

มาตรา 44 กับ “การพัฒนาที่ยั่งยืน”

26 ก.พ. 2560

สฤณี อาชวานันทกุล

“การพัฒนาที่ยั่งยืน” ในความหมายที่กว้างที่สุด คือ “การพัฒนาในทางที่ตอบสนองความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันได้ โดยไม่ลดทอนความสามารถของคนรุ่นหลังในการตอบสนองความต้องการของพวกเขา” มีการนิยามไว้ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 ในรายงานของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาของสหประชาชาติ ชื่อ Our Common Future (ชื่อเล่น The Brundtland Report)

วันนี้ แนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” กลายเป็น “จริยธรรมสากล” ในแง่ที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” หรือ Sustainable Development Goals (SDG) 17 ข้อ เป็น “เข็มทิศ” กำกับการพัฒนาของโลกชุดใหม่ สำหรับใช้ระหว่างปี ค.ศ. 2016-2030

รัฐไทยเองก็มีความตื่นตัวเรื่องนี้อย่างต่อเนื่อง อันที่จริง คณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน หรือ กพย. มีมติคณะรัฐมนตรีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 แต่วิกฤตทางการเมืองช่วงนั้นทำให้ไม่สามารถเริ่มประชุมได้ เพิ่งมาประชุมนัดแรกเมื่อปี 2558 ในสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

2558 เป็นปีเดียวกันกับที่รัฐบาล คสช. ไปลงนามขานรับ SDG 17 ข้อ ในที่ประชุมสหประชาชาติ ร่วมกับประเทศสมาชิกอื่นๆ อีก 192 ประเทศ

จากนั้นก็ได้มีการแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 3 ฉบับ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สภาพัฒน์) เป็นฝ่ายเลขานุการ จัดตั้งอนุกรรมการ 3 คณะ ได้แก่ อนุกรรมการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน อนุกรรมการส่งเสริมความเข้าใจและประเมินผลการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และอนุกรรมการพัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน

การพัฒนาภายใต้กระบวนทัศน์ดั้งเดิมที่ยึดการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสรณะหนึ่งเดียวหรือเป็นเป้าหมายหลักมองกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสังคมว่าเป็น “อุปสรรค” ขัดขวางการพัฒนานั้น มีข้อมูลหลักฐานมากมายทั่วโลกจนชี้ชัดแล้วว่า เป็นการพัฒนาที่ “ไม่ยั่งยืน” เนื่องจากก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบมากมาย ทั้งทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างไม่บันยะบันยัง ลดทอนชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน อีกทั้งยังซ้ำเติมความเหลื่อมล้ำให้ถ่างกว้างขึ้นเรื่อยๆ

ผลกระทบเชิงลบจากการพัฒนาบางครั้งต้องใช้เวลานาน อาจนานนับทศวรรษหรือมากกว่านั้น ก่อนที่จะปรากฏให้เห็นหรือส่งผลกระทบ เช่น ผลกระทบด้านสุขภาพจากมลพิษสะสม ด้วยเหตุนี้ แนวคิด “การพัฒนาที่ยั่งยืน” จึงให้ความสำคัญกับ “หลักความรอบคอบ” หรือ precautionary principle และ “ความยุติธรรมทางสังคม”

หรือ social justice เพื่อกำกับให้รัฐหรือเอกชนคำนึงถึงทางเลือกต่างๆ อย่างรอบด้านที่สุดก่อนการตัดสินใจดำเนินโครงการ เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมตั้งแต่เนิ่นๆ และมีกลไกรับเรื่องร้องเรียนและกลไกเยียวยาที่มีประสิทธิภาพ

ความไม่ยั่งยืนของการพัฒนาที่ผ่านมา รวมถึงความรุนแรงของปัญหาสังคมและสิ่งแวดล้อมซึ่งทวีความรุนแรงเร่งด่วนขึ้นทุกวัน เป็นสาเหตุสำคัญที่องค์การสหประชาชาติ รวมถึงภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจที่ก้าวหน้าสามารถผลักดัน SDG จนเป็นวาระการพัฒนาระดับโลกได้สำเร็จ

บทเกริ่นนำ SDG 17 ข้อ ที่รัฐบาล คสช. ไปลงนาม ระบุเจตนารมณ์อย่างชัดเจนว่า ทั่วโลกจะดูแลเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน โดยสรุปความบางส่วนได้ว่า

(ต้นฉบับ <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>)

“คน (สังคม) – เราตั้งมั่นที่จะขจัดความยากจนและความหิวโหยทุกรูปแบบ และสร้างหลักประกันว่ามนุษย์ทุกคนจะสามารถเติมเต็มศักยภาพของตัวเอง ด้วยศักดิ์ศรี ความเท่าเทียม และในสภาพแวดล้อมที่ดี

โลก (สิ่งแวดล้อม) – เราตั้งมั่นที่จะปกป้องดาวเคราะห์โลกจากความเสื่อมโทรม รวมถึงผ่านการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และรับมือการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอย่างเร่งด่วน เพื่อให้โลกสามารถรองรับความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นหลัง

ความเจริญ (เศรษฐกิจ) – เราตั้งมั่นที่จะสร้างหลักประกันว่า มนุษย์ทุกคนจะสามารถมีชีวิตที่รุ่งเรืองและงอกงาม และความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีจะดำเนินไปอย่างกลมกลืนสอดคล้องกับธรรมชาติ

สันติภาพ – เราตั้งมั่นที่จะสร้างสังคมที่มีสันติ ยุติธรรม และให้ทุกคนมีส่วนร่วม สังคมที่ปลอดจากความหวาดกลัวและความรุนแรง การพัฒนาที่ยั่งยืนย่อมไม่อาจเกิดขึ้นโดยปราศจากสันติภาพ และสันติภาพย่อมไม่อาจเกิดขึ้นโดยปราศจากการพัฒนาที่ยั่งยืน

การเป็นพันธมิตร – เราตั้งมั่นที่จะระดมทรัพยากรเพื่อลงมือปฏิบัติตามวาระการพัฒนาที่ยั่งยืนนี้ ผ่านการสร้างพันธมิตรเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนระดับโลก ตั้งอยู่บนภราดรภาพ เน้นการตอบสนองความต้องการของคนที่ยากจนที่สุดและเปราะบางที่สุดเป็นพิเศษ โดยให้ทุกประเทศ ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย และคนทุกคนได้มีส่วนร่วม”

เมื่อลงมาดูในรายละเอียด SDG ข้อสุดท้ายหรือข้อ 17 ก็ระบุว่า ให้ “สร้างความเข้มแข็งให้กับวิธีปฏิบัติของการพัฒนาที่ยั่งยืน และฟื้นฟูพันธมิตรระดับโลก” โดยเป้าหมายย่อยข้อหนึ่งระบุว่า ต้อง “สนับสนุนส่งเสริมการเป็นพันธมิตรระหว่างภาครัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมที่มีประสิทธิภาพ”

สรุปสั้นๆ ได้ว่า ถ้าประเทศไทยอยากจะใช้ “เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน” เป็นทิศทางการพัฒนาจริงๆ ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์หรือรายละเอียดขั้นตอนที่แตกต่างกันตามบริบทท้องถิ่นเพียงใด รากคิดที่ต้องยึดมั่นก็คือ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะผู้ที่ได้รับผลกระทบ เคารพในศักดิ์ศรีและความเท่าเทียม รวมทั้งส่งเสริมให้รัฐ เอกชน และภาคประชาสังคมจับมือกันเป็นพันธมิตรในการพัฒนา

คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 4/2559 ให้ออกเว้นผังเมืองรวมสำหรับกิจการบางประเภท เช่น ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการผลิตและส่งไฟฟ้า และธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการกำจัดขยะ นับว่าขัดแย้งกับฐานคิดนี้อย่างสิ้นเชิง เพราะก้าวข้ามกลไกสำคัญที่ช่วยคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้อาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ดี ตามเจตนารมณ์ของ SDG

กฎหมายผังเมืองนับเป็นเครื่องมือที่ขาดไม่ได้สำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน ช่วยประสานประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์เอกชน และประโยชน์ชุมชนเข้าด้วยกัน ในการหาฉันทามติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากพื้นที่

น่าสนใจว่าในประเทศไทย กฎหมายนี้เป็นกฎหมายฉบับแรกๆ ของไทยที่กำหนดว่าต้องจัดให้มีการ “รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่น” โดยบัญญัติไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518

แต่คำสั่งหัวหน้า คสช. ฉบับที่ 4/2559 กลับอ้างเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้นว่า จำเป็นต้องออกคำสั่งยกเว้นการใช้ผังเมืองรวม เพราะผังเมืองรวมเป็น “ข้อขัดข้องหรืออุปสรรค” ในการแก้ปัญหาความมั่นคงในการจัดหาพลังงานและปัญหาขยะมูลฝอย และ “พัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ [ให้] พร้อมเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน”

การละเลยเครื่องมือที่สำคัญต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ด้วยการอ้างว่าเป็นมันเป็น “อุปสรรค” โดยใช้อำนาจเผด็จการตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 จึงเท่ากับว่ารัฐบาล คสช. กำลัง “ปากว่าตาขยิบ” กับวาระการพัฒนาที่ตนได้ไปให้คำมั่นสัญญาต่อหน้าประชาคมโลก

ยิ่งไปกว่านั้น ในเมื่อคำสั่งหัวหน้า คสช. ตามมาตรา 44 ถือเป็น “การกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้ [2557] และเป็นที่สุด” ไม่มีใครมีสิทธิที่จะตรวจสอบหรือร้องเรียนเกี่ยวกับผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าวได้ ไม่ว่าจะในปัจจุบันหรือสืบไปในอนาคต ไม่เว้นแม้แต่ศาลปกครองสูงสุด ส่งผลให้การมีส่วนร่วมของประชาชนไร้ความหมายโดยปริยาย

การใช้อำนาจตามมาตรา 44 ไม่ว่าจะจะเป็นไปเพื่อการใดก็ตาม จึงไม่อาจเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ SDG หรือหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนได้เลย