



บทที่ 2

แนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ

ในการศึกษาเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ นอกจากแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่เป็นแนวคิดสำคัญเบื้องต้นของการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งตรงกับคำว่า “การแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing)” แล้ว จำเป็นต้องศึกษาแนวคิด หลักการ และทฤษฎีทางกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ หลักความเสมอภาค (Equality) หลักบริการสาธารณะ (Public Services) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) และแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เนื่องจากในการพิจารณาเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะสำหรับชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น จำเป็นต้องเป็นไปตามหลักการดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับกันอย่างแพร่หลาย ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะนำหลักการที่ว่าด้วยการอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อยกเว้นไม่ต้องเคารพหลักแห่งความเสมอภาคสามารถกระทำได้ มาวิเคราะห์ว่าข้อยกเว้นดังกล่าวจะกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขใด รวมถึงกรณีโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่ชุมชนรอบพื้นที่ดังกล่าวจะต้องรับภาระความเสี่ยงภัยลักษณะต่างๆ และอาจได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและวิถีชีวิตด้วย

สำหรับหลักบริการสาธารณะนั้น นับว่าเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคของรัฐ ให้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งการดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ก็ต้องไปเป็นตามหลักบริการสาธารณะที่เหมาะสม หลักบริการสาธารณะประกอบด้วยหลักการย่อยสามประการ หนึ่งในนั้น คือ หลักความเสมอภาค ดังนั้น หลักความเสมอภาคกับหลักบริการสาธารณะ จึงเป็นหลักการที่มีความเชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิด

นอกจากนี้ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดเรื่อง “ประโยชน์สาธารณะ” ก็เป็นกรอบทฤษฎีกฎหมายมหาชนที่สำคัญที่พิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (Stakeholders) กับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า แนวคิดและทฤษฎีที่อ้างถึงประโยชน์สาธารณะยังมีไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มีลักษณะเป็นนามธรรม ทำให้การตีความและการนำไปใช้ประโยชน์โดยตรงเป็นไปได้ยาก การพิจารณาจากแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองที่ผ่านมา อาจเป็นช่องทางหนึ่งในการทำความเข้าใจถึงความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ได้เป็นอย่างดี วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะยกแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองมานำเสนอประกอบการวิเคราะห์ในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

ในบทนี้จะเป็นการนำเสนอแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความเสมอภาค หลักบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นประเด็นหลักของวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ รวมถึงแนวคิดด้านเศรษฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องมาประกอบ เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการนำเสนอและการวิเคราะห์ในบทต่อไป

2.1 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค ถือเป็นหลักที่มีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากเป็นหลักการพื้นฐานในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยังเป็นหลักสำคัญในการควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนจนเกินขอบเขตที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ หลักความเสมอภาคได้รับการรับรองและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตลอดมา อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วกลับพบว่าหลักความเสมอภาคไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพมากนักในสังคมไทย ความแตกต่างระหว่างชนชั้น ความเหลื่อมล้ำระหว่างกลุ่มชนในสังคมยังพบบ่อยเรื่อยไป เช่นเดียวกับความเสมอภาคในการรับผลประโยชน์ในการบริการสาธารณะ

รากฐานความคิดเรื่องหลักความเสมอนั้นมีที่มาจากการรับรองว่าบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งก็หมายถึง “หลักความเสมอภาคเบื้องหน้ากฎหมาย (Equality before the law)” ที่เป็นการยอมรับสิทธิเสรีภาพอันเป็นสาระสำคัญของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิดและไม่อาจพรากไปได้ตามแนวทฤษฎีกฎหมายธรรมชาติ¹ ซึ่งมีความสอดคล้องกับแนวคิดเรื่องปัจเจกชนนิยม (Individualism) ที่มีจุดกำเนิดจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ที่ให้ความสำคัญกับบุคคลแต่ละคน โดยสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้นเป็นหัวใจของสังคม และหัวใจของสังคมนั้นก็อยู่ที่การยอมรับคุณค่าของคนแต่ละคนในสังคมนั้นๆ รัฐและสังคมไม่สามารถก้าวทลายสิทธิของเขาได้เว้นแต่เพื่อประโยชน์ส่วนรวม² แนวคิดนี้เป็นการสะท้อนให้เห็นว่า รัฐหรือสังคมจะไม่สามารถละเมิดหลักความเสมอภาคที่เกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลได้ เว้นแต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือประโยชน์สาธารณะนั่นเอง คำประกาศดังกล่าว ได้รับการยืนยันเป็นรูปธรรมมากขึ้น ในการปรากฏอยู่ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับลงวันที่ 3 มิถุนายน ค.ศ. 1958 จากนั้นประเทศต่างๆ ก็ได้นำแนวคิดดังกล่าวไปประอบในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเพื่อรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักความเสมอภาคอย่างเป็นรูปธรรม³

¹ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักความเสมอภาค การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, พ.ศ. 2547 หน้า 2.

² บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, คำอธิบายกฎหมายมหาชน เล่ม 1 กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538 หน้า 70

³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักความเสมอภาค, ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 3, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546, หน้า 371.

นอกจากแนวคิดที่ว่าด้วยหลักความเสมอภาคจะพัฒนาในทวีปยุโรปจนกลายเป็นหลักสากลที่หลายประเทศได้นำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญของตน รวมถึงเอกสารระหว่างประเทศหลายฉบับก็ได้รับรองหลักความเสมอภาคนี้เช่นกัน อิทธิพลของแนวคิดที่ว่าด้วยหลักความเสมอภาคได้เริ่มเข้ามาสู่สังคมไทยตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ. 2475 แม้ว่าก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจะมีความพยายามกล่าวถึงหลักความเสมอภาคก็ตาม แต่พบว่าความเสมอภาคทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองถูกจำกัดอยู่เพียงแค่งroupsคนบางกลุ่มในสังคมเท่านั้น แต่ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว คณะราษฎรที่เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็ได้ประกาศหลัก 6 ประการขึ้น โดยหลักความเสมอภาคก็เป็นหนึ่งในหลัก 6 ประการที่สำคัญนั้น นับแต่นั้นหลักความเสมอภาคก็ได้รับการบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญไทยเรื่อยมา ซึ่งอาจมีความแตกต่างในการบังคับใช้ตามยุคตามสมัยของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทย จนกระทั่ง ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชนอย่างแท้จริง ก็ได้ให้ความสำคัญกับหลักความเสมอภาคอย่างมาก ดังเห็นได้จากการบัญญัติให้ทุกองค์กรของรัฐจะต้องผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง และนำมาสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ยังคงหลักความเสมอภาคไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการใช้อำนาจขององค์กรรัฐในการดำเนินการใดๆ จะต้องคำนึงหลักความเสมอภาคเป็นสำคัญด้วย

ที่กล่าวมาข้างต้นเป็นรากฐานและความเป็นมาของหลักความเสมอภาคทั้งในระดับสากลและระดับภายในประเทศ แต่หากจะพิจารณาถึงความหมายที่แท้จริงของหลักความเสมอภาคแล้วสามารถอธิบายได้ว่า เป็นหลักการที่ว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน ทั้งนี้ จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันตามลักษณะของเรื่องนั้นๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคได้⁴ แต่หากมีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกัน กรณีนี้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับความเสมอภาค⁵

หลักความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่รัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในการนำหลักความเสมอภาคไปใช้นั้นอาจมีความหลากหลายเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงแตกต่างกันไป จึงกล่าวได้ว่า การที่จะปฏิบัติต่อบุคคลตามหลักความเสมอภาคอาจจะแตกต่างกันไปตามลักษณะข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันข้างต้น แต่ความแตกต่างที่เกิดขึ้นนั้น ต้องเป็นความแตกต่างที่ยอมรับได้ บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดความยุติธรรมนั่นเอง

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 316.

⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 30 ฉบับที่ 2, มิถุนายน 2543, หน้า 164-165

2.1.1 ประเภทของหลักความเสมอภาค

เมื่อพิจารณาหลักความเสมอภาคในบทบัญญัติแห่งกฎหมายสามารถแยกหลักความเสมอภาคได้ 2 ประเภท คือ หลักความเสมอภาคทั่วไป⁶ และหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ซึ่งมีความแตกต่างกัน ดังนี้

2.1.1.1 หลักความเสมอภาคทั่วไป หมายความว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากเรื่องนั้นมีได้มีการกำหนดไว้ในหลักความเสมอภาคไว้เป็นการเฉพาะ หลักความเสมอภาคทั่วไป สามารถนำไปใช้อ้างอิงได้กับทุกกรณี โดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และทุก ๆ คนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้ นอกจากนี้ ยังถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใดๆของรัฐเพื่อเรียกร้องไม่ให้อำนาจตามอำเภอใจโดยไม่พิจารณาถึงเนื้อหาสาระอีกด้วย และป้องกันไม่ให้อำนาจรัฐใช้เหตุผลที่รับฟังได้ในการพิจารณาเรื่องดังกล่าว เช่น การกำหนดว่าบุคคลที่จะมีสิทธิสมัครสอบแข่งขันเป็นปลัดอำเภอจะต้องเป็นเพศชายเท่านั้น รัฐจะต้องมีเหตุผลอันวิญญูชนรับฟังได้ว่าเพศหญิงไม่เหมาะแก่การปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนี้อย่างไร⁷

2.1.1.2 หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง หมายถึง หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะกับเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ซึ่งอาจกำหนดไว้ในกฎหมายทั้งระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ อันจะถือว่าเป็นหลักกฎหมายพิเศษ ซึ่งเป็นข้อยกเว้นที่มาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไปที่กล่าวไว้ข้างต้น ดังนั้น หากในกรณีใดที่ได้นำหลักกฎหมายที่มีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องมาใช้แล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องนำหลักกฎหมายที่มีหลักความเสมอภาคทั่วไปมาใช้อีก จึงถือเป็นหลักกฎหมายพิเศษที่ต้องนำมาใช้พิจารณาก่อนหลักความเสมอภาคทั่วไปเสมอ หรือกฎหมายนั้นขัดกับหลักความเสมอภาคทั่วไปอีกหรือไม่ ในทางกลับกันหากกฎหมายใดไม่ขัดกับหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้วก็ยังคงพิจารณาว่าขัดกับหลักความเสมอภาคทั่วไปหรือไม่⁸

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550) ได้กำหนดว่าหลักในเรื่องความเสมอภาคไว้ในมาตรา 30 ว่า บุคคลย่อมเสมอภาคในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม.

⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2542, หน้า 43.

⁸ พันวิชัย ไรจนันต์, การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 75.

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นหลักความเสมอภาคทั่วไป หรือหลักความเสมอภาค เฉพาะเรื่องก็ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะต้องปฏิบัติต่อคนทุกคนเสมอภาคกัน กล่าวคือ รัฐยังมีสิทธิที่จะเลือกปฏิบัติได้แต่จะต้องเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมและสามารถอธิบายให้เห็นถึงความสมเหตุสมผลได้ว่าการเลือกปฏิบัติดังกล่าวมิได้มาจากความลำเอียงแต่อย่างใด และแม้ว่าการกำหนดประเภทของหลักความเสมอภาคข้างต้น จะสามารถแยกประเภทการใช้หลักกฎหมายที่กล่าวถึงหลักความเสมอภาคได้เป็นอย่างดีก็ตาม แต่ก็ยังขาดหลักเกณฑ์ที่เป็นรูปธรรมอันจะนำไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริงได้ ดังนั้น ในการนำหลักความเสมอภาคไปใช้ได้จริงนั้น จะมีหลักการสำคัญหลายประการด้วยกัน และเมื่อได้ดำเนินการตามหลักการที่กำหนดได้อย่างเหมาะสมแล้ว ก็จะส่งผลให้เกิดการปฏิบัติที่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคได้อย่างแท้จริง⁹

2.1.2 หลักเกณฑ์ของหลักความเสมอภาคว่าด้วยการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์แห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่ผู้ปฏิบัติจะต้องคำนึงเพื่อให้เกิดผลแก่บุคคลที่นำไปใช้อย่างเท่าเทียมกัน ดังที่อธิบายในความหมายของหลักความเสมอภาคและประเภทของหลักความเสมอภาคข้างต้น โดยเฉพาะที่ได้กล่าวไว้ว่า หลักความเสมอภาคมีความแตกต่างและหลากหลายขึ้นอยู่กับสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อให้หลักความเสมอภาคสามารถนำไปใช้ได้อย่างแท้จริงจึงมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะนำไปสู่ความยุติธรรม ดังนี้¹⁰

2.1.2.1 การใช้กฎเกณฑ์เดียวกันกับทุกคนเว้นแต่สถานการณ์แตกต่างกัน

หลักเกณฑ์ทั่วไปของการปฏิบัติคือต้องใช้กฎเกณฑ์เดียวกันในสถานการณ์เดียวกัน เว้นแต่ว่าสถานการณ์นั้นแตกต่างออกไป จึงเป็นการต้องห้ามแก่ผู้บัญญัติกฎหมายที่จะต้องไม่ออกกฎหมายให้มีผลเกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคล กล่าวคือ เหตุการณ์ที่เหมือนกันหรือเหมือนกันในสาระสำคัญนั้น ต้องได้รับการปฏิบัติโดยกฎหมายเช่นเดียวกัน แต่หากมีใช้เรื่องที่มีสภาพการณ์อย่างเดียวกันก็สามารถปฏิบัติให้แตกต่างกันได้ ดังนั้น กฎเกณฑ์ที่มาบังคับใช้แก่บุคคลซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารย่อมมีเนื้อหา รายละเอียด และผลบังคับที่แตกต่างกันไปได้ เช่น ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะจากรัฐโดยประชาชนทุกคนสามารถใช้บริการรถเมล์ของรัฐอย่างเสมอภาคทุกคนซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคอย่างกว้าง หรือการที่รัฐกำหนดราคาตัวรถไฟเป็นชั้นหนึ่ง ชั้นสองและชั้นสามตามปัจจัยทางเศรษฐกิจของแต่ละคนที่แตกต่างกันไปตามที่

⁹ แก้วสรร อดิโพธิ, สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย, ใน รวมสารรัฐธรรมนุญฉบับประชาชน กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541, หน้า 173.

¹⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักความเสมอภาค, ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 3, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2547, หน้า 316.

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

2.1.2.2 การใช้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันต้องสัมพันธ์กับสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น

ผู้ออกกฎเกณฑ์แห่งความเสมอภาคนั้น จะต้องคำนึงถึงสาระสำคัญของกฎเกณฑ์นั้น เป็นสำคัญ โดยเฉพาะในกรณีที่มีความแตกต่างในการใช้กฎเกณฑ์ก็จะต้องสัมพันธ์กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นด้วย ความแตกต่างที่ว่านี้รวมถึงกรณีที่สถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมนั้น แม้ว่าจะมีความใกล้เคียงกันอย่างมาก แต่ปรากฏว่าข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญของสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมนั้นแตกต่างกันแล้ว กฎเกณฑ์จะนำมาบังคับใช้ต้องแตกต่างกันด้วย แต่หากข้อเท็จจริงที่เป็นสาระสำคัญของสถานการณ์หรือสภาพแวดล้อมนั้นเหมือนกันแล้ว กฎเกณฑ์ที่บังคับใช้ก็จะต้องเป็นกฎเกณฑ์เดียวกันด้วย

ในการใช้เกณฑ์ลักษณะนี้พบว่า ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องในคดี การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุสภาพร่างกายของผู้สมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการในตำแหน่ง อัยการผู้ช่วย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประกอบอาชีพทนายความ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการ อัยการตำแหน่งอัยการผู้ช่วย แต่ถูกตัดสิทธิสอบเนื่องจากคณะกรรมการอัยการอ้างว่าผู้ฟ้องคดี มีร่างกายพิการ กล้ามเนื้อชาลีบ มีบุคลิกภาพและร่างกายไม่เหมาะสม ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติมาตรา 30 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้วางหลักแห่งความเสมอภาคว่า องค์การต่างๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่ต่างกันออกไปตามลักษณะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค ในกรณีนี้ แม้ร่างกายจะพิการ แต่ไม่เป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะงานอัยการ การที่ไม่รับสมัครจึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมตามมาตรา 30¹¹

เช่นเดียวกับกรณีการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ อาจเรียกร้องเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เหตุผลที่ว่าเพราะเหตุใดตนจะต้องเป็นผู้รับภาระความเสี่ยงด้านต่าง ๆ มากมายในขณะที่ประชาชนอื่นๆ ที่ได้รับประโยชน์กลับใช้ชีวิตอย่างปกติสุขโดยไม่ต้องตกอยู่ในภาวะที่เสี่ยงหรืออันตราย ดังนั้น ประชาชนในชุมชนพื้นที่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จึงเห็นว่ามี ความชอบธรรมแล้วที่จะเรียกร้องโดยอ้างหลักความเสมอภาค เพื่อให้ตนไม่จำต้องตกอยู่ในสภาพที่ไม่เท่าเทียมกับประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมได้เช่นกัน

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547

2.1.2.3 การปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากผลประโยชน์สาธารณะ

ในการปฏิบัติต่อบุคคลในสถานการณ์ปกติจะต้องคำนึงถึงความเท่าเทียมกันของแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตาม ในบางสถานการณ์ที่จะต้องคำนึงประโยชน์สาธารณะ หรือกรณีที่มีประโยชน์ส่วนรวมอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวแล้ว สามารถนำมาเป็นเหตุผลอ้างเพื่อยกเว้นการปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคและเกิดการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ เช่น กรณีเมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ รัฐเลือกที่ใช้มาตรการบางประการเพื่อให้ประชาชนโดยส่วนใหญ่สามารถผ่านพ้นวิกฤติภัยนั้นไปด้วยกันได้ เพื่อให้เกิดความมั่นคงแห่งรัฐ และทำให้ความสงบสุขในสังคมกลับมาอย่างรวดเร็วที่สุด หรือในกรณีที่เกิดการจลาจลหรือความไม่สงบในสังคม รัฐก็อาจกระทำการบางอย่างเพื่อให้สังคมกลับมาเกิดความสงบ โดยอาจกระทบต่อหลักความเสมอภาคที่รัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียม มาตรการที่รัฐเลือกใช้นั้นอาจเป็นไปในลักษณะของการเลือกปฏิบัติ แต่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าวจะไม่สามารถกล่าวหาว่ารัฐว่าเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคได้ ทั้งนี้ จะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ประการที่สี่ที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกอย่างที่ไม่สามารถยอมรับได้

การสร้างโรงไฟฟ้าและผลิตกระแสไฟฟ้า นับเป็นการบริการสาธารณะที่รัฐจะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า สังคมและวัฒนธรรม ความจำเป็นของพลังงานไฟฟ้าในการพัฒนาประเทศและทำให้ประชาชนมีการดำรงชีวิตที่เป็นปกติสุข รัฐสามารถอ้างหลักที่เป็นข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาค นั่นคือ การเลือกปฏิบัติให้แตกต่างกันอันเนื่องมาจากการบริการสาธารณะได้

2.1.2.4 การอ้างประโยชน์สาธารณะเพื่อไม่ต้องเคารพต่อหลักแห่งความเสมอภาคนั้น ต้องไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้

การปฏิบัติให้แตกต่างตามที่กล่าวในข้างต้น ถือว่าเป็นการกระทำที่กระทบต่อหลักความเสมอภาค แต่ถือเป็นเหตุจำเป็นที่เพียงพอต่อการยกเว้นการปฏิบัติภายใต้หลักความเสมอภาคได้ โดยเฉพาะ การอ้างว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างที่เกิดขึ้นจะต้องมีความเหมาะสมพอดี ไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างที่นำไปสู่ความแตกแยกในสังคมที่ไม่อาจยอมรับได้ การพิจารณาว่าเป็นความแตกแยกที่ไม่สามารถยอมรับได้หรือไม่ได้นั้น สามารถนำบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญในมาตราที่เกี่ยวกับหลักความเสมอภาคมาพิจารณาเป็นสำคัญ ซึ่งจะถือว่าเป็นการแบ่งแยกและก่อให้เกิดความแตกต่างอย่างชัดเจน จนไม่สามารถยอมรับได้ การแบ่งแยกที่ชัดเจนอันเป็นการต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ เช่น การแบ่งแยกเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในชาติกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา สีมืด เป็นต้น สำหรับกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้ รัฐสามารถอ้างหลักบริการสาธารณะเพื่อสร้างความชอบธรรมให้รัฐสามารถดำเนินการได้ แต่ต้องเป็นไปบนพื้นฐานแห่งหลักการข้อนี้ กล่าวคือ จะต้องไม่สร้างความแตกต่างอย่างมากระหว่างประชาชนที่ใช้ไฟฟ้าและได้ประโยชน์

จากไฟฟ้า กับประชาชนที่อยู่รอบพื้นที่ตั้งโรงไฟฟ้า หากรัฐพยายามผลักดันอย่างเต็มที่ให้โครงการเดินหน้าต่อไป โดยที่ไม่สร้างความเหมาะสมให้พอเหมาะพอดีกับความแตกต่างนั้น การดำเนินการของรัฐก็จะถูกต่อต้านจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบและโครงการก็จะไม่สามารถประสบความสำเร็จได้

นอกจากหลักเกณฑ์ความเสมอภาคที่เป็นหลักการสำคัญข้างต้นแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์ลำดับรองที่อาจถือเป็นส่วนประกอบของหลักความเสมอภาคได้ ซึ่งประกอบไปด้วย หลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย กฎหมายที่ว่านี้หมายถึงกฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ในทุกลำดับ โดยรัฐจะต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย หรือนิติกรรมใดๆ ของรัฐ ซึ่งหากเป็นไปโดยไม่ชอบแล้ว อาจถูกเพิกถอนเพราะเหตุไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ หลักความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะ หลักการนี้ รัฐและหน่วยงานทางปกครองที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะจะต้องให้บริการสาธารณะลักษณะต่างๆ แก่บุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ในลักษณะเดียวกัน และภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกันด้วย

2.2 หลักบริการสาธารณะ

การบริการสาธารณะ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การอำนวยการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งกิจการเหล่านั้นโดยสภาพแล้ว ไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ได้หากปราศจากการเข้ามาแทรกแซงของอำนาจรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมาย หรืออาจกล่าวได้ว่า บริการสาธารณะจำต้องใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเอกชนที่ได้รับมอบหมายอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการบริการสาธารณะนั้น เพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ หรืออาจกล่าวโดยสรุปว่า บริการสาธารณะเป็นกิจกรรมประเภทหนึ่งซึ่งรัฐมีหน้าที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม¹² เช่นเดียวกับการให้บริการไฟฟ้าแก่ประชาชน รัฐต้องมีหน้าที่จัดหาให้ได้มาซึ่งแหล่งพลังงานเพื่อนำมาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า การบริการสาธารณะผลิตและจำหน่ายไฟฟ้านับเป็นภารกิจหลักของรัฐประการหนึ่ง หากประชาชนมีพลังงานไฟฟ้าอย่างเพียงพอ ส่งผลให้กิจกรรมทางเศรษฐศาสตร์ของประชาชนเติบโต รัฐก็มีความมั่นคงตามมาด้วย การบริการสาธารณะผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากรัฐไม่สร้างโรงไฟฟ้าเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า อันส่งผลให้ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐศาสตร์ต่างๆ ของตนได้ ดังนั้น หากรัฐไม่สามารถดำเนินการให้บริการด้านกระแสไฟฟ้าแก่ประชาชนอย่างต่อเนื่องได้ อาจก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมตามมา

สำหรับประเทศไทย นักวิชาการหลายท่านได้ให้คำนิยามของคำว่า “บริการสาธารณะ” ไว้ดังที่ ดร.ประยูร กาญจนตุล ได้ให้ความหมายไว้ว่า บริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ใน

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552. , หน้า 32

ความอำนวยความสะดวกหรืออยู่ในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่ได้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของประชาชน¹³

2.2.1 ประเภทของบริการสาธารณะ

การพิจารณาว่ารัฐจะต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนไปในทิศทางใด จำต้องเข้าใจถึงประเภทของบริการสาธารณะให้ถ่องแท้ แม้ว่าอาจแบ่งประเภทของบริการสาธารณะได้หลากหลายประเภทก็ตาม ซึ่งขึ้นอยู่กับพัฒนาการของสังคมว่าได้ดำเนินไปในลักษณะอย่างไร ในเบื้องต้นรัฐจะให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนบนพื้นฐานของการกินดีอยู่ดี สังคมสงบสุขเป็นหลัก แต่เมื่อความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านต่างๆ ได้พัฒนาไปมากขึ้น ประชาชนคาดหวังว่ารัฐจะตอบสนองความต้องการของตนได้มากขึ้นตามลักษณะการพัฒนาสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้แบ่งประเภทของบริการสาธารณะเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์¹⁴ ดังต่อไปนี้

2.2.1.1 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง เป็นกิจกรรมของรัฐที่โดยสภาพแล้วเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความจำเป็นพื้นฐานของประชาชน เช่น การดูแลความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความสงบสุขของชุมชน กิจกรรมประเภทนี้ ฝ่ายปกครองต้องอาศัยอำนาจพิเศษตามกฎหมายในการจัดทำ คือ ต้องมีกฎหมายรับรองชัดเจน บริการสาธารณะทางปกครองนี้ฝ่ายปกครองหรือรัฐจะต้องจัดทำขึ้นโดยที่ประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน นอกจากนี้ เนื้อหาบริการสาธารณะทางปกครองจะเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองต้องอาศัยเทคนิคพิเศษในการจัดทำรวมทั้งอำนาจพิเศษของฝ่ายปกครอง

บริการสาธารณะประเภทนี้ถือว่าเป็นกิจกรรมที่รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชน โดยจะเป็นไปเพื่อให้ความปลอดภัยและการดูแลความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคม อันเป็นพื้นฐานหน้าที่ของรัฐโดยแท้ ดังนั้น รัฐจะดำเนินการโดยไม่มีการเรียกเก็บค่าตอบแทนจากประชาชน และไม่สามารถมอบอำนาจให้เอกชนเข้ามาดำเนินการแทนได้ ตัวอย่างของบริการสาธารณะประเภทนี้คือ กิจกรรมเพื่อการป้องกันประเทศ และการคลังของรัฐ เป็นต้น¹⁵

2.2.1.2 บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ เป็นบริการสาธารณะอีกประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการ แต่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการ

¹³ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538, หน้า 108.

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 35.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

ให้บริการของเอกชน ข้อแตกต่างระหว่างบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองกับบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมียู่สามประการด้วยกัน คือ (1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน แต่เพียงอย่างเดียว ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐศาสตร์เหมือนกับองค์กรธุรกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจการของเอกชน (2) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีวิธีดำเนินการที่รัฐสร้างขึ้นมาเป็นแบบเดียวกัน มีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ในขณะที่บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะมีวิธีดำเนินการที่สร้างขึ้นมาจาก เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ มีความรวดเร็วในการบริหารเช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจเอกชน และ (3) ที่มาของเงินทุนของการบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครองจะมีแหล่งที่มาของเงินทุนจากรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบเงินทุนทั้งหมดที่นำมาใช้จ่ายในการดำเนินการ ส่วนบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมนั้นแหล่งรายได้ส่วนใหญ่จะมาจากค่าตอบแทนที่เรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ

ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทนี้เป็นกิจกรรมที่นอกจากรัฐจะมีหน้าที่สร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในหน้าที่ทางปกครองแล้ว รัฐอาจต้องทำหน้าที่ให้บริการแก่ประชาชนในด้านอื่นๆ โดยเฉพาะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์เช่นเดียวกับภาคเอกชนบางประเภท โดยสามารถให้บริการได้ทั้งรัฐและเอกชน ทั้งนี้ต้องมีเครื่องมือในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งฝ่ายเดียว การทำสัญญา และการให้บุคลากรเป็นผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ¹⁶ ในปัจจุบัน การสร้างโรงไฟฟ้า ผลิตไฟฟ้า และจำหน่ายไฟฟ้าของประเทศไทย เป็นประเภทหนึ่งในบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีภาระหน้าที่ดำเนินการแทนรัฐ โดยจัดเก็บค่าบริการเพื่อนำมาใช้บริหารองค์กรและส่งเป็นรายได้รัฐต่อไป

อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะทั้งสองประเภทจะมีหลักการเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ หรือนับว่าเป็นเงื่อนไขที่เป็นไปในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ¹⁷

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค เนื่องจากการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ประชาชนส่วนใหญ่จะต้องรับประโยชน์ และรัฐจะทำไปเพื่อประโยชน์ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะไม่ได้ หลักว่าด้วยความเสมอภาคที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริการสาธารณะนี้ ก็เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับหลักความเสมอภาคที่ได้กล่าวมาข้างต้น ที่ยึดหลักการที่ว่าทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ในกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 80 - 81

¹⁷ แสงระวี สวัสดิบุตร, ปัญหาที่เกิดจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551, หน้า 9.

ประชาชนที่อยู่รอบพื้นที่ก่อสร้าง อาจเห็นว่าตนอยู่บนความเสี่ยงภัยในด้านต่างๆ และเกิดคำถามว่า เหตุใดจึงต้องรับผิดชอบต่อความเสี่ยงนั้น ทั้งที่ประชาชนที่ได้รับประโยชน์ส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในเขตเมืองที่เจริญแล้วไม่ต้องมาร่วมรับความเสี่ยงใดๆ และสามารถใช้ชีวิตอย่างปกติสุข ดังนั้น ความแตกต่างกันดังกล่าว ทำให้ประชาชนรอบพื้นที่โรงไฟฟ้าเห็นว่าเกิดความไม่เสมอภาคกันในสังคม และนำไปสู่ปัญหาการต่อต้านและการขัดแย้งต่อมา

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง เนื่องด้วยบริการสาธารณะมีความจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของทุกคน ดังนั้น รัฐจะต้องรับประกันว่าจะมีการให้บริการอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหลักการนี้นอกจากรัฐที่จะยึดถือกรณีที่ทำบริการสาธารณะเองแล้ว จะต้องใช้บังคับกับเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจดำเนินการแทนรัฐด้วย นิติบุคคลผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะจะต้องดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องตลอดเวลา หากมีกรณีที่เกิดการหยุดชะงักจะต้องมีการรับผิดชอบต่อ และในกรณีที่เกิดการหยุดชะงักขององค์กรปกครองท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชน องค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลจะต้องเข้าดำเนินการแทนเพื่อเป็นหลักประกันความต่อเนื่องของบริการสาธารณะดังกล่าวด้วย เช่นเดียวกับการบริการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าในประเทศไทย หากในอนาคตแหล่งพลังงานที่นำมาใช้ผลิตไฟฟ้าหมดลง เช่น ก๊าซธรรมชาติจะหมดลงในเวลาอีกประมาณ 15 ปี จะส่งผลต่อความมั่นคงทางพลังงานของรัฐ ขาดความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะประเภทนี้ ประชาชนก็จะได้รับความเสียหายและเดือดร้อน โดยเฉพาะการพัฒนาอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจของประเทศต้องหยุดชะงักลง และส่งผลกระทบต่อรูปแบบและวิถีชีวิตของประชาชนด้วย การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพื่อนำมาใช้ทดแทนพลังงานอื่นๆ ที่จะหมดสิ้นไป จะเป็นการสะท้อนหลักความต่อเนื่องในการดำเนินการให้บริการสาธารณะด้านการผลิตและจำหน่ายไฟฟ้าของรัฐได้เป็นอย่างดี

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง บริการสาธารณะจะต้องมีความยืดหยุ่น สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อสถานการณ์ เวลา และความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งปรับปรุงให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ด้วย เช่นเดียวกับกรณีการสร้างโรงไฟฟ้า รัฐจำเป็นต้องพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ให้ทันสมัย และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลกทั้งด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และเทคโนโลยี การสื่อสาร ซึ่งพลังงานไฟฟ้ามีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อรัฐในการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ข้างต้น หากรัฐขาดแหล่งพลังงานเพื่อผลิตไฟฟ้า หรือมีกำลังไฟฟ้าไม่เพียงพอต่อการดำเนินการดังกล่าว รัฐอาจสูญเสียความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ การค้า และการลงทุนกับประเทศต่างๆ ได้นอกจากนี้ รัฐจะไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีการสื่อสารในปัจจุบัน ที่มีมนุษย์ต่างพึ่งพาอุปกรณ์และเทคโนโลยีการสื่อสารในการดำรงชีวิตประจำวันของตน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจำเป็นต้องใช้พลังงานไฟฟ้าจำนวนมาก

เมื่อพิจารณาหลักการทั้งสามประการกับการสร้างโรงไฟฟ้าพลังงานฟอสซิล และโรงไฟฟ้านิวเคลียร์แล้ว จึงมีความสอดคล้องกันอย่างยิ่ง กล่าวคือกิจการไฟฟ้านั้นนับเป็นสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการอย่างเสมอภาค มีความต่อเนื่อง และปรับเปลี่ยนไปตามสภาพสังคมและความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ การอ้างหลักการดังกล่าวเพื่อเป็นเหตุผลสนับสนุนการสร้างโรงไฟฟ้าในประเทศไทยกลับไม่ได้ผลเท่าที่ควร กล่าวคือ แม้ว่ารัฐจะอ้างหลักบริการสาธารณะเพื่อให้โครงการโรงไฟฟ้าเดินหน้าต่อไปได้ แต่ที่ผ่านมาประชาชนกลับไม่ยอมรับการสร้างโรงไฟฟ้าในพื้นที่ของตน ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่เห็นด้วย จะได้กล่าวในบทต่อไป

2.2.2 บทบาทของเอกชนในการเข้าร่วมกับรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ

การจัดทำบริการสาธารณะในต่างประเทศนั้น มีหลายประเทศในยุโรปที่พยายามลดบทบาทของภาครัฐในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแล้วหันไปให้เอกชนเป็นผู้เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการดังกล่าวแทน โดยนำหลายวิธีการมาใช้ไม่ว่าจะเป็นการให้สัมปทาน (Concession) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) หรือแม้กระทั่งการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Public Private Partnership หรือ PPP) ซึ่งเป็นรูปแบบใหม่ของการจัดทำบริการสาธารณะประเภทที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานของรัฐที่หลายประเทศนำมาใช้ ในประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้กำหนดถึงรูปแบบของการที่เอกชนจะเข้าร่วมดำเนินการกับภาครัฐได้ในหลายกรณี เช่น การจัดหาเงินทุนสำหรับดำเนินโครงการ การก่อสร้าง ดัดแปลง บำรุงรักษา ซ่อมแซม ใช้ประโยชน์และบริหารจัดการสาธารณูปโภค เป็นต้น¹⁸

ในประเทศไทยมีการให้ความสนใจในเรื่องนี้เช่นกัน โดยพบว่ามีการมอบหมายให้บริษัทเอกชน หรือองค์กรเอกชนรูปแบบอื่นๆ ไปดำเนินการในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐ ซึ่งมีรูปแบบสำคัญ 4 รูปแบบ คือ (1) การให้สัมปทาน เป็นรูปแบบที่ผู้รับสัมปทานซึ่งเป็นนิติบุคคลอื่นที่ไม่ใช่รัฐ ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะตามสัญญาสัมปทาน จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญที่รัฐต้องพิจารณาคุณสมบัติอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อให้ดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และการจะให้นิติบุคคลได้รับไปจัดทำบริการสาธารณะใด รัฐย่อมพิจารณาแล้วว่า นิติบุคคลนั้นต้องมีศักยภาพ และมีประสิทธิภาพในการดำเนินการ (2) การมอบหมายให้เอกชนบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐ เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมอบหมายให้เอกชนรับไปดำเนินการในสิ่งที่มีอยู่แล้ว โดยให้เอกชนบริหารทรัพย์สิน และได้รับค่าตอบแทน (3) การว่าจ้างให้เอกชนเป็นผู้บริหารกิจการบริการสาธารณะแทนรัฐ เป็นรูปแบบที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะโดยได้รับค่าตอบแทนที่กำหนดไว้ชัดเจน โดยเอกชนมีแรงจูงใจจากผลกำไรที่จะได้ตามสัดส่วนของผลงาน

¹⁸ ศ. ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง : เครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ [ออนไลน์], 1 มกราคม 2544. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/Publaw/view.aspx?ID=693>

ในกิจการนั้น และ (4) การจ้างผู้จัดการบริหารงาน เป็นรูปแบบคล้ายแบบที่สามแต่ผู้บริหารหรือผู้จัดการองค์กรนั้นจะได้รับค่าตอบแทนแบบเหมาจ่ายเหมือนกับลูกจ้างในฐานะผู้บริหารโครงการ¹⁹

สำหรับการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนกรณีโรงไฟฟ้านั้น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดไว้ในมาตรา 4 ซึ่งให้เพิ่มเติมว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตมีอำนาจกระทำกิจการภายในเกี่ยวกับการเข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานอื่นไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของเอกชนหรือของรัฐทั้งในประเทศและนอกประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่กิจการอันอยู่ในวัตถุประสงค์ของ กฟผ. และเป็นการเพิ่มบทบาทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตที่เป็นผู้รับผิดชอบหลัก อีกทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามาลงทุนกับรัฐในการบริหารจัดการไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานต่างๆ ได้ ทำให้มีบริษัทไฟฟ้าอยู่ในหลายพื้นที่ในปัจจุบัน โดยมีทั้งกรณีประสบความสำเร็จในการทำมาค้าขายกับประชาชนและกรณีเกิดความขัดแย้งกับประชาชนในพื้นที่ สำหรับกฎหมายในประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ คือ พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 โดยสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ข้างต้นที่ขยายอำนาจของ กฟผ. ให้สามารถเข้าดำเนินการจัดการไฟฟ้าจากแหล่งพลังงานอื่นๆ โดยเฉพาะพลังงานหมุนเวียน และพลังงานชีวมวล ที่รัฐได้ให้การสนับสนุนกับภาคประชาชนอยู่เสมอ

พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 นี้เป็นการปรับปรุงจากกฎหมายเดิมคือพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตั้งแต่การเริ่มเสนอโครงการ การดำเนินโครงการ การกำกับดูแลและติดตามผล รวมทั้งการแก้ไขสัญญาและการทำสัญญาได้ ซึ่งจะช่วยให้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ และทำให้กิจการของรัฐนั้นมีประสิทธิภาพ อันจะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากสินค้าและบริการที่ได้จากกิจการของรัฐที่หลากหลายมากขึ้นและคุ้มค่าขึ้น ทั้งยังส่งเสริมให้เศรษฐกิจไทยเติบโตอย่างมั่นคงต่อไปในอนาคต เช่นเดียวกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณก่อสร้างมหาศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบประมาณลงทุนด้านความปลอดภัยเป็นสัดส่วนงบประมาณที่ต้องลงทุนมาก ดังนั้น การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ จะเป็นการทำให้รัฐดำเนินโครงการได้อย่างมั่นคง ซึ่งพบว่ามีหลายประเทศที่เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามาร่วมดังกล่าว และประสบความสำเร็จในการดำเนินการ เช่น ประเทศเกาหลีใต้ เป็นต้น

2.3 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

¹⁹ เรื่องเดียวกัน

“การมีส่วนร่วมของประชาชน” หมายถึง การที่ประชาชนสมัครใจเข้าร่วมกระบวนการต่างๆ เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจดำเนินกิจกรรมของรัฐหรือของส่วนรวมที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเอง ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมือง การมีส่วนร่วมในการดูแลปกป้องการจัดสรรทรัพยากรในท้องถิ่นหรือในระดับชาติ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นสิ่งพบได้ในทุกกิจกรรมของสังคม อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมในทางทฤษฎีสามารถแบ่งออกเป็น 4 ประเด็นหลัก ครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ในสังคมประชาธิปไตย คือ (1) การมีส่วนร่วมทางการเมือง (2) การมีส่วนร่วมในการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อม (3) การมีส่วนร่วมในการพัฒนา และ (4) การมีส่วนร่วมในการบริหาร ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในประเทศไทย ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 - 2529)²⁰ รัฐได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมต่างๆ ของรัฐมากขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนก็สามารถแสดงความคิดเห็นในการปกป้องผลประโยชน์ท้องถิ่นของตนได้เช่นกัน ทั้งนี้ เมื่อประชาชนได้เรียนรู้ถึงการมีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมระดับท้องถิ่นแล้ว ก็จะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของรัฐในระดับที่สูงขึ้นไปได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ของรัฐในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทยพบว่า สิ่งที่เป็นอุปสรรคสำคัญ คือ การกำหนดนโยบายหรือการแก้ไขปัญหาในลักษณะที่กำหนดจากบนลงล่าง (top-down) ไปสู่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยมีการศึกษาและตัดสินใจของผู้ที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายหรือการแก้ไขปัญหาเท่านั้น ซึ่งวิธีการในลักษณะดังกล่าวนี้ อาจจะทำให้ได้ในระยะเวลาอันรวดเร็วเนื่องจากกระบวนการคิดและตัดสินใจเกี่ยวข้องกับบุคคลในวงจำกัดเฉพาะแต่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานผู้รับผิดชอบเท่านั้น แต่กระบวนการลักษณะนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาได้มากมาย เนื่องจากแม้จะหาข้อยุติสำหรับปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกิดขึ้นแต่ข้อยุติดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดปัญหาประการอื่นตามมาจากวิธีการแก้ไขปัญหานั้นที่กำหนดมาด้วยวิธีการนี้ สาเหตุของปัญหาที่ตามมานี้อาจจะมีได้หลายประการ เช่น ข้อมูลที่ใช้ประกอบการตัดสินใจไม่ครบถ้วนหรือไม่รอบด้าน การทำความเข้าใจสภาพปัญหาไม่ถ่องแท้เนื่องจากไม่เข้าใจสภาพปัญหาของประชาชนที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบบางฝ่ายทำให้การกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบเหล่านี้ หรืออาจจะเกิดจากการกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหามีอคติเนื่องจากต้องการให้เกิดผลหรือวิธีการลักษณะหนึ่งลักษณะใดโดยเฉพาะ เป็นต้น

ในทางกลับกัน หากรัฐสามารถกำหนดการแก้ไขข้อขัดข้องอันเกิดจากการกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการดังกล่าวข้างต้น ด้วยวิธีการที่ให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ที่จะกำหนดมาตรการหรือการดำเนินการใดๆ ที่อาจจะส่งผลกระทบต่อบุคคล

²⁰ คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม และคณะ, รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540: ปัญหา อุปสรรค และทางออก, กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2545, หน้า 11 - 13.

กลุ่มนี้ กระบวนการมีส่วนร่วมนี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่เป็น “ประชาธิปไตย” มากที่สุดวิธีการหนึ่ง เนื่องจากประชาชนที่อาจจะต้องตกอยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในภายหลังหรือถูกบังคับจาก มาตรการ กฎหมายหรือระเบียบ สามารถมีสิทธิมีเสียงในการดำเนินการของรัฐในเรื่องดังกล่าวด้วย ซึ่งถือเป็นการสะท้อนภาพปัญหาที่แท้จริงที่เกิดขึ้นและช่วยแก้ปัญหาได้อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การใช้กระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีการมีส่วนร่วมนี้มีข้อคิดและข้อพิจารณาหลายประการเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจจะเป็นเพียง “รูปแบบ” ของการสร้างภาพ เพื่อนำมาใช้สร้างความชอบธรรมให้แก่หน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบนำมาอ้างได้ว่าได้เปิดโอกาสให้ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมแล้วโดยมิได้มีเจตนาหรือความต้องการที่จะทำความเข้าใจสภาพปัญหา และความต้องการที่แท้จริงของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และมีการกำหนด “ผลสุดท้าย” เอาไว้ล่วงหน้าว่าจะดำเนินการไปในลักษณะหรือทิศทางใด

หลักการมีส่วนร่วมนี้ถือเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นหลักที่จะทำให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทั้งภาครัฐที่จะต้อง เสริมสร้างการบริหารราชการ การปฏิรูปการเมืองและกฎหมาย ภาคประชาชนก็ต้องมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐทั้งการมีส่วนร่วมและการตรวจสอบ และภาคเอกชนก็ต้องประกอบธุรกิจ ที่ดี ดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ทั้งนี้ หลักพื้นฐานที่สำคัญที่จะ นำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักความโปร่งใส และหลักความคุ้มค่า²¹

โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เป็นโครงการที่รัฐจะต้องดำเนินการอย่างรอบคอบเพื่อทำให้เกิด ความปลอดภัยสูงสุด ซึ่งหากเกิดข้อผิดพลาดก็จะส่งผลกระทบต่อบริเวณกว้างและร้ายแรง ประชาชน จึงมีความสนใจและติดตามความเคลื่อนไหวการดำเนินโครงการอยู่ตลอด ดังนั้น โครงการจะประสบความสำเร็จได้นั้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในแต่ละระดับและทุกขั้นตอนของการดำเนินการจึงมี ความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ รัฐจะต้องเลือกรูปแบบและระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมในแต่ละขั้นตอนของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์

2.4 แนวคิดและความเข้าใจคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ”

นอกจากหลักความเสมอภาค และหลักบริการสาธารณะที่เป็นกรอบสำคัญในการพิจารณา เรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ชุมชนแล้ว แนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ สาธารณะก็เป็นกรอบคิดที่สำคัญประการหนึ่งที่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการศึกษา แต่เนื่องด้วย

²¹ วรวิภา บุญโชติรัฐ. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) [ออนไลน์], 15 กุมภาพันธ์ 2554. แหล่งที่มา: http://www.kroobannok.com/board_view.php?b_id=54808&bcid_id=16

การกล่าวถึงคำว่า การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะเป็นแนวคิดใหม่ จึงต้องศึกษาแนวคิดที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง นั่นคือ แนวคิดเกี่ยวกับ “ประโยชน์สาธารณะ” ทั้งนี้ ภายหลังจากที่ได้มีจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ได้มีการกล่าวถึงความหมายของคำนี้และนำคำดังกล่าวมาใช้อย่างหลากหลาย ซึ่งในคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองก็ปรากฏคำนี้อยู่ ในส่วนนี้จึงจะเป็นการรวบรวมและศึกษาความหมายของประโยชน์สาธารณะ โดยอาจศึกษาได้จากความหมายในพจนานุกรมฉบับภาษาอังกฤษและการให้ความหมายของนักกฎหมายและผู้ทรงคุณวุฒิ ดังนี้

2.4.1 ความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ”

ความหมายของประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ใน Black's Law Dictionary²² หมายความว่า สิ่งที่เกี่ยวข้องกับสังคมโดยรวมอาจจะเป็นผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ทำให้สิทธิหรือความรับผิดชอบทางกฎหมายของประชาชนส่วนใหญ่ถูกระงับ แต่ไม่ได้หมายความว่า สิ่งใดก็ตามที่มีความหมายอย่างแคบเพียงแค่ว่าความสงสัยใคร่รู้หรือเป็นแค่เพียงผลประโยชน์ของท้องถิ่นใด ซึ่งถูกระงับจากเรื่องราวที่พิพาทอยู่เท่านั้น ประโยชน์สาธารณะนับเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนโดยรวมในกิจการของรัฐบาลระดับท้องถิ่น มลรัฐ หรือระดับชาติ²³

นอกจากนี้ นักวิชาการต่างประเทศและนักกฎหมายชาวไทยหลายท่านได้ให้ความหมายและคำจำกัดความของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ไว้ ไม่ว่าจะเป็น พันวิชัย โรจนตันติ (2545)²⁴ ได้รวบรวมความหมายของประโยชน์สาธารณะโดยนักวิชาการต่างประเทศและนักกฎหมายชาวไทยไว้หลายท่านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น เจอรามี เบนธัม ที่ได้ให้ความหมายของคำว่าประโยชน์สาธารณะไว้ว่าเป็นผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนจำนวนมากที่สุด และอาจมองได้จากหลายแง่มุมด้วยกัน ฉ็องฌาร์ค รุสโซ ที่เห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะคือเจตนารมณ์ของสาธารณะหรือคนส่วนใหญ่ เอ็ดมันด์ เบอร์ก เห็นว่าประโยชน์สาธารณะคือผลประโยชน์ของสาธารณชนหรือของชาติที่เป็นผลพวงมาจากการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภา สำหรับขุนประเสริฐ ศุภมาตรา ได้อธิบายว่าประโยชน์มหาชนคือประโยชน์ส่วนรวมของทุกคน มิใช่เป็นประโยชน์ของคนใดๆ โดยเฉพาะเจาะจง บางคนจึงต้องยอมสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเท่ากับเป็นการเสียประโยชน์ทางหนึ่ง แต่ได้ประโยชน์อีกทางหนึ่ง

²² Henry Campbell, *Black's Law Dictionary with Pronunciations, six edition* (MN: West Publishing Co., 1990), p. 1229 อ้างใน พันวิชัย โรจนตันติ, การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 4.

²³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

²⁴ พันวิชัย โรจนตันติ, การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย, หน้า 5.

โดยสรุปแล้ว ประโยชน์สาธารณะจะเป็นการดำเนินการใดๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่²⁵ และเป็นความต้องการอันร่วมกันของราษฎรที่ต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การกินดีอยู่ดีทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจของราษฎรแต่ละคน ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีในสังคม ซึ่งความต้องการดังกล่าวเป็นความต้องการของราษฎรแต่ละคนที่ตรงกัน จึงถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะนี้มีใช้ผลรวมของความต้องการของประชาชนแต่ละคนเสมอไป เนื่องจากในบางกรณีนั้นประโยชน์บางประการของประชาชนบางคนในบางครั้งก็เป็นปฏิปักษ์กับประโยชน์ของมหาชนได้เช่นกัน และประชาชนอาจกระทำการที่เป็นการกระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของมหาชนได้ หากปรากฏว่าการใช้อำนาจรัฐที่เป็นการแสดงออกซึ่งประโยชน์มหาชนนั้นเป็นกรณีที่เป็นการใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง²⁶

ความหมายของประโยชน์สาธารณะดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นการให้ความหมายที่มีลักษณะเป็นนามธรรม จึงเป็นการยากที่จะตีความให้สามารถเข้าถึงความหมายของประโยชน์สาธารณะให้ครอบคลุมและชัดเจนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น จึงต้องพิจารณาถึงแนวทางปฏิบัติของฝ่ายปกครองในการดำเนินงาน เพราะฝ่ายปกครองมีหน้าที่หลักในการสร้างดุลยภาพระหว่างอำนาจรัฐกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น การกระทำของฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีลักษณะเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีลักษณะสำคัญ 3 ประการดังนี้²⁷

1. ประโยชน์สาธารณะในแง่เนื้อหาหรือเป้าหมาย (Goal Conception) โดยนัยนี้ฝ่ายปกครองต้องสร้างความพึงพอใจในประโยชน์ให้มากที่สุด เมื่อเกิดปัญหาถกเถียงเกี่ยวกับการกระทำของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครอง การค้นหาเป้าหมายของการกระทำจะเป็นแนวทางยุติปัญหาได้

2. ประโยชน์สาธารณะในแง่ของกระบวนการ (Procedural Conception) โดยนัยนี้ถ้าพิจารณาจากเป้าหมายแล้วยังไม่อาจหาข้อยุติได้ก็ต้องแก้ไขโดยใช้กระบวนการซึ่งเป็นที่ยอมรับของ

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538, หน้า 333.

²⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540, หน้า 21.

²⁷ John D. Montgomery, "Public Interest In The Ideologies De National Development" .The Public Interest (New York : Atherton Press, 1967), p.218. อ้างใน พันวิชน์ โรจนตันติ, การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545, หน้า 6.

การกระทำนั้น จึงจะเป็นที่ยอมรับว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ เช่น การทำประชาพิจารณ์ต่อกระบวนการของรัฐที่เป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นต้น

3. ประโยชน์สาธารณะในแง่ที่เป็นความซื่อสัตย์ต่อสังคม (Loyalty to a Public Order) ตามนัยนี้จะนำมาพิจารณาเมื่อความหมายตามเป้าหมายและกระบวนการไม่ชัดเจน ผู้ปฏิบัติจึงต้องมีความสุจริตใจในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยหลีกเลี่ยงการใช้ความรุนแรง

จากความหมายที่ตีความโดยนักวิชาการ และนักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว อาจสรุปได้ว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หมายถึง ประโยชน์ที่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดยผลประโยชน์ที่ว่านี้ไม่ได้มีลักษณะที่ให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดหรือต่อบุคคลที่ดำเนินการเอง หรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคม และผลประโยชน์สาธารณะดังกล่าวนั้นยังเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในอันที่จะตอบสนองความต้องการของคนในสังคมทั้งในทางความมั่นคง ทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ หรือการสาธารณสุขปโภคขั้นพื้นฐานทั้งหลาย แต่ทั้งนี้ไม่ใช่ทุกคนในสังคมจะได้รับประโยชน์สาธารณะดังกล่าว เพียงแค่ตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมก็เพียงพอ และประโยชน์ที่ว่านี้อาจเป็นประโยชน์ในปัจจุบันหรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้สมาชิกแต่ละคนในสังคมอาจจะได้รับประโยชน์เช่นว่านั้นไม่เท่าเทียมกัน และสมาชิกของสังคมอาจจะสามารถรับรู้ถึงประโยชน์ที่ตนเองได้รับนั้นหรือไม่ก็ไม่มีสำคัญนั่นเอง²⁸

การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่างยกเอาเหตุผลที่ว่า “เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ” มาเป็นตัวตั้ง และให้ประชาชนทุกกลุ่มในสังคมทั้งที่ได้รับผลประโยชน์และเสียประโยชน์ต้องยอมรับให้รัฐดำเนินการ ซึ่งการอ้างดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาข้อพิพาทดังเช่นปัจจุบัน ดังนั้น ทั้งฝ่ายรัฐและประชาชนทุกคนจะต้องทำความเข้าใจในแนวคิดและหลักการเรื่องประโยชน์สาธารณะในทางกฎหมายให้ถ่องแท้และเข้าใจให้ตรงกันเสียก่อนจึงจะเริ่มโครงการในขั้นตอนต่างๆ ต่อไป และหากทุกฝ่ายเข้าใจถึงแนวคิดประโยชน์สาธารณะตรงกันแล้ว การดำเนินโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์หรือโครงการขนาดใหญ่ของรัฐอื่นๆ จึงจะสามารถเดินหน้าต่อไปได้

2.4.2 การอ้างถึงประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชน

โดยปกติแล้วประโยชน์สาธารณะจะเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม หรือตอบสนองความต้องการของคนอื่นซึ่งไม่ใช่เพื่อตัวผู้กระทำการเอง

²⁸ พันวิชญ์ โรจนตันติ, การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรวจกฎหมาย, หน้า 7.

และอาจเป็นการกระทำของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสังคมโดยรวม หรือเพื่อให้สมาชิกในสังคมได้ประโยชน์จากการกระทำดังกล่าวหรือได้รับประโยชน์จากกิจการที่รัฐดำเนินการ ซึ่งการที่รัฐดำเนินการเพื่อให้ทุกคนในสังคมมีความพึงพอใจและได้รับประโยชน์ที่เท่าเทียมกันคงเป็นเพียงแนวความคิดทางทฤษฎีที่ยากจะทำได้จริง ทั้งนี้ แม้ว่าลักษณะของประโยชน์สาธารณะดังกล่าว จะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของทุกคนในสังคมได้ แต่ต้องเป็นการกระทำที่สอดคล้องกับความต้องการคนส่วนใหญ่ในสังคม และไม่ใช่ว่าเป็นการจงใจเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ

การอ้างประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนนั้น มีลักษณะสำคัญที่ต้องพิจารณาคือรัฐโดยฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ดำเนินกิจการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมในฐานะเป็นผู้ที่มีอำนาจโดยตรงตามกฎหมายที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์ ส่วนกิจการที่รัฐจะทำนั้น ต้องพิจารณาจากความต้องการของคนในสังคมว่าเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ไม่ใช่ความต้องการของคนเพียงคนเดียวหรือของคนเพียงบางกลุ่ม ซึ่งความต้องการดังกล่าวนั้นอาจจะเป็นความต้องการพื้นฐานของคนจำนวนมากที่มีความต้องการเหมือนกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ก็ถือว่าความต้องการนั้นๆ เป็นความต้องการของส่วนรวมได้ ดังตัวอย่างเช่น คนในสังคมต้องการความเป็นอยู่ที่ดี ซึ่งความต้องการดังกล่าวเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ความต้องการในลักษณะนี้จึงถือเป็นประโยชน์สาธารณะ นอกจากนี้ ประโยชน์สาธารณะยังสามารถเป็นไปในรูปแบบที่รัฐดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐเองด้วยก็ได้ แต่ความต้องการดังกล่าวต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นเป้าหมายสุดท้ายด้วย เช่น กรณีที่รัฐวางแนวทางในการจัดเก็บภาษีเพื่อให้รัฐมีงบประมาณเพียงพอที่จะนำเงินงบประมาณดังกล่าวไปลงทุนในการจัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภคหรือจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เช่น การจัดสร้างถนน การจัดบริการไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น²⁹

นอกจากนี้ การพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่ปรากฏในกฎหมายมหาชนยังจะต้องพิจารณาถึงความต้องการของคนในสังคมที่มีความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปหรือตามยุคสมัยที่มีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมากขึ้น เช่น การเดินทางในอดีตใช้รถลากเป็นยานพาหนะ จึงต้องสร้างถนนที่ทำด้วยดินธรรมดาโดยทำให้เรียบเพื่อให้เกิดความสะดวกสบายในการเดินทาง แต่ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาพาหนะในการเดินทางมาเป็นรถยนต์หรือรถไฟ ถนนที่สร้างด้วยดินก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ จึงต้องมีการสร้างถนนลาดยาง ทางรถไฟหรือถนนคอนกรีตขึ้นมาแทน จึงมีการตราพระราชบัญญัติการรถไฟ พ.ศ. 2494 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 เป็นต้น ดังนั้น หากรัฐไม่ดำเนินการให้ตรงกับความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชนก็อาจกลายเป็นว่า รัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของสาธารณชนได้

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

ด้วยเหตุนี้ การที่รัฐต้องกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะจึงนำมาสู่หลักกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองให้สามารถใช้อำนาจดังกล่าวออกกฎหมายที่มีสภาพและวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้ แม้ว่าอำนาจบังคับที่ออกมานั้นจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนบ้าง ก็ให้สามารถกระทำได้หากฝ่ายปกครองเห็นว่ามิใช่ประโยชน์กับส่วนรวม ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการใดๆ เพื่อให้ประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมอยู่รอดปลอดภัยได้ แม้ว่าจะต้องมีประชาชนที่ได้รับผลกระทบบางส่วนก็ตาม รวมถึงกรณีการสร้างโรงไฟฟ้าด้วยเช่นกัน เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานภายในประเทศ รัฐมีความจำเป็นต้องสร้างโรงไฟฟ้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ความแตกต่างระหว่างกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน คือ กฎหมายมหาชนให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการตามหน้าที่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่กฎหมายเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์เฉพาะตนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น แนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะจึงปรากฏเด่นชัดในกฎหมายมหาชน และกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนให้มีความเข้าใจและสามารถทำให้เกิดความสงบสุขในการอยู่รวมเป็นสังคม เมื่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนแยกเป็นสิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนแล้ว ก็อาจจะเข้าใจว่าเป็นเรื่องของแต่ละปัจเจกชน แต่การที่แต่ละปัจเจกชนมีความต้องการตรงกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในอันที่จะถูกคุ้มครองและรับรองโดยกฎหมาย ดังนั้นเท่าที่เกี่ยวกับความต้องการของประชาชนที่ตรงกันนั้นเป็นประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ดังนั้น การทำงานและการดำเนินการของรัฐและหน่วยงานของรัฐจึงผูกพันกับประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ซึ่งกฎหมายมหาชนต้องการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชนหรือประชาชนโดยส่วนรวม “ประโยชน์สาธารณะ” จึงเข้ามาเป็นตัวแปรที่ฝ่ายรัฐต้องพิจารณาและให้ความสำคัญอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การกระทำและผลที่จะเกิดจากการกระทำของรัฐดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ จึงเป็นข้อพิจารณาที่สำคัญ ในบางครั้งการกระทำนั้นก็อาจจะมีผลทำให้ปัจเจกชนบางคนหรือบางกลุ่มถูกกระทบสิทธิเสรีภาพหรือถูกละเมิด แต่ถ้าการกระทำนั้นสามารถจัดการผลประโยชน์ที่ได้สัดส่วน และคุ้มค่า กล่าวคือ เมื่อเทียบกันแล้วสมประโยชน์มหาชนมากกว่า และอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ปัจเจกชนผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นก็ไมอาจโต้แย้งการกระทำดังกล่าวได้

2.4.3 การจำแนก “ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)” ออกจาก “ประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest)”

หลักจริยธรรมทางการเมืองซึ่งมีแนวคิดทางด้านจริยธรรมที่เป็นพื้นฐานทางสังคมที่ว่า “อะไรที่ดีสำหรับตัวเองย่อมจะดีสำหรับสังคมด้วย” ดังนั้น สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อบุคคลกับสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมจึงควรมีความสอดคล้องต้องกัน พฤติกรรมหรือการกระทำใดๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อตนเองควรมีการประสานกลมกลืนไปกับประโยชน์ต่อสังคม อย่างไรก็ตาม ในสภาพความเป็นจริง การแย่งชิงผลประโยชน์ระหว่างบุคคลกับบุคคลและสำหรับกลุ่มผลประโยชน์อันหลากหลาย

กลายเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในทุกสังคม สังคมใดที่ไม่สามารถสร้างดุลยภาพในสังคมระหว่างกลุ่มต่างๆ อาจเกิดความขัดแย้งที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติได้ เพราะต่างฝ่ายต่างเห็นแต่ผลประโยชน์ส่วนตนมากเกินไป

ความขัดแย้งระหว่างบุคคลกับกลุ่มผลประโยชน์ของผู้ที่เข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว คือ ทำให้ผู้ที่เข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองต้องทำหน้าที่ในการแบ่งปันจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าในสังคม และทำหน้าที่เป็นผู้ประสานผลประโยชน์ของความขัดแย้งเหล่านั้นซึ่งเป็นการทำหน้าที่เพื่อส่วนรวมมากกว่าที่จะทำหน้าที่เพื่อตัวเองหรือกลุ่มของตน แนวคิดในเชิงจริยธรรมทางการเมืองของผู้นำทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่างๆ จึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการพัฒนาทางการเมืองอันเป็นแนวคิดที่ต้องการแยกผลประโยชน์ส่วนบุคคลออกจากผลประโยชน์ส่วนรมนั่นเอง อย่างไรก็ตาม จริยธรรมทางการเมืองเพียงประการเดียวไม่อาจสกัดกั้นปัญหาดังกล่าวได้ การประพฤติปฏิบัติที่เป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมทางการเมืองบางประการจึงถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พฤติกรรมที่เป็นลักษณะขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม

“ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม” หรือ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of Interests) หมายถึง สถานการณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนอยู่และใช้อิทธิพลตามหน้าที่และความรับผิดชอบสาธารณะไปขัดกับผลประโยชน์ส่วนตัว³⁰ นอกจากนี้ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์ส่วนรวมยังหมายความถึง การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการได้เปิดโอกาสให้เงินหรือผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลต่อหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องมีต่อสาธารณะซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวที่ขัดกับผลประโยชน์ส่วนรมนั้นมีได้หลากหลายรูปแบบ ไม่จำกัดว่าจะต้องอยู่ในรูปของตัวเงินหรือทรัพย์สินเท่านั้น โดยรวมความถึงผลประโยชน์อื่นๆ ที่ไม่ใช่ในรูปตัวเงินหรือทรัพย์สินก็ได้ เช่น การได้รับสัมปทานหรือผลประโยชน์ทางการค้า เป็นต้น ซึ่งผลประโยชน์เหล่านี้มีมากมายหลายรูปแบบ แต่รวมความแล้วก็คือผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้ได้รับพึงพอใจในผลประโยชน์นั้น

แนวคิดในเรื่องการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน ทำให้เกิดการแยกผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากผลประโยชน์สาธารณะ โดยการสร้างหลักประกันว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนในทางการเมืองอย่างถูกต้อง เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม เมื่อพิจารณาสภาพการเมืองในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะบุคคลสาธารณะที่ได้รับ

³⁰ Rattanakosin Strategy. การสร้างกลไกป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interest) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://sites.google.com/site/rattanakosinstrategy/school-of-politics-knowledge/political-development-plan/strategy-3/conflict-of-interest>

ความไว้วางใจจากประชาชนนั้นย่อมเป็นตัวแทนของคนทั้งประเทศ มิใช่เป็นเพียงผู้แทนของประชาชนในเขตเลือกตั้งเท่านั้น แต่ยังเป็นตัวแทนของบุคคลหลากหลายกลุ่มด้วยกัน ได้แก่ การเป็นตัวแทนผลประโยชน์ของตนเอง ครอบครัว พรรคการเมือง ผู้ให้การอุปถัมภ์หรือสนับสนุนทางการเมือง กลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง กลุ่มข้าราชการหรือหน่วยงานที่ต้องอาศัยพึ่งพาในการปฏิบัติงาน กลุ่มลูกน้องหรือผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ กลุ่มผลประโยชน์ในเขตเลือกตั้ง ประชาชนทั่วไปและผลประโยชน์สาธารณะ การขัดกันแห่งผลประโยชน์ หรือการมีผลประโยชน์ทับซ้อนจึงมิใช่ปรากฏการณ์ใหม่ หากแต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้วอยู่ตลอดเวลา³¹

ความพยายามในการสร้างกลไกป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือการทับซ้อนกันของผลประโยชน์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การบัญญัติกฎหมายทั้งในระดับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายลูกต่างๆ พร้อมมีหน่วยงานอิสระตรวจสอบ อีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ ส่งเสริมหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะให้เกิดขึ้น โดยต้องใช้หลัก “จริยธรรม นำเศรษฐกิจ” โดยแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดผลประโยชน์ทับซ้อนควรเป็นการสนับสนุนในกระบวนการทางสังคม การผลักดันการตรวจสอบภาคประชาชน โดยการเข้ามาเป็นเครือข่ายสังคมต่อต้านการทุจริตทุกรูปแบบ เช่น เครือข่ายจากสื่อ ประชาชน นักวิชาการ องค์กรอิสระต่างๆ การรวมตัวกันให้เกิดกระแสสังคมต่อต้านอย่างเข้มแข็ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ภาคประชาชนควรร่วมมือกันใช้กลไกในการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลที่เอื้อต่อผลประโยชน์ทับซ้อน³²

สำหรับกรณี การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้น นับเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่สร้างผลประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องมากมาย เป็นการยากที่จะชี้แจงให้ประชาชนเชื่อว่า จะดำเนินการไปโดยโปร่งใสและสุจริต ดังนั้น หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์จะต้องพิสูจน์และทำให้ประชาชนในพื้นที่เชื่อว่าไม่มีกรณีของผลประโยชน์ทับซ้อน โดยโครงการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริง ผู้ศึกษาเห็นว่าหากไม่สามารถทำให้ประชาชนในพื้นที่เกิดความเชื่อมั่นได้ว่าจะไม่มีปัญหาในเรื่องดังกล่าวแล้ว การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศไทยคงเป็นไปได้ยาก

2.5 หลักคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit Sharing)

โดยปกติแล้วแนวคิดประโยชน์สาธารณะทางกฎหมายมหาชน ซึ่งตรงกับคำว่า “Public Interest” เป็นแนวคิดที่สร้างให้รัฐมีความชอบธรรมในการอ้างหลักดังกล่าวในการดำเนินการใดๆ ตามแนวคิดทฤษฎีที่ได้กล่าวถึงข้างต้น อย่างไรก็ตาม ในการนำแนวคิดนี้ไปสู่การปฏิบัติอาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับความเสมอภาคกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากประโยชน์สาธารณะนั้น การนำหลัก

³¹ เรื่องเดียวกัน

³² เรื่องเดียวกัน

กฎหมายที่เรียกว่า “การแบ่งปันสิทธิประโยชน์ (Benefit Sharing)” มาปรับใช้กับชุมชนหรือประชาชนในชุมชนโดยรอบพื้นที่โรงไฟฟ้าจึงเป็นทางออกหนึ่งที่มีความเป็นไปได้ ซึ่งเมื่อศึกษาแนวคิดทางกฎหมายของบางประเทศแล้วพบว่าแนวทางดังกล่าวเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ช่วยให้คนในชุมชนดังกล่าวยอมรับการดำเนินการของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ นอกจากนี้ในทางเศรษฐศาสตร์ยังมีแนวคิดเรื่อง “การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit Sharing) โดยตรงด้วย ดังนั้นการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีฐานคิดที่มาจากสองศาสตร์สำคัญ คือ ในฐานะเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ และในฐานะเครื่องมือทางกฎหมาย

2.5.1 แนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit Sharing) ในฐานะเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์

การนำเสนอหลักการในสองศาสตร์ที่สำคัญ คือ นิติศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์มาผสมผสานกัน จนเกิดเป็นคำใหม่ที่เรียกว่า “การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit Sharing)” นั้น จะมีความแตกต่างจากการกล่าวถึงคำว่าประโยชน์สาธารณะในทางกฎหมายมหาชนที่อาจเป็นการกระทำใดๆ ก็ได้ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในสังคม แต่ลักษณะของการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะมุ่งถึงการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมชัดเจนเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมของคนสองกลุ่มคือ กลุ่มประชาชนที่ได้รับประโยชน์ และกลุ่มประชาชนที่เสียประโยชน์หรือได้รับผลกระทบไม่ว่าทางใดก็ตาม และจากการศึกษาเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะของต่างประเทศแล้วพบว่า Howard Kunreuther and Douglas Easterling (1992) ได้รวบรวมการให้สิทธิประโยชน์ต่างๆ ในเชิงเศรษฐศาสตร์เพื่อช่วยลดกระแสการต่อต้านของท้องถิ่น ดังนี้³³

(1) การลดภาษีให้กับประชาชนในท้องถิ่น (Reductions in Taxes)

(2) การให้เงินสนับสนุนก่อสร้างสิ่งต่างๆ ในชุมชนให้ดีขึ้น (Grants to Municipalities) เช่น การพัฒนาโรงเรียนต่างๆ ให้ดีขึ้น การสร้างสวนสาธารณะใหม่ หรือการปรับปรุงระบบสุขอนามัยของชุมชน

(3) การชดเชยช่วยเหลือ (In-kind Compensation) โดยหน่วยฉุกเฉินพิเศษในท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังได้จัดตั้งโครงการปกป้องมูลค่าของทรัพย์สินที่อาจจะลดลงจากโครงการ เช่น โครงการหลุมฝังกลบขยะ เป็นต้น

³³ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับ และเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน, 2555, หน้า 5-20.

ส่วน Rebelgroup (2009) ได้ศึกษากลไกการแบ่งปันสิทธิประโยชน์สำหรับการนำพลังงานกลับมาใช้ใหม่หรือใช้คำว่า “โครงการพลังงานหมุนเวียน” (Benefit-Sharing Mechanisms in Renewable Energy) โดยรวบรวมรูปแบบของสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่ใช้ในยุโรป ดังตัวอย่างที่แสดงในตารางต่อไป

ตารางที่ 2.1

ตัวอย่างการให้สิทธิประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ ของประเทศต่างๆ ในยุโรป³⁴

กรณีที่เกิดขึ้น	ประเทศ	ประเด็นปัญหา	กลไกทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้
เมือง Estinnes	เบลเยียม	ผลกระทบสิ่งแวดล้อม NIMBY ³⁵ (การคิดว่าเป็นการฉวยโอกาส)	กองทุนชุมชน การชดเชย การบริจาค การสัญญากับท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพให้ท้องถิ่น การให้สิทธิประโยชน์สังคมทางอ้อม
เมือง Samsø Island (โครงการพลังงาน หมุนเวียน)	เดนมาร์ก	NIMBY	การให้ท้องถิ่นเป็น/ร่วมเป็นเจ้าของ การสัญญากับท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพให้ท้องถิ่น
เมือง Le Haut-des- Ailes	ฝรั่งเศส	NIMBY (การคิดว่าเป็นการฉวยโอกาส)	กองทุนชุมชน การชดเชย การบริจาค การสัญญากับท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพให้ท้องถิ่น การให้สิทธิประโยชน์สังคมทางอ้อม
เมือง Rothenburg (โครงการพลังงาน แสงอาทิตย์)	เยอรมนี	ไม่มีประเด็นการขัดแย้ง โดยเฉพาะ	การบริจาค การสัญญากับท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพให้ท้องถิ่น การให้สิทธิประโยชน์สังคมทางอ้อม

³⁴ Rebelgroup, Benefit-Sharing Mechanisms in Renewable Energy (RESHARE), Final Report; January 2011 Page 10-12 อ้างใน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับและเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า. หน้า 5-21.

³⁵ NIMBY ย่อมาจาก Not In My Backyard ซึ่งแปลว่า ที่ใดก็ได้หากไม่ใช่พื้นที่ในสวนของฉัน เป็นการอุปมากรณณ์ที่ประชาชนเข้าใจว่าโครงการของรัฐที่จะดำเนินการมีความจำเป็น แต่จะไปดำเนินการที่ใดก็ได้ที่ไม่ใช่แถวบ้านของตน

กรณีที่เกิดขึ้น	ประเทศ	ประเด็นปัญหา	กลไกทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้
เมือง Altahullion (โครงการ พลังงานลม)	ไอซ์แลนด์	ไม่มีประเด็นการขัดแย้ง โดยเฉพาะ	กองทุนชุมชน การสัญญากับท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพให้ท้องถิ่น การให้สิทธิประโยชน์สังคมทางอ้อม
เมือง Surano (โรงเรียนอนุบาล)	อิตาลี	NIMBY	การบริจาค การสัญญากับท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพให้ท้องถิ่น การให้สิทธิประโยชน์สังคมทางอ้อม
โรงไฟฟ้า Barba (Lecce) PV	อิตาลี	NIMBY	การบริจาค การสัญญากับท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพให้ท้องถิ่น
Texel Energy	เนเธอร์แลนด์	NIMBY (การคิดว่าเป็นการฉวยโอกาส)	การให้ท้องถิ่นเป็น/ร่วมเป็นเจ้าของ การสัญญากับท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพให้ท้องถิ่น การได้รับส่วนลดค่าไฟฟ้า การให้สิทธิประโยชน์สังคมทางอ้อม
Lake Ostrowo (โครงการ พลังงานลม)	โปแลนด์	ผลกระทบทาง สิ่งแวดล้อม (การคิดว่าเป็นการฉวยโอกาส)	กองทุนชุมชน การบริจาค การชดเชย (การสนับสนุนติดตั้งเรดาร์ บนต้วนกพันธุหายากในท้องถิ่น)
โครงการ EDP Hydro	โปรตุเกส	ผลกระทบทาง สิ่งแวดล้อม NIMBY	การบริจาค
โครงการ O2	สวีเดน	NIMBY (การคิดว่าเป็น การฉวยโอกาส)	กองทุนชุมชน การร่วมเป็นเจ้าของ
เมือง Eastgate (หมู่บ้านพลังงาน หมุนเวียน)	สหราชอาณาจักร	ไม่มีประเด็นความขัดแย้ง โดยเฉพาะ	การบริจาค การสัญญากับท้องถิ่น การส่งเสริมอาชีพให้ท้องถิ่น

กรณีที่เกิดขึ้น	ประเทศ	ประเด็นปัญหา	กลไกทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้
			การให้สิทธิประโยชน์สังคมทางอ้อม

นอกจากตารางข้างต้นที่เป็นกรณีประเทศต่างๆ ในยุโรปซึ่งได้ใช้กลไกหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่หลากหลายในรูปแบบกลไกการแบ่งปันสิทธิประโยชน์แล้ว (Benefit Sharing Mechanisms - BSM) ตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดอีกกรณีหนึ่งคือ การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะจากโรงไฟฟ้าในประเทศญี่ปุ่นที่เป็นการดูแลชุมชนรอบโรงไฟฟ้าโดยรัฐจ่ายเงินอุดหนุน 0.06 บาทต่อหน่วยให้กับรัฐบาลท้องถิ่นสำหรับโครงการพัฒนาสังคมเช่น การสร้างถนน ท่าเรือ ระบบประปา สวนสาธารณะ โรงพยาบาล โรงเรียน การส่งเสริมกิจกรรมวัฒนธรรมพื้นบ้าน ผลิตภัณฑ์ท้องถิ่นและการป้องกันสิ่งแวดล้อม หรือในประเทศฟิลิปปินส์ก็พบว่ารัฐได้จ่ายเงินอุดหนุน 0.008 บาทต่อหน่วยโดยจ่ายให้กับกองทุนไฟฟ้า (25%) กองทุนสำหรับการฟื้นฟูป่าไม้ การจัดการแหล่งน้ำ สาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม (50%) และกองทุนการพัฒนาและอาชีพ (25%) เป็นต้น³⁶ การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในฐานะเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์นี้นับเป็นการดำเนินการที่ชัดเจนและเห็นเป็นรูปธรรมมากที่สุด เพราะประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รับการตอบแทนที่ชัดเจน โดยเฉพาะในรูปของตัวเงิน แต่ในอีกแง่หนึ่ง อาจมองดูว่าเป็นการใช้เงินมาปิดปากประชาชนก็เป็นได้ ดังนั้น การเลือกใช้การให้สิทธิประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit Sharing) ในฐานะเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์นี้จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบในบริบทและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก่อนจะนำไปปรับใช้ให้ตรงกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

2.5.2 แนวคิดเรื่องการแบ่งปันสิทธิประโยชน์ (Benefit Sharing) ในฐานะเครื่องมือทางกฎหมาย

แนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในฐานะเครื่องมือทางกฎหมายนั้นปรากฏอยู่ในอนุสัญญาาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีคำว่า “การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (Access and Benefit Sharing)” ในการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน โดยในสาระสำคัญของพิธีสารนางายาวาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรเกี่ยวกับพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (Nagoya Protocol on Access to Genetic Resources and the Fair and Equitable Sharing of Benefits Arising from their Utilization to the Convention on Biological Diversity) อันเป็นส่วนหนึ่งของอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity) เป็นแนวคิดที่ต้องการจะทำให้เกิดความยุติธรรมและความเท่าเทียมของผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้

³⁶ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาสิทธิประโยชน์ที่ประชาชนควรจะได้รับและเกณฑ์ในการออกประกาศเชิญชวนให้ประชาชนเสนอพื้นที่สำหรับตั้งโรงไฟฟ้า. หน้า 5-22.

ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรม รวมถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงสิทธิ ทั้งปวงเหนือทรัพยากรเหล่านั้นต่อเทคโนโลยี และโดยการจัดสรรทุนอย่างเหมาะสม³⁷ ซึ่งนับว่าเป็น การกล่าวถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศต่างๆ ในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ที่สามารถ นำมาใช้เป็นแนวทางในการทำให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างกันได้

สำหรับแนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ในกฎหมายมหาชนนั้น มีลักษณะเช่นเดียวกับการอ้างประโยชน์สาธารณะทั่วไป โดยสิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นประการแรกคือ รัฐจะต้องดำเนินการ ให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือตรงตามความต้องการของคนในสังคมให้ได้มากที่สุด ซึ่งโดยปกติแล้ว รัฐจะ กระทำการได้นั้นต้องพิจารณาจากความต้องการของบุคคลในสังคมว่า เป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ หรือไม่ รวมถึงต้องไม่ใช่ความต้องการของคนเพียงคนเดียวหรือคนกลุ่มน้อย เช่น คนในสังคมต้องการ ความมั่นคงทางพลังงาน ซึ่งความต้องการดังกล่าวเป็นความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม ความต้องการในลักษณะนี้จึงถือเป็นประโยชน์สาธารณะ แต่สิ่งที่แตกต่างจากการอ้างประโยชน์ สาธารณะเพื่อดำเนินการให้มีความมั่นคงทางพลังงานและเพื่อตอบสนองความต้องการของคน ในสังคมส่วนใหญ่นั้นคือ การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit Sharing) ที่มีความลึกซึ้ง มากกว่า ในแง่ของทำความเข้าใจให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะการทำให้ทั้งสามฝ่าย คือ รัฐ ประชาชน ที่ได้ประโยชน์ และประชาชนผู้เสียประโยชน์ เกิดความเข้าใจไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งรัฐจะต้องเข้ามา เป็นตัวกลางในการประสานประโยชน์และเชื่อมโยงประโยชน์ดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเท่าเทียม และความเสมอภาคกันระหว่างคนทั้งสองกลุ่ม โดยใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นเครื่องมือสำคัญ

นอกจากนี้ การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะอาจเป็นไปในรูปแบบที่รัฐดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของรัฐเองด้วยก็ได้ แต่ต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อตอบสนองความต้องการ ของคนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นเป้าหมายสุดท้ายด้วยเช่นกัน เช่น กรณีที่รัฐวางแนวทางในการจัดเก็บ ภาษีเพื่อให้มีงบประมาณเพียงพอที่จะไปลงทุนในระบบสาธารณสุขปโภคพื้นฐานต่างๆ รัฐก็ควร ดำเนินการใดๆ ให้ประชาชนผู้เสียภาษีเห็นว่า การเสียภาษีของตนจะทำให้เกิดการแบ่งปันผลประโยชน์ สาธารณะที่เป็นรูปธรรมอย่างไร ซึ่งรัฐอาจอธิบายให้ประชาชนทุกคนเข้าใจว่าจะทำให้เกิดการพัฒนา ของประเทศอย่างยั่งยืนและถาวร ส่งผลให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจและเป็นการทำให้ประชาชน ทั้งหมดของประเทศ ซึ่งก็รวมถึงประชาชนผู้เสียภาษีด้วยที่จะได้รับประโยชน์ดังกล่าวเหมือนกัน ในที่สุด เช่นเดียวกับกรณีการสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รัฐจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจในเรื่องนี้ ให้ประชาชนมากที่สุด แนวคิดนี้จะทำให้ประชาชนทุกฝ่ายเห็นถึงบทบาทและหน้าที่ในแต่ละส่วนของตน เมื่อเข้าใจแล้วก็จะเกิดการยอมรับในความแตกต่างนั้นได้ เพราะการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ ก่อให้เกิดความเสมอภาคกับทุกฝ่ายบนหลักการที่สมประโยชน์กัน และประการสำคัญจะช่วยลด ปัญหาข้อพิพาทในความเห็นที่แตกต่างเรื่องโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในสังคมลงได้

³⁷ พิธีสารนาโงยานี้รับรองในการประชุมสมัชชาภาคิอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ครั้งที่ 10 (COP10) เมื่อวันที่ 18 - 29 ตุลาคม 2553 ณ เมืองนาโงยา ประเทศญี่ปุ่น

2.6 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ

จากการที่ได้ศึกษาแนวความคิดเรื่องหลักความเสมอภาค หลักบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดของคำว่าผลประโยชน์สาธารณะแล้ว สามารถนำมาพิจารณาประกอบกับความหมายของคำว่า “การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ” ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะหลักเรื่องผลประโยชน์สาธารณะที่กล่าวว่า เป็นผลประโยชน์ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม โดยผลประโยชน์ที่ว่านี้ไม่ได้มีลักษณะที่ให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใด หรือต่อบุคคลที่ดำเนินการเอง หรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคม หากแต่ผลประโยชน์สาธารณะนั้นเกิดขึ้นจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐในอันที่จะตอบสนองความต้องการของคนในสังคมทั้งในด้านความมั่นคง การเมือง เศรษฐกิจ และการสาธารณสุขไปทั่วทั้งพื้นฐานทั้งหลาย แต่อย่างไรก็ดีหลักดังกล่าวข้างต้นก็มีข้อยกเว้นในการนำไปใช้ ซึ่งประชาชนทุกคนในสังคมคงไม่สามารถได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน ประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นอาจเป็นไปเพียงเพื่อให้ตรงกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมก็เพียงพอแล้ว และประโยชน์ที่ว่านี้อาจเป็นประโยชน์ในปัจจุบันหรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอีกก็ได้ จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้สมาชิกแต่ละคนในสังคมอาจจะได้รับประโยชน์สาธารณะเช่นว่านั้นไม่เท่าเทียมกัน และรัฐเองก็อาจไม่จำเป็นต้องอธิบายเพิ่มเติมถึงเหตุผลของความไม่เท่าเทียมกันในการรับผลประโยชน์สาธารณะนั้นแต่อย่างใด การที่รัฐจะสามารถดำเนินการเพื่อให้ทุกคนในสังคมเกิดความพอใจหรือได้รับประโยชน์จากการกระทำของรัฐที่เท่าเทียมกันนั้น คงเป็นเพียงแนวคิดทางทฤษฎีที่ไม่สามารถเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ แม้ว่าการกระทำของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวจะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของทุกคนได้ แต่ก็ต้องสอดคล้องกับความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวมากยิ่งขึ้น จึงได้ทำการพิจารณาความสัมพันธ์ของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะอันจะเป็นการเชื่อมโยงให้เข้าใจถึงลักษณะ “การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ” ได้อย่างชัดเจน ซึ่งจากการศึกษาในประเด็นดังกล่าวข้างต้นนี้ สามารถแบ่งลักษณะความสัมพันธ์ได้ออกเป็นสามลักษณะ ดังนี้

2.6.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเสมอภาคกับประโยชน์สาธารณะ

หลักความเสมอภาคมีความสัมพันธ์กับประโยชน์สาธารณะอย่างมาก เนื่องจากการดำเนินการโครงการรัฐขนาดใหญ่ รัฐจำเป็นต้องเลือกดำเนินการเพื่อผลประโยชน์แก่คนส่วนใหญ่ในสังคมให้เกิดความพึงพอใจและได้รับประโยชน์มากที่สุด นับว่าเป็นการดำเนินการที่ต้องการให้เกิดความเท่าเทียมกันในสังคม แม้ว่าบางครั้งอาจทำให้คนกลุ่มน้อยต้องเสียผลประโยชน์ หรือได้รับผลกระทบในทางลบบ้างก็ตาม รัฐก็มีอำนาจที่จะดำเนินการดังกล่าวต่อไปได้ โดยอ้างว่าเพื่อให้ประเทศชาติเดินหน้าต่อไปอย่างต่อเนื่องและคนในชาติดำเนินชีวิตของตนต่อไปได้อย่างเป็นปกติสุข ดังนั้น เพื่อให้ความเสมอภาคเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง รัฐจะต้องคำนึงถึงและทำให้เกิดความเสมอภาคในองค์ประกอบสำคัญของแนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะซึ่งได้แก่ (1) รัฐ (2) ประชาชนทุกคนในสังคมที่ได้รับ

ประโยชน์ไม่ว่าจะมากหรือน้อยเพียงใด และไม่ว่าจะเป็นในทางตรงหรือทางอ้อมก็ตาม และ (3) ประชาชนส่วนน้อยที่ได้รับผลกระทบ รัฐต้องเป็นตัวกลางในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม กับประชาชนส่วนน้อยที่ได้รับผลกระทบให้เกิดความเสมอภาคกัน โดยการดำเนินการใดๆ ก็ตามที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมและยอมรับการจัดการผลประโยชน์หรือยกสิทธิบางประการของตนไปให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาคกันของการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างปกติสุข และเพื่อให้รัฐเองก็สามารถบริหารจัดการให้ประเทศสามารถเดินหน้าต่อไปด้วยความมั่นคง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการจัดทำบริการสาธารณะที่ต้องการความต่อเนื่อง โดยสามารถอธิบายให้เห็นภาพชัดเจนมากยิ่งขึ้นจากแผนภาพดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 2.1

ลักษณะและองค์ประกอบในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ



เนื่องด้วยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการศึกษาการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะในบริบทของโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ของรัฐ ซึ่งเป็นโครงการขนาดใหญ่และรัฐไทยเองไม่ได้มีประสบการณ์ในการดำเนินการมาก่อน อีกทั้ง โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ถือเป็นโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง การดำเนินการทุกขั้นตอนจะต้องเป็นไปอย่างความละเอียดรอบคอบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนให้น้อยที่สุด ดังนั้น ลักษณะและองค์ประกอบของการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เหมาะสมกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์สำหรับประเทศไทยนี้ จะต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของประชาชนทุกคนในสังคมที่ได้ประโยชน์จากไฟฟ้า และประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ ซึ่งรัฐคงต้องผสมผสานทั้งหลักความเสมอภาค

และหลักบริการสาธารณะเพื่อนำมาอธิบายถึงเหตุผลและความจำเป็นในการดำเนินการ โดยเฉพาะหลักประโยชน์สาธารณะที่ยกเว้นให้รัฐดำเนินการเพื่อผลประโยชน์ของคนส่วนใหญ่เป็นสำคัญได้ ซึ่งอาจยกตัวอย่างผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในต่างประเทศ และอาจเกิดขึ้นในอนาคตมากำหนดลักษณะของการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ รัฐจำต้องออกเป็นกฎหมายว่าด้วยเรื่องดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนทุกฝ่ายเกิดการยอมรับและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามในที่สุด

อย่างไรก็ตาม การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะตามลักษณะและองค์ประกอบข้างต้นนั้น อาจไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในลักษณะที่เรียกว่า “หลักความเป็นธรรมอย่างเด็ดขาด (Absolute Equality)” กล่าวคือ การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้น อาจมีความแตกต่างกันไป ทั้งรูปแบบและลักษณะของการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยขึ้นอยู่กับปัจจัยและเหตุผลต่างๆ ที่นำมาประกอบการพิจารณา เช่น ระยะห่างจากโรงไฟฟ้า ความต้องการของคนในพื้นที่ เป็นต้น ทำให้ประชาชนหรือชุมชนที่แตกต่างกันอาจได้รับการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ในทางตรงกันข้าม ประชาชนที่จะต้องยอมนำผลประโยชน์ของตนไปแบ่งปันให้กับประชาชน อีกกลุ่มหนึ่ง อาจมีการโต้แย้งว่า ประโยชน์ที่ตนได้รับจากโรงไฟฟ้านั้นมีส่วนที่แตกต่างกัน ตนจึงควรรับผิดชอบในการแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะเพียงเท่าที่ตนเห็นว่ามีเหมาะสมและเป็นไปได้ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมบนความแตกต่างนั้นได้อย่างแท้จริง การพิจารณาว่าประชาชนแต่ละคนได้รับประโยชน์จากไฟฟ้าในระดับใด จึงอาจเป็นประเด็นที่ต้องมีการศึกษาในเชิงลึกต่อไป

2.6.2 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการบริการสาธารณะกับประโยชน์สาธารณะ

หลักการบริการสาธารณะก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากการให้บริการสาธารณะของรัฐต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป็นสำคัญ การจัดทำบริการสาธารณะใดๆ จำเป็นต้องตั้งวัตถุประสงค์ของการดำเนินการนั้นๆ ให้ชัดเจนว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศ หรือตอบสนองความคงอยู่ของรัฐหรือไม่ เพียงใด หากเปรียบเทียบแล้วพบว่า การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวไม่คุ้มค่าหรือก่อให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุดต่อประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศแล้ว คงไม่มีรัฐใดที่จะอ้างเหตุผลได้ว่าเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของชาติ หรือของประชาชนได้ ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า ประโยชน์สาธารณะเป็นจุดตั้งต้นที่สำคัญของการจัดบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการบริการสาธารณะกับประโยชน์สาธารณะจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด และเป็นเสมือนผืนผ้าเดียวกันที่ไม่อาจแยกออกจากกันได้

สำหรับเรื่องดังกล่าวนี้ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติกรณีกองคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะว่า จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ โดยไม่จำกัดอายุความ ซึ่งการพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น เป็นอำนาจดุลพินิจของศาล ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหนึ่ง ซึ่งมีประเด็นการพิจารณาถกเถียงคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” โดยในคดีนั้นผู้ฟ้องคดีเป็นชาวบ้านจำนวนสองร้อยสิบเอ็ดคนได้ฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่กำลังจะดำเนินการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย โดยผู้ฟ้องคดีอ้างถึง ความเดือดร้อนเสียหายที่จะเกิดขึ้นว่าหากมีการสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยดังกล่าว จะทำให้เกิดปัญหามลภาวะที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในหมู่บ้านใกล้เคียงบริเวณก่อสร้างจำนวนหลายหมู่บ้าน เนื่องจากบริเวณก่อสร้างอยู่ติดกับแหล่งต้นน้ำลำธารธรรมชาติซึ่งเป็นห้วยสาธารณะที่ใช้ในการอุปโภคบริโภค รวมทั้งใช้ในระบบการเกษตร ซึ่งประชาชนอาจได้รับผลกระทบในการดำรงชีวิตของตนได้อย่างปกติสุข โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจในเรื่องประโยชน์สาธารณะไว้ว่า

“เมื่อชั่งน้ำหนักของผลกระทบและความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับกับผลประโยชน์ของสาธารณะที่จะเกิดขึ้นจากโครงการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเก็บและทำลายขยะให้ถูกวิธีและถูกสุขลักษณะ อันเป็นการรักษาไว้ซึ่งสภาพสิ่งแวดล้อมแล้วนั้น เห็นได้ว่า ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่อาจจะได้รับจากการดำเนินโครงการนี้มีสัดส่วนน้อยกว่าประโยชน์สาธารณะที่ได้รับจากการดำเนินการนี้ ซึ่งหากไม่ได้ดำเนินการโครงการนี้จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก”³⁸

จากแนวคำพิพากษาศาลปกครองข้างต้น ทำให้เห็นว่าหลักบริการสาธารณะกับประโยชน์สาธารณะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นประชาชนส่วนหนึ่งที่ได้รับผลกระทบหรือความเดือดร้อนจากการดำเนินการของรัฐ ขณะที่ประชาชนกลุ่มใหญ่อีกกลุ่มหนึ่งได้รับประโยชน์จากการดำเนินการครั้งนี้ ซึ่งเมื่อนำประโยชน์ทั้งสองด้านมาชั่งน้ำหนักแล้ว การจัดทำบริการสาธารณะคือการสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นจำนวนมากกว่า และเพียงพอที่จะตัดสินได้ว่าประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง สามารถรับภาระความเดือดร้อนครั้งนี้ได้ ดังนั้น การคานะวาระเรื่องการบริการสาธารณะกับประโยชน์สาธารณะ จึงต้องพิจารณาควคู้กันไปอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

2.6.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนกับประโยชน์สาธารณะ

³⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.244/2553

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะและเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์นั้น จึงต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น ทั้งโครงการและกิจกรรมต่างๆ ของรัฐ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การเริ่มดำเนินการ จนการเปิดดำเนินการอย่างเป็นทางการ จะทำให้ประชาชนตระหนักและเข้าใจการจัดทำบริการสาธารณะได้เป็นอย่างดี และจะเป็นรูปแบบที่เหมาะสมมากกว่าการชี้แจงหรือการอธิบายจากฝ่ายรัฐเพียงฝ่ายเดียวว่าการดำเนินการดังกล่าวจะเกิดผลประโยชน์สาธารณะในที่สุด นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นเสมือนการตรวจสอบการทำงานของภาคประชาชนอีกรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ขจัดข้อสงสัยและข้อกังวลจากภาคประชาชนว่าการจัดทำบริการสาธารณะนั้น เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งกันแน่

จากความสัมพันธ์ระหว่างการบริการสาธารณะที่จะสำเร็จลุล่วงไปสู่ประโยชน์สาธารณะได้ จะต้องคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดกับประโยชน์สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนับเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ เช่น การเมืองการปกครอง การรักษาสິงแวดล้อม เป็นต้น และเมื่อใดก็ตามที่เกิดผลกระทบจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ ประชาชนในพื้นที่จึงมักจะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ดังนั้น การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะตั้งแต่ต้น จึงเป็นการสร้างเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้รัฐประสบความสำเร็จในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของตน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายสุดท้ายที่เป็นผลประโยชน์สาธารณะตามที่ตั้งเป็นวัตถุประสงค์ไว้ได้

การมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพจะเกิดขึ้นได้ ต้องเกิดจากการที่รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนก่อนเริ่มโครงการหรือกิจกรรมไปจนถึงสิ้นสุดโครงการหรือกิจกรรม นอกจากนั้น รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างสมบูรณ์ กล่าวคือต้องสร้างองค์ความรู้ให้กับประชาชนในด้านต่างๆ ที่จะนำไปเป็นปัจจัยในการคิดวิเคราะห์และมีส่วนร่วมในเรื่องนั้นๆ โดยเริ่มตั้งแต่การให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและครบถ้วนแก่ประชาชน ไปจนถึงการส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิและทำหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่ในการติดตามประเมินผล ควบคุมตรวจสอบโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ซึ่งรวมถึงการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตนี้ด้วย

นอกจากนี้ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนยังปรากฏในปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา หลักการข้อ 10 ระบุว่า “การจัดการสิ่งแวดล้อมจะทำได้ดีที่สุดก็ด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคนที่เกี่ยวข้อง ในระดับประเทศทุกคนจะเข้าถึงข้อมูลสิ่งแวดล้อมที่จัดทำขึ้น

โดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลด้านวัตถุดิบและกิจการที่ดำเนินการในชุมชนได้ตามความเหมาะสม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะต้องอำนวยความสะดวกและจูงใจให้ประชาชนตื่นตัวและมีส่วนร่วมด้วยการจัดทำข้อมูลไว้อย่างกว้างขวาง การเข้าถึงข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพในกระบวนการทางศาลและฝ่ายบริหาร อันประกอบไปด้วยการแก้ไขและเยียวยาเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องจัดให้” ดังนั้น ในหลักกฎหมายระหว่างประเทศเองก็เห็นได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดอย่างยิ่งกับประโยชน์สาธารณะ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) และจะเชื่อมโยงไปสู่ประโยชน์สาธารณะในตอนท้ายซึ่งเป็นเป้าหมายสำคัญของการดำเนินการต่างๆ ของรัฐ การที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการหรือกิจกรรมของรัฐ ตั้งแต่เริ่มแรกและต่อไปในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ จะสามารถสะท้อนความต้องการที่แท้จริงของประชาชน และก่อให้เกิดผลลัพธ์สุดท้ายคือประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงนั่นเอง นอกจากนี้ยังเป็นแนวคิดที่จะส่งเสริมให้ประเทศเกิดการพัฒนาย่างยั่งยืน การสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์อาจนำไปสู่การพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ มากมาย แต่หากประชาชนยังเห็นว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานของการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ซึ่งก็รวมถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนนี้ด้วยแล้ว การดำเนินโครงการในอนาคตคงจะเป็นเรื่องยากที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจและเชื่อมั่นในการดำเนินการของรัฐ

นอกจากแนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์และความสัมพันธ์ลักษณะต่างๆ ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีแนวคิดทางรัฐศาสตร์ที่ได้มีการนำไปปฏิบัติและเกิดขึ้นได้จริง นั่นคือ แนวคิด YIMBY ซึ่งเป็นคำที่ย่อมาจาก Yes in My Backyard อันมีความหมายว่า “ตกลงใช้สวนหลังบ้านของฉัน” การที่ประชาชนยอมรับและยินยอมให้รัฐเข้าไปดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดๆ ในพื้นที่ของตน แสดงว่ารัฐได้พิสูจน์ให้เห็นว่า การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ให้แก่ประชาชนกลุ่มดังกล่าวด้วย โดยประชาชนเองก็เชื่อมั่นต่อรัฐว่าจะเปิดโอกาสให้ตนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินการ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นถึงประโยชน์สาธารณะทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติต่อไป คำว่า YIMBY นี้ เป็นคำที่มีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่า NIMBY ซึ่งย่อมาจาก Not in My Back Yard มีความหมายว่า “ต้องไม่ใช่ในสวนหลังบ้านของฉัน” คำว่า NIMBY นี้เป็นศัพท์กล่าวถึงในวงการสิ่งแวดล้อมมานานกว่า 20 ปี โดยถูกหยิบยกขึ้นมาใช้ครั้งแรกใน The Christian Science Monitor หนังสือพิมพ์รายวันของประเทศสหรัฐอเมริกา ฉบับวันที่ 6 พฤศจิกายน 2523 ซึ่งหมายถึงกรณีที่บุคคลหรือกลุ่มคนที่ไม่ต้องการให้สิ่งที่เป็นอันตราย สิ่งที่มีแนวโน้มว่าจะเป็นอันตราย หรือสิ่งไม่น่าพึงพอใจเข้ามาอยู่ในชุมชนหรือสวนบ้านเรือนที่ตนเองอาศัยอยู่ อาทิ โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ โรงไฟฟ้าถ่านหิน การสร้างบ่อบำบัดน้ำเสีย นิคมอุตสาหกรรม โรงงานผลิตสารเคมีอันตรายหรือวัตถุไวไฟ หลุมฝังกลบขยะและทางด่วน เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาโครงการต่างๆ เหล่านี้มักมีการอ้างถึงผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก ซึ่งประชาชนเจ้าของพื้นที่เองก็มีความเข้าใจในระดับหนึ่งว่า

เป็นความจำเป็นของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ก็ยังคงเห็นว่า ควรไปดำเนินการที่ไหนก็ได้ไม่จำเป็นต้องมาอยู่ใกล้ๆ ตนเป็นพอบ ดังคำกล่าวจากประชาชนเจ้าของพื้นที่ที่ว่า “ที่ไหนก็ได้ แต่ต้องไม่ใช่ในสวนหลังบ้านของฉัน” นั่นเอง

สำหรับเนื้อหาในส่วนของบทที่ 2 นี้ ได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาค หลักบริการสาธารณะ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ โดยกล่าวถึงหลักความเสมอภาคเป็นลำดับแรก ซึ่งประชาชนทุกคนในประเทศต่างก็มีความเสมอภาค และความเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม หลักความเสมอภาคก็มีข้อยกเว้น ซึ่งทำให้รัฐสามารถปฏิบัติแตกต่างได้โดยอ้างเพื่อผลประโยชน์สาธารณะหรือส่วนรวม สอดคล้องกับหลักบริการสาธารณะของรัฐที่กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมให้เป็นไปโดยปกติสุข ทั้งนี้ โดยมีเป้าหมายสุดท้ายเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งหลักความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เช่นเดียวกับโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่รัฐต้องการเดินหน้าเป็นไปเพื่อให้เกิดความมั่นคงทางพลังงานของประเทศและตอบสนองต่อความต้องการใช้ไฟฟ้าที่สูงขึ้นของประชาชนในอนาคต รวมถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะต้องนำมาพิจารณาให้รัฐดำเนินการได้อย่างชอบธรรม

ดังนั้น โครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นี้จึงเป็นทางเลือกที่หลายฝ่ายในภาครัฐต้องการให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ รัฐจะสามารถดำเนินโครงการนี้ได้โดยชอบจะต้องมีดำเนินการในรูปแบบที่เรียกว่า “การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะ” ที่จะต้องนำสิทธิประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ในสังคมที่ได้รับประโยชน์จากการใช้ไฟฟ้าที่ผลิตจากพื้นที่ของประชาชนในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง ให้แก่ชุมชนที่อยู่อาศัยและได้รับผลกระทบในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งหลักเรื่องผลประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนนั้นกำหนดว่า ในบางครั้งการกระทำของรัฐอาจจะมีผลทำให้ปัจเจกชนบางคนหรือบางชุมชนถูกกระทบสิทธิเสรีภาพหรือถูกละเมิด แต่ถ้าการนั้นได้สัดส่วนกับผลประโยชน์ที่จะได้รับเมื่อเทียบกันแล้วสมประโยชน์มหาชนมากกว่าและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ปัจเจกชนผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นก็ไม้อาจได้แย้งการกระทำนั้นได้ ดังนั้น สิ่งที่รัฐต้องดำเนินการเป็นประการแรกหากต้องการเดินหน้าโครงการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้อย่างแท้จริง นั่นคือ การแบ่งปันผลประโยชน์สาธารณะให้แก่ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิในสัดส่วนที่เหมาะสมและเป็นธรรมนั่นเอง