

## HIA เครื่องมือสร้างสรรค์ประชาธิปไตยเชิงปรึกษาหารือ

### พิธี การเมือง

■ พลเดช ปิ่นประทีป

US: ฐานลมนิตยสารออนไลน์  
www.idinet.org



การลงประชามติต่อร่างรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้นในวันอาทิตย์ที่ 7 ส.ค. 2559 ที่ผ่านมานับเป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อสำคัญ ซึ่งการเมืองไทยภายใต้ คสช. จะก้าวเข้าสู่สถานการณ์ใหม่โดยส่วนตัว ผมรู้สึกขอบคุณทุกๆ ฝ่ายที่มีการเคลื่อนไหวและวิาทะในเรื่องร่างรัฐธรรมนูญกันอย่างมีระชาติรวมทั้งสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่รายงานสถานการณ์และเนื้อหาสาระสู่ประชาชนและขอบคุณ คสช. ที่กำกับดูแลความสงบเรียบร้อยแบบพอหอมปากหอมคอเพราะเชื่อว่ากระแสความสนใจที่เพิ่มขึ้นนี้จะทำให้ผู้มีสิทธิออกมามลงประชามติกันมากขึ้นบ้างตามสมควร

แต่ผมคาดการณ์ล่วงหน้ามาพักใหญ่แล้วว่า ไม่ว่าผลของประชามติจะออกมาในทางใด ประเมินว่าขบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ระดับฐานล่างของสังคมไทยซึ่งเติบโตขึ้นมา

อย่างช้าๆ นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550 เรื่อยมา ก็ยังคงเคลื่อนตัวไปข้างหน้าอย่างมั่นคงโดยไม่มีผลกระทบ

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือการเมืองภาคพลเมืองในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 3 ขบวนการใหญ่ๆ ตามรูปลักษณะการเคลื่อนไหว คือ 1) ขบวนการชุมชนเข้มแข็งที่มุ่งใช้สิทธิส่วนบุคคลและสิทธิชุมชนในการกำหนดใจตนเองในการพัฒนา โดยยึดหลักของการรวมตัวร่วมคิดร่วมทำเพื่อจัดการปัญหาด้วยตนเอง 2) ขบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วม ที่มุ่งใช้สิทธิทางสังคมในการพัฒนาท้องถิ่นและประเทศชาติ 3) ขบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบของบรรดาข้าราชการและนักการเมือง

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมที่ฐานล่างของสังคมไทยตามที่พูดนี้ ผมหมายถึงสองขบวนการที่ไม่ใช่งานร้อนและต่างมีกฎหมายหลายฉบับรองรับอย่างมั่นคงแล้ว อาทิ พ.ร.บ.สภาองค์กรชุมชน พ.ร.บ.สภาพัฒนาการเมือง พ.ร.บ.สิ่งแวดล้อม และ พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ

ใน พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.

2550 ได้สร้างเครื่องมือทางสังคมเอาไว้หลายชิ้น เพื่อสนับสนุนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาและขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ เช่น การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ หรือ HIA ธรรมนูญสุขภาพ สมัชชาสุขภาพ และสิทธิการตายอย่างมีสุขภาวะ

ในทรรศนะของผมเห็นว่า ในบรรดาเครื่องมือชิ้นต่างๆ ตาม พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาตินั้น HIA เป็นเครื่องมือที่น่าสนใจมาก เหมาะสำหรับการนำไปใช้ในกระบวนการเสริมสร้างจิตสำนึกและพฤติกรรมทางสังคมแบบใหม่ในระบบประชาธิปไตยที่มีคุณภาพและคุณธรรม ทั้งนี้เพราะ HIA เป็นกระบวนการเรียนรู้ ปฏิบัติการและปรับตัวเข้าหากันระหว่างผู้เกี่ยวข้องที่มีความเห็นแตกต่าง จนสามารถนำไปสู่ทางออกทางเลือกใหม่ๆ สำหรับทุกข้อขัดแย้ง

HIA เกิดขึ้นครั้งแรกโดยการริเริ่มและผลักดันขององค์การอนามัยโลก ที่เสนอให้นำประเด็นสุขภาพและความปลอดภัยเข้าไปอยู่ในการวิเคราะห์ผลกระทบจากนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาอื่นๆ ที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา และให้มีข้อห่วงใยด้านสุขภาพอยู่ในการกำหนดนโยบาย

ทุกด้าน (Health in All Policy หรือ HiAP)

สำหรับในประเทศไทย HIA เริ่มก่อตัวในช่วงการจัดทำรัฐธรรมนูญ 2540 โดยการริเริ่มของสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข (สวรส.) มีการเคลื่อนไหวทางวิชาการอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งได้รับการบรรจุไว้ใน พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ มาตรา 5, 10, 11 และ 25

การประเมินผลกระทบด้านสุขภาพ (HIA) เป็นกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคม ในการวิเคราะห์และคาดการณ์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบต่อสุขภาพของประชาชนที่อาจเกิดขึ้นจากนโยบาย โครงการหรือกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง หากดำเนินการในช่วงเวลาและพื้นที่เดียวกัน โดยมีการประยุกต์ใช้เครื่องมือที่หลากหลายและมีกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเหมาะสม เพื่อสนับสนุนให้เกิดการตัดสินใจที่จะเป็นผลดีต่อสุขภาพของประชาชนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

อย่างไรก็ตาม HIA มิได้มีสถานะบังคับใช้อำนาจอนุมัติ/อนุญาต เหมือนดังกฎหมายหลักทั่วๆ ไป เช่น พ.ร.บ.ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม

พ.ร.บ.โรงงาน พ.ร.บ.แร่ ฯลฯ ดังนั้นจึงเป็นพื้นที่ที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเกิดการพูดคุยกันอย่างสบายใจ บนประจักษ์หลักฐาน บนความไม่มีสภาพบังคับ และข้อมูลที่สะท้อนก็เป็นประโยชน์ต่อการเติมเต็มให้กับโครงการเหล่านั้นให้เกิดความรอบคอบมากขึ้น เป็นการลดความขัดแย้งและร่วมพัฒนาสังคมที่เราต้องการร่วมกัน

นอกจากนั้น HIA ยังช่วยสร้างเสริมศักยภาพให้กับภาคประชาชนและส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างมีคุณภาพจริงๆ มิใช่เพียงแค่การทำเวทีรับฟังแบบพอเป็นพิธี เพื่อให้ผ่านการอนุมัติอนุญาตแล้วก็ปล่อยให้ไปเผชิญกับความขัดแย้งกับชุมชน เอาดาบหน้าแบบ EIA ในหลายๆ โครงการ

สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ในฐานะองค์กรส่งเสริมกระบวนการนโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม จึงมีหน้าที่พัฒนาหลักเกณฑ์กลางของกระบวนการ HIA เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ในกระบวนการพัฒนานโยบายของตนหรือจัดทำเป็นระเบียบแนวทางในการทำงานตั้งแต่ระดับท้องถิ่นถึงระดับชาติ

ในอีกด้านหนึ่ง จากประสบการณ์ในการทำงานชุมชนเข้มแข็ง เราพบว่ากระบวนการแผนแม่บทชุมชน หรือกระบวนการวิจัยท้องถิ่น และการพัฒนาที่ใช้ชุมชนเป็นแกนขับเคลื่อนในรูปแบบต่างๆ ซึ่งเมื่อมีการใช้ข้อมูลของชุมชนและส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเป็นขั้นเป็นตอน มักจะทำให้เกิดชุมชนเข้มแข็งตามมาแบบร้อยทั้งร้อย

เมื่อได้ศึกษาเรียนรู้กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบมีส่วนร่วมและกระบวนการ HIA ภาวะหนึ่งผมพบว่าต่างมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก นอกจากนั้นยังได้ทราบอีกว่ากระบวนการ HIA ที่ใช้กันอยู่ในขณะนี้ เป็นผลผลิตจากการปรับประยุกต์มาจากกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) นั้นเอง

ผมจึงเล็งเห็นว่า การส่งเสริมเทคนิคกระบวนการเหล่านี้ให้มีการนำไปใช้ดำเนินการกันอย่างแพร่หลายและการติดตามสนับสนุนอย่างเหมาะสมก็น่าจะช่วยเสริมสร้างสำนักความเป็นพลเมือง สร้างสังคมเข้มแข็งและประชาธิปไตยในเชิงคุณภาพได้อีกทางหนึ่งเช่นกัน 🍎