

กรณีศึกษาที่ 1 การสร้างประเด็นสุขภาพแห่งชาติ



ความเป็นมา

กระแสความต้องการปฏิรูประบบสุขภาพเกิดขึ้นโดยกลุ่มข้าราชการสมัยใหม่ ในกระทรวงสาธารณสุขร่วมกับเครือข่ายภาคประชาสังคม โดยมีนายแพทย์ประเวศ วะสี ปัญญาชนสาธารณะและเครือข่าย เป็นผู้ผลักดัน ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่า ปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนนำไปสู่วิกฤติของสังคม ไม่เพียงแต่สุขภาพทางกายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงสุขภาพทางจิตใจ และจิตวิญญาณที่เชื่อมโยงกับปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างแยกไม่ออก แต่นโยบายด้านสาธารณสุขหรือสุขภาพของรัฐในทุกยุคสมัย ยังมุ่งเน้นเพียงการรักษาและป้องกันปัญหาสุขภาพทางกายเท่านั้น ด้วยเหตุนี้กลุ่มราชการในกระทรวงสาธารณสุข และภาคประชาสังคมจึงคิดริเริ่มที่จะขยายแนวคิดทางนโยบายด้านสุขภาพให้ครอบคลุมทุกมิติทั้งด้านร่างกาย จิตใจ กายภาพ เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งในระดับปัจเจก ชุมชน และสังคม กระบวนการดังกล่าวใช้ระยะเวลา 3 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2545 ซึ่งภาครัฐและประชาชนได้ร่วมกันสนทนากถเถียง ระดมความคิดเห็นในประเด็นสาธารณะที่สำคัญนี้ และพัฒนาประเด็นดังกล่าวไปสู่การวางกรอบกฎหมายรองรับที่เรียกว่าพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ที่ใช้เป็นกรอบในการบริหารจัดการด้านสุขภาพของประเทศต่อไป



การก่อตัวของกลไกเพื่อขับเคลื่อนกระบวนการปฎิภาหหรือ

แม้ว่าเป้าหมายของกลุ่มผู้ผลักดันประเด็นเรื่องสุขภาพ ได้แก่ ภาครัฐและภาคประชาสังคมบางส่วน ต้องการให้มีการรอกกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาตินี้ แต่แทนที่จะยกร่างกฎหมายขึ้นมาทันที พวกเขากลับเริ่มต้นด้วยการสร้างกลไกเพื่อไปสนับสนุนให้ประชาชนมีความตื่นตัว สร้างความรู้ และต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในการระบุประเด็นปัญหา และหาทางออกร่วมกันเพื่อนำไปสู่การพัฒนา นโยบายและกฎหมายด้านสุขภาพ

ในปี พ.ศ. 2542 คณะกรรมาธิการสาธารณสุขของสภาผู้แทนราษฎรมีข้อเสนอเรื่องระบบสุขภาพในจินตนาการใหม่ ข้อเสนอนี้ไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (คปรส.) และสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ (สปรส.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นโดยมีพันธกิจสำคัญ คือการขับเคลื่อนการร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติให้เสร็จสิ้นภายใน 3 ปี (พ.ศ. 2543-2545)



บทบาทของสำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพแห่งชาติ ในการสร้างกระบวนการปฎิภาหหรือ

สปรส. เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนภาคประชาสังคมให้ร่วมสร้างความรู้และยกระดับเป็นกฎหมายและนโยบาย โดยอาศัยงบประมาณจากรัฐบาลโดยตรง

ด้วยการที่กลไกผลักดันมาจากภาครัฐ และมีงบประมาณสนับสนุนอย่างพอเพียง ทำให้เกิดส่วนราชการต่างๆ ในพื้นที่ให้การยอมรับ อีกทั้งปัญหาด้านสุขภาพก็เป็นปัญหาที่ประชาชนทุกกลุ่มให้ความสนใจ จึงเกิดความตื่นตัวใน

การเข้าร่วมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้อย่างกว้างขวาง กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้เกิดขึ้นในระดับพื้นที่ โดยอาศัยการประสานงานจากหน่วยงานต่างๆ ที่หลากหลาย บางแห่งเป็นหน่วยงานราชการในพื้นที่ บางแห่งอาศัยเครือข่ายประชาสังคมในพื้นที่ในการประสานงาน และการที่ สปปรส. กำหนดนิยามความหมายสุขภาพอย่างกว้าง ทำให้ครอบคลุมถึงกลุ่มประชาสังคมอย่างทั่วถึง



การสร้างสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ

ในช่วง 3 ปี ของกระบวนการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ สปปรส. ได้ดำเนินการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งประชาคมสุขภาพจังหวัดขึ้นทั่วประเทศ หลายจังหวัดจัดตั้งจากองค์กรประชาสังคมที่มีอยู่เดิมในจังหวัดนั้นๆ และหลายจังหวัดเป็นการสนับสนุนการก่อเกิดหรือการทำงานของประชาคมสุขภาพขององค์กรวิชาชีพ รวมถึงประชาคมสุขภาพที่ทำงานเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพ

ในการจัดประชุมใหญ่ครั้งแรกของ สปปรส. ในปี พ.ศ. 2543 มีการนำเสนอความคิดริเริ่มต่างๆ ในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบสุขภาพที่รวบรวมมาจากการประชุมประชาคมสุขภาพในจังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ รวมถึงข้อเสนอของประชาคมสุขภาพเชิงประเด็นและองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอต่างๆ ทั้งหมดนี้ผลักดันให้เกิด “สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ” อย่างตั้งใจ อันเป็นผลจากการผลักดันผ่านประชาคมสุขภาพต่างๆ ตลอดปี พ.ศ. 2542-2543 ในปีถัดมา (พ.ศ. 2544) สปปรส. จัดประชุมตลาดนัดสุขภาพ เพื่อรณรงค์การร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ มีประชาคมสุขภาพต่างๆ ทั่วประเทศเข้าร่วมโดยมีการสาธิต จัดเวทีสมัชชาสุขภาพแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรกด้วย

ในปี พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นปีสุดท้ายของการทำงานร่างกฎหมายสุขภาพแห่งชาติ สปปรส. ได้ขับเคลื่อนให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความ

คิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนี้กว้างขวางทั่วประเทศ ทั้งในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับภาค ในเวทีระดับประเทศที่เป็นการรับฟังความคิดเห็นชอบสุดทำยนั้น มีกิจกรรมสำคัญในวันสุดท้ายก็คือ การมอบร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติให้กับ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (อดีตนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน) โดยในร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติได้กำหนดชัดเจนว่าให้มี “สมัชชาสุขภาพ” เป็นกลไกหลักในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและทุกภาคส่วนของสังคมเกี่ยวกับนโยบายสุขภาพของรัฐ หลังจากส่งร่างกฎหมายให้กับรัฐบาลแล้ว ระยะเวลาที่นำร่างกฎหมายนี้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา คือระหว่างปี พ.ศ. 2546-2548 ภารกิจหลักของ สปรส. ที่นอกเหนือจากการติดตามความก้าวหน้าของร่างกฎหมาย ก็คือการจัดประชุมสมัชชาสุขภาพปีละครั้ง ซึ่งในปี พ.ศ. 2546 เป็นปีแรกที่ สปรส. เริ่มต้นจัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ วาระประชุมเน้นประเด็นสุขภาพ 6 เรื่อง ที่อยู่ในร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ มาทดลองขับเคลื่อน ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 สปรส. จัดสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ โดยเน้นประเด็นอาหารและเกษตรเพื่อสุขภาพ และในปี พ.ศ. 2548 เน้นเรื่องสุขภาพโดยใช้คำขวัญ “อยู่เย็นเป็นสุข” เป็นตัวนำในการขับเคลื่อน ซึ่งเน้นมิติครอบครัว เศรษฐกิจพอเพียง สังคมและสภาพแวดล้อม และมีการสนับสนุนสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่และสมัชชาสุขภาพเฉพาะประเด็น



จากประเด็นสาธารณะสู่การเป็นกฎหมาย

การผลักดันร่างกฎหมายดังกล่าวเริ่มต้นอย่างจริงจัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 โดยประชาชนลงชื่อสนับสนุนร่างกฎหมายดังกล่าวถึง 4.7 ล้านคน เสนอต่อประธานรัฐสภา ขณะที่ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร (อดีตนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน) ได้กล่าวรับรองว่ารัฐบาลรับเป็นเจ้าภาพเสนอกฎหมายดังกล่าว

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

แต่ปัญหาก็เกิดขึ้น เมื่อรัฐบาลคิดว่ากฎหมายฉบับนี้เข้าขัดกับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (30 บาทรักษาทุกคน) จึงชะลอการเสนอร่างดังกล่าว แต่ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาไปปรับปรุงแก้ไข ในปี พ.ศ. 2547 กลุ่มประชาสังคมกว่า 50 เครือข่ายทั่วประเทศ จึงได้ระดมรายชื่อ 150,000 รายชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ฉบับประชาชนต่อรัฐสภาโดยตรง

แต่กฎหมายดังกล่าวก็ยังคงค้างอยู่ในรัฐสภา จนเมื่อปี พ.ศ. 2550 ในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จึงได้นำร่างกฎหมายดังกล่าวมาประกาศใช้

กรณีศึกษาที่ 2 การให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ...



ความเป็นมา

เมื่อปี พ.ศ. 2546 กรมทรัพยากรน้ำ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์) ให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ ก่อนจะส่งไปให้คณะรัฐมนตรีและรัฐสภาพิจารณาต่อไป เพื่อให้การจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ มีความสมบูรณ์ด้านข้อมูล จึงได้มีการจัดกระบวนการรวบรวมความคิดเห็นของทุกภาคส่วนในสังคมที่เกี่ยวข้อง โดยมอบหมายให้คณะที่ปรึกษาจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นผู้รวบรวมความคิดเห็นดังกล่าว และจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำฉบับนี้ขึ้น โดยประมวลขึ้นจากหลักการทางวิชาการผสมผสานกับความคิดเห็นที่ได้รับการจัดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ

เนื่องจากเนื้อหาของกฎหมายฉบับนี้ กระบอบต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ในวงกว้าง และมีแนวโน้มจะเกิดเป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้ใช้น้ำต่างๆ ได้คณะผู้จัดจึงได้ออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่างกฎหมายฉบับนี้ ออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนการกำหนดประเด็นในกฎหมาย
2. ขั้นตอนการให้ความเห็นต่อร่างกฎหมาย

ในขั้นตอนการกำหนดประเด็นในกฎหมาย คณะผู้จัดทำดำเนินการ ดังนี้

การเตรียมการ

(1) กำหนดประเด็นที่ควรบรรจุไว้ในกฎหมายในเบื้องต้นก่อน เช่น ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในทรัพยากรน้ำ องค์การจัดการน้ำ ผลพิษทางน้ำ เป็นต้น

(2) ปรึกษารื้อกับผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดประชุมผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรน้ำ การพัฒนา การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ ซึ่งจัดขึ้นเมื่อช่วงเดือนตุลาคม พ.ศ. 2546 โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และมีผู้เข้าร่วมการประชุม จำนวน 68 คน

(3) ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามโดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับผู้นำกลุ่มลุ่มแม่น้ำ เจ้าหน้าที่ในพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนผู้ใช้น้ำ

(4) จัดทำแบบสอบถาม และทดสอบแบบสอบถามก่อนนำไปใช้ในการจัดเวทีทั่วประเทศ

การจัดเวทีระดมความคิดเห็น

(1) ทำการวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ที่จะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมาย

(2) จัดเวทีระดมความคิดเห็น เพื่อร่วมปรึกษารื้อกับภาคประชาชนที่เกี่ยวข้องในวงกว้างเกี่ยวกับประเด็นที่จะบรรจุไว้ในกฎหมาย โดยจัดเวทีระดมความคิดเห็นทั้งหมด 9 ครั้งทั่วประเทศ

(3) ในการจัดเวทีระดมความคิดเห็นแต่ละครั้ง จะมีการให้ความรู้แก่ประชาชนที่เข้าร่วมประมาณ 1 ชั่วโมง โดยมีการแจกเอกสารและแผ่นซีดีประกอบ และแบบสอบถามที่จัดเตรียมไว้ หลังจากนั้นจึงแบ่งกลุ่มย่อย มีการเลือกประธาน

คู่มือหรือแนวทางการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของหน่วยงานภาครัฐในระดับกระทรวงที่เป็นระดับนโยบาย

และเลขานุการประจำกลุ่ม และมีคณะผู้จัดประจำในแต่ละกลุ่ม เพื่อช่วยให้ข้อมูล และตอบคำถาม และสรุปผลการระดมความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มต่อที่ประชุม

ขั้นตอนการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นต่อร่าง

กฎหมาย

(1) คณะที่ปรึกษา ได้นำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับ ประเด็นที่สมควรนำมาบรรจุไว้ในกฎหมายที่จะร่างขึ้น จากนั้นจึงได้นำข้อมูล ดังกล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งในการร่างเนื้อหาของพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ....

(2) คณะที่ปรึกษาและกรมทรัพยากรน้ำ ได้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างกฎหมายดังกล่าวเพิ่มเติม โดยจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จำนวน 14 ครั้งทั่วประเทศ มีผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น ประมาณ 3,000 คน

(3) หลังจากได้จัดทำกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อ ร่างกฎหมายเพิ่มเติม จำนวน 14 ครั้ง (ในภูมิภาค จำนวน 13 ครั้ง และใน ส่วนกลางที่กรุงเทพมหานคร จำนวน 1 ครั้ง) กรมทรัพยากรน้ำและคณะที่ปรึกษา ได้ทำการสรุปภาพรวมการรับฟังความคิดเห็นทั้งหมด และนำความคิดเห็น ดังกล่าวมาปรับปรุงร่างกฎหมายที่ทำขึ้น

(4) เมื่อได้ปรับปรุงร่างกฎหมายแล้ว คณะที่ปรึกษาได้จัดทำรายงาน การรับฟังความคิดเห็นอย่างละเอียด และจัดทำเหตุผลประกอบการพิจารณา แก้ไข (หรือไม่แก้ไข)