่อาจกระทำได้ หากเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อสวัสดิการสาธารณะอย่างร้ายแรง^{๑๘}

(๒) หลักการเบื้องต้น

(๒.๑) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครอง

มาตรา ๑๐๗ (๒)^{๑๙} ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี กำหนดให้ศาลสูงสุดมีอำนาจสูงสุด ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองและกฎหมาย

^{๑๘} มาตรา ๒๓ (การทะเลาะการบังคับทางปกครอง)

(๑) การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทะเลาะในผลของนิติกรรมทางปกครอง การบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรมทางปกครองนั้น

(๒) ในกรณีที่มีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาภายหลังอันเนื่องมาจากนิติกรรมทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรมทางปกครองนั้นได้ เมื่อคู่กรณีมีคำร้องหรือศาลเห็นเอง ศาลซึ่งกำลังพิจารณาคดีอาจมีคำสั่งให้ระงับทั้งหมดหรือบางส่วนในผลของนิติกรรมทางปกครอง การบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรมทางปกครองนั้น (เรียกโดยรวมว่า “การทะเลาะการบังคับทางปกครอง”) แต่ทั้งนี้ ถ้าวัตถุประสงค์ของการทะเลาะในผลที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้นโดยการทะเลาะการบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรมทางปกครองนั้น การทะเลาะในผลที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวย่อมทำไม่ได้

(๓) ถ้าการทะเลาะการบังคับทางปกครองจะมีผลร้ายแรงต่อสวัสดิการสาธารณะ การทะเลาะดังกล่าวย่อมไม่อาจทำได้

(๔) ในการขอให้ศาลมีคำสั่งทะเลาะการบังคับทางปกครองตาม (๒) ให้มีการแสดงเหตุผลไว้อย่างชัดเจนด้วย

(๕) การอุทธรณ์ย่อมมีขึ้นได้ทันทีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทะเลาะการบังคับทางปกครอง หรือ คำสั่งไม่รับคำร้องตาม (๒) ในกรณีเช่นนี้ การอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำสั่งของศาลที่ให้ทะเลาะการบังคับทางปกครองย่อมไม่มีผลเป็นการทะเลาะการบังคับตามคำสั่งของศาลดังกล่าว

(๖) ให้นำมาตรา ๓๐ (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกรณีการมีคำสั่งของศาลเพื่อทะเลาะการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดใน (๒)

^{๑๙} Article 107 [Constitutional Review]

(1)...

(2) The Supreme Court shall have the power to make a final review of the constitutionality or legality of administrative decrees, regulations or actions, when their constitutionality or legality is at issue in a trial.

ลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายปกครอง (administrative actions and rule-makings) ในทำนองเดียวกับระบบศาลของสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น ศาลปกครองเกาหลีใต้ (มีฐานะเป็นศาลชั้นต้น) แม้จะเป็นศาลชั้นพิเศษที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองแต่ก็ยังเป็นส่วนหนึ่งของระบบศาลเดี่ยว (unitary judicial system) ภายใต้บังคับมาตรา ๑๑๑ (๑)^{๒๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี ศาลสูงสุด ศาลสูง (ศาลอุทธรณ์) และศาลชั้นต้นทั่วไป (รวมเรียกว่า ศาลยุติธรรม) มีอำนาจในการวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการกระทำทางปกครอง ดังนั้นการแบ่งแยกอำนาจระหว่างศาลรัฐธรรมนูญกับศาลยุติธรรมขึ้นอยู่กับ “เรื่องที่ศาลต้องพิจารณาพิพากษา” (subject matters: เรื่องของการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง หรือ การตรวจสอบกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ) ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับ “ประเด็นของข้อกฎหมายที่ศาลต้องวินิจฉัย” (ประเด็นของความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือความชอบด้วยกฎหมาย) กล่าวคือ หากเป็นเรื่องของการตรวจสอบการกระทำทางปกครองแม้จะมีประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ตามย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

(๒.๒) การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

รัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครองที่ใช้บังคับในปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๘๔) เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครอง ประกอบด้วย ๔๖ มาตรา โดยมีบทบัญญัติที่ต่างไปจากการพิจารณาคดีแพ่งเกี่ยวกับรูปแบบของ

...

^{๒๐} Article 111 [Competence, Appointment]

(1) The Constitutional Court shall have jurisdiction over the following matters:

1. The constitutionality of a law upon the request of the courts;
2. Impeachment;
3. Dissolution of a political party;
4. Competence disputes between State agencies, between State agencies and local governments, and between local governments; and
5. Constitutional complaint as prescribed by Act.

(2)...

(3)...

(4)...

การฟ้องคดี คู่กรณี ขั้นตอนและวิธีการพิจารณาคดี และผลทางกฎหมายของคำพิพากษา แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา ๘^{๒๑} แห่งรัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครองดังกล่าว ได้บัญญัติให้นำกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่ง กฎหมายเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง และกฎหมายว่าด้วยการจัดองค์กรศาล (Civil Litigation Act, the Civil Enforcement Act และ Court Organization Act) มาใช้บังคับในการพิจารณาคดีปกครองโดยอนุโลมในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับลักษณะของคดีปกครอง ดังนั้น บทบัญญัติเกี่ยวกับการคัดค้านตุลาการ (exclusion of judge) ความสามารถของคู่กรณี (competency of parties) ค่าธรรมเนียมศาล (cost of litigation) การส่งหมาย (service on parties) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐาน (inspection of proof) การอุทธรณ์ต่อศาลที่สูงขึ้น ย่อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณาคดีปกครองของศาลได้ ในขณะที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการถอนฟ้อง (waiving) การชี้ส่อสถาน (settlement) มาตรการชั่วคราว (preliminary injunction) ซึ่งปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งไม่อาจนำมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครองได้^{๒๒}

นอกจากนี้ กฎหมายเฉพาะเรื่องอาจมีบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองได้ ซึ่งต้องบังคับไปตามนั้นเพราะเป็นกฎหมายเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ตามรัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครองบัญญัติให้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (administrative appeal) เป็นขั้นตอนเพื่อเลือก (optional) ก่อนฟ้องคดีต่อศาล แต่ตามมาตรา ๕๖ (๒) แห่ง Framework Act on National Taxes ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะด้านภาษีกำหนดให้บุคคลที่ขอรับการแก้ไขเยียวยาเนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องดำเนินการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขบังคับก่อนฟ้องคดี กฎหมายบางฉบับอาจมีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลและขั้นตอน

^{๒๑} มาตรา ๘ (ขอบเขตของการใช้บังคับรัฐบัญญัตินี้)

(๑) เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีปกครองทั้งหลายให้เป็นไปตามรัฐบัญญัตินี้

(๒) ในกรณีที่รัฐบัญญัตินี้มิได้กำหนดเรื่องใดไว้เฉพาะเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองให้นำบทบัญญัติของรัฐบัญญัติการจัดองค์กรศาล รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง และรัฐบัญญัติการบังคับคดีแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 6627, Jun. 26, 2002>

^{๒๒} Lee, Hee-Jung. 2006-2007. The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea. Journal of Korean Law. 6, 44-68, at 48-49 (see footnote 7).

ที่เกี่ยวข้อง เช่น มาตรา ๒๐ แห่งรัฐบัญญัติการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ (Official Information Disclosure Act) กำหนดว่า บุคคลใดก็ตามที่มีคำขอให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการ แต่หน่วยงานของรัฐปฏิเสธคำขอของบุคคลนั้น บุคคลนั้นย่อมมีอำนาจฟ้องต่อศาลเพื่อเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธได้โดยไม่ต้องแสดงให้เห็นถึงประโยชน์ได้เสียทางกฎหมายอื่นใดอีก กฎหมายว่าด้วยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการดังกล่าวยังกำหนดให้มีการพิจารณาคดีแบบลับ (closed court procedure) เพื่อวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารซึ่งเป็นข้อมูลลับได้ ซึ่งศาลต้องดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีไปตามนั้น

(๒.๓) ประเภทของการฟ้องคดีปกครอง

รัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครองที่ใช้บังคับปัจจุบันกำหนดให้มีรูปแบบของการฟ้องคดีปกครอง ๔ ประเภท ได้แก่ การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง (Appeal litigation) การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิ (Party litigation) การฟ้องคดีเพื่อสาธารณะ (Public litigation) และการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Agency litigation)

๑) การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง (Appeal litigation) ซึ่งเป็น “การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองหรือการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง”^{๒๓} การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครองเป็นรูปแบบหลักของการฟ้องคดีปกครอง^{๒๔}

การกระทำทางปกครองที่เป็นข้อพิพาทของการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้จะต้องเป็นการกระทำที่เรียกว่า นิติกรรมทางปกครอง (administrative disposition) ซึ่งรัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครองมาตรา ๒ (๑) ๑ ให้ความหมายว่าเป็น

^{๒๓} มาตรา ๓ (ประเภทของการฟ้องคดีปกครอง)

การฟ้องคดีปกครองแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้ <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 407, Aug 5, 1988>

๑. การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง (Appeal litigation) หมายความว่า การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองหรือการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง

๒. ...

๓. ...

๔. ...

^{๒๔} <http://eng.scourt.go.kr/eng/inc/print.jsp> (ค้นเมื่อ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๔).

“การใช้หรือการปฏิเสธที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนของหน่วยงานทางปกครอง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเฉพาะนั้นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน รวมถึงการกระทำทางปกครองอื่นที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน (ในกฎหมายนี้ เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง”) และ การวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง” ดังนั้น คำสั่ง (decisions) ของหน่วยงานทางปกครองที่เรียกเก็บภาษีเงินได้ คำสั่งอนุญาตก่อสร้างอาคาร คำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตในการประกอบกิจการบริการด้านโทรคมนาคมหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ของบุคคลกรณีมาแล้วขับ การมีคำสั่งเหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง” ทั้งสิ้น องค์ประกอบสำคัญของนิติกรรมทางปกครอง ก็คือผลทางกฎหมาย (legal effect) ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของบุคคล ได้แก่ สิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่หากเป็นการออกกฎทางปกครอง (administrative rule making) และการกระทำทางกายภาพ (factual actions) ที่ไม่ได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายโดยตรง (direct legal effect) เช่น การทำความสะอาดถนนหรือการเข้าไปในสถานที่หรืออาคารเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ใช่การกระทำที่เรียกว่า นิติกรรมทางปกครอง เป็นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีของการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครองก็คือ หน่วยงานทางปกครอง (administrative agency) ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการออกนิติกรรมทางปกครองนั้นๆ ไม่อาจฟ้องรัฐ (state) เป็นผู้ถูกฟ้องคดีประเภทนี้ได้

การฟ้องคดีประเภทนี้แบ่งออกเป็น ๓ ประเภทย่อยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และวิธีการแก้ไขเยียวยาหรือการกำหนดค่าบังคับของศาล ซึ่งปรากฏตาม มาตรา ๔ แห่งรัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครองได้แก่

“๑. การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (Revocation litigation) หมายความว่า การฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง

๒. การฟ้องคดีเพื่อแสดงความเป็นโมฆะของนิติกรรมทางปกครอง (nullity) หมายความว่า การฟ้องคดีเพื่อให้ศาลแสดงถึงความมีผลหรือความไม่มีผล และความมีอยู่หรือความไม่มีอยู่ของนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง; และ

๓. การฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ (illegality of an omission) หมายความว่า การฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง”

บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากนิติกรรมทางปกครอง ย่อมฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองได้ แม้จะไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลกรณีนั้นไว้ก็ตาม^{๒๕} แต่ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีคำสั่งเชิงปฏิเสธ คำขอของผู้ฟ้องคดี เช่น คำสั่งปฏิเสธออกใบอนุญาตในการก่อสร้างอาคาร เป็นต้น เฉพาะเพียงการเพิกถอนคำสั่งเชิงปฏิเสธเท่านั้นย่อมไม่มีผลอย่างแท้จริงในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น รัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครอง มาตรา ๓๐ (๒)^{๒๖} จึงกำหนดวิธีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายกรณีดังกล่าวเพิ่มเติม โดยเมื่อศาลได้มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเชิงปฏิเสธ (refusal disposition) แล้ว หน่วยงานทางปกครองย่อมมีหน้าที่ตามกฎหมาย (statutory obligation) ในการออกนิติกรรมทางปกครองใหม่ตามคำร้องเดิมของผู้ฟ้องคดีที่ได้เคยยื่นต่อหน่วยงานทางปกครอง โดยหน่วยงานทางปกครองจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของคำพิพากษาของศาล นอกจากนี้ หากหน่วยงานทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตรงตามความมุ่งหมายของคำพิพากษาดังกล่าว รัฐบัญญัติการฟ้องคดีได้กำหนดมาตรการบังคับโดยให้ผู้ฟ้องคดีสามารถร้องต่อศาลปกครองแห่งกรุงโซลหรือศาลจังหวัด (ศาลชั้นต้น) แล้วแต่กรณี^{๒๗} เพื่อให้ศาลดังกล่าวใช้มาตรการบังคับตามมาตรา ๓๔ (๑)

^{๒๕} Lee, Hee-Jung. 2006-2007. The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea. Journal of Korean Law. 6, 44-68, at 48.

^{๒๖} **มาตรา ๓๐** (อำนาจผูกพันของคำพิพากษาศาลฎีกาฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง)

(๑) ...

(๒) ถ้านิติกรรมทางปกครองซึ่งถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นกรณีของการปฏิเสธคำร้องขอของคู่กรณี หน่วยงานทางปกครองที่ออกนิติกรรมเชิงปฏิเสธดังกล่าว ต้องดำเนินการออกนิติกรรมทางปกครองใหม่ ตามคำร้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้การเป็นไปตามความมุ่งหมายของคำพิพากษาศาล

(๓) ...

^{๒๗} **มาตรา ๙** (เขตอำนาจศาล)

(๑) ให้ศาลชั้นต้นซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเป็นศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งอยู่ เว้นแต่กรณี ที่ หน่วยงานทางปกครองส่วนกลาง (central administrative agency) หรือ หัวหน้าหน่วยงานนั้น (head) เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ให้ศาลปกครองที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ศาลสูงสุด (Supreme Court) ตั้งอยู่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว

ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการออกนิติกรรมทางปกครองตามมาตรา ๓๐ (๒)^{๒๘} เมื่อมีคำร้องของคู่กรณี ศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีอาจมีคำสั่งกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานทางปกครองออกนิติกรรมทางปกครองได้ และหากหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลอาจสั่งให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการชดใช้เงินตามส่วนของระยะเวลาที่ล่าช้า หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นในทันทีก็ได้”

การฟ้องคดีเพื่อแสดงความเป็นโมฆะของนิติกรรมทางปกครอง (nullity) เป็นการฟ้องคดีเพื่อให้มีการยืนยันถึงควมมีผลหรือความไม่มีผลและความมีอยู่หรือความไม่มีอยู่ของนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองโดยแท้จริงแล้ว การฟ้องคดีประเภทนี้มีความมุ่งหมายอย่างเดียวกับการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง นั่นคือ เพื่อให้บุคคลเป็นอิสระจากผลทางกฎหมายที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม คดีทั้งสองประเภทก็มีความแตกต่างกันในบางประการ กล่าวคือ

ประการแรก ในขณะที่ไม่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลา การฟ้องคดีเพื่อแสดงความเป็นโมฆะของนิติกรรมทางปกครอง บุคคลจะนำคดีประเภทฟ้องเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (recissory action) มาฟ้องต่อศาลได้เฉพาะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๐ แห่งรัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครองซึ่งบัญญัติว่า

“(๑) การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่อยู่ถึงนิติกรรมทางปกครองนั้น แต่ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๑๘ (๑)^{๒๙} หรือ เมื่อหน่วยงานทางปกครองรับที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือ เมื่อ

(๒) การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ หรือสถานที่เฉพาะใด ให้ฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหนือพื้นที่ที่อสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่นั้นตั้งอยู่ <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 4770, Jul. 27, 1994>

^{๒๘} มาตรา ๓๐ (อำนาจผูกพันของคำพิพากษาคณะฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง)

(๑) ...

(๒) ถ้านิติกรรมทางปกครองซึ่งถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาเป็นกรณีของการปฏิเสธคำร้องขอของคู่กรณี หน่วยงานทางปกครองที่ออกนิติกรรมเชิงปฏิเสธดังกล่าว ต้องดำเนินการออกนิติกรรมทางปกครองใหม่ ตามคำร้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้การเป็นไปตามความมุ่งหมายของคำพิพากษาของศาล

(๓) ...

^{๒๙} มาตรา ๑๘ (ความสัมพันธ์ระหว่างการฟ้องคดีกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง)

หน่วยงานทางปกครองแจ้งโดยสำคัญผิดว่าจะมีการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีนี้ย่อมนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

(๒) การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ไม่อาจกระทำได้หลังพ้น ๑ ปี (กรณีตาม (๑) นั้น ๑ ปี ให้นับตั้งวันที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของหน่วยงานทางปกครอง) นับตั้งวันที่มีการออกนิติกรรมทางปกครอง แต่ความข้อนี้ย่อมไม่อาจใช้บังคับในกรณีที่มีเหตุอื่นอันกล่าวไม่ได้ (justifiable reason)

(๓) ระยะเวลาที่กำหนดใน (๑) เป็นระยะเวลาบังคับก่อน (a preemptory term)”

ประการที่สอง ในกรณีที่ศาลจะมีคำพิพากษาคดีประเภทฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่แสดงต่อศาลว่านิติกรรมทางปกครองพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่การฟ้องเพื่อแสดงความเป็นโมฆะของนิติกรรมทางปกครอง (declaratory judgment of nullity) ผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้ศาลเห็นจนเป็นที่พอใจแก่ศาลว่า ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวมีลักษณะ “ร้ายแรงและชัดแจ้ง”^{๓๐} ดังนั้น กรณีที่นิติกรรมทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่าง “ร้ายแรงและชัดแจ้ง” ย่อมถูกเพิกถอนได้ตลอดเวลา แต่เมื่อใดก็ตามความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวไม่ได้ร้ายแรงและชัดแจ้ง นิติกรรมทางปกครองนั้นก็ยังถือว่าชอบด้วยกฎหมาย เว้นเสียแต่ว่าผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อเพิกถอนนิติกรรมนั้นภายในระยะการฟ้องคดีตามมาตรา ๒๐ ข้างต้น แต่ถึงกระนั้นก็ตาม หน่วยงาน

(๑) แม้รัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรองจะมีบทบัญญัติกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองพิพาทก็ตาม การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้นอาจฟ้องได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนก็ได้ ความข้อนี้มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองใดไม่อาจกระทำได้หากยังไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองก่อน <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No 4770, Jul 27, 1994>

(๒) ...

(๓) ...

(๔) ...

^{๓๐} Lee, Hee-Jung. 2010. Administrative Litigation in Korea: Structures and Roles in Judicial Review. In *Litigation in Korea*, edited by Kuk Cho, pp. 175-198, UK: Edward Elgar Pub., at 181.

ทางปกครองย่อมมีอำนาจเสมอในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองของตน แม้การเพิกถอนนั้นจะเกิดขึ้นหลังจากพ้นระยะเวลาของการฟ้องคดีก็ตาม

โดยสรุปแล้ว ความแตกต่างระหว่างการฟ้องเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองและการฟ้องคดีเพื่อแสดงความเป็นโมฆะของนิติกรรมทางปกครองตั้งอยู่บนหลักทางทฤษฎีที่ว่า เมื่อใดก็ตามที่นิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างร้ายแรงและชัดเจน (serious and clear) บุคคลใดก็ตามย่อมปฏิเสธความถูกต้องของนิติกรรมทางปกครองนั้นได้เสมอโดยไม่ต้องดำเนินการใดๆ เป็นพิเศษ ทั้งนี้เพราะเหตุว่านิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมถือว่าไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้น แต่ในทางปฏิบัติก็เป็นเรื่องยากทีเดียวสำหรับบุคคลทั่วไปที่จะแยกความแตกต่างระดับความไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ “ร้ายแรงและชัดเจน” ออกจากความไม่ชอบด้วยกฎหมาย “ธรรมดา” (simple wrong) ได้ การแยกระดับความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของตุลาการ ด้วยเหตุนี้ในทางปฏิบัติ บุคคลที่น่าคดีมาฟ้องต่อศาลจะเลือกระหว่างการฟ้องเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือการฟ้องเพื่อแสดงความเป็นโมฆะของนิติกรรมทางปกครองจึงขึ้นอยู่กับว่าการฟ้องคดีนั้นเป็นการฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีหรือไม่ มากกว่าที่จะคำนึงถึงระดับความร้ายแรงหรือความชัดเจนของความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองพิพาท^{๓๑}

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการใดเลยเมื่อได้รับคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่สมควร นั่นคือ ไม่ดำเนินการออกคำสั่งในทางใดทางหนึ่งตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีแม้จะปรากฏความว่าไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการจัดให้มีคำสั่งนั้นก็ตาม^{๓๒} ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำร้องขอเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นผู้ที่มีประโยชน์

^{๓๑} Lee, Hee-Jung. 2010. Administrative Litigation in Korea: Structures and Roles in Judicial Review. In *Litigation in Korea*, edited by Kuk Cho, pp. 175-198, UK: Edward Elgar Pub., at. 181.

^{๓๒} มาตรา ๒ (บทนิยาม)

(๑) ในรัฐบัญญัตินี้

๑. ...

๒. “การละเลยต่อหน้าที่” (omission) หมายความว่า การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการให้มีนิติกรรมทางปกครองภายในระยะเวลาที่สมควรเมื่อมีคำขอของคู่กรณี ความข้อนี้ให้ใช้บังคับแม้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการจัดให้มีนิติกรรมทางปกครองนั้นก็ตาม

(๒) ...

ได้เสียทางกฎหมายในการแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าว อาจฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยนั้นได้^{๓๓} คำวินิจฉัยของศาลที่แสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดผลผูกพันกับหน่วยงานทางปกครองในการออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะเป็นคำสั่งที่เป็นไปตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นคำสั่งเชิงปฏิเสธต่อคำร้องขอของผู้ฟ้องคดี แต่อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีประเภทนี้ไม่ค่อยปรากฏมากนักในการพิจารณาของศาล เนื่องจากการกระทำที่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองอย่างแท้จริงนั้น มีจำนวนไม่มาก

๒) การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิ (Party litigation)

ตามมาตรา ๓.๒^{๓๔} บัญญัติว่า การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิ (Party litigation หมายความว่า “การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครอง และการฟ้องคดีที่เป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน โดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งในนิติสัมพันธ์นั้นเป็นผู้ถูกฟ้องคดี” การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิจึงเป็นการฟ้องคดีเพื่อแก้ไขข้อพิพาทที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายของสิทธิและหน้าที่เป็นสำคัญ ซึ่งความสัมพันธ์ทางกฎหมายดังกล่าวอาจเกิดมาจากนิติกรรมทางปกครอง สัญญาทางปกครอง (public contract) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (eminent domain)

^{๓๓} **มาตรา ๓๖** (สิทธิการนำคดีมาฟ้องเพื่อแสดงถึงความความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่)

เฉพาะบุคคลที่มีคำร้องขอให้มีการออกนิติกรรมทางปกครองและเป็นบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียทางกฎหมายในการแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยในการออกนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองนั้น อาจฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยดังกล่าวได้

^{๓๔} **มาตรา ๓** (ประเภทของการฟ้องคดีปกครอง)

การฟ้องคดีปกครองแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้ <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 407, Aug 5, 1988>

๑. ...

๒. การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิ (Party litigation) หมายความว่า การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครอง และการฟ้องคดีที่เป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน โดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งในนิติสัมพันธ์นั้นเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

๓. ...

๔. ...

หรือกรณีอื่นที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน การฟ้องคดีประเภทนี้เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายมหาชน (party litigation in public law) เพื่อให้แตกต่างจากการฟ้องในคดีแพ่งทั่วไปซึ่งเป็นเรื่องของ การโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายเอกชน

เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองของประเทศเกาหลีใต้ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่จะแสดงออกถึงเจตจำนงในการสร้างนิติสัมพันธ์กับบุคคลได้ ดังนั้น เฉพาะแต่ผู้ที่มีสถานะบุคคล (a legal entity) ซึ่งรวมถึงบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล) เท่านั้นที่สามารถเข้ามาเป็นคู่กรณีในการฟ้องคดีประเภทนี้ได้^{๓๔} โดยมาตรา ๓๙ แห่งรัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครอง บัญญัติว่า “ในการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธินั้น รัฐ หน่วยงานของรัฐ และผู้ทรงสิทธิอื่น (other subjects of rights) อาจถูกฟ้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลได้” ผู้ถูกฟ้องคดีในคดีประเภทนี้จึงเป็นรัฐ (state) หรือรัฐบาลท้องถิ่น (local government) โดยปัญหาที่ศาลจะต้องวินิจฉัยก็คือว่า “สถานะทางกฎหมายของคู่กรณีในที่สุดแล้วเป็นอย่างไร” หรือ “สิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีมีอยู่อย่างไร” ไม่ใช่ประเด็นปัญหาที่ว่า “อำนาจทางปกครองถูกใช้สอดคล้องกับมาตรฐานทางกฎหมาย (legal standard) หรือไม่” หรือ “นิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวข้อง (เช่น นิติกรรมทางปกครองซึ่งก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ตามมา) นั้น ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่”

ในการฟ้องคดีประเภทนี้ ศาลสามารถกำหนดมาตรการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับผู้ฟ้องคดีได้หลายวิธี ไม่ว่าจะเป็นการมีคำพิพากษาเพื่อแสดงถึงความมีอยู่ของสิทธิ (declaratory judgment of rights) การชดเชยค่าเสียหาย (monetary damage) หรือการมีคำสั่งให้กระทำการใดการหนึ่ง ในลักษณะเดียวกันกับที่ศาลมีคำสั่งในคดีแพ่งทั่วไป นอกจากนี้ ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครอง ศาลมีอำนาจในการพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ควบคู่ไปด้วยได้แต่ศาลไม่มีอำนาจในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น แม้ความจะปรากฏว่า การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิดูเหมือนจะมีลักษณะที่เป็นรูปแบบของการฟ้องคดีที่ครบถ้วนและยืดหยุ่นในการปกป้องสิทธิของบุคคลโดยฝ่ายตุลาการมากกว่าการฟ้องคดีประเภทอื่น แต่กระนั้นก็ตามคดีประเภทนี้ยังมีไม่มากเนื่องจากการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองยังคงเป็นประเภทหลักของการฟ้องคดีปกครอง ประกอบกับคดีละเมิดซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

^{๓๔} Lee, Hee-Jung. 2006-2007. The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea. *Journal of Korean Law*. 6, 44-68, at. 50.

แทนกฎหมายว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง^{๓๖} แต่อย่างไรก็ตามมาตรา ๔๓ แห่งรัฐธรรมนูญ การฟ้องคดีปกครองบัญญัติห้าม “...มิให้นำมาตรการชั่วคราวมาใช้บังคับ” กับ การฟ้องคดี เพื่อโต้แย้งสิทธิ

๓) การฟ้องคดีเพื่อสาธารณะ (Public litigation)

มาตรา ๓^{๓๗} แห่งรัฐธรรมนูญให้การฟ้องคดี ให้ความหมายของ การฟ้องคดีเพื่อสาธารณะว่าเป็น “การฟ้องคดีโดยบุคคลซึ่งไม่มีประโยชน์ได้เสียทาง กฎหมายในข้อพิพาท แต่ฟ้องเพื่อจะให้มีการแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ หรือ องค์กรของหน่วยงานของรัฐ” แต่อย่างไรก็ตาม โดยหลัก บุคคลย่อมไม่อาจฟ้องคดี เพื่อสาธารณะได้ เว้นเสียแต่ว่ามีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการฟ้องคดีประเภทนี้ ได้เท่านั้น^{๓๘} ในปัจจุบันมีกฎหมายไม่กี่ฉบับที่กำหนดให้มีการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะ เช่น รัฐบัญญัติการลงประชามติแห่งชาติ (National Referendum Act) กำหนดให้มีการฟ้องคดี เพื่อสาธารณะเพื่อแสดงความเป็นโมฆะของการลงประชามติของประเทศได้ ตามรัฐธรรมนูญ การเลือกตั้งเจ้าหน้าที่รัฐ (Public official Election Act) กำหนดให้มีการฟ้องคดีเพื่อ สาธารณะเพื่อแสดงถึงความเป็นโมฆะ (nullifying) ของการเลือกตั้งหรือผู้สมัครที่ได้รับ เลือกตั้งแล้วได้ นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Act)

^{๓๖} Lee, Hee-Jung. 2006-2007. The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea. Journal of Korean Law. 6, 44-68, at. 51.

^{๓๗} **มาตรา ๓** (ประเภทของการฟ้องคดีปกครอง)

การฟ้องคดีปกครองแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้ <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 407, Aug 5, 1988>

๑. ...

๒. ...

๓. การฟ้องคดีเพื่อสาธารณะ (Public litigation) หมายความว่า การฟ้องคดีโดยบุคคล ซึ่งไม่มีประโยชน์ได้เสียทางกฎหมายในข้อพิพาท แต่ฟ้องคดีเพื่อจะให้มีการแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายของรัฐ หรือ องค์กรของหน่วยงานของรัฐ

๔. ...

^{๓๘} **มาตรา ๔๕** (การนำคดีมาฟ้อง)

บุคคลที่มีกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อสาธารณะและคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ อาจฟ้องคดีต่อศาลได้เฉพาะในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดเท่านั้น

บัญญัติให้มีการฟ้องคดีที่เรียกว่า “การฟ้องคดีโดยผู้ที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่น” (local residents suit) เพื่อโต้แย้งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าราชการส่วนท้องถิ่นได้^{๓๙}

๔) การฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Agency litigation)

มาตรา ๓^{๔๐} แห่งรัฐบัญญัติการฟ้องคดี ให้ความหมายของการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐว่าเป็น “การฟ้องคดีกรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับความมีอยู่หรือความไม่มีอยู่ของอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่รวมถึงการฟ้องคดีในเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒ แห่งรัฐบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court Act)” โดยมาตรา ๒ แห่งรัฐบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (competence) ระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ระหว่างหน่วยงานของรัฐและราชการส่วนท้องถิ่น หรือระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งข้อพิพาทเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (competence litigation) นี้ ไม่ใช่การฟ้องประเภทเดียวกันกับการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการฟ้องโต้แย้งเกี่ยวกับความมีอยู่ หรือ ความไม่มีอยู่ของอำนาจในการทำนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของหน่วยงานของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี ดังจะเห็น

^{๓๙} Lee, Hee-Jung. 2006-2007. The Structures and Roles in Judicial Review of Administrative Litigation in Korea. Journal of Korean Law. 6, 44-68, at 51 (see also footnote 14st).

^{๔๐} มาตรา ๓ (ประเภทของการฟ้องคดีปกครอง)

การฟ้องคดีปกครองแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้ <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 407, Aug 5, 1988>

๑. ...

๒. ...

๓. ...

๔. การฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Agency litigation) หมายความว่า การฟ้องคดีกรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับความมีอยู่ หรือ ความไม่มีอยู่ของอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่รวมถึงการฟ้องคดีในเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒ แห่งรัฐบัญญัติจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court Act)

ได้จากมาตรา ๔๖^{๔๑} แห่งรัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครองซึ่งให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง การฟ้องคดีเพื่อแสดงความเป็นโมฆะ หรือ การฟ้องคดีเพื่อแสดงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ และการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิมาใช้บังคับโดยอนุโลมในทางที่ไม่ขัดต่อลักษณะของการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ในทำนองเดียวกันกับการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะ เฉพาะบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นที่มีสิทธิฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐได้^{๔๒}

๔. กฎหมายสิ่งแวดล้อมและพลังงานของประเทศเกาหลีใต้

(๑) ความเป็นมา

กฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับแรกของเกาหลีใต้คือ รัฐบัญญัติป้องกันมลพิษ (Pollution Prevention Act: PPA) ซึ่งใช้บังคับในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ซึ่งเป็นปีที่มีการเริ่มต้นแผนพัฒนาเศรษฐกิจระยะ ๕ ปีเป็นครั้งแรกของประเทศ โดยประธานาธิบดี ปาร์ค ชุง ฮี (Park Chung Hee) วีรบุรุษผู้ทำให้เกาหลีใต้ประสบความสำเร็จในทางเศรษฐกิจ มาเช่นทุกวันนี้ แต่การพัฒนาเศรษฐกิจของเกาหลีใต้ในช่วงแรกให้ความสำคัญกับการ

^{๔๑} มาตรา ๔๖ (บทที่ใช้บังคับโดยอนุโลม)

(๑) ในการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะหรือการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่เป็นกรณีที่ขัดต่อลักษณะของการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะและการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ

(๒) ในการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะหรือการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อแสดงถึงความมีผลหรือไม่มีผล หรือความมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติกรรมทางปกครอง หรือ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ ให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อแสดงความเป็นโมฆะ หรือ การฟ้องคดีเพื่อแสดงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่เป็นกรณีที่ขัดต่อลักษณะของการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะและการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ

(๓) ในการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะหรือการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ใน (๑) และ (๒) นั้น ให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่เป็นกรณีที่ขัดต่อลักษณะของการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะหรือการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ

^{๔๒} มาตรา ๔๕ (การนำคดีมาฟ้อง)

บุคคลที่มีกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อสาธารณะและคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ อาจฟ้องคดีต่อศาลได้เฉพาะในกรณีที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

ขยายตัวของตัวเลขทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ในพิธีเปิดทำการนิคมอุตสาหกรรมเมืองอุลซาน (Ulsan Industrial Complex) ประธานาธิบดีปาร์ค ชุง ฮี กล่าวว่า “ควันโขมงที่ปล่อยพ่นจากโรงงานถือเป็นสัญลักษณ์แห่งความเจริญและมั่งคั่งของชาติ”^{๔๓} ข้อความนี้เป็นที่รับรู้กันอย่างแพร่หลายและมักเห็นได้จากป้ายตามตึกสูงในช่วงเวลานั้น^{๔๔}

จากการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจข้างต้น ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๖๐ เกาหลีใต้ได้ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการพัฒนาเศรษฐกิจโดยมีอัตราการขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP) เพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยในแต่ละปีเกือบ ๑๐ % ซึ่งสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่นถึงสองเท่า นักวิชาการตะวันตกเรียกการขยายตัวทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้เช่นนี้ว่า “ช่วงน่ามหัศจรรย์” (miracle) เพื่อชี้ให้เห็นถึงแบบของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ประเทศกำลังพัฒนาอื่นควรเอาเยี่ยงอย่าง^{๔๕} ในช่วงเวลานั้น ประชาชนเกาหลีใต้มีความรู้สึกนึกคิดว่าทุกสิ่งทุกอย่างสามารถสำเร็จได้ด้วยการทำงานหนักและด้วยความรวดเร็ว ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลและประชาชนจึงเพิกเฉยต่อความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องด้วยชีวิตประจำวันของประชาชนมักเร่งรีบอยู่กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเช่นนี้ได้สร้างต้นทุนที่สูงสำหรับสังคม

อุตสาหกรรมในเกาหลีใต้เน้นไปที่อุตสาหกรรมหนัก เช่น อุตสาหกรรมเครื่องยนต์ อุตสาหกรรมเหล็ก อุตสาหกรรมต่อเรือ และอุตสาหกรรมเคมี เป็นต้น อุตสาหกรรมเหล่านี้ก่อให้เกิดผลเสียอย่างมากต่อสิ่งแวดล้อมทั้งในด้านของการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างกว้างขวางและการทำให้สิ่งแวดล้อมธรรมชาติกลายเป็นที่รองรับมลพิษจากอุตสาหกรรม โดยในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ มีการรายงานว่า “เพียง ๓๑% ของน้ำเสียทั้งหมดที่ได้รับการบำบัดก่อนปล่อยสู่แหล่งน้ำธรรมชาติ ในที่สุดแม่น้ำและลำธาร

^{๔๓} “Dark smoke arising from factories are symbols of our nation’s growth and prosperity”

^{๔๔} Groundbreaking Ceremony Held for Huge Construction of Ulsan Industrial Center, **Korea Times**, Feb., 4, 1962, at 1. อ้างใน Cho, Hog Sik. 1999. An Overview of Korea Environmental Law. **Environmental Law**, 29: 501-514, at. 503.

^{๔๕} Lee, Su-Hoon. 1999. Environmental Movements in South Korea, pp. 90-119. In *Asia's Environmental Movements: Comparative Perspectives (Asia and the Pacific)*, edited by Yok-Shiu F. Lee and Alvin Y. So, Seoul: M. E. Sharpe Inc, at. 91.

ต่างๆ ที่ไหลผ่านเมืองและนิคมอุตสาหกรรมมีปัญหาภาวะมลพิษอย่างยิ่ง”^{๔๖} นอกจากนี้ การขยายตัวของเมือง (urbanization) ก็เป็นเหตุให้มีการอพยพของประชาชนจากชนบท เข้าสู่เมืองเป็นจำนวนมากซึ่งเป็นการเพิ่มความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ประมาณกันว่าในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๑ มีประชาชนมากกว่า ๒๕ % ของประชชนทั้งหมดได้ อาศัยอยู่ในกรุงโซล^{๔๗} สถาบันวิจัยมลพิษแห่งเกาหลี (Korean Pollution Research Institution 1986; 36-39)^{๔๘} ระบุว่าลักษณะความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการเร่งรัดการพัฒนาทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้มี ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ ประการแรก มลพิษเกิดขึ้นและส่งผลกระทบไปทั่วประเทศ ประชาชนเกาหลีใต้ทุกคนได้รับมลพิษ ไม่มากก็น้อย ประการที่สอง ปริมาณมลพิษเพิ่มขึ้นและมีการแพร่กระจายอย่างรวดเร็ว และประการสุดท้าย มลพิษที่เกิดขึ้นอยู่ในระดับที่เป็นอันตรายต่อสิ่งมีชีวิตอย่างมาก มลพิษที่เกิดขึ้นจึงเป็นการคุกคามต่อสุขภาพกับทั้งทำลายระบบนิเวศอันมีผลต่อการมี คุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในระยะยาว

ประชาชนเกาหลีใต้ได้รับรู้ถึงภัยทางสิ่งแวดล้อมซึ่งคุกคามการดำรงชีวิต ประจำวันของตนมากขึ้น ตามการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเกิดวิกฤติการณ์ฟีนอล (Phenol Crisis) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๑ ซึ่งเป็นกรณีที่บริษัทดูซาน อีเล็กโทรแมทเทเรียล จำกัด (Doosan Electro-Materials) ลักลอบทิ้งขยะปนเปื้อนสารฟีนอลลงสู่แม่น้ำนังกดง (Nakdong River) เป็นเหตุให้น้ำประปาในเมืองแทกู (Taegu หรือ Daegu) ปนเปื้อนสารเคมีดังกล่าว^{๔๙} วิกฤติการณ์ครั้งนี้กระตุ้นให้สังคมหันมาสนใจ

^{๔๖} Cho, Hog Sik. 1999. An Overview of Korea Environmental Law. *Environmental Law*, 29: 501-514, at 503 (see also footnote 13th and 14th).

^{๔๗} Cho, Hog Sik. 1999. An Overview of Korea Environmental Law. *Environmental Law*, 29: 501-514, at 503 (see also footnote 13th and 14th).

^{๔๘} Su-Hoon Lee. 1999. Environmental Movements in South Korea, pp. 90-119. In *Asia's Environmental Movements: Comparative Perspectives (Asia and the Pacific)*, edited by Yok-Shiu F. Lee and Alvin Y. So, South Korea: M E Sharpe Inc, at. 92.

^{๔๙} ในวันที่ ๑๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ บริษัทดูซาน อีเล็กโทรแมทเทเรียล จำกัด ได้ลักลอบ ทิ้งขยะปนเปื้อนสารฟีนอลจำนวน ๓๒๐ ตัน ลงสู่แม่น้ำนังกดง (Naktong River) ซึ่งแม่น้ำดังกล่าว ไหลผ่านเมืองแทกู โดยแม่น้ำสายนี้เป็นแหล่งของการผลิตน้ำประปาให้กับบ้านเรือนของประชาชนกว่า ๑๐ ล้านครอบครัว โดยเมืองแทกู ถือเป็นเมืองหนึ่งที่มีพื้นที่และประชากรมากที่สุดในแถบชายฝั่งทาง ตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศ บริษัทดูซาน อีเล็กโทรแมทเทเรียล จำกัด ถูกตั้งข้อหาว่าทิ้งขยะของเสีย

ในปัญหาสิ่งแวดล้อม เกิดมีการเคลื่อนไหวทางสังคมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ในช่วงทศวรรษที่ ๑๙๙๐ องค์กรเคลื่อนไหวทางสิ่งแวดล้อมจึงกลายเป็นองค์กรภาคประชาชนหนึ่งที่มีอิทธิพลมากที่สุดในเกาหลีใต้^{๕๐} สังคมเกาหลีใต้เริ่มตั้งคำถามเกี่ยวกับการเร่งรัดพัฒนาเศรษฐกิจที่ไร้ความสมดุลของประเทศ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศในช่วงเวลาดังกล่าวพบว่า ประมาณ ๙๐ % ของประชาชนเกาหลีใต้ให้ความสนใจอย่างจริงจังเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับปัญหาสิ่งแวดล้อม ประชาชนยังแสดงความไม่พึงพอใจอย่างยิ่งในการดำเนินนโยบายทางสิ่งแวดล้อมและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐบาลด้วย ดังจะเห็นได้จากความเปลี่ยนแปลงในทัศนคติเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยในทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ประชาชนส่วนใหญ่มีความเห็นสนับสนุนแนวความคิดที่จะสร้างความเป็นหนึ่งเดียวของการพัฒนาเศรษฐกิจและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (the harmony of economic growth and environmental protection) แต่ในช่วงปลายทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ประมาณ ๘๐% ของผู้ตอบแบบสอบถามกลับเห็นว่า การรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่สำคัญมากกว่าการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชนจำนวนมากจึงมีความเห็นในทางที่สนับสนุนการทำงานขององค์กรเอกชนที่เคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อม มากกว่าการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาล^{๕๑} และประชาชนบางส่วนแสดงออก

ที่เป็นพิษโดยผิดกฎหมายลงสู่แม่น้ำนากตัง เหตุการณ์ครั้งนี้ส่งผลให้ประธานาธิบดีสั่งปลดรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมออกจากตำแหน่ง บริษัทดูซาน อีเล็กโทรแมทเทเรียล จำกัด ถูกสั่งให้จ่ายชดเชยความเสียหายจำนวน ๓๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และประธานบริษัท นายปาร์ค ยองคอน (Park Yong-Kon) ได้ถูกกดดันให้ลาออกในที่สุด

โปรดดูเพิ่มเติมใน <http://www1.american.edu/TED/doosan.htm> (ค้นเมื่อ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔)

^{๕๐} Ku, Do Wan. ไม่ปรากฏปี. **Environmental Movement and Policies during High Economic Growth in Korea** <http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/bitstream/2237/11885/1/arayama04.pdf> (เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔), น. ๖๕.

^{๕๑} Ku, Do Wan. ไม่ปรากฏปี. **Environmental Movement and Policies during High Economic Growth in Korea** <http://ir.nul.nagoya-u.ac.jp/jspui/bitstream/2237/11885/1/arayama04.pdf> (เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๔), น. ๗๓-๗๔.

ด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ มีองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นทั้งสิ้น ๓๗๑ องค์กร^{๕๒}

รัฐบาลเกาหลีใต้ได้ตอบสนองต่อความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนข้างต้นด้วยการยกเลิก รัฐบัญญัติป้องกันมลพิษ (Pollution Prevention Act) ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๓ แต่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เนื่องจากไม่มีหน่วยงานทางด้านสิ่งแวดล้อมที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการกำกับดูแล เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว จึงมีแนวคิดที่จะออกกฎหมายเพื่อจัดตั้งหน่วยงานกำกับดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะขึ้น ดังนั้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๗ จึงได้มีการตรา รัฐบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (Environmental Preservation Act) ขึ้นใช้บังคับแทน หลังจากนั้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ มีการจัดตั้ง องค์กรจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Administration) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีที่แก้ไขเพิ่มเติมได้บัญญัติให้ประชาชนเกาหลีใต้มีสิทธิที่จะมีชีวิตรอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีและปลอดภัย แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๘๐ ได้เกิดเหตุการณ์ความวุ่นวายทางการเมือง ดังนั้นแม้ว่ากฎหมายใหม่ดังกล่าวจะมีบทกำหนดโทษทั้งทางปกครองและทางอาญา แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่ได้ถูกบังคับใช้อย่างจริงจัง เพราะในช่วงเวลานั้นสิ่งสำคัญประการแรกของรัฐบาล ก็คือการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ที่ได้รับความเสียหายจากความวุ่นวายทางการเมือง

ในช่วงต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐ รัฐบาลยกเลิก รัฐบัญญัติการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ซึ่งใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ และออกกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจำนวน ๖ ฉบับใช้บังคับแทน ได้แก่ รัฐบัญญัติว่าด้วยการกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม (Framework Act on Environmental Policy: Act No. 4257, Aug. 1, 1990)^{๕๓} รัฐบัญญัติ

^{๕๒} Ministry of Environment, Republic of Korea, 1997. **Environmental White Paper**, at 217-218 อ้างใน Cho, Hog Sik. 1999. An Overview of Korea Environmental Law. **Environmental Law**, 29: 501-514, at 504 (see also footnote 19th).

^{๕๓} Framework Act on Environmental Policy เป็นชื่อภาษาอังกฤษที่ปรากฏในเว็บไซต์ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมเกาหลีใต้ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับเดียวกันกับ Basic Environmental Policy Act ที่ปรากฏในบทความภาษาอังกฤษอื่น หลักฐานที่แสดงว่าชื่อกฎหมายทั้งสองเป็นกฎหมายกลางด้านสิ่งแวดล้อมของเกาหลีใต้ฉบับเดียวกัน ก็คือ ทั้งสองฉบับเป็นกฎหมายเลขที่ ๔๒๕๗ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๑๙๙๐ (Act No. 4257, Aug. 1, 1990) โดยในบทความนี้จะใช้ชื่อ Framework Act on Environmental Policy ตามที่ปรากฏในเว็บไซต์ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมเกาหลีใต้

การรักษาคุณภาพอากาศ (Air Quality Preservation Act) รั้งบัญญัติการรักษาคุณภาพน้ำ (Water Quality Preservation Act) รั้งบัญญัติควบคุมเสียงและการสั่นสะเทือน (Noise and Vibration Control Act) รั้งบัญญัติว่าด้วยสารเคมีที่เป็นพิษ (Toxic Chemical Act) และรั้งบัญญัติว่าด้วยการระงับข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อม (Environmental Dispute Adjustment Act) นอกจากนี้ ได้มีการยกระดับ องค์การจัดการสิ่งแวดล้อม (Environmental Administration) ให้เป็น กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment) ซึ่งเป็น ศูนย์กลางในระบบการจัดการทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีหน้าที่สำคัญในการกำหนด นโยบายทางด้านสิ่งแวดล้อมและจัดทำแผนเพื่อป้องกันมลพิษและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

(๒) โครงสร้างพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๓๕ (๑)^{๕๔} ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีบัญญัติให้ “ประชาชนมีสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ถูกต้องและน่าอภิรมย์ (a healthy and pleasant environment)...” สิทธิในสิ่งแวดล้อมนี้เป็นสิทธิที่มีค่าบังคับสูงสุดตามระบบกฎหมาย สิ่งแวดล้อมของเกาหลีใต้ แต่การกำหนดสิทธิในสิ่งแวดล้อมไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็ไม่ได้ให้หลักประกันอย่างมีประสิทธิภาพแก่ประชาชนในการใช้สิทธิดังกล่าว ตั้งแต่ ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ประชาชนพยายามที่จะปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วยการฟ้องคดีโดยอ้างสิทธิ ตามมาตรา ๓๕ แต่ศาลสูงสุดกลับตีความบทบัญญัติดังกล่าวว่าไม่สามารถบังคับใช้ได้ โดยตัวของมันเองทันที (not self-executing provision) การฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมจำต้อง อาศัยบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ (มาตรา ๓๕ (๒)^{๕๕}) หาไม่แล้วการฟ้องคดีเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมก็จะต้องเป็นการฟ้องภายใต้กฎหมายว่าด้วยละเมิดหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญแทน ศาลสูงสุดได้เคยวินิจฉัยว่า:

^{๕๔} Article 35 [Environment, Housing]^{๕๔}

(1) All citizens have the right to a healthy and pleasant environment. The State and all citizens shall endeavor to protect the environment.

(2) ...

(3) ...

^{๕๕} Article 35 [Environment, Housing]^{๕๕}

(1) ...

(2) The substance of the environmental right is determined by law.
(ให้กำหนดเนื้อหาของสิทธิในสิ่งแวดล้อมโดยกฎหมาย)

(3) ...

กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นหนึ่งในสิทธิพื้นฐานตามมาตรา ๓๕ (๑) ดังนั้น สิทธินี้ควรได้รับการพิจารณาอย่างจริงจังและเป็นหลักประกันในการตีความและบังคับใช้กฎหมาย แต่คงเป็นการยากที่จะยอมรับว่า บทบัญญัตินี้กำหนดให้บุคคลมีสิทธิพลเมืองที่บังคับได้โดยทันทีเนื่องจากขอบเขตอันเกี่ยวกับบุคคลหรือกรณีที่จะได้รับความคุ้มครองตามบทบัญญัติไม่ได้มีการกำหนดอย่างเฉพาะเจาะจงไว้ในกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้นการยอมรับว่า สิทธิในสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิที่บังคับได้ตามกฎหมาย (a legal right) ทันที อาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นได้ในเวลาเดียวกัน ด้วยเหตุที่กล่าวมานี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบัญญัติเกี่ยวกับผู้ถือสิทธิ วัตถุแห่งสิทธิ เนื้อหาของสิทธิและวิธีการใช้สิทธิด้วยภาษาที่ชัดเจนและแน่นอนอันเป็นการแสดงเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติ หรือ เกิดจากการใช้ “Jori” [หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ: ผู้แปล] เพื่อให้สิทธิในสิ่งแวดล้อมดังกล่าวเป็นที่มาของสิทธิพลเมืองที่บังคับได้ตามกฎหมาย (legal and civil rights). (Korean Supreme Court. 94 Ma 2217.)^{๕๖}

ดังนั้น รัฐบัญญัติจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญที่สุดในการรักษาและคุ้มครองสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบัญญัติว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม (Framework Act on Environmental Policy) ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักการทั่วไป นโยบายพื้นฐานและโครงสร้างในการบริหารจัดการเพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รวมถึงตลอดถึงการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษ ภายใต้การบังคับใช้ รัฐบัญญัติว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม จะมีรัฐบัญญัติสิ่งแวดล้อมอื่นที่กำหนดรายละเอียดเฉพาะเรื่อง (medium-specific environmental statutes)

^{๕๖} “The Constitutional Law authorizes environmental rights as one of the basic rights in the Article 35 Section 1; therefore, this right should be fully considered and guaranteed in an interpretation and application to civil codes. It is difficult, however, to recognize that this provision authorizes an individual to automatically have concrete and direct civil rights, because the scope of who and what is protected is not specifically defined within the laws. Moreover, recognition of this environmental right as a legal right would limit another person’s freedom and rights. For the foregoing reasons, it is required that clear and concrete written language of subjects, objects, contents and exercising methods must be established through legislative intention or “Jori” in order to recognize the environmental right as a source for legal and civil rights.”

ในลักษณะที่ไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม (กฎหมายกลาง)

รัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อมได้วางแนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมโดยยึดหลักของการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งปรากฏตามมาตรา ๒ ว่า “แนวคิดพื้นฐานของการมีรัฐธรรมนูญนี้ก็เพื่อให้ประชาชนในรุ่นปัจจุบันได้รับประโยชน์อย่างกว้างขวางจากสิ่งแวดล้อม อีกทั้งเพื่อให้คนรุ่นอนาคตได้รับมรดกในประโยชน์ดังกล่าวเช่นกันโดยการกำหนดให้รัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น องค์กรธุรกิจและประชาชนใช้ความพยายามที่จะรักษาและสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีกว่า และเพื่อให้มีการพิจารณาถึงความสำคัญของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีการกระทำอันเป็นการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อม และเพื่อสร้างความร่วมมือในการป้องกันไม่ให้เกิดภัยทางสิ่งแวดล้อมขึ้นในโลกใบนี้ ด้วยอาศัยข้อเท็จจริงที่ว่า การสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดีด้วยการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและรักษาความเป็นหนึ่งเดียวและความสมดุลระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมเป็นองค์ประกอบที่ขาดไม่ได้สำหรับอนามัยและชีวิตทางวัฒนธรรมของประชาชน การดำรงไว้ซึ่งชาติและการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน”^{๕๗}

รัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อมมีวัตถุประสงค์ “ที่จะให้ประชาชนทุกคนได้มีชีวิตที่ถูกต้องสุขลักษณะและมีความสุขโดยการป้องกันไม่ให้เกิดภัยทางสิ่งแวดล้อมและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้น และโดยการ

^{๕๗} Article 2 (Fundamental Idea)

The fundamental idea of this Act is to have current citizens broadly enjoy environmental benefits and simultaneously to allow future generations inherit such benefits, by having the State, local governments, enterprisers and citizens endeavor to maintain and create a better environment, and when they perform any act utilizing the environment, to preferentially consider an environmental preservation and to devise the joint efforts for preventing any environmental harms on the earth, in view of facts that a creation of delightful environments through a qualitative improvement and preservation of the environment and a maintenance of harmony and balance between human beings and the environment through them are indispensable elements for the enjoyment of health and cultural life of citizens, the preservation of national territory, and the everlasting development of the nation. <Amended by Act No. 6097, Dec. 31, 1999>

จัดการและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในลักษณะที่เหมาะสมและยั่งยืน ด้วยการกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน และหน้าที่ของรัฐในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และด้วยการกำหนดเรื่องพื้นฐานสำหรับการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อม”^{๕๘} เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลกลางจึงมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในการจัดทำและดำเนินการตามแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม (environmental preservation plans) ส่วนรัฐบาลท้องถิ่นก็มีความรับผิดชอบในการจัดทำและดำเนินการตามแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของตนโดยคำนึงถึงลักษณะสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ แต่ต้องสอดคล้องกับแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลาง^{๕๙} ผู้ประกอบการทางธุรกิจก็มีหน้าที่เช่นกันในการจัดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดพิษและความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นจากการดำเนินธุรกิจของตนโดยการเข้าไปมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการดำเนินการตามแผนการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น^{๖๐} นอกจากนี้ ประชาชนมีสิทธิและหน้าที่

^{๕๘} Article 1 (Purpose) The purpose of this Act is to get all the people to enjoy healthy and pleasant lives by preventing the environmental pollution and environmental damages and by managing and preserving environment in a proper and sustainable manner through defining the right and duty of citizens and the obligation of the State with regard to environmental preservation, and determining the fundamental matters for environmental policies. <Amended by Act No. 7561, May 31, 2005> [This Article Wholly Amended by Act No. 6097, Dec. 31, 1999]

^{๕๙} Article 4 (Obligation of State and Local Governments)

(1) In order to prevent any environmental pollution and environmental damages and their dangers and to properly manage and preserve the environment, the State shall be liable for devising and executing environmental preservation plans. <Amended by Act No. 6097, Dec. 31, 1999>

(2) The local government shall be liable for devising and executing its own plans according to the environmental preservation plans of the State, taking consideration into the regional characteristics of its jurisdictional area.

^{๖๐} Article 5 (Obligation of Business Operator)

Any business operator shall voluntarily take measures required for preventing any environmental pollution and environmental damages caused by his business activities, and be liable for participating in and cooperating with the environmental preservation policies of the State or local governments. <Amended by Act No. 6097, Dec. 31, 1999>

ที่เกี่ยวกับการรักษาและส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๖^{๖๑} นั่นคือ “(๑) ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะและเหมาะสม (healthy and agreeable environments) (๒) ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับนโยบายอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น และ (๓) ประชาชนทุกคนมีหน้าที่ที่จะใช้ความพยายามในการลดมลพิษและความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมจากการดำเนินชีวิตประจำวันของตน และใช้ความพยายามในการอนุรักษ์ที่ดินและสิ่งแวดล้อมของชาติ”

รัฐบัญญัติว่าด้วยกรอบในการกำหนดนโยบายทางสิ่งแวดล้อมยังได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Standard)^{๖๒} ในลักษณะที่เป็นเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการส่งเสริมการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติถึงหลัก Precautionary Approach ซึ่งกำหนดให้รัฐและองค์กรธุรกิจมีหน้าที่ในการหลีกเลี่ยงหรือลดผลกระทบที่จะเกิดแก่สิ่งแวดล้อม โดยการกำหนดมาตรการกำกับดูแล แหล่งกำเนิดมลพิษไว้ล่วงหน้า^{๖๓}

^{๖๑} Article 6 (Rights and Duties of People)

(1) All the people shall have the rights to live in healthy and agreeable environments.

(2) All the people shall cooperate with environmental preservation policies of the State and local governments.

(3) All the people shall endeavor to reduce the environmental pollution and damages incurred by their daily lives and to preserve the national land and environment. [This Article Wholly Amended by Act No. 6846, Dec. 30, 2002]

^{๖๒} Article 10 (Establishment of Environmental Standards)

(1) For the purpose of protecting the health of citizens and creating a delightful environment, the Government shall establish the environmental standards, and make such standards keep their propriety according to any changes in environmental conditions.

(2) The environmental standards under paragraph (1) shall be determined by the Presidential Decree.

(3)...

(4)...

<Newly Inserted by Act No. 6097, Dec. 31, 1999>

^{๖๓} Article 7-2 (Prior Prevention of Environmental Pollution, etc.)

ในส่วนของกรณีที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางสิ่งแวดล้อม ได้มีการนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (a polluter-pays principle) มาใช้ โดยผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบในต้นทุนที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิม และยังต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งหมดที่เกิดขึ้นด้วย มาตรา ๗^{๖๔} บัญญัติว่า “บุคคลใดเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษทางสิ่งแวดล้อมหรือความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการดำเนินธุรกิจของตน ให้ถือว่า ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการป้องกันมลพิษหรือความเสียหายที่เกี่ยวข้องไม่ให้เกิดขึ้น และมีความรับผิดชอบในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เป็นพิษหรือถูกทำให้เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิม รวมถึงค่าใช้จ่ายในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่มาจากมลพิษทางสิ่งแวดล้อมหรือความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมนั้น”

(1) The State and local governments shall exert preferential efforts for a prior preventive management of pollution through an original reduction of the materials and sources for environmental pollution, and devise the policies promoting the voluntary efforts by business operators for the prevention of environmental pollution.

(2) Business operators shall use the raw materials with less environmental pollution and improve their production processes at the entire phases of business activities such as production, sale, distribution and disposal, etc. of their products, and endeavor to make original reductions in generating the polluting substances and to minimize the harmful impact arising from the use and disposal of their products on the environment by means of the saving of resources and the promotion of recycling. <Amended by Act No. 6846, Dec. 30, 2002>

(3) The State, local governments and business operators shall make every effort to minimize the harmful impact arising from their administrative plans and development projects on the environment with the aim of preventing such administrative plans and development projects from damaging the national land and natural environment. <Newly Inserted by Act No. 6846, Dec. 30, 2002>

^{๖๔} Article 7 (Principle of Liability of Persons Causing Pollution)

Any person who causes grounds for environmental pollution or environmental damages due to his acts or business activities shall be in principle liable for the prevention of relevant pollution or damages, and for the recovery and restoration of polluted or damaged environments, and for bearing the expenses for the relief of suffering from environmental pollution or environmental damages.

ในการคำนวณค่าเสียหายที่เกิดกับชีวิตและร่างกาย (physical injury) และความเสียหายในทรัพย์สิน (property damage) อันเนื่องมาจากมลพิษในกรณีที่สามารถพิสูจน์ได้ว่ามลพิษที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากการกระทำของบุคคลหรือสถานประกอบการธุรกิจใด บุคคลหรือผู้ประกอบการธุรกิจนั้นจะต้องรับผิดชอบ มีพักต้องพิจารณาว่าเป็นการกระทำที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ถึงแม้ว่าโจทก์ในคดีสิ่งแวดล้อมไม่มีภาระพิสูจน์ความประมาทเลินเล่อของจำเลย แต่โจทก์ก็ยังมีหน้าที่ที่จะต้องแสดงให้ศาลเห็นจนเป็นที่พอใจว่า กรณีมีมูลเพียงพอที่จะกำหนดค่าเสียหายตามจำนวนที่ขอมาในคำฟ้อง และหากมีสถานประกอบการธุรกิจสองแห่งหรือมากกว่าเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษ แต่ไม่อาจพิสูจน์จนได้ความว่าสถานประกอบการธุรกิจใดก่อให้เกิดมลพิษขึ้น สถานประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องทั้งหมดจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ดังความตามนัยของมาตรา ๓๑^{๖๕} ที่รับรองหลักความรับผิดโดยเด็ดขาด (absolute liability) ไว้ว่า “(๑) หากความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดจากมลพิษหรือความเสียหายทางสิ่งแวดล้อม มาจากสถานประกอบการธุรกิจแห่งใด ผู้ประกอบการต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น และ (๒) ในกรณีที่มิใช่สถานประกอบการธุรกิจสองแห่งหรือมากกว่านั้นตั้งอยู่ และหากเป็นไปได้ในการที่จะพิสูจน์ว่า สถานประกอบการใดเป็นผู้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายตาม (๑) ผู้ประกอบการในแต่ละแห่งย่อมต้องร่วมกันรับผิดชอบจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าว”

(๓) สถานการณ์เบื้องต้นเกี่ยวกับพลังงานในเกาหลีใต้^{๖๖}

เกาหลีใต้เป็นประเทศผู้บริโภคพลังงานสูงสุดเป็นอันดับ ๑๐ ของโลก โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ เกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่เป็นผู้นำเข้าพลังงานมากที่สุดในโลก มีการนำเข้าน้ำมันดิบมากเป็นอันดับ ๕ และถ่านหินและก๊าซธรรมชาติเหลว (Liquefied

^{๖๕} Article 31 (Absolute Liability for Sufferings by Environmental Pollution)

(1) If any suffering is caused by the environmental pollution or damages generated from a business place, etc., the enterpriser shall indemnify for the suffering.
<Amended by Act No. 6097, Dec. 31, 1999>

(2) In case where two or more business places exist, and if it is impossible to find out which business place caused the suffering under paragraph (1), each business operator shall indemnify for it jointly and severally.

^{๖๖} สรุปรจาก Country Analysis Briefs http://www.eia.gov/cabs/South_Korea/Full.html (เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๔)

Natural Gas) นำเข้าสูงสุดเป็นอันดับ ๒ ของโลก เกาหลีใต้ไม่มีท่อส่งน้ำมันและก๊าซธรรมชาติระหว่างประเทศ จึงต้องพึ่งพาการขนส่งก๊าซธรรมชาติเหลวและน้ำมันดิบทางเรือเป็นสำคัญ แต่ถึงแม้จะขาดแคลนทรัพยากรด้านพลังงานภายในประเทศ เกาหลีใต้ก็ยังเป็นแหล่งที่ตั้งโรงกลั่นน้ำมัน (oil refineries) ซึ่งก้าวหน้าและใหญ่ที่สุดในโลก

น้ำมัน

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ มีการบริโภคน้ำมันในเกาหลีใต้กว่า ๒ ล้านบาร์เรลต่อวัน ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ น้ำมันสูงสุดเป็นอันดับ ๑๐ ของโลกทั้งนี้เนื่องจากเกาหลีใต้ไม่มีแหล่งน้ำมันดิบภายในประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม เกาหลีใต้เป็นสถานที่ตั้งโรงกลั่นน้ำมันดิบที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ ๓ จากโรงกลั่นที่ใหญ่ที่สุดในโลก ๑๐ อันดับ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ มีการผลิตน้ำมันสำเร็จรูปในเกาหลีใต้มากกว่า ๒๐๕ ล้านบาร์เรลต่อวัน

ในการนำเข้าน้ำมัน เกาหลีใต้ได้พึ่งพิงประเทศในแถบตะวันออกกลางเกือบ ๗๕% ของการนำเข้าทั้งหมด ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ มีการนำเข้าน้ำมันจากซาอุดีอาระเบียถึง ๒๗% ของการนำเข้าทั้งหมด โดยน้ำมันที่นำเข้ามากกว่าครึ่งถูกใช้ในภาคอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งอุตสาหกรรมปิโตรเคมี ในการที่จะทำให้ประเทศเกิดความมั่นคงทางด้านพลังงาน เกาหลีใต้จึงลงทุนในการสำรวจและผลิตน้ำมันในต่างประเทศ (เช่น ในเวียดนาม และอ่าวเม็กซิโก) Korea National Oil Corporation (KNOC) เป็นองค์กรที่ใหญ่ที่สุดของประเทศที่มีกำลังการผลิต ๕๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ KNOC มีแผนที่จะพัฒนาตนเองให้เป็นหนึ่งใน ๕๐ บริษัทน้ำมันชั้นนำของโลกภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ โดยคาดการณ์ว่าจะมีกำลังการผลิตถึง ๓๐๐,๐๐๐ บาร์เรลต่อวัน ในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว KNOC มีแผนที่จะเข้าซื้อกิจการบริษัทน้ำมันของต่างประเทศสำหรับประเทศเกาหลีใต้เองก็เป็นแหล่งที่ตั้งของบริษัทน้ำมันต่างชาติหลายแห่ง ซึ่งรวมทั้ง SK Energy ซึ่งเป็นบริษัทน้ำมันระหว่างประเทศที่ใหญ่ที่สุดในเกาหลีใต้โดยมีกำลังการผลิตน้ำมันปิโตรเลียมคิดเป็น ๓๔ % ของการผลิตทั้งหมดภายในประเทศ

ก๊าซธรรมชาติและถ่านหิน

เกาหลีใต้ขึ้นอยู่กับ การนำเข้าก๊าซธรรมชาติเพื่อการบริโภคภายในประเทศ เนื่องจากการผลิตก๊าซธรรมชาติภายในประเทศมีปริมาณน้อยกว่า ๒% ของปริมาณความต้องการในการบริโภค เกาหลีใต้ไม่มีท่อส่งก๊าซระหว่างประเทศ จึงต้องนำเข้าก๊าซธรรมชาติทั้งหมดในรูปของก๊าซธรรมชาติเหลว (LNG) ถึงแม้เกาหลีใต้จะไม่ใช้กลุ่มประเทศที่ใช้ก๊าซธรรมชาติมากที่สุดของโลก แต่ก็เป็นผู้นำเข้าก๊าซธรรมชาติเหลวมาก

ที่สุดเป็นอันดับ ๒ ของโลกรองจากประเทศญี่ปุ่น โดยนำเข้าจากประเทศกาตาร์ มาเลเซีย โอมาน และอินโดนีเซีย

เกาหลีใต้เป็นผู้นำเข้าถ่านหินที่ใหญ่ที่สุดเป็นอันดับ ๒ ของโลกรองจากประเทศญี่ปุ่น ความต้องการถ่านหินมากกว่าครึ่งใช้ไปในโรงงานผลิตไฟฟ้า (electric power sector) ส่วนที่เหลือเป็นการใช้ในภาคอุตสาหกรรม

ไฟฟ้า

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เกาหลีใต้มีกำลังการผลิตไฟฟ้า ๔๑๗ พันล้าน กิโลวัตต์ (BkWh) โดย ๖๔% ของไฟฟ้าที่ผลิตได้มาจากแหล่งพลังงานความร้อนดั้งเดิม (conventional thermal Sources) ๓๔% มาจากโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ และน้อยกว่า ๒% มาจากแหล่งพลังงานทดแทน

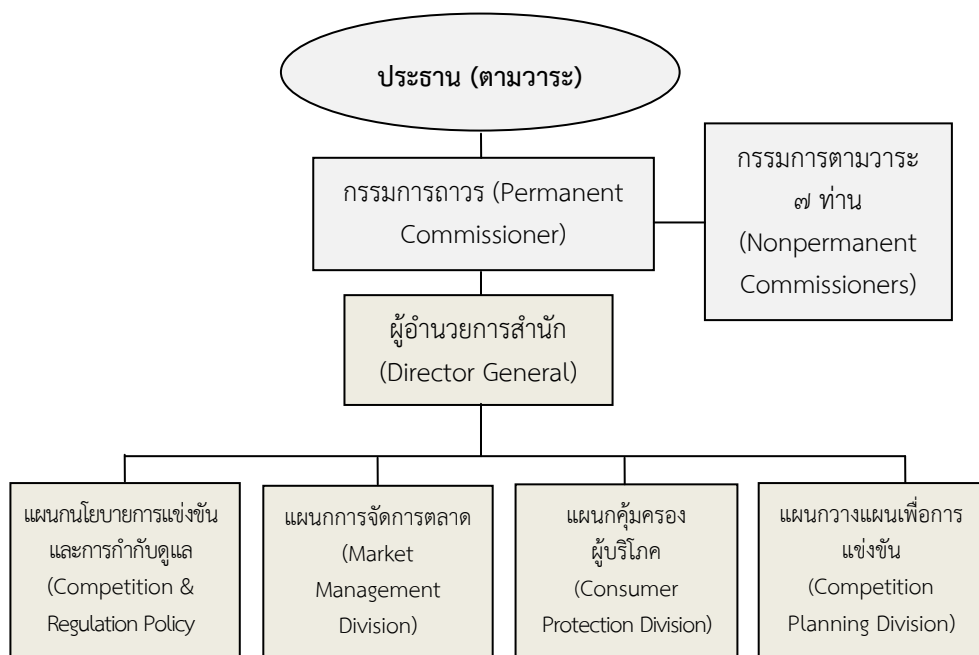
เกาหลีใต้มีความสามารถในการผลิตพลังงานไฟฟ้าจากนิวเคลียร์ สูงสุดเป็นอันดับ ๖ ของโลก โดยโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ได้ตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ และหลังจากนั้นอีก ๓ ทศวรรษ เกาหลีใต้ได้พัฒนาอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้าจากนิวเคลียร์ ของตนอย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบันบริษัท Korea Hydro & Nuclear Power Co. ได้เดินเครื่อง โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ๔ โรง โดยมีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ๒๐ เครื่องและมีแผนที่จะติดตั้ง เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพิ่มเติมอีก ๑๒ เครื่องภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๒ นอกจากนี้ เกาหลีใต้ ได้ส่งออกเทคโนโลยีนิวเคลียร์ โดยในปี ค.ศ. ๒๐๐๙ บริษัทพลังงานไฟฟ้าเกาหลี (Korea Electric Power Corporation: KEPCO) ได้ทำสัญญามูลค่า ๒๐ พันล้านดอลลาร์สหรัฐ ในการติดตั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ผลิตไฟฟ้าได้ ๑,๔๐๐ เมกะวัตต์ให้กับประเทศ ประเทศอาหรับเอมิเรต

(๔) หน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแลและดำเนินการ ด้านพลังงาน

กระทรวงเศรษฐกิจความรู้ (Ministry of Knowledge Economy) เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายด้านพลังงานและอุตสาหกรรมพลังงาน ส่งเสริม การวิจัยและการพัฒนาทางนวัตกรรมเทคโนโลยีด้านพลังงาน และให้ความร่วมมือระหว่าง ประเทศในเรื่องที่เกี่ยวกับพลังงาน^{๖๗}

^{๖๗} เดิมกิจการด้านพลังงานอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และ พลังงาน ซึ่งถูกยุบในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ และได้มีการจัดตั้งกระทรวงเศรษฐกิจความรู้ ขึ้นแทน

คณะกรรมการการไฟฟ้าแห่งชาติ (Korean Electric Commission: KOREC) จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๐๑ เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเศรษฐกิจและความรู้ เป็นหน่วยงานกำกับดูแล (regulator) ภาคพลังงานไฟฟ้า (electric power sector) ทั้งในด้านการผลิต (generation) ระบบส่ง (transmission) และการจำหน่าย (distribution) ไฟฟ้า มีหน้าที่หลักในการออกใบอนุญาตให้กับบริษัทเอกชนที่ดำเนินการผลิตไฟฟ้า ส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมในอุตสาหกรรมไฟฟ้า คุ่มครองสิทธิและผลประโยชน์ของผู้บริโภค (เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท)^{๖๘}



โครงสร้างของคณะกรรมการการไฟฟ้าแห่งชาติ

^{๖๘} Korea Power Exchange. 2005. Korean Electric Power Market [Overview and Improvement Plan] http://www.kpx.or.kr/english/down_data/presen/KPX_Presentation_20050509.pdf (เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔)

บริษัทพลังงานไฟฟ้าเกาหลี (Korea Electric Power Corporation: KEPCO)^{๖๙} เป็นหน่วยดำเนินการ (operator) การไฟฟ้าของประเทศเกาหลีใต้ เริ่มก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๑ เดิมรัฐบาลผูกขาดโดยถือหุ้นทั้งหมด แต่ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๑๙๘๘ รัฐบาลได้ขายหุ้น ๒๑% ให้กับประชาชน และในช่วงปลายปี ค.ศ. ๒๐๐๙ รัฐบาลยังคงถือหุ้นจำนวน ๕๑% บริษัท KEPCO เป็นกิจการการไฟฟ้าที่มีตั้งแต่ระบบผลิต (generation) ระบบส่ง (transmission) และระบบจำหน่าย (distribution) ทั้งในภาคอุตสาหกรรมและการบริโภคในครัวเรือน บริษัท KEPCO ดำเนินการผลิตไฟฟ้า ๙๔% ของพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้ทั้งหมดภายในประเทศ และเป็นผู้ที่ทำการจำหน่ายไฟฟ้าไปยังผู้บริโภคแต่ผู้เดียว

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ บริษัท KEPCO ได้จัดตั้งบริษัทในเครือ ๖ บริษัท เพื่อทำการผลิตไฟฟ้าจากพลังน้ำ ความร้อนจากถ่านหินและนิวเคลียร์ ได้แก่ Korea South-East Power Co. Ltd (KOSEPCO), Korea Midland Power Co. Ltd (KOMIPO), Korea Western Power Co. Ltd (KOWEPO), Korea Southern Power Co. Ltd (KOSPO), Korea East-West Power Co. Ltd (KEWESPO), Korea Hydro & Nuclear Power Co. Ltd (KNHP) โดยบริษัทในเครือเหล่านี้จะต้องขายไฟฟ้าที่ผลิตได้ให้กับบริษัท KEPCO เท่านั้น

(๕) การกำกับดูแลความปลอดภัยโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในเกาหลีใต้

(๕.๑) วิวัฒนาการโดยสังเขป

ในปี ค.ศ. ๑๙๕๗ เกาหลีใต้ได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency: IAEA)^{๗๐}

^{๖๙} <http://www.kepcoco.kr/eng/> (เมื่อวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔)

^{๗๐} ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency: IAEA) ได้ริเริ่มให้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๕ โดยประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติร่วมกันสนับสนุน ตามแผนการปรมาณูเพื่อสันติของประธานาธิบดีไอเซนฮาวร์ ซึ่งทบวงการฯ ได้รับการรับรองและเห็นชอบเกี่ยวกับธรรมนูญของทบวงการฯ ในที่ประชุมสหประชาชาติ ณ สำนักงานใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๕๖ และจัดตั้งทบวงการฯ ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๗ มีสำนักงานอยู่ที่กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย โดยแผนการปรมาณูเพื่อสันติ ได้เสนอแนะให้ตั้งขึ้นอยู่ภายใต้ความอุปถัมภ์ขององค์การสหประชาชาติ จุดประสงค์หลัก คือ เพื่อเป็นการลดวัสดุแปรธาตุได้ (Fissionable Materials) ของแต่ละประเทศ โดยการบริจาคจากคลังสะสมของแต่ละประเทศรวม

ในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ ได้มีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพื่อการวิจัย (research reactor) เครื่องแรกของเกาหลี ที่ดำเนินการโดย บริษัทไฟฟ้าเกาหลี ซึ่งรัฐบาลเป็นเจ้าของ (ในปัจจุบัน คือ Korea Electric Power Corporation (KEPCO)) ต่อมา ในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ ได้มีการผลิตพลังงานนิวเคลียร์เชิงพาณิชย์จากเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์รุ่น Kori-1 โดยโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แรกของเกาหลีได้เกือบทั้งหมดเป็นเทคโนโลยีนำเข้าจากต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๕ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในเกาหลีได้สร้างขึ้นโดยพึ่งพาเทคโนโลยีภายในประเทศมากกว่า ๙๕% ทั้งนี้ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ เกาหลีได้มีแผนที่จะพึ่งพาเทคโนโลยีของตนเองทั้งหมดในการก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

ในตอนต้นปี ค.ศ. ๒๐๑๐ เกาหลีใต้ได้รับคำสั่งซื้อเทคโนโลยีของตนครั้งแรก ได้แก่ เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์รุ่น APR-1400 จำนวน ๔ เครื่องจากประเทศอาหรับเอมิเรต ซึ่งบริษัท KEPCO (Korea Electric Power Corp) เป็นผู้ดำเนินการผลิตและติดตั้ง

ในปัจจุบัน เกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่มีเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ใช้ในการผลิตพลังงานไฟฟ้าที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก โดยเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์รุ่น APR-1400 ของเกาหลีใต้นั้น มีกำลังการผลิตสูงกว่าเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์รุ่นก่อนหน้าถึง ๔๐% และมีระบบความปลอดภัยที่ทันสมัยหลายประการ รวมทั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์รุ่น APR-1400 ใช้เชื้อเพลิงที่มีต้นทุนต่ำกว่าเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์รุ่น Areva's EPR ของประเทศฝรั่งเศสประมาณ ๒๓% (เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ของฝรั่งเศสดังกล่าว ถือกันว่าเป็นรุ่นที่ก้าวหน้าที่สุดในโลก) นอกจากนี้ โรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ของเกาหลีใต้มีอัตราของการปิดโรงงานเนื่องจากเหตุฉุกเฉิน (emergency shutdowns) ในอัตราที่ต่ำสุดในโลกด้วย

(๕.๒) หลักการพื้นฐานของการกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์^{๗๑}

ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency) ให้ความหมายของคำว่า “ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์”

เป็นกองทุนให้ประเทศสมาชิกของทบวง การฯ ได้มีโอกาสแบ่งปันไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางสันติทั่วโลก (ที่มา http://www.oaep.go.th/dt_news1.php?id=131 (เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔))

^{๗๑} เรียบเรียงจาก http://www.kntc.re.kr/openlec/policy/part1/part1_contents.htm (เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔)

(nuclear safety) ว่า เกี่ยวข้องกับทุกขั้นตอนของการพัฒนาโครงการและการปฏิบัติการ ซึ่งหมายรวมถึงการเลือกที่ตั้งโรงงาน (site selection) การออกแบบโรงงาน (design) การดำเนินการผลิต (manufacturing) การก่อสร้างโรงงาน (construction) การเดินเครื่องเตาปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (operation) การบำรุงรักษา (maintenance) และการเลิกดำเนินการ (decommissioning)^{๗๒} นอกจากนี้ แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ โดยหลักแล้วไม่เพียงแต่เพื่อปกป้องสุขภาพอนามัยของสาธารณะชน (public health) และป้องกันอันตรายจากกัมมันตภาพรังสี (radiation hazards) เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการปกป้องสิ่งแวดล้อมด้วย

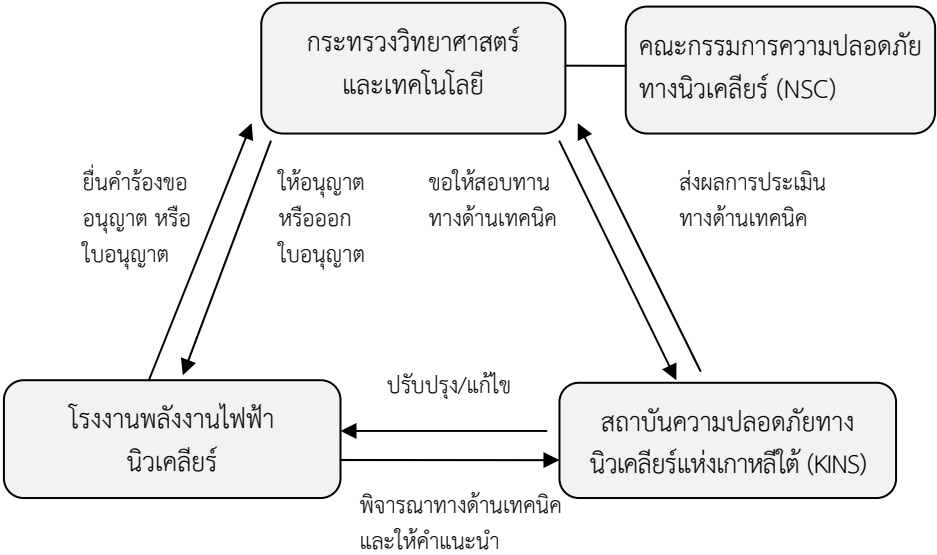
แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ในเกาหลีใต้ ปรากฏในรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) ซึ่งบัญญัติถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ ทั้งนี้ ในการกำกับดูแลและการอนุญาตให้ตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (regulation and licensing of nuclear power plants) จะมีการนำรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) มาบังคับใช้ควบคู่กับรัฐกฤษฎีกา (Enforcement Decree) ระเบียบ (Enforcement Regulation) และประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

โดยหลักการแล้ว หน่วยงานที่เดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (operating organization) เป็นผู้รับผิดชอบที่แท้จริงสำหรับความปลอดภัยของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ รัฐบาลโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะรับผิดชอบทั่วไปที่จะให้หลักประกันว่า สุขภาพอนามัยของสาธารณะชน (public health) ย่อมได้รับความคุ้มครองจากการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในทางปฏิบัติ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จะมอบหมายให้ สถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลี (Korea Institute of Nuclear Safety (KINS)) เป็น

^{๗๒} การเลิกดำเนินงาน เป็น กระบวนการด้านบริหารจัดการและด้านเทคนิค เพื่อยกเลิกการควบคุมโรงงานนิวเคลียร์บางส่วนหรือทั้งหมด เนื่องจากไม่มีการใช้งานอีกต่อไป โดยต้องให้มีความปลอดภัยต่อสาธารณะชนและสิ่งแวดล้อมในระยะยาว รวมถึงการลดปริมาณนิวไคลด์กัมมันตรังสีที่ตกค้างอยู่ตามวัสดุและสถานที่ต่าง ๆ หลังจากเลิกดำเนินงาน วัสดุบางส่วนสามารถนำกลับมาแปรใช้ใหม่ ใช้ซ้ำ หรือจัดเก็บเป็นกากกัมมันตรังสี ส่วนสถานที่ก็สามารถใช้ประโยชน์ด้านอื่นได้ (ที่มา: ศัพท์นิวเคลียร์ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ <http://www.tint.or.th/tint-dict/dict01a.html#anr>)

หน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการสอบทานความปลอดภัย (safety reviews) และตรวจสอบอุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ทั้งหลาย (inspections for nuclear facilities)

ตามรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ ผู้ยื่นคำร้องเพื่อขออนุญาตก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะต้องยื่นเอกสารที่เกี่ยวข้อง พร้อมกับแบบของโรงงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งสถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลี (KINS) จะเป็นผู้ตรวจสอบเอกสารและแบบการก่อสร้าง โดยจะรายงานผลของการประเมินความปลอดภัยไปยังรัฐบาลและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้จะมีคณะกรรมการความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Commission (NSC)) เป็นผู้พิจารณาอีกชั้นหนึ่งว่าจะให้การอนุญาต (permit) หรือออกใบอนุญาต (license) แล้วแต่กรณี ให้กับผู้ยื่นคำร้องเพื่อก่อสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ หรือไม่



ขั้นตอนทั่วไปในการกำกับดูแลโรงงานพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์

ในระดับของโรงงาน จะมีการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์ (nuclear safety inspection and enforcement)

เพื่อให้แน่ใจว่า กิจกรรมที่เกี่ยวข้องที่ดำเนินการภายในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายและเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาตโดยสำนักงานตรวจสอบประจำโรงงาน (the resident inspectors office) ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งมาจากกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลีที่ประจำการอยู่ในโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์แต่ละแห่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบประจำวัน (daily routine inspections)

(๕.๓) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์

การกำกับดูแลและการออกใบอนุญาตในการใช้อุปกรณ์ทางนิวเคลียร์ในเกาหลีใต้ นั้น จะบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ รัฐกฤษฎีกาและระเบียบซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ และประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Notice of the Minister of Science and Technology)

๑) รัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act)

กฎหมายฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อเดือนมีนาคมปี ค.ศ. ๑๙๘๕ และนับแต่นั้นมาจนถึงปัจจุบันมีการแก้ไข ๑๔ ครั้ง มี ๑๒๒ มาตรา กฎหมายฉบับนี้ บัญญัติเรื่องพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์และข้อกำหนดเกี่ยวกับความปลอดภัย

๒) รัฐกฤษฎีกาที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์: รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี (Enforcement decree of the atomic energy act: presidential decree)

รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์เป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางด้านเทคนิค (technical standards) ซึ่งจำเป็นในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์ รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อเดือนกันยายน ปี ค.ศ. ๑๙๘๒

๓) ระเบียบที่ออกตามความในรัฐธรรมนูญพลังงานนิวเคลียร์: ข้อบังคับที่ออกโดยนายกรัฐมนตรี (Enforcement regulation of the atomic energy act: prime ministerial ordinance)

ข้อบังคับที่ออกโดยนายกรัฐมนตรีกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนในการออกใบอนุญาตและวิธีการยื่นคำร้อง รวมถึงรายละเอียดของแบบฟอร์มต่างๆ ให้เป็นไป

ตามรัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์และรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดี ข้อบังคับนี้ใช้บังคับเมื่อเดือนเมษายน ปี ค.ศ. ๑๙๘๓

๔) ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (Notice of the minister of science and technology)

ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีจะกำหนดมาตรฐานและขั้นตอนทางด้านเทคนิค (technical standards and procedures) ในรายละเอียด ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ถึงปัจจุบันได้มีประกาศดังกล่าวบังคับใช้แล้วจำนวน ๔๗ ฉบับ

๕) คู่มือในการตรวจทานใบอนุญาตและตรวจสอบอุปกรณ์นิวเคลียร์ (Regulatory guides on licensing review and inspection)

สถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลีได้พัฒนาคู่มือในการกำกับดูแลกิจการนิวเคลียร์ในรายละเอียดเกี่ยวกับการตรวจทานการออกใบอนุญาต (licensing review) และการตรวจสอบอุปกรณ์นิวเคลียร์ตามกฎหมาย (regulatory inspection) เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของสถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลีใช้ในการปฏิบัติงานของตน ซึ่งคู่มือเหล่านี้ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย

(๕.๔) องค์กรหลักที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์

๑) องค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจระดับชาติ ได้แก่ คณะกรรมการความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Commission-NSC) ซึ่งได้ตั้งขึ้นและเริ่มดำเนินการในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. ๑๙๙๗ ประกอบด้วยกรรมการ ๗ ท่าน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นประธาน คณะกรรมการมีหน้าที่หลักในการวางนโยบายเกี่ยวกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ โดยจะมีคณะกรรมการพิเศษด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Special Committee on Nuclear Safety) มีสมาชิก ๒๕ ท่าน ประกอบไปด้วยคณะอนุกรรมการ ๔ ชุด แต่ละชุดจะเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน ได้แก่ ด้านระบบเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Reactor Systems) ด้านการป้องกันกัมมันตภาพรังสี (Radiation Protection) ด้านสิ่งแวดล้อมและที่ตั้งโรงงาน (Environment & Siting) และด้านนโยบายและระบบการกำกับดูแล (Regulatory Policy & Systems)

๒) หน่วยงานกำกับดูแลที่มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย (regulatory authority with law enforcement power) ได้แก่ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

ซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลที่มีความรับผิดชอบหลักในการวางนโยบายการศึกษาวิจัยและการพัฒนาทางด้านพลังงานไฟฟ้านิวเคลียร์อย่างสันติ

๓) องค์กรเชี่ยวชาญด้านเทคนิค (technical expert organization) ได้แก่ สถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลี (Korea Institute of Nuclear Safety) สถาบันแห่งนี้ตั้งขึ้นเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ปี ค.ศ. ๑๙๙๐ โดยกฎหมายพิเศษของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (a special legislation by the National Assembly) เพื่อสนับสนุนงานของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทั้งในเรื่องการพัฒนานโยบายและมาตรฐานการกำกับดูแลโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ และการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ สถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลีมีหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

- สอบทานและประเมินความปลอดภัย (Safety review and evaluation) เพื่อให้หลักประกันเกี่ยวกับความปลอดภัยของอุปกรณ์นิวเคลียร์ (nuclear installations) ไอโซโทปกัมมันตรังสี (radioisotopes)^{๗๓} และเพื่อการกำกับดูแลเครื่องกำเนิดรังสี (radiation generators)

- ตรวจสอบความปลอดภัย (Safety inspection) ของอุปกรณ์นิวเคลียร์

- พัฒนามาตรฐานทางเทคนิค (Technical standards development)

- กำกับดูแลไอโซโทปกัมมันตรังสี (Radioisotopes) และเครื่องกำเนิดรังสี (radiation generators)

- พัฒนานโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแล (Development of regulatory policy)

^{๗๓} ไอโซโทปของธาตุที่ไม่เสถียร มีการสลายเพื่อลดระดับพลังงานโดยการปลดปล่อยรังสีออกมา มักใช้แทนคำว่า นิวไคลด์กัมมันตรังสี (ที่มา: ศัพท์นิวเคลียร์ สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ) <http://www.tint.or.th/tint-dict/dict01a.html#anr> (เมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔).

(๕.๕) การออกใบอนุญาตและการตรวจสอบ (Licensing and Regulatory Inspection)

ใบอนุญาตหลัก (Major licenses) ที่ใช้กับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ แบ่งออกได้ดังนี้

- การอนุมัติแหล่งที่ตั้งโรงงาน (Site Approval)
- การอนุญาตการก่อสร้าง (Construction Permit)
- ใบอนุญาตการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Operating

License)

- การอนุญาตให้เลิกดำเนินงาน (Decommissioning Permit)
- การสอบทานเพื่อออกใบอนุญาตข้างต้น (licensing review)

ก็เพื่อให้อุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้าจากนิวเคลียร์บรรลุถึงความปลอดภัยในระดับสูงสุด

ขั้นตอนการออกใบอนุญาตสำหรับโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์

(NPP) ประกอบด้วย ๒ ขั้นตอน คือ การอนุญาตการก่อสร้าง (Construction Permit (CP)) และการออกใบอนุญาตในการเดินเครื่อง (Operating License (OL))

การอนุญาตการก่อสร้าง (Construction Permit (CP))

วัตถุประสงค์ของการพิจารณาในขั้น CP นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ

(๑) ยืนยันความปลอดภัยของแบบโรงงานที่เสนอมา

ซึ่งจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายและมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

(๒) พิจารณาทบทวนความปลอดภัยของแบบโรงงานเบื้องต้น (preliminary designs) ซึ่งรวมถึงหลักการและแนวคิดต่างๆ ของแบบการก่อสร้างโรงงาน ให้เป็นไปตามเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(๓) ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (environmental impact) และวิธีการที่ผู้ยื่นคำร้องนำมาใช้เพื่อลดผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด

เอกสารหลักที่ใช้ในขั้นตอนของ การอนุญาตการก่อสร้าง (CP) ประกอบด้วย รายงานการวิเคราะห์เบื้องต้น (Preliminary Safety Analysis Report-PSAR) แผนการประกันคุณภาพ (Quality Assurance-QA program) และรายงานทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Report-ER)

การออกใบอนุญาตการเดินเครื่อง (Operating license (OL))

จะเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ซึ่งเป็นการประเมิน

เพื่อยืนยันว่าแบบก่อสร้างโรงงานในขั้นสุดท้าย (final design) เป็นไปตามเกณฑ์ที่ยอมรับได้ (acceptance criteria) ตามกฎหมาย

เอกสารสำคัญของขั้นตอน OL ได้แก่ รายงานการวิเคราะห์ความปลอดภัยขั้นสุดท้าย (Final Safety Analysis Report-FSAR) แผนการประกันคุณภาพ (QA program) ข้อกำหนดทางเทคนิคเกี่ยวกับการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (Technical Specifications for operation) และแผนการฉุกเฉินทางด้านรังสี (Radiological Emergency Plan)

(๕.๖) การตรวจสอบเพื่อการกำกับดูแลโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ (Regulatory inspection for nuclear power plants)

การตรวจสอบเพื่อการกำกับดูแลในการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (a reactor facility) เป็นการปฏิบัติตามบทบัญญัติของรัษฎบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Atomic Energy Act) การตรวจสอบเพื่อการกำกับดูแลประกอบด้วยการตรวจสอบก่อนการเดินเครื่อง (pre-operational inspection) การตรวจสอบตามระยะเวลาเพื่อการกำกับดูแล (regulatory periodical inspection) และการตรวจสอบประจำวัน (daily inspection)

การตรวจสอบก่อนการเดินเครื่อง (pre-operational inspection) โดยในระหว่างขั้นตอนของการก่อสร้าง ใบอนุญาตจะระบุถึงการตรวจสอบก่อนการเดินเครื่อง (pre-operational inspection) เพื่อพิสูจน์การดำเนินก่อสร้างและทดสอบการทำงาน (construction and functional tests) ของอุปกรณ์ของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (the reactor facilities) ว่าตรงตามเงื่อนไขความปลอดภัยที่ระบุไว้ในมาตรฐานทางเทคนิคที่เกี่ยวข้องทั้งหลายหรือไม่ เมื่อมีการตรวจสอบเช่นนี้แล้ว ผู้ยื่นคำร้องขออนุญาตเพื่อการก่อสร้างและการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (the licensee for construction and operation) จะได้รับใบอนุญาตให้เดินเครื่อง (Operating License) ที่ออกโดยกระทรวง วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่ถ้าผลของการตรวจสอบก่อนการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (pre-operational inspection) ไม่เป็นที่พอใจและ/หรือผู้ตรวจ (inspectors) วินิจฉัยว่า ต้องมีการแก้ไขให้ถูกต้อง (proper corrections) เพื่อปรับปรุงการทำงานของอุปกรณ์และส่วนประกอบ (the performance of the equipment and components) ต่างๆ เช่นนี้แล้ว ก็จะมีการออกผลการตรวจสอบหรือคำแนะนำที่เป็นทางการ (official findings or recommendations) ให้กับผู้ยื่นคำร้อง เพื่อให้ดำเนินการแก้ไขต่อไป

การตรวจสอบตามระยะเวลาเพื่อการกำกับดูแล (regulatory periodical inspection)

รัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดีซึ่งออกตามความใน รัฐบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ (Enforcement Decree of the Atomic Energy Act) กำหนดให้ต้องมีการตรวจสอบตามระยะเวลาที่กำหนด โดยปกติจะดำเนินการตรวจสอบ เป็นรายปีการตรวจสอบนี้เพื่อยืนยันว่าการทำงานของอุปกรณ์ต่างๆ ของเครื่องปฏิกรณ์ นิวเคลียร์ซึ่งถูกออกแบบให้ทนต่อแรงดัน รังสีและสภาวะอื่นๆ นั้นยังคงอยู่ในสภาพตามที่มีการตรวจสอบก่อนการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ (pre-operational inspection) หรือไม่

การตรวจสอบประจำวัน (Daily inspection by resident inspectors)

ความปลอดภัยในการดำเนินการ (operational safety) ของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์จะถูกตรวจสอบอย่างต่อเนื่องด้วยการตรวจสอบประจำวัน โดยผู้ตรวจสอบประจำโรงงาน (the resident inspectors) ทั้งนี้ ในแต่ละโรงงานจะมี สำนักงานผู้ตรวจสอบประจำโรงงาน (the Office of Resident Inspectors) ตั้งอยู่ในแต่ละ โรงงาน ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล (government officers) และเจ้าหน้าที่จาก สถาบันความปลอดภัยทางด้านนิวเคลียร์แห่งเกาหลีเพื่อที่จะยืนยันว่า โรงงานได้ ดำเนินการสอดคล้องกับข้อบังคับทางเทคนิค (technical specifications) นอกจากนี้ ผู้ตรวจสอบประจำโรงงานยังทำการตรวจตราเกี่ยวกับการทดสอบทางด้านความปลอดภัยด้วย (safety-related functional tests) หากมีเหตุการณ์อย่างใดที่ผิดปกติขึ้น ผู้ตรวจสอบ ประจำโรงงานจะดำเนินการสอบสวนสาเหตุและขอบเขตของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยจะ รายงานทันทีต่อกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสถาบันความปลอดภัยทางด้าน นิวเคลียร์แห่งเกาหลีเพื่อดำเนินการต่อไปตามอำนาจหน้าที่

๓๑๔ รายงานผลโครงการพัฒนาบุคลากรศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) : พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

ภาคผนวก ค

รัฐบัญญัติการฟ้องคดีปกครอง*
(Act No. 3754, Dec. 15, 1984)
สาธารณรัฐเกาหลี (เกาหลีใต้)

หมวด ๑ บททั่วไป

มาตรา ๑ (วัตถุประสงค์)

รัฐบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้กับประชาชนที่ถูกละเมิดสิทธิหรือประโยชน์อื่นใดจากนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและจากการใช้หรือไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนของหน่วยงานทางปกครองด้วยการกำหนดให้มีวิธีพิจารณาคดีปกครองที่เหมาะสมในการแก้ไขข้อพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิตามกฎหมายมหาชนหรือการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

มาตรา ๒ (บทนิยาม)

(๑) ในรัฐบัญญัตินี้

๑. “นิติกรรมทางปกครอง” (disposition)^๑ หมายความว่า การใช้หรือการปฏิเสธที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนของหน่วยงานทางปกครองเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับข้อเท็จจริงเฉพาะนั้นเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของตน รวมถึงการกระทำทางปกครองอื่นที่มีลักษณะอย่างเดียวกัน (ในกฎหมายนี้ เรียกว่า “นิติกรรมทางปกครอง”) และ การวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง; และ

๒. “การละเลยต่อหน้าที่” (omission) หมายความว่า การที่หน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการให้มีนิติกรรมทางปกครองภายในระยะเวลาที่สมควรเมื่อมีคำขอ

* แปลโดยนายสุชาติ วงศ์สินนาค พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด

^๑ กฎหมายปกครองของเกาหลีใต้ ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายปกครองของประเทศญี่ปุ่นและหลักกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมนี ในทางทฤษฎี คำว่า Disposition จึงหมายถึง นิติกรรมทางปกครองในความหมายอย่างแคบ นั่นคือ คำสั่งทางปกครอง แต่ไม่หมายความรวมถึง กฎ: ผู้แปล

ของคู่กรณี ความข้อนี้ให้ใช้บังคับแม้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองในการจัดให้มีนิติกรรมทางปกครองนั้นก็ตาม

(๒) ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญนี้ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” (administrative agencies) หมายความว่า องค์กรทางปกครอง (administrative organs) หน่วยงานของรัฐและองค์กรของหน่วยงานของรัฐ (public entities and their organs) หรือบุคคลที่ได้รับมอบอำนาจทางปกครอง หรือให้กระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายลำดับรอง (Acts and subordinate statutes)

มาตรา ๓ (ประเภทของการฟ้องคดีปกครอง)

การฟ้องคดีปกครองแบ่งออกเป็น ๔ ประเภท ดังนี้ <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 407, Aug 5, 1988>

๑. การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง (Appeal litigation) หมายความว่า การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบนิติกรรมทางปกครองหรือการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง

๒. การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิ (Party litigation) หมายความว่า การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ซึ่งเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยหน่วยงานทางปกครอง และการฟ้องคดีที่เป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน โดยมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งในนิติสัมพันธ์นั้นเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

๓. การฟ้องคดีเพื่อสาธารณะ (Public litigation) หมายความว่า การฟ้องคดีโดยบุคคลซึ่งไม่มีประโยชน์ได้เสียทางกฎหมายในข้อพิพาท แต่ฟ้องคดีเพื่อจะให้มีการแก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ หรือองค์กรของหน่วยงานของรัฐ

๔. การฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Agency litigation) หมายความว่า การฟ้องคดีกรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับความมีอยู่ หรือ ความไม่มีอยู่ของอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรของหน่วยงานของรัฐ แต่ไม่รวมถึงการฟ้องคดีในเรื่องที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒ แห่งรัฐธรรมนูญจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ (Constitutional Court Act)

มาตรา ๔ (การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง)

การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครองมีดังต่อไปนี้

๑. การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (Revocation litigation)

หมายความว่า การฟ้องคดีเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง

๒. การฟ้องคดีเพื่อแสดงความเป็นโมฆะของนิติกรรมทางปกครอง (nullity)

หมายความว่า การฟ้องคดีเพื่อให้ศาลแสดงถึงความมีผลหรือความไม่มีผล และความมีอยู่หรือความไม่มีอยู่ของนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง; และ

๓. การฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ (illegality of an omission) หมายความว่า การฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง

มาตรา ๕ (ระยะเวลาการฟ้องคดีนอกประเทศ)

ระยะเวลาที่นับตามรัฐบัญญัตินี้ย่อมขยายจาก ๑๔ วัน เป็น ๓๐ วัน สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องที่กระทำนอกราชอาณาจักร และขยายจาก ๓๐ วัน เป็น ๖๐ วัน สำหรับการมีคำร้องเพื่อขอพิจารณาคดีใหม่โดยบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เข้ามาในคดี (a third person) ซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักร และขยายจาก ๖๐ วัน เป็น ๙๐ วัน สำหรับการฟ้องคดีนอกราชอาณาจักร

มาตรา ๖ (การแจ้งกรณีมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคำสั่งหรือกฎ)

(๑) เมื่อกรณีเป็นที่แจ้งชัดว่า คำสั่งหรือกฎใดขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติซึ่งศาลสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไปแล้ว ให้ศาลสูงสุดแจ้งเหตุเช่นนั้นโดยเร็วต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการรัฐบาล (Minister of Government Administration)

(๒) เมื่อได้รับแจ้งจากศาลสูงสุดตาม (๑) แล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการรัฐบาลประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๗ (การโอนคดี)

ให้นำมาตรา ๓๔ (๑) แห่งรัฐบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง (Civil Procedure Act) มาใช้บังคับในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีปกครองมาฟ้องผิดศาลโดยไม่จงใจหรือไม่ใช่การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตน

มาตรา ๘ (ขอบเขตของการใช้บังคับรัฐบัญญัตินี้)

(๑) เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การฟ้องคดีปกครองทั้งหลายให้เป็นไปตามรัฐบัญญัตินี้

(๒) ในกรณีที่รัฐบัญญัตินี้มิได้กำหนดเรื่องใดไว้เฉพาะเกี่ยวกับการฟ้องคดีปกครองให้นำบทบัญญัติของรัฐบัญญัติการจัดองค์กรศาล รัฐบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง และรัฐบัญญัติการบังคับคดีแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 6627, Jun. 26, 2002>

หมวด ๒ การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง (Revocation Litigation)

ส่วนที่ ๑ เขตอำนาจศาล

มาตรา ๙ (เขตอำนาจศาล)

(๑) ให้ศาลชั้นต้นซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเป็นศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีตั้งอยู่ เว้นแต่กรณีที่หน่วยงานทางปกครองส่วนกลาง (central administrative agency) หรือหัวหน้าหน่วยงานนั้น (head) เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ให้ศาลปกครองที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ศาลสูงสุด (Supreme Court) ตั้งอยู่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว

(๒) การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ หรือสถานที่เฉพาะใด ให้ฟ้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเหนือพื้นที่ที่อสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่นั้นตั้งอยู่ <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 4770, Jul. 27, 1994>

มาตรา ๑๐ (การโอนและรวมคดีที่มีข้อหาเกี่ยวเนื่องกัน)

(๑) ในกรณีที่ การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองและการฟ้องคดีอื่นที่ระบุไว้ในวรรคย่อยของอนุมาตรานี้ (ต่อไปนี้เรียกว่า “การฟ้องคดีที่มีข้อหาเกี่ยวเนื่องกัน” (litigation for related claim) อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลต่างกัน เมื่อเป็นการสมควร และคู่กรณีมีคำขอหรือโดยศาลเห็นเอง (*ex officio*) ศาลที่กำลังพิจารณาคดีที่มีข้อหาเกี่ยวเนื่องกัน อาจโอนคดีดังกล่าวของตนไปให้ศาลที่กำลังพิจารณาคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองพิจารณาพิพากษาต่อไปก็ได้

๑. การฟ้องคดีที่มีข้อหาเกี่ยวเนื่องกัน ในกรณีที่เป็นการเรียกให้ชดใช้เงินค่าเสียหาย การฟ้องคดีเพื่อเรียกคืนลาภมิควรได้และการฟ้องคดีเพื่อให้ตนกลับคืนสู่สถานะเดิม อันเกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครองที่พิพาท; และ

๒. การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๒) การฟ้องคดีที่มีข้อหาเกี่ยวเนื่องกัน อาจรวมพิจารณากับการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองจนกว่าจะเสร็จสิ้นขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงก็ได้ หรือการฟ้องคดีที่มีข้อหาเกี่ยวเนื่องกันซึ่งเป็นการฟ้องโต้แย้งบุคคลอื่นนอกจากผู้ถูกฟ้องคดี อาจนำมาฟ้องต่อศาลที่กำลังพิจารณาคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก็ได้

มาตรา ๑๑ (ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อน)

(๑) ในกรณีที่ ความมีผลหรือความไม่มีผล และความมีอยู่หรือความไม่มีอยู่ของนิติกรรมทางปกครองเป็นปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนในคดีแพ่ง และศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งต้องพิจารณาและวินิจฉัยปัญหานี้ก่อน ให้นำความในมาตรา ๑๗ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ในกรณีตาม (๑) ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหลัก ต้องแจ้งต่อหน่วยงานทางปกครองที่ออกนิติกรรมทางปกครองนั้นว่า เป็นกรณีการฟ้องคดีที่มีปัญหาซึ่งศาลต้องวินิจฉัยก่อน

ส่วนที่ ๒ คู่กรณี

มาตรา ๑๒ (สิทธิการนำคดีมาฟ้อง)

บุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียทางกฎหมายอาจฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้ ความข้อนี้ให้ใช้บังคับกับบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียทางกฎหมายที่จะกลับคืนสู่สถานะเดิม ด้วยการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง แม้ว่าผลบังคับของนิติกรรมทางปกครองไม่มีอยู่แล้วเนื่องจากพ้นระยะเวลา (lapse of time) ของการบังคับทางปกครองนั้นก็ตามและโดยเหตุอื่น

มาตรา ๑๓ (การเป็นผู้ถูกฟ้องคดี)

(๑) เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ในการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ให้หน่วยงานทางปกครองที่ออกนิติกรรมทางปกครองพิพาทเป็นผู้ถูกฟ้องคดี แต่หากอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองพิพาทได้โอนไปให้กับหน่วยงานทางปกครองอื่น หลังจากการออกนิติกรรมทางปกครองดังกล่าวแล้ว หน่วยงานทางปกครองอื่นนั้นย่อมเป็นผู้ถูกฟ้องคดีแทน

(๒) ถ้าหน่วยงานทางปกครองตาม (๑) ไม่มีอยู่แล้ว ให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่รับช่วงต่อในเรื่องอันเกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

มาตรา ๑๔ (การเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อมีการฟ้องผิดตัว)

(๑) หากผู้ฟ้องคดีระบุบุคคลอื่นเป็นผู้ถูกฟ้องคดีโดยผิดพลาด เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอศาลอาจมีคำสั่งอนุญาตให้เปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีได้

(๒) ศาลต้องแจ้งคำสั่งตาม (๑) ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีคนใหม่

(๓) ผู้ฟ้องคดีอาจอุทธรณ์ได้ทันทีเพื่อคัดค้านคำสั่งของศาลที่ยกคำขอของตนตาม (๑)

(๔) เมื่อศาลมีคำสั่งตาม (๑) ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีคนใหม่เป็นผู้ถูกฟ้องมาตั้งแต่ต้น

(๕) เมื่อศาลมีคำสั่งตาม (๑) ให้ถือว่าได้มีการถอนฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเดิมแล้ว

(๖) ถ้ามีเหตุตามมาตรา ๑๓ (๑) (ซึ่งเป็นเงื่อนไข) หรือ (๒) เกิดขึ้นหลังจากมีการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองแล้ว เมื่อมีคำขอของคู่กรณีหรือศาลเห็นเอง (*ex officio*) ให้ศาลมีคำสั่งเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดี ในกรณีนี้ให้นำความใน (๔) และ (๕) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๕ (การฟ้องคดีร่วมกัน)

บุคคลหลายคนอาจเป็นผู้ฟ้องคดีร่วมกันได้เฉพาะในกรณีที่คำขอของบุคคลเหล่านั้นเป็นการขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

มาตรา ๑๖ (การเข้ามาในคดีของบุคคลภายนอก)

(๑) ในกรณีที่ผลของคดีจะกระทบต่อสิทธิและประโยชน์ได้เสียของบุคคลภายนอก (a third person) เมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกมีคำขอหรือศาลเห็นเอง (*ex officio*) ศาลอาจมีคำสั่งให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดีได้

(๒) ในกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งตาม (๑) ให้ศาลรับฟังความเห็นของคู่กรณีและบุคคลภายนอกเสียก่อน

(๓) บุคคลภายนอกที่ยื่นคำขอตาม (๑) อาจอุทธรณ์ต่อศาลได้ทันทีหากศาลมีคำสั่งยกคำขอ

(๔) ในการพิจารณาการเข้ามาในคดีของบุคคลภายนอกตาม (๑) ให้นำมาตรา ๖๗ แห่งรัฐธรรมนูญวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๑๗ (การเข้ามาในคดีของหน่วยงานทางปกครองอื่น)

(๑) ถ้าศาลเห็นว่าเป็นการจำเป็นที่จะให้หน่วยงานทางปกครองอีกแห่งหนึ่งเข้ามาในคดี เมื่อคู่กรณีหรือหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องมีคำขอหรือศาลเห็นเอง (*ex officio*) ศาลอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองนั้นเข้าในคดีได้

(๒) ในกรณีที่ศาลจะมีคำสั่งตาม (๑) ให้ศาลฟังคำชี้แจงของคู่กรณีและหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องนั้นเสียก่อน

(๓) ในการพิจารณาการเข้ามาในคดีของหน่วยงานทางปกครองตาม (๑) ให้นำมาตรา ๗๖ แห่งรัฐธรรมนูญวิธีความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ส่วนที่ ๓ การนำคดีมาฟ้องคดี (Initiation of Litigation)

มาตรา ๑๘ (ความสัมพันธ์ระหว่างการฟ้องคดีกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง)

(๑) แม้รัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรองจะมีบทบัญญัติกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพื่อโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองพิพาทก็ตาม การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองนั้น อาจฟ้องได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อนก็ได้ ความข้อนี้มิให้ใช้บังคับกับกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองใดไม่อาจกระทำได้อีกยังไม่ได้ดำเนินการเพื่อให้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองก่อน <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No 4770, Jul 27, 1994>

(๒) แม้จะปรากฏความตาม (๑) ถ้ากรณีมีเหตุตามที่ระบุไว้ในวรรคย่อยของอนุมาตรานี้ การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอาจกระทำได้โดยไม่ต้องดำเนินการให้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครองก่อน <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No 4770, Jul 27, 1994>

๑. เมื่อไม่มีการวินิจฉัยอุทธรณ์หลังพ้น ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้มีคำร้องอุทธรณ์ต่อหน่วยงานทางปกครอง;

๒. เมื่อมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อป้องกันความเสียหายร้ายแรงอันเนื่องมาจากการบังคับตามนิติกรรมทางปกครอง หรือจากการดำเนินการตามขั้นตอนของการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง;

๓. เมื่อมีเหตุแสดงถึงความเป็นไปไม่ได้ที่หน่วยงานปกครองซึ่งมีหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์นั้น จะมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยให้เป็นไปตามรัฐบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องได้; และ

๔. เมื่อมีเหตุผลอื่นอันไม่อาจกล่าวอ้างได้ (other justifiable reasons)

(๓) ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน (๑) การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองอาจกระทำโดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์ต่อหน่วยงานทางปกครองก่อนก็ได้ หากมีเหตุดังต่อไปนี้ <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 4770, Jul. 27, 1994>

๑. เมื่อได้มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ในกรณีเดียวกันไปแล้ว

๒. เมื่อได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ในกรณีของนิติกรรมทางปกครองที่มีความเกี่ยวข้องกันในทางเนื้อหา หรือในกรณีของนิติกรรมทางปกครองที่มีขั้นตอนการดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์อย่างเดียวกัน^๒

๓. เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้ทำการแก้ไขนิติกรรมทางปกครองซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีหลังจากสิ้นสุดการพิจารณาคดีด้วยวาจา (oral proceedings) อันเป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลแล้ว และต่อมาได้มีการฟ้องโต้แย้งนิติกรรมทางปกครองที่แก้ไขดังกล่าว

๔. เมื่อหน่วยงานทางปกครองซึ่งออกนิติกรรมทางปกครองนั้น แจ้งโดยสำคัญผิดว่าเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดี

(๔) ให้ระบุ [อธิบาย] เหตุตาม (๒) และ (๓) อย่างชัดเจน

มาตรา ๑๙ (วัตถุประสงค์เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง)

นิติกรรมทางปกครองย่อมเป็นวัตถุประสงค์ของการฟ้องคดีเพิกถอน แต่ทั้งนี้ในกรณีของการฟ้องคดีเพื่อเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง (adjudication) จะมีได้เฉพาะกรณีที่มีเหตุผลแสดงให้เห็นว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

มาตรา ๒๐ (ระยะเวลาในการฟ้องคดี)

(๑) การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ต้องฟ้องภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรู้ถึงนิติกรรมทางปกครองนั้น แต่ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา ๑๘ (๑) หรือเมื่อหน่วยงานทางปกครองรับที่จะวินิจฉัยอุทธรณ์ หรือเมื่อหน่วยงานทางปกครองแจ้งโดยสำคัญผิดว่าจะมีการวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น ระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีนี้ ย่อมนับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

^๒ Where an adjudication by an administrative appeal has already been made with respect to a disposition related to each other in contents or a phased proceeding disposition for the same purpose

(๒) การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ไม่อาจกระทำได้หลังพ้น ๑ ปี (กรณีตาม (๑) นั้น ๑ ปี ให้นับแต่วันที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของหน่วยงานทางปกครอง) นับแต่วันที่มีการออกนิติกรรมทางปกครอง แต่ความข้อนี้ย่อมไม่อาจใช้บังคับในกรณีที่มีเหตุอันอันกล่าวอ้างไม่ได้ (justifiable reason)

(๓) ระยะเวลาที่กำหนดใน (๑) เป็นระยะเวลาบังคับก่อน (a preemptory term) (แก้ไขเพิ่มเติมทั้งมาตราโดย Act. No. 4770, Jul. 27, 4, 1994)

มาตรา ๒๑ (การเปลี่ยนประเภทของการฟ้องคดี)

(๑) เมื่อมีคำร้องของผู้ฟ้องคดี ศาลอาจมีคำสั่งอนุญาตให้เปลี่ยนประเภทของการฟ้องคดีก่อนการพิจารณาคดีด้วยวาจา (oral proceedings) อันเป็นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลได้ เว้นแต่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงคำขอท้ายฟ้อง เมื่อมีความจำเป็นที่จะเปลี่ยนการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเป็นการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิ (a party litigation) ต่อรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับนิติกรรมทางปกครองพิพาท หรือ เปลี่ยนการฟ้องคดีเป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง (appeal litigation) ที่ไม่ใช่การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

(๒) เมื่อได้มีการอนุญาตตาม (๑) หรือมีการเปลี่ยนตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ศาลฟังคำชี้แจงของผู้ที่จะเป็นผู้ถูกฟ้องคดีคนใหม่ด้วย

(๓) การอุทธรณ์คำสั่งอนุญาตตาม (๑) อาจทำได้โดยทันที

(๔) ให้นำมาตรา ๑๔ (๒), (๔) และ (๕) มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับคำสั่งอนุญาตตาม (๑) ข้างต้น

มาตรา ๒๒ (การเปลี่ยนประเภทของการฟ้องคดีเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครอง)

(๑) ถ้าหน่วยงานทางปกครองเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองซึ่งเป็นวัตถุของการฟ้องคดี เมื่อมีคำขอของผู้ฟ้องคดีหลังจากมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลอาจมีคำสั่งอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงเนื้อหาหรือเหตุแห่งคำขอท้ายฟ้องได้ (a gist or cause of the demand)

(๒) คำร้องตาม (๑) จะต้องกระทำภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีรู้ถึงการเปลี่ยนแปลง
นิติกรรมทางปกครองดังกล่าว

(๓) คำขอท้ายฟ้องที่ถูกเปลี่ยนแปลงตาม (๑) ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้
ตามมาตรา ๑๘ (๑) <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act. No. 4770, Jul. 27, 1994>

มาตรา ๒๓ (การทูลเกล้าการบังคับทางปกครอง)

(๑) การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าในผลของ
นิติกรรมทางปกครอง การบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรม
ทางปกครองนั้น

(๒) ในกรณีที่มีการฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วน
เพื่อป้องกันความเสียหายที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาภายหลังอันเนื่องมาจากนิติกรรม
ทางปกครอง หรือการบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรม
ทางปกครองนั้นได้ เมื่อคู่กรณีมีคำร้องหรือศาลเห็นเอง ศาลซึ่งกำลังพิจารณาคดีอาจมี
คำสั่งให้ระงับทั้งหมดหรือบางส่วนในผลของนิติกรรมทางปกครอง การบังคับทางปกครอง
หรือการดำเนินการที่ต่อเนื่องตามนิติกรรมทางปกครองนั้น (เรียกโดยรวมว่า “การทูลเกล้า
การบังคับทางปกครอง”) แต่ทั้งนี้ ถ้าวัตถุประสงค์ของการทูลเกล้าในผลที่เกิดจากนิติกรรม
ทางปกครองเกิดขึ้นโดยการทูลเกล้าการบังคับทางปกครองหรือการดำเนินการที่ต่อเนื่อง
ตามนิติกรรมทางปกครองนั้น การทูลเกล้าในผลที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว
ย่อมทำไม่ได้

(๓) ถ้าการทูลเกล้าการบังคับทางปกครองจะมีผลร้ายแรงต่อสวัสดิการสาธารณะ
การทูลเกล้าดังกล่าวย่อมไม่อาจทำได้

(๔) ในการขอให้ศาลมีคำสั่งทูลเกล้าการบังคับทางปกครองตาม (๒) ให้มีการแสดง
เหตุผลไว้อย่างชัดเจนด้วย

(๕) การอุทธรณ์ย่อมมีขึ้นได้ทันทีเพื่อโต้แย้งคำสั่งทูลเกล้าการบังคับทางปกครอง
หรือคำสั่งไม่รับคำร้องตาม (๒) ในกรณีเช่นนี้ การอุทธรณ์เพื่อโต้แย้งคำสั่งของศาลที่ให้ทูลเกล้า
การบังคับทางปกครอง ย่อมไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งของศาลดังกล่าว

(๖) ให้นำมาตรา ๓๐ (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกรณีการมีคำสั่งของศาลเพื่อทุเลาการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดใน (๒)

มาตรา ๒๔ (การเพิกถอนการทุเลาการบังคับทางปกครอง)

(๑) หลังจากที่ได้มีคำสั่งของศาลให้ทุเลาการบังคับทางปกครองแล้ว ถ้าการทุเลาการบังคับทางปกครองมีผลร้ายแรงต่อสวัสดิการสาธารณะ หรือมีเหตุอื่นที่จะยุติการทุเลาการบังคับทางปกครองดังกล่าว เมื่อมีคำร้องของคู่กรณี หรือศาลเห็นเอง ศาลอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของศาลที่ให้ทุเลาการบังคับทางปกครองนั้นได้

(๒) ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๓ (๔) และ (๕) มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทุเลาการบังคับทางปกครองตาม (๑) และกรณีที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของ (๑) ด้วย

ส่วนที่ ๔ การพิจารณาคดี

มาตรา ๒๕ (คำสั่งเพื่อให้ส่งสำนวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง)

(๑) เมื่อมีคำร้องของคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ศาลอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองซึ่งดำเนินการวินิจฉัยอุทธรณ์ ส่งสำนวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แก่ศาลได้

(๒) หลังจากได้รับคำสั่งให้ส่งสำนวนการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตาม (๑) หน่วยงานทางปกครองต้องส่งสำนวนดังกล่าวต่อศาลโดยไม่ชักช้า

มาตรา ๒๖ (การแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล) (Ex Officio Examination)

ถ้ามีความจำเป็น ศาลอาจแสวงหาพยานหลักฐานโดยศาลเอง (ex officio) และมีคำพิพากษาไปตามนั้น แม้ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีไม่ได้ยกขึ้นก็ตาม

ส่วนที่ ๕ การทำคำพิพากษา

มาตรา ๒๓ (การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เป็นการใช้ดุลพินิจ)

ศาลอาจเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่เป็นการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองได้ เมื่อนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือน

มาตรา ๒๔ (การมีคำพิพากษายกได้เงื่อนไขพิเศษ)

(๑) แม้จะปรากฏความว่า คำขอของผู้ฟ้องคดีมีเหตุผล แต่ถ้การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองใดจะก่อให้เกิดผลกระทบอย่างยิ่งต่อสวัสดิการสาธารณะ ศาลอาจยกคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้ศาลระบุอย่างแจ่มชัดในคำพิพากษาว่า นิติกรรมทางปกครองพิพาทนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๒) ในการมีคำพิพากษาดัง (๑) ให้ศาลทำการไต่สวนล่วงหน้าเกี่ยวกับขอบเขตของความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีอาจได้รับ วิธีการแก้ไขเยียวยาให้กับผู้ฟ้องคดีและกรณีอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๓) ในระหว่างพิจารณาคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีอาจมีคำขอให้รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีสังกัดอยู่ จ่ายค่าชดเชยความเสียหาย ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อขจัดภัยอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้น รวมทั้งกำหนดวิธีการเยียวยาที่เหมาะสมอย่างอื่นได้

มาตรา ๒๕ (ผลของคำพิพากษาคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง)

(๑) คำพิพากษาที่ให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองย่อมมีผลต่อบุคคลภายนอก (a third person)

(๒) ให้นำ (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับคำสั่งของศาลที่ให้ทุเลาการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๒๓ หรือคำสั่งที่ให้มีการเพิกถอนคำสั่งที่ให้ทุเลาการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๓๔

มาตรา ๓๐ (อำนาจผูกพันของคำพิพากษากรณีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง)

(๑) คำพิพากษาอันถึงที่สุด กรณีฟ้องเพิกถอนนิติกรรม ย่อมผูกพันคู่กรณี หน่วยงานทางปกครอง และหน่วยงานทางปกครองอื่นทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับคดี

(๒) ถ้านิติกรรมทางปกครองซึ่งถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาเป็นกรณีของการปฏิเสธคำร้องขอของคู่กรณี หน่วยงานทางปกครองที่ออกนิติกรรมเชิงปฏิเสธดังกล่าว ต้องดำเนินการออกนิติกรรมทางปกครองใหม่ ตามคำร้องเดิมของผู้ฟ้องคดีเพื่อให้การเป็นไปตามความมุ่งหมายของคำพิพากษาของศาล

(๓) ให้นำ (๒) มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองพิพาท ด้วยเหตุของการดำเนินการตามขั้นตอนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (illegality in its procedure)

ส่วนที่ ๖ บทบัญญัติเพิ่มเติม (Supplementary Provisions)

มาตรา ๓๑ (คำขอให้มีการพิจารณาคดีโดยบุคคลภายนอก)

(๑) บุคคลภายนอก ที่สิทธิหรือประโยชน์ได้เสียของตนได้รับผลกระทบจากคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองใดและเป็นผู้ที่ไม่สามารถยกข้อโต้แย้งหรือข้อคัดค้านอันมีผลต่อการทำคำพิพากษาได้ เนื่องจากไม่อาจเข้ามาในคดีอันมิใช่เป็นความผิดของตน อาจมีคำขอให้มีการทบทวนคำพิพากษายุติและเป็นที่สุดนั้นแล้ว ด้วยเหตุผลดังกล่าวได้

(๒) คำขอตาม (๑) ต้องดำเนินการภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่รู้ถึงคำพิพากษาอันถึงที่สุดนั้น หรือ ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่คำพิพากษาดังกล่าวเป็นที่สุด

(๓) ระยะเวลาที่กำหนดตาม (๒) เป็นบทบังคับก่อน (peremptory term)

มาตรา ๓๒ (ภาระการจ่ายค่าธรรมเนียมศาล)

ถ้ามีการยกคำขอในคดีฟ้องเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองตามความในมาตรา ๒๘ หรือกรณีไม่รับคำขอหรือยกคำขอเนื่องจากหน่วยงานทางปกครองได้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองนั้นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีต้องเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมศาล

มาตรา ๓๓ (ผลของคำพิพากษาเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล)

เมื่อคำวินิจฉัยเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาลเป็นที่สุดแล้ว ย่อมมีผลผูกพันต่อรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี หรือผู้ร้องสอนั้นสังกัดอยู่

มาตรา ๓๔ (การบังคับทางอ้อมของคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองเชิงปฏิเสธ) (Indirect Compulsion of Judgment on Revocation of Refusal Disposition)

(๑) ถ้าหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการออกนิติกรรมทางปกครองตามมาตรา ๓๐ (๒) เมื่อมีคำร้องของคู่กรณี ศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีอาจมีคำสั่งกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานทางปกครองออกนิติกรรมทางปกครองได้ และหากหน่วยงานทางปกครองไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ศาลอาจสั่งให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการชดใช้เงินตามส่วนของระยะเวลาที่ล่าช้า หรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นในทันทีก็ได้

(๒) ให้นำมาตรา ๓๓ แห่งรัฐบัญญัตินี้ และมาตรา ๒๖๒ แห่งรัฐบัญญัติการบังคับคดีแห่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกรณีที่อ้างถึงใน (๑) <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 6627, Jan. 26, 2002>

หมวด ๓ การฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่นอกเหนือไปจาก

การฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

(Appeal Litigation Other Than Revocation Litigation)

มาตรา ๓๕ (สิทธิการนำคดีมาฟ้องเพื่อแสดงถึงความเป็นโมฆะ)

บุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียทางกฎหมายอาจฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความเป็นโมฆะความมีผลหรือไม่มีผล หรือ ความมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติกรรมทางปกครองได้

มาตรา ๓๖ (สิทธิการนำคดีมาฟ้องเพื่อแสดงถึงความความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่)

เฉพาะบุคคลที่มีคำร้องขอให้มีการออกนิติกรรมทางปกครองและเป็นบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสียทางกฎหมายในการแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลย

ในการออกนิติกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองนั้น อาจฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยดังกล่าวได้

มาตรา ๓๗ (การเปลี่ยนประเภทของการฟ้องคดี)

ให้นำมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกรณีการแก้ไขหรือเปลี่ยนประเภทของการฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความเป็นโมฆะ หรือ ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ มาเป็นการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองหรือการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิ (party litigation)

มาตรา ๓๘ (บทบังคับโดยอนุโลม) (Application Mutatis Mutandis)

(๑) ให้นำมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๗ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๙ ถึงมาตรา ๓๑ และ มาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความเป็นโมฆะ

(๒) ให้นำมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๙ ถึงมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการฟ้องคดีเพื่อแสดงถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ <แก้ไขเพิ่มเติมโดย Act No. 4770 Jul. 27, 1994>

หมวด ๔ การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิ (Party Litigation)

มาตรา ๓๙ (การเป็นผู้ถูกฟ้องคดี)

ในการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธินั้น รัฐ หน่วยงานของรัฐ และผู้ทรงสิทธิอื่น (other subjects of rights) อาจถูกฟ้องเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในศาลได้

มาตรา ๔๐ (เขตอำนาจศาล)

ให้นำมาตรา ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับคดีการฟ้องเพื่อโต้แย้งสิทธิ แต่ในกรณีที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ถูกฟ้องคดี ให้ถือว่าที่ตั้งของหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องเป็นภูมิลำเนาของผู้ถูกฟ้องคดี

มาตรา ๔๑ (ระยะเวลาในการฟ้องคดี)

ถ้าระยะเวลาการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิได้มีการระบุไว้ในรัฐบัญญัติและกฎหมายลำดับรองเฉพาะเรื่องแล้ว ให้ระยะเวลาดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่ใช้บังคับก่อน

มาตรา ๔๒ (การเปลี่ยนประเภทของการฟ้องคดี)

ให้นำมาตรา ๒๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการเปลี่ยนประเภทของการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิ มาเป็นการฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง

มาตรา ๔๓ (ข้อจำกัดในการนำมาตรการชั่วคราวมาบังคับใช้)

ในกรณีที่การฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิเป็นการฟ้องรัฐ (State) มิให้นำมาตรการชั่วคราวมาใช้บังคับ

มาตรา ๔๔ (บทที่ใช้บังคับโดยอนุโลม)

(๑) ให้นำมาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๑๗ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ (๑) มาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิ

(๒) ให้มาตรา ๑๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการโอนคดีและการรวมคดีแล้วแต่กรณี เมื่อการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิและการฟ้องคดีที่มีข้อหาเกี่ยวเนื่องกัน (a litigation for related claim) อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลต่างกัน

หมวด ๕ การฟ้องคดีเพื่อสาธารณะและการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ (Public and Agency Litigations)

มาตรา ๔๕ (การนำคดีมาฟ้อง)

บุคคลที่มีกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อสาธารณะและคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ อาจฟ้องคดีต่อศาลได้เฉพาะในกรณีที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

มาตรา ๔๖ (บทที่ใช้บังคับโดยอนุโลม)

(๑) ในการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะหรือการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้มีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่เป็นกรณีที่ขัดต่อลักษณะของการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะและการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ

(๒) ในการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะหรือการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ เพื่อแสดงถึงความมีผลหรือไม่มีผล หรือความมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติกรรมทางปกครอง หรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ ให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อแสดงความเป็นโมฆะ หรือการฟ้องคดีเพื่อแสดงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการละเลยต่อหน้าที่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่เป็นกรณีที่ขัดต่อลักษณะของการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะและการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ

(๓) ในการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะหรือการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งนอกเหนือไปจากที่ระบุไว้ใน (๑) และ (๒) นั้น ให้นำบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งสิทธิมาใช้บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่เป็นกรณีที่ขัดต่อลักษณะของการฟ้องคดีเพื่อสาธารณะหรือการฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐ

๓๓๔ รายงานผลโครงการพัฒนาบุคลากรศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม (Green Judges) : พลังงานกับปัญหาสิ่งแวดล้อม

ภาคผนวก ง

คณะกรรมการด้านวิชาการเกี่ยวกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔

๑. นายสุชาติ	มงคลเลิศพล	ประธานกรรมการ
๒. นายพรชัย	มนัสศิริเพ็ญ	กรรมการ
๓. นายภานุพันธ์	ชัยรัตน์	กรรมการ
๔. นายเสน่ห์	บุญทมานพ	กรรมการ
๕. นายสุเมธ	เดี๋ยววิศเรศ	กรรมการ
๖. นายไพศาล	บุญเกิด	กรรมการ
๗. นายวชิระ	ชอบแต่ง	กรรมการ
๘. นายชาวิวัฒน์	ศรีแก้ว	กรรมการ
๙. นายประพจน์	คล้ายสุบรรณ	กรรมการ
๑๐. นายประเวศ	รักษพล	กรรมการ
๑๑. นายวสันต์	เดี๋ยวตระกูล	กรรมการ
๑๒. นายไพรัช	โตสวัสดิ์	กรรมการ
๑๓. นายวุฒิชัย	แสงสำราญ	กรรมการ
๑๔. นายสรศักดิ์	มไหศริโยดม	กรรมการ
๑๕. นายประยูร	ปรีดา	กรรมการ
๑๖. นายदनัย	ศรีโมรา	กรรมการ
๑๗. นายเทอดพงศ์	คงจันทร์	กรรมการ
๑๘. นายวิรัช	ร่วมพงษ์พัฒนะ	กรรมการ
๑๙. นางอังคณา	เสาชทอง	กรรมการ
๒๐. นายไพโรจน์	มินเด็น	กรรมการและเลขานุการ
๒๑. นายศรีณยู	โพธิรัชตากรู	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๒๒. นายสุรพันธ์	บุรานนท์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๒๓. ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ		กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะทำงานโครงการพัฒนาบุคลากรศาลปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔

๑. นายวสันต์	เดี๋ยวตระกูล	หัวหน้าคณะทำงาน
๒. นายศรีณยู	โพธิรัชตากรู	คณะทำงานและที่ปรึกษา
๓. นายวุฒิชัย	แสงสำราญ	คณะทำงาน

๔. นายสรศักดิ์	มไหศริโยดม	คณะกรรมการ
๕. นายเทอดพงศ์	คงจันทร์	คณะกรรมการ
๖. นายวิรัช	ร่วมพงษ์พัฒน	คณะกรรมการ
๗. นางอังคณา	เสารทอง	คณะกรรมการ
๘. นายยงยุทธ	อนุกุล	คณะกรรมการ
๙. นายธนวิธ	โชติรัตน์	คณะกรรมการ
๑๐. นายชาญวิทย์	ชัยกันย์	คณะกรรมการ
๑๑. นายณัฐพล	ลือสิงหนาท	คณะกรรมการ
๑๒. นายสุชาติ	วงศ์สินาค	คณะกรรมการ
๑๓. นางสาวรัชดาพร	นิมพงษ์ศักดิ์	คณะกรรมการ
๑๔. นางสาวพัชรภรณ์	ศิริวิมลกุล	คณะกรรมการ
๑๕. นางสาวสุพรรณิ	วงศ์แก้ว	คณะกรรมการ
๑๖. นางสาวสุนันทา	ศรีเพ็ง	คณะกรรมการ

