

แนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing) กับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม: กรณีศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายสหรัฐอเมริกา

The Concept of Benefit Sharing and Environmental Conflict Resolution: A Comparative Study of the USA Laws

ชาญวิทย์ ชัยกันย์¹

120 สำนักงานศาลปกครอง หมู่ 1 แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210,
เมลล์ติดต่อ: Snooker@rocketmail.com

Chanwit Chaikan²

120, Office of the Administrative Courts, Moo 1, Thong Song Hong, Chaeng Wattana,
Bangkok, 10210 E-mail: Snooker@rocketmail.com

บทคัดย่อ

แนวคิดที่ว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing) เป็นแนวคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศและแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่นำมาใช้ประกอบกับแนวคิดประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชนเพื่ออธิบายให้เห็นถึงความจำเป็นที่รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะขนาดใหญ่ต่างๆ อย่างต่อเนื่อง โดยยังคงรักษาประโยชน์สาธารณะเป็นหลักขณะเดียวกันเป็นแนวคิดที่จะคุ้มครองประชาชนให้ได้รับความเสมอภาคและมีส่วนร่วม แนวคิดทางกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะนำผลประโยชน์จากประชาชนทุกคนในประเทศที่ได้ประโยชน์จากโครงการนั้นๆ มาจัดการผลประโยชน์ในลักษณะต่างๆ ให้แก่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบ โดยในต่างประเทศได้มีการนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้กับโครงการขนาดใหญ่ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งทำให้การดำเนินโครงการประสบความสำเร็จ สำหรับกรณีของไทยนั้น พบว่ายังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์โดยตรง แต่ได้ปรากฏแนวคิดนี้ในกฎหมาย

¹ พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง.

² Administrative Case Official, Senior Professional Level, Bureau of the Supreme Administrative Court, Office of the Administrative Courts.



ประกอบกิจการพลังงานและกฎหมายแล้ว แต่ยังไม่ชัดเจนนัก ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ประเทศไทยควรมีกฎหมายการแบ่งปันผลประโยชน์เป็นการเฉพาะ โดยรัฐอาจกำหนดรูปแบบและลักษณะของการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เหมาะสม และอาศัยสิทธิของชุมชนเป็นตัวกลางในการดำเนินการ ซึ่งอาจดำเนินการได้ทั้งในรูปแบบของสัญญา และมาตรการจูงใจ ทั้งนี้ จะต้องแยกตามประเภทโครงการขนาดใหญ่ต่างๆ อาทิ โรงไฟฟ้า กิจการเหมืองแร่ นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น อันอาจนำมาสู่การแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้อย่างยั่งยืน

คำสำคัญ: การแบ่งปันผลประโยชน์ ข้อตกลงผลประโยชน์ของชุมชน โครงการขนาดใหญ่



Abstract

The concept of “Benefit Sharing” is the tool to interlock the concept of international environmental law and economics with public interests oriented in public law which explains the needs of the government to provide public services related to Mega Projects. The main objective of the concept of “Benefit Sharing” focuses on maintaining public services or public interests on the one hand, and on the other hand, creating equality through public participation. The concept of “Benefit Sharing” has been playing a crucial role in “sharing” the benefits between the people of the whole country with the people in the affected area in various ways. The USA has already started to apply this kind of concept through “Community Benefit Agreement”. This approach appears to be successful. The people in the affected area seem to accept the Mega Project of the government. Unfortunately, Thailand still does not have specific law relating to the concept of “Benefit Sharing”. However, the concept of “Benefit Sharing” appears indirectly in the energy and mining laws, but still ambiguously. Therefore, the researcher would recommend that Thailand should draft the Benefit Sharing Law which designs appropriate law, contract or incentive measures. With the assistance of this Benefit Sharing Law, the government can conduct the form and the type of Benefit-Sharing in accordance with community rights, as the core values. The concept of “Benefit Sharing” should be classified and detailed according to various types of projects such as power plant, mining, industrial estates etc., which can resolve the existing benefit-related conflict sustainably.

Keywords: Benefit Sharing, Community Benefit Agreements, Mega Projects



1. บทนำ

ในปัจจุบันแต่ละประเทศกำลังประสบปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบดำเนินโครงการขนาดใหญ่ เช่น โรงไฟฟ้าพลังความร้อน การประกอบกิจการเหมืองแร่ เป็นต้น การศึกษาประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์สำหรับชุมชนหรือประชาชนที่อยู่รอบพื้นที่ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ โดยเฉพาะในด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพของประชาชน อาจจะนำมาสู่การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าวได้ไม่มากนักน้อยซึ่งจากที่ได้ค้นคว้าข้อมูลพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่กล่าวถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่ชุมชนที่ต้องเสียผลประโยชน์ที่ดินให้รัฐเข้ามาดำเนินโครงการอย่างชัดเจนและเหมาะสม จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและการต่อต้านจากภาคประชาสังคม บทความนี้ จึงเป็นการศึกษาเพื่อหาข้อเสนอแนะในการค้นหาทางออกของปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า แนวคิดทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า “การแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing)” อาจนำมาปรับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งได้ โดยเบื้องต้นมีกฎหมายกิจการไฟฟ้าและเหมืองแร่ของไทยได้เปิดช่องให้ตีความและนำแนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ได้ แต่ยังไม่ชัดเจนมากนัก ในขณะที่ต่างประเทศได้มีการนำไปปรับใช้ ทั้งการออกเป็นกฎหมาย หรือทำข้อตกลงร่วมกันที่นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง ส่งผลให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบยอมรับการดำเนินโครงการในพื้นที่ของตนได้ แม้จะมีผลกระทบต่อตนบ้างก็ตาม

หากพิจารณากฎหมายไทยที่มีอยู่ พบว่า มีกฎหมายที่ปรากฏแนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์ ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ซึ่งปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ไว้ โดยในส่วนของกฎหมายประกอบกิจการพลังงานนั้น เป็นไปในลักษณะของกองทุนพัฒนาไฟฟ้าซึ่งนำมาใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าที่เน้นตอบแทนไปที่ชุมชน ส่วนกฎหมายแร่นั้น ได้มีการกำหนดให้มีเงินบำรุงพิเศษเพื่อใช้ในการพัฒนาชุมชนที่ตั้งของเหมืองแร่ ดังนั้น กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมุ่งเน้นไปที่การให้ประโยชน์ต่อชุมชนเป็นสำคัญ โดยจะเป็นการชดเชยเยียวยาเพื่อแก้ไขและฟื้นฟูความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสุขภาพแก่ประชาชนในพื้นที่ อันเป็นแนวคิดที่เป็นไปในลักษณะกฎหมายละเมิดที่ต้องมีการชดเชยในสิ่งที่สูญเสียไป แต่หากมีแนวคิดทางกฎหมายในลักษณะที่เป็นการพัฒนา การส่งเสริมและสนับสนุน หรือเป็นการกระจายรายได้และให้โอกาสแก่ประชาชนในพื้นที่โครงการแทนการชดเชยเยียวยาความเสียหาย และผลกระทบที่เกิดขึ้นดังกล่าว ก็อาจจะนำไปสู่การยอมรับของประชาชนในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ รวมถึงสามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนต่อการดำเนินการของรัฐในอนาคตได้

2. แนวคิดและที่มาของการแบ่งปันผลประโยชน์กับการแก้ไข ปัญหาความขัดแย้งทางสิ่งแวดล้อม

คำว่า “การแบ่งปันผลประโยชน์” นั้น โดยทั่วไปอาจพบได้ในความหมายในทางเศรษฐศาสตร์อันมุ่งเน้นไปที่การดำเนินการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเอกชนกับเอกชนที่เข้ามาปฏิสัมพันธ์กัน โดยอาจตีความในความหมายของคำว่า “ประโยชน์” ที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของปัจเจกชนเพียงรายเดียว หรือหลายรายก็ได้ แต่ในบทความนี้ ผู้ศึกษาได้มุ่งศึกษาถึง “ประโยชน์สาธารณะ” อันเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่า หรือบางครั้งอาจใช้คำว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” ก่อนที่จะกล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

2.1 ความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ”

ในเบื้องต้นต้องศึกษาความหมายของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest)” ก่อนเพื่อนำไปสู่คำว่า “การแบ่งปันผลประโยชน์” ทั้งนี้ พบว่าในพจนานุกรมกฎหมายของแบล็ก (Black’s Law Dictionary)³ นั้น ประโยชน์สาธารณะ หมายความว่า สิ่งที่เกี่ยวข้องกับสังคมโดยรวม อาจจะเป็นผลประโยชน์ทางการเงินหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ทำให้สิทธิหรือความรับผิดชอบทางกฎหมายของประชาชนส่วนใหญ่ถูกระงับ แต่มิได้หมายความว่าสิ่งใดก็ตามที่มีความหมายอย่างแคบเพียงแค่ว่าความสงสัยใคร่รู้หรือเป็นแค่เพียงผลประโยชน์ของท้องถิ่นใด ซึ่งถูกระงับจากเรื่องราวที่พิพาทอยู่เท่านั้น ประโยชน์สาธารณะนับเป็นผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนโดยรวมในกิจการของรัฐบาลระดับท้องถิ่น มลรัฐ หรือระดับชาติ⁴

นอกจากนี้ พันวิชฌ์ โรจนตันติ⁵ ได้รวบรวมความหมายของประโยชน์สาธารณะโดยนักวิชาการต่างประเทศและนักกฎหมายชาวไทยไว้หลายท่านด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็น เจอรามี เบนธัม (Jeremy Bentham) ได้ให้ความหมายของคำว่าประโยชน์สาธารณะไว้ว่าเป็นผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนจำนวนมากที่สุด และอาจมองได้จากหลายแง่มุมด้วยกัน จังจาร์คส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) เห็นว่าผลประโยชน์สาธารณะคือ เจตนารมณ์ของสาธารณะหรือคนส่วนใหญ่ เอ็ดมันด์ เบอิร์ค (Edmund Burke) เห็นว่าเป็นผลประโยชน์ของสาธารณชนหรือของชาติที่เป็นผลพวงมาจากการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา สำหรับนักวิชาการไทยในอดีต

³ Henry Campbell, *Black’s Law Dictionary with Pronunciations*, 6th ed. (MN: West Publishing, 1990), 1229. อ้างถึงใน พันวิชฌ์ โรจนตันติ, “การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), 4.

⁴ เรื่องเดียวกัน, 5.

⁵ พันวิชฌ์ โรจนตันติ, “การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนในการตรากฎหมาย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545), 5.



ขุนประเสริฐ ศุภมาตรา ได้อธิบายว่า ประโยชน์มหาชนคือ ประโยชน์ส่วนรวมของทุกคน มิใช่เป็นประโยชน์ของคนใด ๆ โดยเฉพาะเจาะจง บางคนจึงต้องยอมสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเท่ากับเป็นการเสียประโยชน์ทางหนึ่ง แต่ได้ประโยชน์อีกทางหนึ่ง⁶

โดยสรุปแล้ว ประโยชน์สาธารณะจึงเป็นการดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่⁷ และเป็นความต้องการอันร่วมกันของราษฎรที่ต้องการความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความกินดีอยู่ดี ทั้งในทางกายภาพและในทางจิตใจของราษฎรแต่ละคน รวมถึงความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีในสังคม ซึ่งความต้องการดังกล่าวเป็นความต้องการของราษฎรแต่ละคนที่ตรงกัน จึงถือว่าเป็นประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม ประโยชน์มหาชนนี้มิใช่ผลรวมของความต้องการของราษฎรแต่ละคนเสมอไป เนื่องจากบางกรณีอาจเห็นว่าประโยชน์บางประการของราษฎร บางครั้งก็เป็นปฏิปักษ์กับประโยชน์มหาชน และราษฎรสามารถกระทำที่กระทบกระเทือนต่อประโยชน์มหาชน เพราะการใช้อำนาจรัฐที่เป็นการแสดงออกซึ่งประโยชน์มหาชน อาจเป็นกรณีที่เป็นการใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะอย่างแท้จริงก็ได้⁸

2.2 การอ้างถึงประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชน

ความแตกต่างระหว่างกฎหมายมหาชนมีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายเอกชนคือ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการโดยที่วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่กฎหมายเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์เฉพาะตนโดยไม่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การทำงานและดำเนินการของรัฐและหน่วยงานของรัฐจึงผูกพันกับประโยชน์สาธารณะเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งกฎหมายมหาชนต้องการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ต่อมหาชนหรือประชาชนโดยส่วนรวม “ประโยชน์สาธารณะ” จึงเข้ามาเป็นปัจจัยที่ฝ่ายรัฐต้องพิจารณาและให้ความสำคัญอยู่ตลอดเวลา แต่ในบางครั้งการกระทำนั้นก็อาจจะมีผลทำให้ปัจเจกชนบางคนหรือบางกลุ่มถูกระทบสิทธิเสรีภาพหรือถูกละเมิด แต่ถ้าการกระทำนั้นสามารถจัดการผลประโยชน์ตามหลักสัดส่วน กล่าวคือ เมื่อเทียบกันแล้วสมประโยชน์มหาชนมากกว่าและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายปัจเจกชนผู้นั้นหรือกลุ่มนั้นก็ไม่ว่าจะได้แย้งการกระทำนั้นได้ ซึ่งในที่สุดแล้ว แม้กฎหมายมหาชนให้อำนาจแก่รัฐสามารถดำเนินการใด ๆ ได้เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ก็ได้นำมาสู่ความขัดแย้งกับภาคประชาชน หากการดำเนินการนั้นสร้างภาระให้แก่กลุ่มประชาชนบางส่วนที่ต้องเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมดังที่รัฐอ้างอยู่เสมอได้

⁶ ขุนประเสริฐ ศุภมาตรา, *กฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2480), 75.

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2538), 333.

⁸ วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์, *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2540), 21.

การแก้ไขความขัดแย้งระหว่างการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะกับภาคเอกชนอาจนำแนวคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์แนวพุทธ ของพระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต) มาศึกษาประกอบ⁹ โดยท่านเห็นว่า เศรษฐศาสตร์มัชฌิมาคือ การไม่เบียดเบียนตน ไม่เบียดเบียนคนอื่นอยู่บนความพอดี ก็จะทำให้สังคมเป็นปกติสุขได้ โดยต้องสร้างสัมพันธวงศ์ประกอบสามอย่าง ที่ต้องพึ่งพิงอาศัยกันและกัน ซึ่งประกอบไปด้วย มนุษย์ธรรมชาติ และสังคม การพิจารณาการแบ่งปันผลประโยชน์ตามที่ผู้ศึกษานำเสนอในบทความนี้สอดคล้องกับหลักการเรื่องเศรษฐศาสตร์แนวพุทธ ที่ใช้การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ (สังคม) มนุษย์ (ประชาชน ผู้ได้รับประโยชน์ และผู้ได้รับผลกระทบ) และสิ่งแวดล้อม (ธรรมชาติ) สามารถดำรงอยู่บนทางสายกลางแห่งการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้ ทั้งนี้ ทุกภาคส่วนจะต้องประสานเกื้อกูลกัน ในการดำรงอยู่ด้วยกันทั้งในปัจจุบันและอนาคต จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น ทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการแบ่งปันผลประโยชน์นี้ อาจเป็นทางออกของสังคมในเรื่องความขัดแย้งที่เกิดขึ้นได้ไม่มากนักน้อย โดยจะได้กล่าวถึงแนวคิดเรื่องนี้อย่างเป็นทางการในส่วนต่อไป

2.3 แนวคิดว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing)

ที่มาของหลักแบ่งปันผลประโยชน์ในฐานะเครื่องมือทางกฎหมายนั้น ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อม โดยมีคำว่า “การเข้าถึงและแบ่งปันผลประโยชน์ (Access and Benefit Sharing)” ในการได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเท่าเทียมกัน โดยในสาระสำคัญของพิธีสารนาโงยาว่าด้วยการเข้าถึงทรัพยากรเกี่ยวกับพันธุกรรมและการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางพันธุกรรมอย่างเท่าเทียมและยุติธรรม (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 ค.ศ. 1992 (Convention on Biological Diversity, 1992) อันเป็นความตกลงระหว่างประเทศภายใต้โครงการสิ่งแวดล้อมของสหประชาชาติ (United Nation on Environment Program) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ต้องการจะทำให้เกิดความยุติธรรมและความเท่าเทียมของผลประโยชน์ที่ได้จากการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรพันธุกรรม รวมถึงการถ่ายทอดเทคโนโลยีอย่างเหมาะสม¹⁰ โดยคำนึงถึงสิทธิทั้งปวงเหนือทรัพยากรเหล่านั้นต่อเทคโนโลยี และโดยการจัดสรรทุนอย่างเหมาะสม ซึ่งนับว่าเป็นการกล่าวถึงการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกันของประเทศต่าง ๆ ในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติ ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการทำให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างกันได้ ส่วนแนวคิดเรื่องนี้ในทาง

⁹ พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ. ปยุตฺโต.), *เศรษฐศาสตร์แนวพุทธ (Buddhist Economic)*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: โกลด์คิมทอง, 2538), 55 – 58.

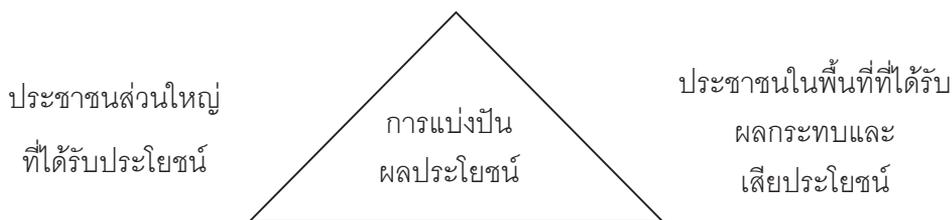
¹⁰ พิธีสารนาโงยานี้รับรองในการประชุมสมัชชาภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ ครั้งที่ 10, (COP10), เมืองนาโงยา ญี่ปุ่น, 18 – 29 ตุลาคม 2553.



เศรษฐศาสตร์นั้น แนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สวัสดิการของวิลเฟรโด ปาเรโต (Vilfredo Pareto) ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอิตาลีที่อธิบายสถานการณ์ที่มีการจัดสรรทรัพยากรการผลิตอย่างเหมาะสมที่สุดและให้สังคมโดยรวมได้รับความพอใจมากกว่านี้ได้ โดยการที่จะทำให้บุคคลกลุ่มหนึ่งรู้สึกดีขึ้น (better off) ต้องไม่ทำให้บุคคลกลุ่มอื่นรู้สึกเลวลง (worse off)¹¹

จากแนวคิดข้างต้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การแบ่งปันผลประโยชน์ จะเป็นเครื่องมือสำคัญที่อาจนำมาแก้ปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้ ซึ่งในเบื้องต้นนี้ องค์กรปกครองสำคัญของแนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จะประกอบไปด้วย รัฐ ซึ่งหมายถึงฝ่ายปกครองเอง หรือภาคเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะต่างๆ กับประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมที่ได้รับประโยชน์ และประชาชนส่วนน้อยที่ได้รับผลกระทบ โดยรัฐต้องเป็นตัวกลางในการประสานเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม กับประชาชนส่วนน้อยที่ได้รับผลกระทบ โดยการดำเนินการใดๆ ก็ตามที่จะทำให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมและยอมรับการจัดการผลประโยชน์หรือสิทธิบางประการของตนไปให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเสมอภาคกันในการอยู่ร่วมกันในสังคม

รัฐ หรือ เอกชนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ



ภาพ 1 ลักษณะและองค์ประกอบในการแบ่งปันผลประโยชน์

แนวคิดนี้ถือเป็นการอธิบายให้เห็นว่า แนวคิดประโยชน์สาธารณะทางกฎหมายมหาชน ซึ่งตรงกับคำว่า “Public Interest” ที่รัฐมีความชอบธรรมในการอ้างหลักดังกล่าวในการดำเนินการของตน แต่การนำแนวคิดนี้ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดความเสมอภาคกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากประโยชน์สาธารณะนั้น อาจปรับใช้หลักเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า “การให้สิทธิประโยชน์ (Benefit Sharing)” แก่กับชุมชนหรือประชาชนในชุมชนโดยรอบพื้นที่ตั้งโครงการจึงเป็นอีกกลไกหนึ่งที่ช่วยให้ผู้คนในชุมชนยอมรับได้ในระดับหนึ่งการดำเนินการของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะได้¹²

¹¹ ธรรมนิติย์ สุมนต์กุล, *กฎหมายกับเศรษฐศาสตร์* (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2559), 54-55.

¹² ประภัสสร คำสวัสดิ์, “ผลกระทบจากภายนอกและสิทธิในทรัพย์สิน (Externalities and Property Rights),” *วารสารวิชาการศรีปทุมชลบุรี มหาวิทยาลัยศรีปทุม ชลบุรี* 9, ฉ.3 (2556): 12.

2.4 สิทธิชุมชนกับการนำมาใช้เพื่อการแบ่งปันผลประโยชน์

หากจะนำหลักแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ระหว่างรัฐและเอกชนในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ต่าง ๆ นอกจากปัญหาการนำมาปรับใช้กับสังคมไทยในเรื่องกฎหมายที่ให้อำนาจแล้ว ประเด็นที่ว่า ใครจะเป็นตัวแทนของการต่อรอง หรือประสานความต้องการประชาชนในพื้นที่กับรัฐ ซึ่งในปัจจุบันปรากฏเพียงลักษณะของการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมที่อ้างหลักการฟ้องแบบกลุ่ม (Class action Litigation) อย่างไรก็ดีตามแนวคิดเรื่องสิทธิชุมชน ก็เป็นแนวคิดหนึ่งที่จะนำมาสู่การประสานความต้องการกับภาครัฐ ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงที่มาและความหมาย รวมถึงผู้ทรงสิทธิ ดังกล่าว ซึ่งนอกจากจะพิจารณาถึงสิทธิชุมชนแล้ว การพิจารณาลักษณะสิทธิบุคคลก็เป็นประเด็นที่จะต้องนำมาพิจารณาในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ด้วย¹³

จากการศึกษาเรื่องสิทธิชุมชน ซึ่งเป็นเรื่องที่สังคมไทยเริ่มให้ความสำคัญมาระยะหนึ่งแล้ว โดยพบว่า ความหมายของสิทธิชุมชนนั้น ในตำราทางนิติศาสตร์ได้อธิบายถึงชุมชนไว้ โดยเฉพาะศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายว่า “ชุมชนก็คือกลุ่มคนที่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มก้อน มีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างถาวร และสามารถทำความเข้าใจติดต่อสื่อสาร (Communication) กันได้ เพราะชุมชนจะต้องมีสิ่งร่วมกัน สามารถสื่อความเข้าใจกันได้ อย่างน้อยก็ต้องพูดกันรู้เรื่อง คือมีภาษาเดียวกัน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมยิ่งกว่าเพียงสื่อสารกัน แต่รวมถึงว่ามีวัฒนธรรมความรู้สึกนึกคิดอย่างเดียวกัน”¹⁴ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. กิตติศักดิ์ ปรกติ ได้ให้ความหมายของชุมชนเอาไว้ว่า “คณะบุคคลที่มีวิถีชีวิตหรือดำเนินชีวิตตามปกติโดยอาศัยอยู่รวมกันหรือดำเนินกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ตามขนบธรรมเนียมหรือจารีตประเพณี โดยปกติย่อมถือเอาท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นหลักแหล่งสำคัญในการดำเนินชีวิตหรือกิจกรรมนั้น ๆ ร่วมกัน”¹⁵

จากความหมายของชุมชนที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า “ชุมชน” เป็นหน่วยทางสังคมที่มีอยู่จริงตามธรรมชาติของสังคมมนุษย์ โดยอาจเป็นการรวมตัวกันเพื่อเป็นชุมชนการผลิตหรือเป็นการรวมตัวกันของบุคคลที่มีความสนใจ หรือมีประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน ในระบบกฎหมายได้ยึดหลักเกี่ยวกับการที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิ หรือเจ้าของสิทธิได้นั้นจะมีได้เฉพาะแต่สิ่งที่มีสภาพบุคคล การยอมรับว่าบุคคลเป็นตัวแทนสิทธิ จึงเป็นการยอมรับว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และในระบบกฎหมายมีการแยกบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ บุคคลธรรมดา

¹³ ปิยรัตน์ ประโมจันย์, รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง การดำเนินคดีแบบกลุ่มในศาลปกครอง, หลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, 2553), 20.

¹⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), 6.

¹⁵ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สิทธิของบุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2552), 22-28.



และนิติบุคคล ซึ่งก่อนที่จะนำไปสู่ข้อสรุปดังกล่าว ต้องทำความเข้าใจก่อนว่า สิทธิชุมชนนี้เป็นสิทธิของเอกชน หรือสิทธิรวมกันเป็นหมู่คณะกันแน่ อันเป็นหลักสำคัญที่จะนำไปสู่ข้อสรุปดังกล่าวข้างต้น โดยที่ชุมชนเป็นหมู่คณะอย่างหนึ่ง ดังนั้น สิทธิในการรวมกันเป็นชุมชนจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติมาตรา 45 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พุทธศักราช 2540 และฉบับ พุทธศักราช 2550 ซึ่งมุ่งคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการรวมกันเป็นหมู่คณะด้วย สิทธิในลักษณะเช่นนี้จึงเป็นสิทธิของเอกชน (Individual Right) ในทำนองเดียวกัน สิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชน ไม่ว่าจะเป็ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกัรัฐและชุมชน โดยเฉพาะในแง่ของการมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก็ย่อมเป็นสิทธิของบุคคลแต่ละคนในฐานะที่เป็นสิทธิของชุมชน (Collective Right) ได้เช่นกัน¹⁶

ดังนั้น สิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นทั้งในฐานะสิทธิของเอกชนแต่ละราย และสิทธิการรวมกลุ่มของเอกชนหลายราย และมีสภาพเป็นนิติบุคคลที่มีอยู่จริง ซึ่งในเบื้องต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การนำหลักแบ่งปันผลประโยชน์มาใช้ นั้น กลุ่มประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ตั้งโครงการที่อาจได้รับผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมนั้น อาจอ้างสิทธิชุมชนในการแสดงเจตนาาร่วมกันเพื่อทำการแบ่งปันผลประโยชน์กับรัฐ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การนำสิทธิชุมชนเป็นแกนกลางในการนำไปสู่การแบ่งปันผลประโยชน์ที่มีองค์ประกอบสำคัญคือ ประชาชนที่เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ ซึ่งจะต้องมีตัวแทนอันอ้างสิทธิชุมชนเพื่อเจรจาดูรอกกับรัฐในลักษณะของผลประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสมกับความต้องการของสมาชิกในชุมชนที่เป็นที่ตั้งของโครงการของรัฐต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาก็ยังเห็นว่าอาจจะนำการแบ่งปันผลประโยชน์ไปใช้ในลักษณะสิทธิบุคคล หากปรากฏไม่สามารถแบ่งปันโดยนำหลักการสิทธิชุมชนตามที่ได้ศึกษามาตามข้างต้น ทั้งนี้ อาจต้องมีหลักเกณฑ์ในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เหมาะสมและชัดเจนต่อไปเพื่อมิให้เกิดข้อขัดแย้งกันระหว่างการใช้สิทธิชุมชนกับสิทธิบุคคลในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ ต่อไป

3. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ของสหรัฐอเมริกา

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงตัวอย่างความสำเร็จของการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยจากการศึกษาค้นคว้าพบว่า นับตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 1990 เป็นต้นมา แนวคิด “ข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชน” ซึ่งแปลมาจากคำว่า “Community Benefit Agreements” หรือเรียกโดยย่อว่า CBAs (ต่อไปนี้จะใช้ชื่อย่อ CBAs แทน) นั้น ได้แพร่หลายและเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวางในรัฐต่าง ๆ ของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแนวคิดดังกล่าวเป็นความหวังให้เจ้าของโครงการที่เป็นเอกชนเข้าไปพัฒนาพื้นที่ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชน

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, 196-197.

ทำให้ตนสามารถประกอบกิจการหรือดำเนินโครงการขนาดใหญ่ได้โดยง่าย โดยความขัดแย้งของประชาชนในพื้นที่เริ่มชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อกระแสเรื่องสิ่งแวดล้อมกลายเป็นกระแสหลักของโลก การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในช่วงศตวรรษที่ผ่านมาสร้างปัญหาและผลกระทบให้แก่ประชาชนบางกลุ่มอย่างมาก การนำแนวคิด CBAs มาใช้ในพื้นที่ต่างๆ ของสหรัฐอเมริกาได้ก่อให้เกิดกระแสทั้งบวกและลบ มีทั้งที่เห็นแล้วประสบความสำเร็จและประสบความสำเร็จล้มเหลว นับว่าเป็นต้นแบบหรือการนำมาพิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีแบ่งปันผลประโยชน์ที่จะกล่าวถึงในบทความนี้¹⁷

สำหรับปัจจัยที่ผลักดันทำให้เกิดการเจรจาที่เรียกว่า ข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชน หรือ CBAs ในประเทศสหรัฐอเมริกา มาจากแรงขับเคลื่อนจากภาคสังคมที่ออกมาต่อต้านการอนุญาตให้เจ้าของธุรกิจสามารถลงทุนเพื่อพัฒนาที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเต็มที่ ซึ่งภาครัฐเองก็สนับสนุนให้เกิดการพัฒนาที่ดิน โดยจะเป็นสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจภายในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี แต่เมื่อประชาชนออกมาต่อต้าน การดำเนินการต่างๆ จึงเป็นไปได้ช้า และนำมาสู่การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชนระหว่างผู้พัฒนาพื้นที่กับตัวแทนชุมชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับ การเจรจาลักษณะนี้จะก่อประโยชน์ให้เกิดกับทั้งผู้พัฒนาพื้นที่ ประชาชนหรือชุมชน และภาครัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ดำเนินโครงการภายในพื้นที่ปกครองของตนหรือไม่¹⁸

จากการค้นคว้าพบว่ามึนักวิชาการต่างประเทศหลายท่านได้ศึกษาและให้ความหมายของคำว่า Community Benefit Agreements ดังนี้

David A. Marcello (2007) ได้ให้ความหมาย CBAs ว่าเป็นสัญญาซึ่งสามารถใช้บังคับได้ตามกฎหมาย โดยเป็นผลมาจากการเจรจาเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อกันระหว่างผู้พัฒนาที่ดินและกลุ่มประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ ซึ่งรวมกลุ่มกันจากกลุ่มคนที่มีความเชื่อเดียวกัน กลุ่มสหภาพ กลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงตัวแทนกลุ่มประชาชนที่มีผลประโยชน์เดียวกัน ซึ่งได้รับผลกระทบจากข้อเสนอโครงการพัฒนาใหม่นั้น ชุมชนจะได้รับผลประโยชน์ที่ต้องการในทางกลับกันผู้พัฒนาที่ดินก็จะได้รับผลประโยชน์ที่สำคัญยิ่งจากชุมชนโดยแถลงการณ์อย่างเปิดเผยว่าจะสนับสนุนโครงการก่อนที่จะได้รับสิทธิจากสถาบันการเงิน สภาเทศบาลเมือง และหน่วยงานด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและการวางแผนการใช้ที่ดิน¹⁹

¹⁷ Patricia E. Salkin and Amy Lavine, "Understanding Community Benefits Agreements: Equitable Development, Social Justice and Other Considerations for Developers, Municipalities and Community Organizations," *UCLA Journal of Environmental Law and Policy* 26, no.2 (2008): 306-307

¹⁸ *Ibid.*, 301.

¹⁹ David A. Marcello, "Community Benefit Agreements: New Vehicle for Investment in America's Neighborhoods," *Urban Lawyer* 39, no.3 (2007): 657-658.



Patricia E. Salkin และ Amy Lavine (2008) เห็นว่า CBAs หมายถึง สัญญาที่เป็น การเจรจาระหว่างกลุ่มผู้พัฒนาที่ดินกับผู้แทนของชุมชน โดยเฉพาะเป็นการกำหนดผลประโยชน์ ของรัฐอย่างชัดเจนและการดำเนินการต่าง ๆ ที่ผู้พัฒนาสังหาริมทรัพย์จะต้องให้แก่ชุมชน ที่ได้รับผลกระทบเพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนให้ชุมชนหันมาให้การสนับสนุนโครงการที่นำเสนอ การสนับสนุนโดยชุมชนนั้น เป็นไปเพื่อให้เกิดการยอมรับในโครงการที่จะเกิดขึ้น ซึ่งนอกเหนือ จากการที่ผู้พัฒนาที่ดินเรียกร้องการช่วยเหลือจากภาครัฐ หรือความไม่แน่นอนของการกำหนดพื้นที่ ดำเนินการ หรือการอนุญาต²⁰

Vicki Been (2010) เห็นว่า CBAs เป็นข้อตกลงซึ่งมีรายละเอียดที่ผู้พัฒนาที่ดินจะต้อง ดำเนินการเพื่อแสดงให้เห็นถึงความร่วมมือที่มีต่อองค์กรชุมชนนั้น และเป็นไปเพื่อให้ตนได้รับ อนุญาตให้ดำเนินโครงการ การต่อต้านของชุมชนมักเป็นส่วนสำคัญที่หน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ พิจารณาอนุญาตจะนำมาเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาอนุญาต การต่อต้านของชุมชนยัง ส่งผลกระทบต่อการที่หน่วยงานของรัฐจะให้ความช่วยเหลือแก่โครงการพัฒนานั้น ผู้พัฒนาที่ดิน สามารถแจ้งว่าตนได้รับการยอมรับให้ดำเนินโครงการผ่านข้อตกลงแบบ CBAs แล้ว ซึ่งจะเป็น ส่วนสำคัญที่เปิดโอกาสให้โครงการผ่านอุปสรรคขั้นตอนทางกฎหมายและการให้เงินช่วยเหลือได้ โดยง่าย²¹

สำหรับองค์ประกอบที่สำคัญของข้อตกลงการแบ่งปันผลประโยชน์ชุมชน นั้น ประกอบ ด้วยสามส่วนสำคัญ คือ ชุมชน ผู้พัฒนาโครงการในพื้นที่ชุมชน และหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) ชุมชน (Community)

องค์ประกอบแรกของการแบ่งปันผลประโยชน์ในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกาคือ การมี ส่วนร่วมของชุมชนหรือประชาชนที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) หรือเป็นการรวมตัวกันของตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ลักษณะต่าง ๆ ในพื้นที่ตั้งโครงการ นอกจากนี้ กลุ่มผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งท้องถิ่น นับว่าเป็นกลุ่มที่สำคัญ เนื่องจากอาจได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่มาก ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการบริหารท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้ง (Community Board) ทั้งนี้ ในการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับ ผลประโยชน์ของชุมชนจะประสบความสำเร็จได้นั้น อาจมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละลักษณะ ของชุมชน ดังเช่น กรณีมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ ไม่ได้ให้คณะกรรมการบริหารท้องถิ่นเข้ามาเป็นผู้เจรจา

²⁰ Patricia E. Salkin and Amy Lavine, "Understanding Community Benefits Agreements: Equitable Development," 293-294.

²¹ Vicki Been, "Community Benefits: A New Local Government Tool or Another Variation on the Exactions Theme," *University of Chicago Law Review* 77, no.1 (Winter 2010): 7.

โดยตรง เพียงแต่เป็นผู้ให้ความเห็นต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเท่านั้น แต่จะใช้คณะกรรมการเฉพาะด้านการวางแผนเมือง หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้เจรจา เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการบริหารท้องถิ่นอาจมีความรู้และประสบการณ์ในการพัฒนาพื้นที่น้อย และอาจไม่มีความต่อเนื่องจากการมีวาระในการครองตำแหน่งของกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง²²

2) ผู้พัฒนาโครงการในพื้นที่ชุมชน (Developers)

ผู้พัฒนาโครงการหรือเจ้าของธุรกิจที่ต้องการเข้ามาลงทุนสร้างโครงการขนาดใหญ่จะต้องประสบความสำเร็จได้รับการยอมรับว่าผ่านเกณฑ์ทางกฎหมายและได้รับความช่วยเหลือทางการเงินบางส่วนจากภาครัฐ นอกจากนี้ การได้รับการยอมรับจากประชาชนในพื้นที่เกี่ยวกับโครงการที่ต้องการลงทุนเป็นส่วนสำคัญยิ่งที่จะทำให้นักลงทุนผู้ต้องการพัฒนาพื้นที่เชิงเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมตัดสินใจเดินหน้าดำเนินโครงการ หากเกิดความขัดแย้งหรือต่อต้านจากคนในชุมชนแล้ว การดำเนินโครงการก็ไม่อาจประสบความสำเร็จได้ แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐก็ตาม ซึ่งรูปแบบการดำเนินการ CBAs นี้ จะช่วยให้ภาครัฐพิจารณาอนุญาตอนุมัติโครงการได้รวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ ยังเป็นการเชื่อมและรักษาความสัมพันธ์อันดีที่เกิดขึ้นระหว่างกับประชาชนในพื้นที่อีกด้วย และไม่ก่อให้เกิดการฟ้องร้องเป็นคดีความที่ยืดเยื้อและสร้างปัญหาให้กับผู้พัฒนาต่อไปอีก²³

3) หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง (State Organization or Officials)

บทบาทของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งปันผลประโยชน์นั้นมีส่วนสำคัญมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายบัญญัติที่ให้อำนาจแต่ตนเองไว้ ไม่ว่าจะเป็นการอนุญาตอนุมัติ การให้ความช่วยเหลือ การส่งเสริมการลงทุน ตามบริบทกฎหมาย นอกจากเป็นการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมแล้ว หากโครงการพัฒนานั้นประสบความสำเร็จจะเป็นผลงานที่สำคัญสำหรับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้แทนรัฐบาลท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง อาจได้รับความไว้วางใจจากประชาชนในพื้นที่และครองตำแหน่งในสมัยการเลือกตั้งครั้งหน้า และการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้พัฒนาพื้นที่กับกลุ่มประชาชนกันเองนั้น เป็นกระบวนการที่มีได้มีกฎหมายรองรับและอยู่นอกเหนือกระบวนการพิจารณาอนุมัติอนุญาตตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งเมื่อผลการเจรจาเป็นประการใดฝ่ายปกครองก็สามารถนำมาเป็นข้อมูลในการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด หรือเป็นการเสมือนรับฟังความคิดเห็นไว้เป็นการล่วงหน้าซึ่งผ่านการดำเนินการ

²² Ibid., 15-16.

²³ Ibid., 18-19.



สองฝ่ายคือผู้พัฒนาพื้นที่และกลุ่มประชาชน (Public Approval Process) โดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอาจเข้ามาเป็นผู้สนับสนุนให้ข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อให้การพูดคุยเจรจาของสองฝ่ายเป็นไปบนฐานข้อมูลที่ถูกต้องตรงกัน²⁴

โดยฐานทางกฎหมายหลักที่เป็นที่มาของแนวคิดข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชนนี้ ประกอบด้วยสองส่วน คือ กฎหมายและองค์การเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน และสิทธิเรียกร้องตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกฎหมายและองค์การเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินนับเป็นตัวแปรสำคัญที่ทำให้เกิดแนวคิดดังกล่าว ซึ่งหน่วยงานจัดสรรที่ดินและองค์การที่ใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องมีอำนาจในการคุ้มครองสุขภาพของประชาชน รัฐบาลกลางได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นอย่างมากในการวางผังเมืองและกำหนดการจัดสรรที่ดิน รัฐบาลท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดเงื่อนไขหรือเก็บภาษีเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบในการจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะ โดยผู้พัฒนาที่ดินอาจต้องดำเนินการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น รวมถึงให้บริการสาธารณะอื่น ๆ ด้วยในการพัฒนาที่ดิน โดยการจัดเก็บภาษีเพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นโดยตรงนับเป็นตัวอย่างที่เราเห็นได้ชัดในการแบ่งปันผลประโยชน์ นอกจากนี้ สิทธิเรียกร้องตามรัฐธรรมนูญนับเป็นตัวแปรสำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งผลักดันให้เกิดแนวคิดดังกล่าว ซึ่งมีตัวอย่างคดีที่สำคัญ คือ คดี Robinson Township ที่วินิจฉัยด้วยว่ารัฐธรรมนูญแห่งมลรัฐกำหนดให้มีการต่อสู้เรียกร้องเพื่อแบ่งปันผลประโยชน์ได้²⁵

จากความหมายและองค์ประกอบของ CBAs ผู้ศึกษาเห็นว่า เป็นเครื่องมือสำคัญที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ ช่วยลดปัญหาการต่อต้านโครงการ สร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นผ่านการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชนที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จนั้นต้องมาจากการที่กลุ่มประชาชนที่เป็นตัวแทนสู่กระบวนการ CBAs สามารถสะท้อนความต้องการของคนในพื้นที่นั้นได้เป็นอย่างดีและอยู่บนฐานข้อมูลที่ถูกต้องเช่นเดียวกัน ซึ่งอาจแตกต่างจากสังคมไทยที่การเมืองท้องถิ่นอ่อนแอ

นอกจากนี้ ข้อตกลงดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมและ (Environmental Justice) ภายใต้การบริหารงานของประธานาธิบดีโอบามา โดยหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมของสหรัฐอเมริกา (Environment Protection Agency) ได้ให้ความหมายของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือที่เท่าเทียมและมีความหมายโดยรวมต่อประชาชนที่ปราศจากเชื้อชาติ สีผิว สัญชาติ หรือรายได้ที่เกี่ยวกับการพัฒนา การนำไปปรับใช้ การบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อม ระเบียบข้อบังคับ และนโยบายสอดคล้องกับ CBAs ที่เป็นสัญญาที่ใช้ระหว่างผู้พัฒนากับผู้แทนของชุมชนที่สมาชิก ซึ่งสามารถส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม เนื่องจากทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนมาก

²⁴ Ibid., 20.

²⁵ Ibid., 25.

ยิ่งขึ้น การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชนแบบ CBAs นี้จะเกิดขึ้นระหว่างผู้พัฒนาโครงการและการร่วมกลุ่มของชุมชนในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงกลุ่มแรงงาน กลุ่มด้านสิ่งแวดล้อม กลุ่มพลเมือง และองค์การศาสนา โดยข้อสัญญาที่กำหนดใน CBAs จะเป็นแรงผลักดันให้เกิดความยุติธรรมในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องค่าจ้างเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้ การจ้างแรงงานของคนในพื้นที่ โครงการอบรมเกี่ยวกับอาชีพ การกำหนดอัตราค่าจ้างงานขั้นต่ำที่เหมาะสม ทั้งนี้ รูปแบบของการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชนนี้เป็นไปโดยการประชุมร่วมกัน การสำรวจความคิดเห็น การร่วมกันดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดเป้าหมายร่วมกัน CBAs จึงนับเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่ทำให้การดำเนินโครงการในพื้นที่เป็นไปโดยความเรียบร้อย²⁶

ตัวอย่างความสำเร็จของการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชนแบบ CBAs ในสหรัฐอเมริกา นั้น พบว่า การสร้าง Hollywood and Highland Center เมือง Los Angeles นับเป็นโครงการที่ใช้ การเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชนเป็นครั้งแรกเมื่อปี 1998²⁷ โดยการสร้างโรงภาพยนตร์ขนาดใหญ่เพื่อให้เป็นสถานที่มอปรังวัล ออสมาร์ที่เจ้าของโครงการต้องการสร้างโรงภาพยนตร์ขนาด 4,000 ที่นั่ง มีที่จอดรถจำนวนมาก พร้อมโรงแรมและพื้นที่การค้าขนาดใหญ่ ประชาชนในพื้นที่ต่างกังวลจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับการจราจรที่ติดขัด สร้างปัญหามลพิษแกสิ่งแวดล้อม รวมถึงอาจเกิดปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่ที่สูงขึ้นด้วย และด้วยความช่วยเหลือของสภาสตรีแห่งลอสแอนเจลิส (Los Angeles Council Woman Jackie Golberg) และพันธมิตรแห่งเศรษฐกิจใหม่แห่งลอสแอนเจลิส (Los Angeles Alliance for a New Economy-LAANE) ซึ่งเมื่อเจ้าของโครงการได้มีการเจรจาพูดคุยกับกลุ่มประชาชนในพื้นที่แล้วพบว่า คนในพื้นที่มีความต้องการงบประมาณช่วยเหลือการจัดระบบการจราจรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และให้การรับรองว่าพนักงานที่ได้ทำงานที่ศูนย์ที่จะก่อสร้างขึ้นนี้จะได้รับค่าจ้างที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตประจำวัน รวมถึงการจัดทำแผนการจ้างงานสำหรับคนในท้องถิ่น การสร้างสหภาพการทำงานที่เป็นกลาง นอกจากความช่วยเหลือดังกล่าวแล้ว ทางเจ้าของโครงการยังได้ให้เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมแก่เมืองเป็นจำนวนเงิน 90 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หลังจากการเจรจาประสบความสำเร็จ การก่อสร้างและดำเนินการศูนย์แห่งนี้ได้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและเป็นส่วนสำคัญให้เมือง Hollywood นี้กลับมาคึกคักยิ่งขึ้น และประชาชนในพื้นที่ร้อยละ 70 เป็นพนักงานที่ทำงานในศูนย์แห่งนี้²⁸

²⁶ Julie GobertAnn, DufauxFrédéric and Dufaux, "Environmental Justice, Community Benefits and the Right to the City. The Case of Detroit," last modified 2010, accessed March 6, 2018, https://www.researchgate.net/publication/284423199_Environmental_Justice_Community_Benefits_and_the_Right_to_the_City_The_case_of_Detroit

²⁷ David A. Marcello, "Community Benefit Agreements: New Vehicle for Investment in America's Neighborhoods," 688.

²⁸ Patricia E. Salkin and Amy Lavine, "Understanding Community Benefits Agreements: Equitable Development, Social Justice and Other Considerations for Developers, Municipalities and Community Organizations," 301.



โดยสรุป การแบ่งปันผลประโยชน์ในสหรัฐอเมริกามีลักษณะเป็นข้อตกลงหรือสัญญา ร่วมกันระหว่างรัฐหรือภาคเอกชนที่เข้ามาพัฒนาพื้นที่กับภาคประชาชนในพื้นที่ ซึ่งแม้จะไม่มี ผลบังคับเช่นเดียวกับกฎหมาย แต่นับเป็นทางออกของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้เป็นอย่างดี โดยสะท้อนหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการ การตอบสนองประโยชน์ให้ แก่ประชาชนทั้งในด้านเศรษฐศาสตร์และด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งต่อมากลางการเจรจาเพื่อทำข้อตกลง เกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชนนี้ได้แพร่หลายและปรับใช้ในหลายมลรัฐ รวมทั้งมีนักวิชาการ ทางกฎหมายได้ศึกษาในเรื่องนี้ในทางวิชาการมากขึ้น

4. การแบ่งปันผลประโยชน์ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง การดำเนินโครงการขนาดใหญ่

เมื่อพิจารณาความหมายและรูปแบบของการแบ่งปันผลประโยชน์จากต่างประเทศและ เปรียบเทียบกับไทยแล้ว พบว่า กฎหมายไทยได้ปรากฏแนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์อยู่บ้าง โดยผู้ศึกษานักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประชาชนสองลักษณะ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานและกฎหมาย เหมืองแร่ ซึ่งมักเป็นการดำเนินการที่นำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและภาคประชาชนมา เป็นกรณีศึกษา โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 กฎหมายประกอบกิจการพลังงาน

พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว นับเป็นกฎหมายที่มีแนวคิดทันสมัย เนื่องจากมีการคุ้มครองสิทธิของบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้ประกอบการโรงไฟฟ้า ผู้ใช้พลังงานไฟฟ้า ชุมชนท้องถิ่นรอบบริเวณโรงไฟฟ้า และประชาชน ที่เกี่ยวข้อง โดยเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัตินี้ คือ การปรับโครงสร้างการบริหารกิจการ พลังงาน โดยแยกเอางานนโยบาย งานกำกับดูแลและการประกอบกิจการพลังงานออกจากกัน และเพื่อเปิดโอกาสให้ภาคเอกชน ชุมชน และประชาชนมีส่วนร่วมและมีบทบาทมากขึ้น และ ให้การประกอบกิจการพลังงานมีปริมาณเพียงพอ เมื่อพิจารณาในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองประชาชนหรือชุมชนรอบโรงไฟฟ้าที่อาจได้รับผลกระทบจากการสร้างโรงไฟฟ้า ประเภทต่าง ๆ แล้ว สามารถนำมาพิจารณาประกอบแนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์ในกรณี โครงการหรือกิจการเกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้ก็ได้กำหนด ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน เรียกว่า “กองทุน พัฒนาไฟฟ้า”²⁹

²⁹ พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 93.

สำหรับแหล่งที่มาของรายได้ที่กองทุนนั้นมาจากหลายแหล่งด้วยกัน เช่น เงินที่ได้รับจากผู้รับใบอนุญาตได้จ่ายเงินเข้ากองทุน เงินค่าปรับจากผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าตามเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ ดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ทั้งนี้ เงินและทรัพย์สินที่เป็นของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ สำหรับการนำกองทุนพัฒนาไฟฟ้าไปใช้นั้น และพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ด้วยว่าให้นำไปใช้เพื่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้าด้วย³⁰ ซึ่งเป็นการใช้หลักการแบ่งปันผลประโยชน์ที่มีขึ้นเพื่อประโยชน์ต่อชุมชน รวมถึงสิ่งแวดล้อมที่ประชาชนในชุมชนนั้นอาศัยอยู่ด้วย

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการเกี่ยวกับ “กองทุนพัฒนาไฟฟ้า” พบว่า ได้จัดตั้งขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 โดยมีวัตถุประสงค์ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น และมีคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานทำหน้าที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าในการบริหารงาน และเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าโดยชุมชนเพื่อชุมชน ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการดังกล่าว โดยในปี พ.ศ. 2555 ได้มีการสรรหาและแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าเพื่อทำหน้าที่บริหารเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้า และจะจัดสรรงบประมาณให้ประชาชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าได้ร่วมเสนอโครงการชุมชนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง ในปัจจุบันนี้ได้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนพัฒนาชุมชนในพื้นที่รอบโรงไฟฟ้าทั่วประเทศรวมทั้งสิ้น จำนวน 75 กองทุน โดยเงินที่เข้ากองทุนนี้ได้มากจากการเรียกเก็บเงินจากค่าไฟฟ้าของประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าทุกรายด้วย ทั้งในระหว่างก่อสร้างโรงไฟฟ้า โรงไฟฟ้าจะนำส่งเงินเป็นรายปีตามกำลังการผลิตในอัตรา 50,000 บาทต่อเมกะวัตต์ต่อปี ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่า 50,000 บาทต่อปี และในระหว่างการผลิตไฟฟ้า โรงไฟฟ้าจะนำส่งรายได้เป็นรายเดือนตามปริมาณพลังงานไฟฟ้าที่ผลิตได้และตามชนิดของเชื้อเพลิงในการผลิตไฟฟ้าตลอดอายุของโรงไฟฟ้าตามอัตรา ดังต่อไปนี้

ตาราง 1 อัตราเงินนำส่งเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้าระหว่างการผลิตไฟฟ้า³¹

เชื้อเพลิง	ถ่านหิน, ลิกไนต์	พลังน้ำ	น้ำมันเตา, น้ำมันดีเซล	ก๊าซ ธรรมชาติ	พลังงานลม, แสงอาทิตย์	พลังงาน หมุนเวียนอื่น ๆ
อัตรานำส่ง (สตางค์/หน่วย)	2.0	2.0	1.5	1.0	1.0	1.0

³⁰ พระราชบัญญัติประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550, มาตรา 93 วรรคสอง, 97, 128 และมาตรา 140.

³¹ ที่มา: ประกาศคณะกรรมการประกอบกิจการพลังงาน เรื่อง การนำเงินส่งเข้ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า สำหรับผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการไฟฟ้าประเภทใบอนุญาตผลิตไฟฟ้า พ.ศ. 2553.



สำหรับการใช้จ่ายเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้านั้น คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ได้กำหนดให้มีการจัดสรรเงินดังกล่าว โดยเงินกองทุนร้อยละ 95 จะเป็นกองทุนพัฒนาไฟฟ้าในพื้นที่และเงินกองทุนอีกร้อยละ 5 ให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานสำหรับใช้จ่ายในสามเรื่องคือ ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน การสำรองไว้ใช้ในกรณีฉุกเฉินเพื่อเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้นจากผลกระทบที่มีเกิดจากโรงไฟฟ้า และการอุดหนุนให้กับการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรเงินจำนวนน้อยไม่เพียงพอต่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่น³² โดยได้กำหนดประเภทของกองทุนตามรัศมีของตำบลที่ตั้งอยู่ใกล้โรงไฟฟ้าแต่ละขนาด 3 ประเภท ดังนี้ (1) ตำบลภายในรัศมี 5 กิโลเมตร สำหรับกองทุนประเภท ก (2) ตำบลภายในรัศมี 3 กิโลเมตร สำหรับกองทุนประเภท ข (3) ตำบลภายในรัศมี 1 กิโลเมตร สำหรับกองทุนประเภท ค³³

ดังนั้น จากการศึกษาพบว่า กองทุนพัฒนาไฟฟ้าในพื้นที่นั้น นับเป็นลักษณะสำคัญของการแบ่งปันผลประโยชน์ หากแต่เป็นไปในรูปแบบของการแบ่งปันผลประโยชน์ต่อชุมชนที่ผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการที่เป็นกลไกของรัฐในระดับต่าง ๆ ตามรอบเขตพื้นที่รอบโรงไฟฟ้า ซึ่งมีขั้นตอนพิจารณาหลักันกรองหลายขั้นตอน และเงินกองทุนพัฒนาไฟฟ้าในแต่ละปีมีจำนวนจำกัด จึงไม่เพียงพอต่อทุกโครงการที่ชุมชนได้ยื่นเสนอ จึงอาจทำให้เกิดข้อร้องเรียนจากชุมชนในพื้นที่จำนวนมาก ดังนั้น การแบ่งปันผลประโยชน์เกี่ยวกับการประกอบกิจการพลังงานของไทยนั้น จึงมีความแตกต่างจาก CBAs ของสหรัฐอเมริกาอย่างมาก โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการพิจารณาผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากโรงไฟฟ้า ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ให้ประชาชนเข้ามาร่วมเจรจาแบ่งปันผลประโยชน์โดยตรง ขณะที่การพิจารณาจัดสรรกองทุนพัฒนาไฟฟ้าของไทยยังต้องผ่านคณะกรรมการคัดเลือก ซึ่งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐ โรงไฟฟ้า และประชาชนที่ได้รับผลกระทบและไม่ได้รับประโยชน์จนเกิดการต่อต้านโครงการในเวลาต่อมา

4.2 กฎหมายแร่

ในส่วนของ การแบ่งปันผลประโยชน์จากการดำเนินโครงการหรือกิจการจากการทำเหมืองแร่ นั้น พบว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ได้รับประทานบัตรในการทำเหมืองแร่ จะต้องเสียเงินบำรุงพิเศษในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าภาคแร่หลวง โดยเงินบำรุงพิเศษนี้ให้ใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่น การศึกษาวิจัยด้านแร่ การปรับปรุงสภาพพื้นที่หลังจากการทำเหมือง และการป้องกันปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับพระราชบัญญัติแร่ ทั้งนี้ จะต้องเป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด³⁴ ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกประกาศกระทรวง

³² ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยกองทุนพัฒนาไฟฟ้า เพื่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า พ.ศ. 2553, ข้อ 34.

³³ ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยกองทุนพัฒนาไฟฟ้า เพื่อการพัฒนาหรือฟื้นฟูท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานของโรงไฟฟ้า พ.ศ. 2553, ข้อ 6.

³⁴ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ.2560, มาตรา 136.

อุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดอัตราการจ่ายเงินบำรุงพิเศษ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเรียกเก็บ และการจัดสรรเงินบำรุงพิเศษ พ.ศ. 2560 ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2560 กำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม พบว่า ได้มี “ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยอาศัยความตามอำนาจในมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติให้มีการประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรรค่าภาคหลวงและค่าภาคหลวงปิโตรเลียม โดยมีเนื้อหาที่สำคัญ คือ การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่หรือค่าภาคหลวงเป็นการจัดเก็บสำหรับแร่หรือปิโตรเลียมที่ผลิตได้จากประทานบัตรหรือสัมปทานแล้วแต่กรณี โดยที่มีพื้นที่ตามสัมปทานที่มีการผลิตอยู่ในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และให้กรมทรัพยากรธรณีจัดสรรค่าภาคหลวงและค่าภาคหลวงปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นผลดีต่อท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของเหมืองแร่ จะได้รับเงินบำรุงพิเศษ³⁵

จากกฎหมายแร่ข้างต้นพบว่า โครงการหรือกิจการเกี่ยวกับเหมืองแร่ได้มีลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์ต่อชุมชนเป็นหลัก กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่ครอบคลุมพื้นที่ตั้งโครงการจะได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ ทั้งในขั้นตอนการพิจารณาคำขอประทานบัตรการออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร และในระหว่างการทำเหมืองแร่ก็ได้มี “ระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตรการออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร พ.ศ. 2558” มาใช้ประกอบการพิจารณา โดยกำหนดให้สำนักงานอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เขตตรวจสอปลักษณ์ทางกายภาพ แผนผังโครงการที่มีผู้ยื่นคำขอ เพื่อกำหนดผลประโยชน์แก่รัฐเป็นการตอบแทนการออกประทานบัตร ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องมีเอกสารข้อตกลงการจ่ายผลประโยชน์พิเศษ และเมื่อได้รับการพิจารณาให้ได้รับประทานบัตรแล้วข้อตกลงดังกล่าวจะนำไปเป็นเงื่อนไขแนบท้ายประทานบัตรที่ได้รับ³⁶ ซึ่งเป็นนับเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์จากเอกชนผู้ได้รับประทานบัตรเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน และจัดสรรให้ท้องถิ่นที่ตั้งเหมืองแร่ได้รับประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

³⁵ ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกาศ ณ วันที่ 6 สิงหาคม 2544, ข้อ 2.

³⁶ ระเบียบกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับคำขอประทานบัตรการออกประทานบัตร การต่ออายุประทานบัตร และการโอนประทานบัตร พ.ศ. 2558, ข้อ 17.



จากข้อเท็จจริงข้างต้นเกี่ยวกับการออกประทานบัตรเหมืองแร่ที่พบว่า มีบริษัทเอกชนรายหนึ่งเมื่อได้รับอนุญาตประทานบัตรทำเหมืองแร่ทองคำในทางภาคเหนือแล้ว บริษัทนั้นจะต้องจ่ายเงินค่าตอบแทนพิเศษให้แก่รัฐในอัตรา 4,000 บาท ต่อพื้นที่ได้ประทานบัตรจำนวน 1 ไร่ แต่จำนวนสูงสุดไม่เกิน 1,000,000 บาท ต่อประทานบัตร 1 แปลง ทั้งนี้ ข้อเสนอผลประโยชน์พิเศษเพื่อประโยชน์แก่รัฐนี้จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงกันเป็นพิเศษ และอาจจะมีการขอเสนอแก้ไขได้ ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะมีค่าตอบแทนพิเศษให้เข้ารัฐสูงกว่าที่กำหนดไว้ รวมทั้งอาจมีการตั้งเงื่อนไขด้วยว่าหากบริษัทเอกชนที่สามารถประสบความสำเร็จตรวจพบแหล่งแร่ในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรนี้แล้ว จะเพิ่มการเพิ่มผลประโยชน์ตอบแทนอื่นๆ เพิ่ม อาทิ การมอบทุนการศึกษาให้เยาวชนในพื้นที่ตลอดระยะเวลาที่เหมืองเปิดดำเนินการ แต่กรณีดังกล่าวในเวลาต่อมากลับพบว่าเกิดการร้องเรียนคัดค้านจากประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหมืองแร่ จนทำให้หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นตัวแทนเพื่อเรียกร้องแทนชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบเข้าเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐในท้องที่รวมต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งต่อมาทางบริษัทเอกชนได้ยินยอมทำความตกลงจัดตั้งกองทุนประกันความเสี่ยงต่อสิ่งแวดล้อมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนเป็นเงินรวม 100,000,000 บาท เพื่อนำไปใช้แก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมในกรณีที่ไม่มีปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นให้นำเงินทุนดังกล่าวไปใช้พัฒนาคุณภาพชีวิต สุขอนามัย การศึกษาและดูแลชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่โดยรอบที่ตั้งโครงการ ซึ่งนอกจากจะเป็นการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว ยังสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pay Principle) รวมถึงหลักการผู้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary Pay Principle) ซึ่งขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบของบริษัทเอกชนนั้นเป็นสำคัญ³⁷

จากปัญหาการร้องเรียนในการทำเหมืองแร่ในหลายพื้นที่ตั้งแต่เปิดการให้ประทานบัตรหรืออนุญาตบัตรพิเศษ ได้มีการร้องเรียนเรื่องผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่รอบเหมือง ทำให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ได้กำหนดนโยบายเงื่อนไขบังคับว่า ตั้งแต่เดือนกันยายน 2556 ผู้ที่ขอประทานบัตรหรือขอต่อประทานบัตรการทำเหมืองจะต้องจัดตั้งกองทุนเฝ้าระวังสุขภาพก่อนการเปิดเหมือง ผู้ประกอบการจะต้องจัดตั้งให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี ก่อนที่เปิดทำเหมือง และจะต้องส่งเงินกองทุนในเดือนแรกหลังจากได้รับประทานบัตรเป็นจำนวน 200,000 บาท และเมื่อเปิดทำเหมืองในช่วงปีที่ 2 จนถึงสิ้นอายุประทานบัตร จะต้องส่งเงินเข้ากองทุนในอัตรา 50 สตางค์ ต่อตันของอัตราการผลิตในปีก่อนหน้า โดยต้องไม่ต่ำกว่า 200,000 บาท ต่อปี เพื่อนำไปใช้ให้ประชาชนในพื้นที่เป็นค่าใช้จ่ายในการตรวจสุขภาพ นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้านรอบพื้นที่เหมืองแร่ โดยได้กำหนดให้ผู้ประกอบการจะต้องจัดตั้งคณะกรรมการ

³⁷ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, “เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Instruments),” สืบค้นเมื่อ 22 กรกฎาคม 2561, <http://www.stou.ac.th/stouonline/LOM/data/sec/Lom21/05-01-02.html>

มวลชนสัมพันธ์ เพื่อร่วมกันกำหนดกรอบแผนงานการดำเนินโครงการพัฒนาหมู่บ้าน สถานศึกษา และวัดที่อยู่รอบรัศมีพื้นที่เหมืองในระยะ 2 กิโลเมตร และให้ดำเนินการแล้วเสร็จก่อนการเปิดทำเหมือง และจะต้องส่งเงินกองทุนในเดือนแรกหลังจากได้รับประทานบัตรเป็นจำนวน 500,000 บาท และเมื่อเปิดทำเหมืองในช่วงปีที่ 2 จนถึงสิ้นอายุประทานบัตร จะต้องส่งเงินเข้ากองทุนในอัตรา 1.50 สตางค์ ต่อตันของอัตราการผลิตในปีก่อนหน้า โดยต้องไม่ต่ำกว่า 500,000 บาท ต่อปี เพื่อนำไปใช้ให้ประชาชนในพื้นที่เป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและสภาพแวดล้อม การศึกษา ประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่น สำหรับชุมชนที่อยู่รอบรัศมีพื้นที่เหมืองในระยะ 2 กิโลเมตร และจะต้องรายงานผลการดำเนินการให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ทราบทุกปีด้วย ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การดำเนินการลักษณะนี้ หน่วยงานรัฐไทยได้นำแนวคิดการแบ่งปันผลประโยชน์ไปปรับใช้ในลักษณะเช่นเดียวกับรูปแบบ CBAs ของสหรัฐอเมริกาอันเป็นรูปแบบการเจรจาแก้ไขปัญหาร่วมกันระหว่างผู้ได้รับประทานบัตรประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ซึ่งทำให้เห็นว่าการประชาชนสามารถเข้าถึงกองทุนนี้ได้ง่ายกว่ากองทุนพัฒนาไฟฟ้า

กล่าวโดยสรุปแล้ว กฎหมายแบ่งปันผลประโยชน์เกี่ยวกับการประกอบเหมืองแร่ นั้น ก็จะเป็นไปในลักษณะที่แบ่งปันผลประโยชน์ต่อชุมชน โดยไม่ปรากฏลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์ต่อบุคคลโดยตรง ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้นเป็นเครื่องมือสำคัญในการแบ่งปันผลประโยชน์ รวมถึงการใช้ข้อตกลงการจ่ายค่าตอบแทนพิเศษให้แก่รัฐและกำหนดเงื่อนไขหรือเป็นการเจรจาระหว่างผู้ประกอบการ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ และภาคประชาชนว่าจะดำเนินการแบ่งปันผลประโยชน์ในลักษณะใด ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นไปในรูปแบบของกองทุนในลักษณะต่างๆ ตามความเหมาะสมที่ได้เจรจาทวิภาคีหรือระหว่างกันอันตรงตามลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ซึ่งหากนำมาใช้กับโครงการขนาดใหญ่อื่นๆ ในอนาคต อาจจะต้องเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับที่นาและการจัดสรรเงินบำรุงพิเศษไว้ในกฎหมายจัดตั้งโครงการหรือการจัดสรรทรัพยากรอื่นๆ ไปด้วย

5. บทสรุป

แนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ นี้จะเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงจะต้องอาศัยการสร้างการมีส่วนร่วม และสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่ประชาชนเป็นสิ่งสำคัญประการแรก ที่ผ่านการดำเนินกิจการของรัฐใด ๆ มักอ้างคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งหมายถึง ผลประโยชน์ที่ได้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคมเป็นสิ่งสำคัญ แต่ว่าผลประโยชน์สาธารณะดังกล่าว ไม่ใช่ว่าทุกคนในสังคมจะได้รับเท่าเทียมกันไม่เพียงแต่สามารถตอบสนอง



ความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคมก็เพียงพอ และประโยชน์ที่ว่านี้อาจเป็นประโยชน์ในปัจจุบันหรือเป็นประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ทำให้สมาชิกแต่ละคนในสังคมอาจจะได้รับประโยชน์เช่นว่านั้นไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐจึงต้องอธิบายให้ประชาชนเข้าใจหรือสร้างองค์ความรู้ในเรื่องนี้ให้มากขึ้นเช่นเดียวกับประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาที่เมื่อประชาชนเข้าใจและมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์แล้ว จะเกิดยอมรับและลดปัญหาการต่อต้านโครงการขนาดใหญ่ได้

รัฐไทยจะต้องอธิบายแนวทางที่จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวลงได้ สิ่งหนึ่งที่สามารถดำเนินการได้ คือ การอธิบายถึงหลักการและแนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ ให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบเข้าใจอย่างถ่องแท้ และแม้ว่าแนวความคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะถือได้ว่าเป็นขอบเขตที่กว้างที่สุดของการใช้กฎหมายมหาชน กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปเพื่อจัดทำหรือรักษาประโยชน์สาธารณะหรือสำหรับคนส่วนใหญ่เท่านั้น ในทางตรงกันข้ามหลักการแบ่งปันผลประโยชน์ก็จะสามารถนำมาอธิบายกับกลุ่มคนหรือชุมชนส่วนน้อยที่ได้รับผลกระทบโดยตรงได้ว่า รัฐและคนในสังคมมิได้ทอดทิ้งหรือทำให้กลุ่มคนเหล่านั้นต้องอยู่บนความเสี่ยงภัยกว่าประชาชนกลุ่มอื่น เพียงเพื่อการอ้างว่า “ประโยชน์สาธารณะ” หลักการนี้ทำให้ผู้ได้รับผลกระทบมีความรู้สึกเท่าเทียมกับผู้ได้รับประโยชน์อื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นรัฐ ภาคเอกชนที่เป็นเจ้าของโครงการ หรือประชาชนกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากโครงการนั้น จะเข้าใจและยอมเสียสละประโยชน์บางประการตอบแทนให้กับกลุ่มผู้ได้รับผลกระทบ สังคมจึงเกิดการประนีประนอมกันทุกฝ่ายและหันหน้าเข้าหากันเพื่อพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป อันสอดคล้องกับหลักคิดเรื่องเศรษฐศาสตร์แนวพุทธที่ทำให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีความสัมพันธ์ที่ดีและพึ่งพาอาศัยกันบนความเท่าเทียมกัน

การนำแนวคิดเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์มาปรับใช้ตามเหตุผลข้างต้น จะเป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบต่อชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงสามารถเดินหน้าต่อไปได้โดยการพัฒนาประเทศที่ผ่านมาได้เน้นการพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมแต่ไม่ได้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อมและประชาชนในพื้นที่ตั้งตัวอย่างของต่างประเทศที่ได้ศึกษาในบทความนี้ ทำให้เห็นถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ชัดเจนเกี่ยวกับการแบ่งปันผลประโยชน์ โดยเฉพาะด้านเศรษฐศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นการให้หุ้นแก่ประชาชน การให้หุ้นแก่ชุมชนที่อยู่บริเวณรอบที่ตั้งโครงการ การให้เงินทุนสนับสนุน หรือการแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปแบบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมอาชีพ หรือเพิ่มสวัสดิการสังคมดังที่ได้กล่าวมาในบทก่อนหน้า ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างชัดเจนจากการดำเนินการในลักษณะเดิมที่เป็นลักษณะกองทุนตามกฎหมายประกอบกิจการพลังงานหรือกฎหมายแร่ที่มีอยู่ในปัจจุบันซึ่งพบปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้การใช้เงินตามกองทุนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างแท้จริง

ผู้ศึกษาเห็นว่าหลักการประโยชน์สาธารณะในกฎหมายมหาชน หลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หลักเศรษฐศาสตร์แบ่งปัน และรูปแบบการเจรจาเพื่อทำข้อตกลงเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชุมชน (CBAs) ของสหรัฐอเมริกาที่เน้นการมีส่วนร่วมตัดสินใจในการดำเนินโครงการและจัดสรรผลประโยชน์ของชุมชนในรูปแบบที่เป็นมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และการจัดการสิ่งแวดล้อม จะสามารถนำมาประกอบการพิจารณาแนวคิดและลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้อย่างแท้จริง ทั้งนี้ รัฐสามารถอ้างหลักความเสมอภาค และหลักบริการสาธารณะเป็นพื้นฐานในการอธิบายให้ทั้งกลุ่มผู้ได้รับประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคธุรกิจเอกชนที่ได้รับประโยชน์จากโครงการยอมเสียผลประโยชน์ของตนบางประการเพื่อมอบให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่อาศัยในพื้นที่ที่ตั้งซึ่งได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการให้เกิดการยอมรับและเห็นว่าตนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ อันจะนำไปสู่การลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างการพัฒนาโครงการกับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในสังคม โดยจะต้องพิจารณาด้วยว่า รูปแบบและลักษณะของการแบ่งปันผลประโยชน์นั้นจะต้องมีระดับที่เหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่มากน้อยเพียงใด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องคำนึงถึงการอ้างสิทธิชุมชนเพื่อนำไปสู่การแบ่งปันผลประโยชน์ที่เหมาะสมและตรงตามความต้องการของชุมชน

นอกจากนี้ ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่า การแบ่งปันผลประโยชน์สามารถดำเนินการในทางกฎหมายได้สามลักษณะ ประกอบไปด้วย ลักษณะแรก คือ การออกกฎหมายกลางว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์ที่สามารถนำไปปรับใช้กับโครงการต่าง ๆ ได้ โดยมีเนื้อหาแบ่งเป็นสามส่วนสำคัญ ได้แก่ ส่วนที่หนึ่งเป็นที่มาของเงินงบประมาณที่มาใช้ในการแบ่งปันผลประโยชน์ ส่วนที่สอง ว่าด้วยการจัดสรรเงินงบประมาณไปยังพื้นที่ตั้งโครงการ และส่วนที่สาม ว่าด้วยการใช้เงินงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่ตั้งโครงการ ซึ่งแบ่งเป็น 4 ด้านสำคัญ คือ (1) ด้านเศรษฐศาสตร์ที่เป็นกรให้เงินตอบแทนแก่ประชาชนและท้องถิ่น หรือการเปิดโอกาสให้ร่วมลงทุนกับโครงการในลักษณะหุ้นครัวเรือนและหุ้นชุมชน (2) ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่โครงการ (3) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน และ (4) ด้านส่งเสริมชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน ลักษณะที่สอง คือ การกำหนดรูปแบบและวิธีการแบ่งปันผลประโยชน์เป็นบทบัญญัติเฉพาะไว้ในกฎหมายซึ่งแยกตามประเภทของโครงการ กิจกรรม หรือแหล่งทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นกองทุนหรือเงินสนับสนุนพิเศษในกฎหมายแร่และกฎหมายเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษ เป็นต้น และลักษณะที่สาม คือ การแบ่งปันผลประโยชน์ในรูปแบบสัญญาหรือข้อตกลงชุมชน เช่นเดียวกับกรณี CBAs ของสหรัฐอเมริกาตามที่ได้ศึกษาในบทความนี้ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า การออกกฎหมายกลางว่าด้วยการแบ่งปันผลประโยชน์มีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน เนื่องจากจะสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนในพื้นที่ตั้งโครงการว่าจะได้รับแบ่งปันผลประโยชน์ในด้านต่าง ๆ อย่างชัดเจน เหมาะสม และเป็นธรรม



References

- Been, Vicki. "Community Benefits: A New Local Government Tool or another Variation on the Exactions Theme." *University of Chicago Law Review* 77, no.1 (2010): 5-37.
- Borwornsak Uwanno. *Public Law, no.3, Source and Juristic Method*. Bangkok: Nititham, 1995. [In Thai]
- Campbell, Henry. *Black's Law Dictionary with Pronunciations*. 9th ed. MN: West Pub, 2007.
- Chanwit Chaikan. *Lessons from Nuclear Power Plant and People's Participation in Japan*. Bangkok: Din design, 2011. [In Thai]
- Faculty of Communication Art, Chulalongkorn University. *A study of the Benefits that People should Receive and the Criteria for Inviting Public to Offer the Site for the Power Plant* (Final Report). Bangkok: Office of the Energy Regulatory Commission, 2012. [In Thai]
- GobertAnn, Dufaux, Julie, and Dufaux, Frédéric. "Environmental Justice, Community Benefits and the Right to the City, the Case of Detroit." Access March 6, 2018, https://www.researchgate.net/publication/284423199_Environmental_Justice_Community_Benefits_and_the_Right_to_the_City_The_case_of_Detroit
- Kanongnij Sribua-eaum. *The Study of Drafted the Rules which Issued in Accordance with Nuclear Power Plant Safety Law* (Research Report). Bangkok: Office of Atom for Peace, 2008. [In Thai]
- Khunvijit Suppamatra. *Administrative Law*. Bangkok: Thammasat University, 1937. [In Thai]
- Kittisak Prokrati. *The Right of Individual who are Community*. Bangkok: Office of the Constitutional Court, 2007. [In Thai]
- Marcello, David A. "Community Benefit Agreements: New Vehicle for Investment in America's neighborhoods." *Urban Lawyer* 39, no. 3 (2007): 657-669.
- Montgomery, John D. *Public Interest in the Ideologies De National Development, The Public Interest*. New York: Atherton, 1967.

- Pakorn Palawongpanich. "Legal Framework for Public Participation: A Case Study of Nuclear Power Plants in Thailand." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2011. [In Thai]
- Phanwit Rojanatanti. "The Reconciliation of Public Interest and Individual Liberty in Thai Legislation Process." Master's thesis, Faculty of Law, Chulalongkorn University, 2002. [In Thai]
- Phra Brahmaganabhorn (P. A. Payutto). *Buddhist Economic*. 3rd ed. Bangkok: Komol Keemthong, 1997. [In Thai]
- Piyarat Mojanee. "Class Action Litigation in the Administrative Court." *Individual Study. Training course on the High Level Administrative Case Officials, Batch 5*. Bangkok: Office of the Administrative Court, 2010. [In Thai]
- Prapatsorn Khamsawat. "Externalities and Property Rights." *Chonburi Sriprathum Journal. Sriprathum Chonburi University 9*, no.3 (2013): 11-18. [In Thai]
- Preedee Kasemsup. *Legal Philosophy*. 6th ed. Bangkok: Book and Journal of Law Project, Thammasat University, 2010. [In Thai]
- Rebelgroup. *Benefit-Sharing Mechanisms in Renewable Energy (Reshare)* (Final Report). Netherlands, Rebelgroup, 2011.
- Salkin, Patricia E., and Lavine, Amy. "Understanding Community Benefits Agreements: Equitable Development, Social Justice and Other Considerations for Developers, Municipalities and Community Organizations." *UCLA Journal of Environmental Law and Policy 26*, no.2 (2008): 291-331.
- Sukothai Thammathirat University. "Economic Instruments." Accessed July 22, 2018. <http://www.stou.ac.th/stouonline/LOM/data/sec/Lom21/05-01-02.html> [In Thai]
- Vorapot Visrupith. *Basic Principle of Administrative Law*. Bangkok: Winyuchon, 1997. [In Thai]