

สารบัญ

| | หน้า |
|---|------|
| บทนำ | 1 |
| ความหมายของนโยบายสาธารณะและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม | 2 |
| ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายสาธารณะ | 3 |
| วิธีการสร้างการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ | 7 |
| | |
| กรณีศึกษาวัตรกรรมการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะ อย่างมีส่วนร่วม | |
| • สมัชชาประชาชน: | 10 |
| กรณีการปฏิรูปการเลือกตั้งระดับจังหวัด รัฐบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา | |
| | |
| • การลงขันทามตี: | 14 |
| กรณีการพัฒนา นโยบายของคณะกรรมการเทคโนโลยี ประเทศเดนมาร์ก | |
| | |
| • สมัชชาองค์กรอนามัยโลก: | 18 |
| กรณีการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายระดับสากล และการประยุกต์ใช้ในประเทศไทย | |
| | |
| บรรณานุกรม | 25 |

นวัตกรรมการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม

โดย ภัทษา ดั่งวงลาด

นโยบายสาธารณะคือเครื่องมือที่สำคัญยิ่งในการสร้างความเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันเป็นรูปธรรมในการพัฒนาและแก้ปัญหาทางสังคมของรัฐ ซึ่งสามารถส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ในวงกว้างและกระทบกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพ การประกอบอาชีพ การได้รับการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ของสังคม เช่น ที่ดิน เงินทุน สวัสดิการ เป็นต้น นโยบายสาธารณะหนึ่งๆ มักมีความเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมาก ทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ ความสามารถในการเข้าถึงและขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะของคนกลุ่มต่างๆ จึงกลายมาเป็นส่วนสำคัญในการกำหนดความเป็นธรรมที่พวกเขาจะได้รับ

ในมิติด้านความเป็นธรรม นโยบายสาธารณะที่ดีอาจหมายถึงนโยบายสาธารณะที่ภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้มี “มีส่วนร่วม” ในการกำหนดทิศทางและขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างเท่าเทียม ซึ่งในปัจจุบันกระบวนการนโยบายสาธารณะไม่ได้ถูกจำกัดอยู่ภายใต้บริบทของรัฐบาลเพียงเท่านั้น แต่ภาคส่วนอื่นๆ ในสังคมต่างเข้ามามีบทบาทมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งรูปแบบที่เป็นทางการ เช่น การให้ความเห็นผ่านเวทีรับฟังหรือการปรึกษาหารือของหน่วยงานกำหนดนโยบายต่างๆ และในรูปแบบที่ไม่เป็นทางการ เช่น การลobby การชุมนุมประท้วงกดดัน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ด้วยความแตกต่างทางทรัพยากรที่แต่ละภาคส่วนมีอยู่ ซึ่งหมายรวมถึงทรัพยากรที่เป็นตัวเงิน ทรัพยากรบุคคล ความรู้ และทุนทางสังคม เป็นต้น ทำให้ความสามารถในการมีส่วนร่วมของแต่ละภาคส่วนอาจไม่เท่าเทียมกัน ทำให้ช่องทางมีส่วนร่วมต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่องทางที่เป็นทางการ จึงมักถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ เฉพาะกลุ่มที่มีทรัพยากรมากกว่า นอกจากนี้อำนาจต่อรองของแต่ละกลุ่มในการมีส่วนร่วมก็ยังมีมากน้อยไม่เท่ากันตามฐานทรัพยากรที่มี

ด้วยความตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วม และการเห็นข้อจำกัดของช่องทางในกระบวนการนโยบายสาธารณะนี้เอง ผู้กำหนดและผู้ขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในภาคส่วนต่างๆ ทั่วโลก ทั้งที่เป็นองค์กรภาครัฐ องค์กรโลกบาล และองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร (NGOs) ต่างพยายามพัฒนานวัตกรรมการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะใหม่ๆ ที่มุ่งส่งเสริมให้การมีส่วนร่วมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมมากขึ้น นวัตกรรมเหล่านี้ถูกพัฒนาขึ้นมาอย่างเป็นระบบบนฐานความรู้วิชาการ ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อกระบวนการนโยบายสาธารณะที่แตกต่างกันไป มีความน่าสนใจ ถูกถ่ายทอดและนำไปประยุกต์ใช้ในวงกว้าง ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศ และระดับสากล

สำหรับประเทศไทย ในภาพรวมยังขาดการพัฒนาและประยุกต์ใช้นวัตกรรมการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะที่หลากหลาย และสอดคล้องกับนโยบายสาธารณะแต่ละแบบซึ่งมีบริบทแตกต่างกันไป ทำให้พื้นที่ของกระบวนการนโยบายสาธารณะยังคงเปิดอยู่อย่างจำกัด

งานศึกษาชิ้นนี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะเติมช่องว่างการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะของไทย โดยการนำเสนอทางเลือกนวัตกรรมการขับเคลื่อนจากประสบการณ์จากต่างประเทศ และชี้ให้เห็นว่าการเปิดพื้นที่กระบวนการนโยบายสาธารณะนั้นต้องการกระบวนการขับเคลื่อนที่หลากหลาย สอดคล้องกับความหลากหลายของนโยบายสาธารณะและบริบทที่ล้อมรอบอยู่

นโยบายสาธารณะและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

“นโยบายสาธารณะ” มีผลกระทบต่ออันเป็นสาธารณะ กล่าวคือ กระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมาก แต่บ่อยครั้งที่การกำหนดนโยบายสาธารณะกลับถูกผูกขาดอยู่ในมือผู้กำหนดนโยบายเพียงจำนวนหนึ่ง และจำกัดอยู่ในพื้นที่การเมืองปกติ คือในรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสถาบันการเมืองที่เป็นทางการ เสียงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้รับการรับฟัง มักถูกจำกัดอยู่แค่เสียงจากผู้เชี่ยวชาญ นักวิเคราะห์ นักวิชาการ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ที่สามารถเข้าถึงกระบวนการกำหนดนโยบายได้ ในขณะที่เสียงจาก “สาธารณะ” หรือประชาชนธรรมดาทั่วไปมักถูกเพิกเฉยละเลย ทั้งที่นโยบายสาธารณะเหล่านั้นล้วนส่งผลกระทบต่อพวกเขาโดยตรง

ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ถูกกล่าวโทษว่าเป็นต้นเหตุที่บีบให้เสียงของ “สาธารณะ” แผ่วเบาไปจากปริมาตรแห่งการกำหนดนโยบายสาธารณะ คงเหลือไว้เพียงเสียงในการเลือกตั้ง เลือกผู้แทนเข้าไปตัดสินใจแทนตัวเอง แต่ผู้แทนเหล่านี้ก็ถูกมองว่าไม่สามารถตัดสินใจแทนสาธารณะที่มีความหลากหลายในความคิดและผลประโยชน์ได้อย่างสมบูรณ์ ชำร่วยอาจคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ด้วยปัญหาและความไม่เชื่อมั่นในประชาธิปไตยแบบตัวแทนนี้เอง ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Deliberative Democracy) ซึ่งมีลักษณะขยายพื้นที่ทางการเมืองและการกำหนดนโยบายสู่สาธารณะและประชาชนในวงกว้าง ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมจากสาธารณะและท้องถิ่น หาข้อสรุปในประเด็นต่างๆ จากการปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของผู้คนในสังคมบนฐานการเคารพในความหลากหลายมากกว่า การรับฟังเสียงข้างมากในการตัดสินใจ จึงได้ถูกกล่าวถึงเป็นอย่างมากในฐานะรูปแบบประชาธิปไตยในอุดมคติที่เติมเต็มช่องว่างของประชาธิปไตยแบบตัวแทน

แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับสังคมไทย แต่ในทางปฏิบัติ คำถามสำคัญที่เกิดขึ้นคือ “รูปธรรมของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือนั้นคืออะไร” หากพูดถึงนโยบายสาธารณะต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างเขื่อนแม่วงก์ มาตรการลงทุนในระบบการจัดการน้ำของประเทศ การปฏิรูปการศึกษา หรือการประกันสินค้าเกษตร จะมีวิธีการใดที่จะทำให้กระบวนการกำหนดนโยบายเหล่านี้มีความเป็นประชาธิปไตยในแบบปรึกษาหารืออย่างเป็นรูปธรรมได้บ้าง

ถวิลวดี (2551) ได้สรุปหลักการและองค์ประกอบสำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไว้ว่า คือการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วมของประชาชน

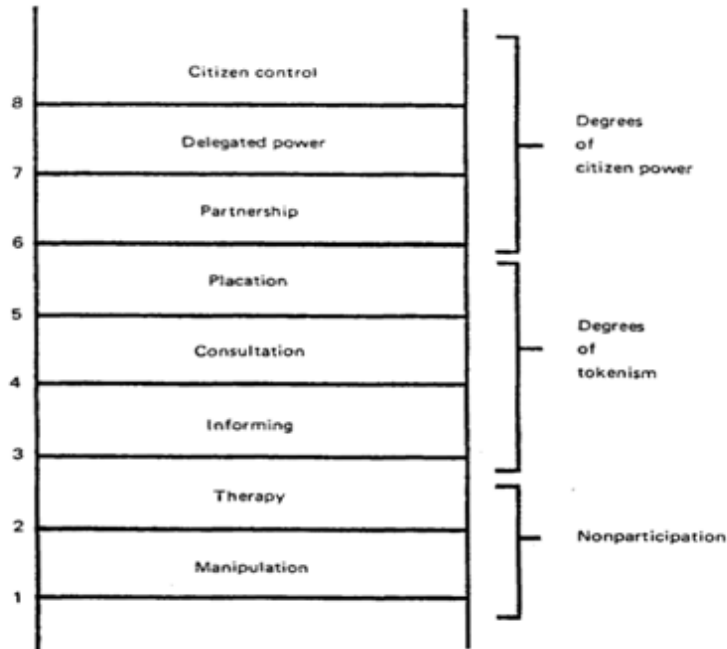
ทั้งนี้องค์ประกอบสำคัญที่จะทำให้เกิด กระบวนการประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (deliberative democratic process) ซึ่งมีความสัมพันธ์กับประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ก็คือ กระบวนการถกเถียงแลกเปลี่ยนความเห็นต่อจุดยืน การกระทำ หรือข้อเสนอหนึ่งๆ โดยให้ความสำคัญกับข้อมูลและเหตุผลประกอบ (Blamey, McCarthy and Smith 2000, Fearon 1998, Uhr 1998, etc.) โดยมีโจทย์สำคัญในการสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม หรือประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือ

1. **ทำอย่างไรให้เกิดการมีส่วนร่วมได้ (Participation)**
2. **ทำอย่างไรให้มีประสิทธิภาพ (Efficiency)**
3. **ทำอย่างไรให้มีความชอบธรรม (Legitimacy)**
4. **ทำอย่างไรให้เกิดความรับผิดชอบ (Accountability)**

จะเห็นได้ว่า พื้นฐานสำคัญ คือการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มคนต่างๆ ในสังคมได้เข้ามาแลกเปลี่ยนแสดงความคิดเห็น แต่ปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นเสมอคือเสียงจากสาธารณะหรือประชาชนทั่วไปมักขาดน้ำหนักและไม่ได้รับการรับฟัง เมื่อเทียบกับเสียงจากผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ นักการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นโยบายมีความซับซ้อนทางเทคนิค ซึ่งมักสันนิษฐานว่าคนธรรมดาทั่วไปไม่สามารถเข้าใจและไม่มีข้อมูลในประเด็นเหล่านี้เพียงพอที่จะสามารถให้ความคิดเห็นที่น่าเชื่อถือได้ การตอบโจทยที่ว่า “ทำอย่างไรให้เกิดการมีส่วนร่วมได้” จึงเป็นโจทย์สำคัญที่ต้องได้รับการออกแบบ

มีการให้ความหมายของ “การมีส่วนร่วม” ไว้หลายหลากในหลายมิติ Creighton (2000) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมอย่างง่ายไว้ว่า “กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการสื่อสารสองทางที่มีเป้าหมายโดยรวมเพื่อที่จะให้เกิดการตัดสินใจที่ดีขึ้นและได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน ซึ่งเป้าหมายของกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนก็คือการให้ข้อมูลต่อสาธารณชนและให้สาธารณชนแสดงความคิดเห็นต่อโครงการที่นำเสนอหรือนโยบายรัฐ และมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาเพื่อหาทางออกที่ดีที่สุดสำหรับทุกคน” (อ้างใน ถวิลวดี 2551)

จากทฤษฎีการมีส่วนร่วมของ Arnstein (1969) การมีส่วนร่วมสามารถแบ่งออกได้เป็น 8 ชั้น ไล่ลำดับระดับการมีส่วนร่วมที่มากขึ้นไปเรื่อยๆ



ภาพที่ 1: ระดับชั้นการมีส่วนร่วมของ Arnstein

ที่มา: Arnstein (1969)

เริ่มต้นตั้งแต่การโน้มน้าวโฆษณา (Manipulation) และการบำบัด (Therapy) ซึ่งเป็นชั้นที่ไม่เกิดการมีส่วนร่วมขึ้น (Non-participation) แต่เป็นการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการให้ความรู้หรือการให้ความช่วยเหลือเท่านั้น

ระดับต่อมาคือ คือกลุ่มการมีส่วนร่วมที่พอเป็นพิธี (Tokenism) ได้แก่ การให้ข้อมูล (Informing) เป็นชั้นที่ประชาชนได้รับข้อมูลที่ไม่เคยได้รับ เป็นการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ แต่ไม่เปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นใดๆ วิธีการในการให้ข้อมูลทำได้หลายรูปแบบเช่น การแถลงข่าว การแสดงนิทรรศการ การใช้สื่อต่างๆ เป็นต้น

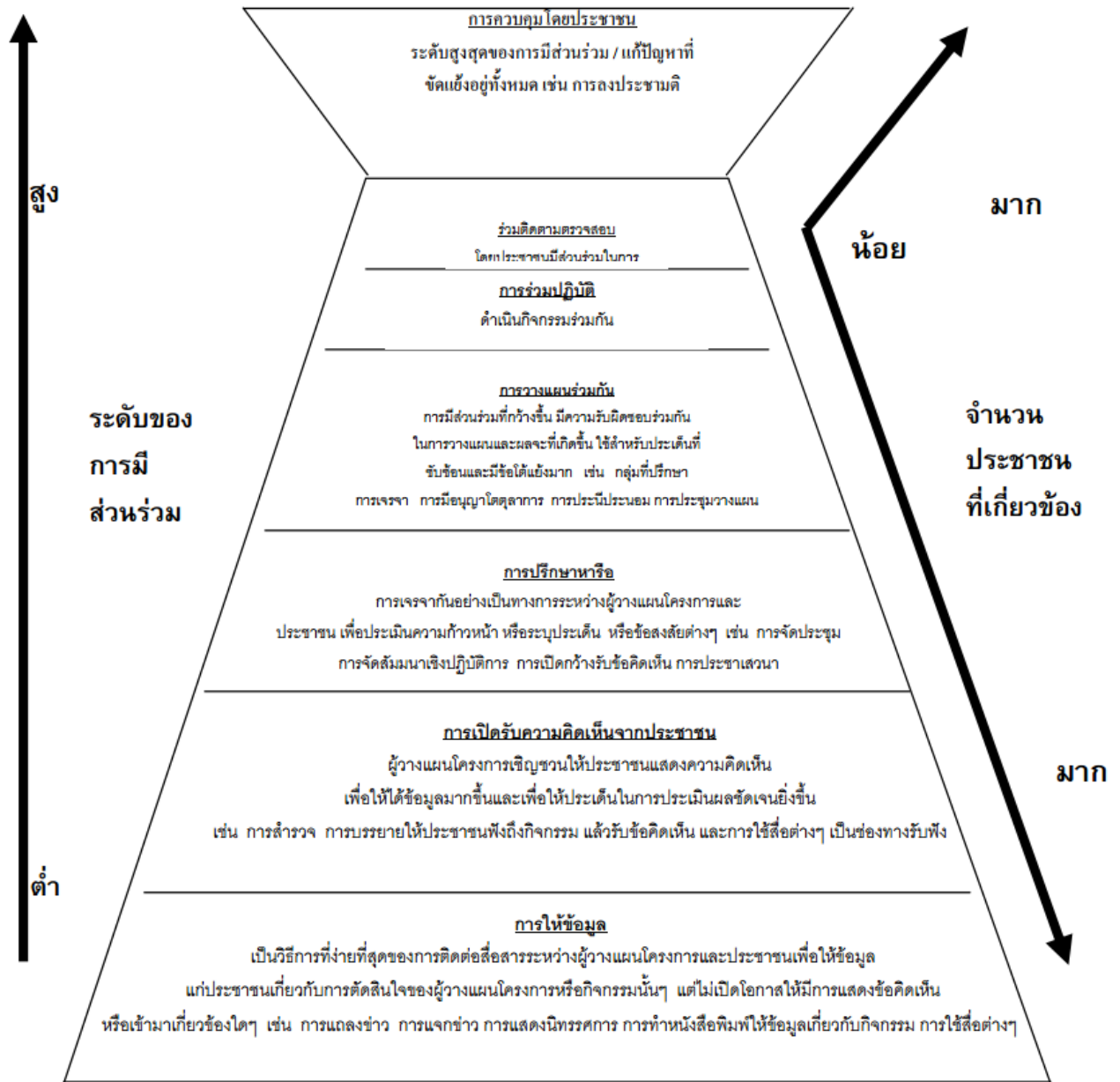
ระดับการเปิดรับความคิดเห็น (Consultation) ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นของตนได้ตามที่ผู้มีอำนาจเปิดโอกาสให้ เช่น การสำรวจ การรับข้อคิดเห็นในเวทีการบรรยาย และการใช้สื่อต่างๆรับฟังความเห็น เป็นต้น แต่ในสองชั้นนี้ ประชาชนก็ยังขาดอำนาจในการทำให้ความเห็นของพวกเขาได้รับความสนใจจากผู้มีอำนาจ การมีส่วนร่วมในสองชั้นนี้ไม่มีการติดตามและผลักดันความเห็นจากการมีส่วนร่วม ทำให้ไม่มีอะไรจะรับประกันได้ว่าการมีส่วนร่วมนี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงได้จริง

ระดับการปรึกษาหารือ (Placation) เป็นการมีส่วนร่วมระดับที่สูงขึ้นไป ประชาชนได้รับอนุญาตให้แสดงความคิดเห็นในเชิงแนะนำได้ แต่อย่างไรก็ตามอำนาจในการตัดสินใจก็ยังคงจำกัดอยู่ในมือผู้มีอำนาจ เช่นการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ การเปิดกว้างรับข้อคิดเห็น และการประชาเสวนา เป็นต้น

ในขั้นต่อมา มาของการมีส่วนร่วมประชาชนจะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น เป็นการแสดงออกของพลังความเป็นพลเมือง (Citizen Power) ในระดับการวางแผนร่วมกัน (Partnership) ประชาชนสามารถต่อรองและแลกเปลี่ยนส่วนได้ส่วนเสียกับผู้มีอำนาจได้ การมีส่วนร่วมจะกว้างขวางขึ้น ประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกับผู้มีอำนาจในการวางแผนและรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น มักใช้กับประเด็นที่มีความซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก วิธีการในการวางแผนร่วมกันมีหลากหลาย เช่น กลุ่มที่ปรึกษา การเจรจา อนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

ในระดับที่เจ็ด ระดับการร่วมปฏิบัติ (Delegated power) ประชาชนได้รับอำนาจในการตัดสินใจส่วนใหญ่ เช่นการร่วมปฏิบัติในกิจกรรมต่างๆ และการร่วมตรวจสอบ เป็นต้น และในระดับสุดท้าย การควบคุมโดยประชาชน (Citizen control) เป็นขั้นที่ให้อำนาจการตัดสินใจและการจัดการทั้งหมดแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ เช่น การลงประชามติ เป็นต้น

ถวิลวดี (2551) ก็ได้สรุปลำดับขั้นของการมีส่วนร่วมไว้คล้ายคลึงกัน ดังภาพที่ 2 โดยแบ่งออกเป็น การให้ข้อมูล การเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน การปรึกษาหารือ การวางแผนร่วมกัน การร่วมปฏิบัติ ร่วมติดตามตรวจสอบ และการควบคุมโดยประชาชน ซึ่งในระดับขั้นที่สูงขึ้นประชาชนจะมีระดับของการมีส่วนร่วมสูงขึ้น ในขณะที่มีจำนวนประชาชนที่เกี่ยวข้องด้วยน้อยลง ยกเว้นในขั้นสุดท้าย ที่เป็นการควบคุมโดยตรงโดยประชาชน ระดับการมีส่วนร่วมจะสูง ในขณะที่จำนวนประชาชนที่เกี่ยวข้องเองก็มีจำนวนมากได้



ภาพที่ 2: ระดับขั้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
ที่มา: ถวิลวดี (2551)

วิธีการสร้างการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ

วิธีการสร้างการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะมีได้หลายรูปแบบ ซึ่งมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมากน้อยแตกต่างกันไป และถูกออกแบบมาให้เหมาะสมกับประเด็นและข้อจำกัดในบริบทที่แตกต่างกัน

ถวิลวดี (2551) ได้รวบรวมวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงลำดับจากการระดับการมีส่วนร่วมมากไปยังการมีส่วนร่วมน้อย จากงานศึกษา Review of Public Participation and Consultation Methods โดย Abelson J, Forst P-G, Eyles J, Smith P, Martin E และ Gauvin F-P (2001) ดังนี้

1. *คณะกรรมการภาคประชาชน (Citizen Juries)* เป็นรูปแบบที่ประกอบด้วยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจำนวน 12-20 คน เป็นตัวแทนของชุมชน เรียกว่าคณะกรรมการภาคประชาชน มาร่วมกับประชุมกันเพื่อหารือเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเป็นเวลาหลายวัน คณะกรรมการภาคประชาชนนี้จะได้รับข้อมูลเกี่ยวกับประเด็นที่พิจารณาจากผู้เห็นเหตุการณ์หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการไต่สวนหาข้อเท็จจริง คล้ายกับคณะลูกขุนในระบบการพิจารณาคดีของศาล เมื่อได้รับข้อมูลเพียงพอจึงทำการอภิปรายและตัดสินใจ
2. *กลุ่มอภิปราย (Citizens Panels)* กลุ่มอภิปรายประกอบด้วยผู้ที่ได้รับคัดเลือกจำนวนประมาณ 12 คน อาจโดยการสุ่ม มีการประชุมกันเป็นประจำเพื่อพิจารณาประเด็นที่ได้รับมอบหมาย จากนั้นจึงลงมติร่วมกัน กลุ่มทำหน้าที่เป็นเสมือนคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียนให้กับหน่วยงานของรัฐ มักใช้ในการเสนอแนะการดำเนินงานของนโยบายสาธารณะต่างๆ เช่น การให้บริการด้านสาธารณสุขอย่างทั่วถึง เป็นต้น
3. *ส่วนการวางแผน (Planning Cells)* เป็นรูปแบบที่คล้ายคลึงกับคณะกรรมการประชาชน ริเริ่มในประเทศเยอรมนี ในช่วงปี ค.ศ.1970 ประกอบด้วยผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ 25 คนทำการอภิปรายและให้ข้อเสนอแนะต่อประเด็นพิจารณา รายงานจากการประชุมจะถูกนำเสนอต่อผู้สนับสนุน สื่อมวลชน และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง จุดเด่นของวิธีการส่วนการวางแผน คือการได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานรัฐและสถาบันวิจัย ซึ่งผลการตัดสินใจจากการประชุมส่วนวางแผนจะได้รับการพิจารณาโดยตรงจากหน่วยงานที่ให้การสนับสนุนนี้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
4. *การลงฉันทมติ (Consensus Conference)* ประกอบด้วยผู้เข้าร่วมประชุมจากประชาชนหลายสาขาอาชีพ เช่น การประชุมร่วมกันเพื่ออภิปรายและเสนอแนะนโยบายสาธารณะที่เป็นประเด็นทางวิทยาศาสตร์และการแพทย์ที่ซับซ้อน การประชุมแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอนสำคัญ คือ การประชุมของคณะประชาชนร่วมกับผู้เชี่ยวชาญเพื่อทำความเข้าใจในประเด็น และการประชุมหาฉันทมติของคณะประชาชน โดยระหว่างการประชุมจะมีการสังเกตการณ์และสรุปผลการหาฉันทมติต่อสื่อมวลชนและประชาชนทั่วไป

5. *การสำรวจความเห็นในเชิงเสนอแนะ (Deliberative Polling)* เป็นกระบวนการที่ใช้ผู้เข้าร่วมจำนวนมากคัดเลือกโดยการสุ่ม ประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกเหล่านี้จะต้องเข้าร่วมการประชุมอภิปรายในประเด็นที่พิจารณาเป็นเวลา 2-3 วัน โดยจะมีการสำรวจความเห็นของประชาชนก่อนและหลังการอภิปราย ข้อสรุปที่ได้จากการประชุมจึงเป็นความเห็นส่วนบุคคลต่อประเด็นซึ่งได้รับการขัดเกลาจากการกระบวนการกลุ่ม ประเด็นที่พิจารณามักเป็นประเด็นใหญ่ระดับชาติ เช่น การจัดการอาชญากรรม การล้มเลิกระบบกษัตริย์ และ อนาคตระบบสาธารณสุขของประเทศ เป็นต้น
6. *การประชุมกลุ่ม (Focus Group)* เป็นการประชุมผู้เข้าร่วมประมาณ 6-12 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยมีเกณฑ์เฉพาะเพื่อให้สามารถเป็นตัวแทนประชากรที่ต้องการได้ มักเป็นการประชุมเพียงครั้งเดียวเพื่ออภิปรายหัวข้อที่พิจารณา การประชุมจะถูกวางรูปแบบให้มีลักษณะไม่เป็นทางการเพื่อกระตุ้นให้ผู้เข้าร่วมถกเถียงแลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างกันอย่างกว้างขวาง
7. *การสร้างฉันทามติ (Consensus building exercise)* เป็นกระบวนการเพื่อให้เกิดฉันทามติในประเด็นต่างๆ มีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นคนกลางในการช่วยให้ประชาชนได้ข้อสรุปที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกัน
8. *การสำรวจความคิดเห็น (Surveys)* เป็นวิธีการที่ง่ายและใช้กันอย่างกว้างขวาง ทำโดยการสำรวจความเห็นประชาชนจากการตอบคำถามของกลุ่มตัวอย่างประชากร สามารถสำรวจความคิดเห็นด้วยรูปแบบที่หลากหลาย เช่น ทางไปรษณีย์ และทางโทรศัพท์ เป็นต้น
9. *ประชาพิจารณ์ (Public Hearing)* มีการกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมที่แน่นอน ผู้เข้าร่วมมักเป็นผู้ที่มีความสนใจในประเด็นพิจารณาอยู่แล้ว และมักเป็นผู้เชี่ยวชาญ ก่อนการลงประชามติจะมีการนำเสนอข้อมูลและข้อเสนอแก่ผู้เข้าร่วม
10. *เวทีสาธารณะ (Open House)* ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าร่วมเวทีสาธารณะที่จัดขึ้นได้ตามสะดวก ในวันเวลาและสถานที่ที่มีการจัดเวทีขึ้น ผู้เข้าร่วมจะได้มีส่วนร่วมโดยการพูดคุยกับเจ้าหน้าที่ผู้จัดงาน และได้รับข้อมูลจากการจัดแสดงในรูปแบบต่างๆที่เตรียมไว้ นอกจากนี้อาจมีการจัดวงแลกเปลี่ยนความเห็นกลุ่มย่อยให้ผู้เข้าร่วมได้แลกเปลี่ยนความเห็นระหว่างกัน
11. *คณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชน (Citizen Advisory Committee)* คณะกรรมการนี้มักถูกตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นตัวแทนประชาชนในวงกว้าง ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนที่หลากหลายตั้งแต่นายกรัฐมนตรีจนถึงภาคประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะด้านต่างๆตามแต่ที่จัดตั้ง
12. *การวางแผนชุมชน (Community Planning)* เป็นวิธีการสร้างการมีส่วนร่วมในระดับที่กว้างเพื่อกำหนดประเด็นนโยบายสาธารณะ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ถกเถียงแลกเปลี่ยนกันเชิงวิสัยทัศน์ต่อบทบาทชุมชนและการจัดบริการที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น วิธีการนี้จะให้ความสำคัญกับผลลัพธ์ของการมีส่วนร่วม เช่น วิสัยทัศน์หรือแผนแม่บทของชุมชน มากกว่าตัวกระบวนการเพื่อสร้างการมีส่วนร่วม ทั้งนี้สามารถใช้รูปแบบการสร้างการมี

ส่วนร่วมได้หลากหลาย เช่น การส่งเอกสารปรึกษาหารือการก่อนพิจารณาร่วมกัน การเขียนข้อคิดเห็นตอบโต้ และการจัดเวทีสาธารณะ เป็นต้น ผลลัพธ์ของกระบวนการวางแผนชุมชนสะท้อนความต้องการ และการจัดลำดับความสำคัญของชุมชนซึ่งได้ผ่านการกลั่นกรองมาแล้ว และผู้เข้าร่วมจะมีความเข้าใจที่ลึกซึ้งมากขึ้นในประเด็นปัญหาที่พิจารณา

13. *การกำหนดวิสัยทัศน์ (Visioning)* มีความคล้ายคลึงกับการวางแผนชุมชน แต่มุ่งเน้นที่การกำหนดวิสัยทัศน์มากกว่าแผนการบูรณาการที่จะบรรลุวิสัยทัศน์นั้น กระบวนการจะเป็นการนำเสนอความเห็นและแลกเปลี่ยนกันจนกระทั่งได้ภาพที่ชัดเจน ผลจากกระบวนการนี้มักจะเป็นภาพรวมของความเป็นไปได้ในประเด็นพิจารณานั้นๆ มากกว่าการได้แผนการที่เป็นรูปธรรม
14. *การแจ้งให้ทราบ การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบ และการชักชวนเพื่อให้เห็นความคิดเห็น (Notification, Distribution, and Solicitation of Comments)* เป็นรูปแบบที่ง่ายที่สุดของกระบวนการมีส่วนร่วม สามารถทำได้การส่งรายงานไปยังประชาชนกลุ่มเป้าหมาย สามารถใช้ร่วมกับกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมอื่นได้
15. *ประชามติ (Referenda)* ประชาชนลงคะแนนโหวตในประเด็นที่พิจารณา สามารถจัดทำโดยหน่วยงานรัฐบาลองค์กรต่างๆ หรือองค์กรภาคประชาชน
16. *ประชามติแบบมีโครงสร้าง (Structured Value Referenda)* ในกระบวนการจะให้ประชาชนลงคะแนนเสียงเพื่อสำรวจความต้องการของประชาชนเบื้องต้น มีการใช้หลักการวิเคราะห์การตัดสินใจประกอบ กระบวนการสำคัญของวิธีการนี้ได้แก่ 1) การเลือกประเด็นตัดสินใจเชิงนโยบาย 2) กำหนดวัตถุประสงค์ 3) พัฒนาทางเลือกเชิงนโยบาย 4) คาดการณ์ผลกระทบของทางเลือกต่างๆ 5) กำหนดประเด็นคำถาม 6) กำหนดการลงประชามติ 7) พัฒนาแนวทางการสื่อสารกระบวนการที่จัดขึ้นออกไป

ตัวอย่างนวัตกรรมการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม

ในทางปฏิบัติกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วมได้ถูกออกแบบ พัฒนา ปรับปรุง และต่อยอดให้สอดคล้องกับการนำไปใช้ภายใต้เป้าหมายและเงื่อนไขที่แตกต่างกันไป จนเกิดเป็นนวัตกรรมที่น่าสนใจขึ้นมากมาย งานศึกษาชิ้นนี้ได้รวบรวมตัวอย่างของนวัตกรรมการขับเคลื่อนกระบวนการนโยบายสาธารณะที่น่าสนใจจากต่างประเทศ ทั้งสิ้น 3 กรณีศึกษา ได้แก่ สมัชชาประชาชน (Citizen's Assembly) การลงมติ (Consensus Conference) และ สมัชชาอนามัยโลก (World Health Assembly) ในประเด็นแง่มุมต่างๆ เช่น วิธีคิด ที่มา รูปแบบกระบวนการ และเงื่อนไขสู่ความสำเร็จหรือความล้มเหลว เป็นต้น เพื่อสร้างความเข้าใจและเป็นตัวอย่างบทเรียนในการออกแบบกระบวนการนโยบายสาธารณะอย่างมีส่วนร่วม

1. สมัชชาประชาชน (Citizens' Assembly) การปฏิรูปการเลือกตั้งระดับจังหวัด รัฐบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา

กระบวนการสมัชชาประชาชน เป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมโดยการสุ่มประชากรขึ้นมากลุ่มหนึ่งให้เป็นตัวแทนของประชาชนทั้งหมดเพื่อทำข้อเสนอนโยบายสาธารณะ จุดเด่นของกระบวนการนี้คือความพยายามสร้างการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางโดยการจัดเวทีสาธารณะให้ประชาชนทั่วไปนำเสนอข้อเสนอกับการประชุมตัวแทนประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสมัชชาประชาชน

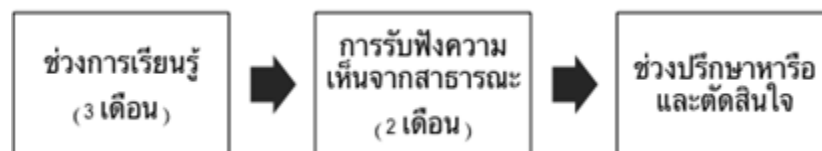
1.1 ที่มา

สมัชชาประชาชนได้ถูกนำมาใช้เป็นครั้งแรกที่รัฐบริติชโคลัมเบีย (British Columbia) ประเทศแคนาดาในปี ค.ศ. 2004 เพื่อแก้ปัญหาวิธีการคิดที่นั่งในสภาจากคะแนนการเลือกตั้งซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนและพรรคเสรีนิยม (Liberal party) ในการเลือกตั้งระดับจังหวัด ในปี 1996 พรรคเสรีนิยมต้องแพ้การเลือกตั้งซึ่งได้รับคะแนนเสียงสูงสุด กอร์ดอน แคมเบล (Gordon Campbell) หัวหน้าพรรคเสรีนิยมจึงประกาศว่าจะปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่หากได้รับการเลือกตั้งในปี 2001 ต่อมาในปี 2003 พรรคเสรีนิยมได้รับเลือกตั้งเป็นรัฐบาลของบริติชโคลัมเบีย โดยจัดให้มีสมัชชาประชาชนขึ้น ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทำข้อเสนอปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่ เพื่อใช้ในการทำประชามติในวงกว้างต่อไป

1.2 ผู้เข้าร่วม

ผู้เข้าร่วมสมัชชาประชาชนซึ่งจัดโดยรัฐบริติชโคลัมเบียนี้เป็นประชาชนคนธรรมดา จำนวนทั้งสิ้น 160 คน ซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ได้รับการคัดเลือกจากการสุ่ม โดยคำนึงถึงอายุ เพศ และถิ่นที่อยู่อาศัย ใช้เวลาในการคัดเลือกผู้เข้าร่วมเป็นเวลา 5 เดือน เริ่มต้นด้วยการสุ่มตัวอย่างประชากรผู้มีสิทธิเลือกตั้งครั้งละ 200 คน ทั้งสิ้น 79 ครั้ง จากนั้นผู้ที่ได้รับการสุ่มจะถูกเชิญเข้าประชุมเพื่อแสดงความสนใจของตนในการเข้าร่วมสมัชชา โดยมีการจัดประชุมเฉพาะเพิ่มเติมสำหรับชนเผ่าพื้นเมืองเพื่อกระจายผู้เข้าร่วมอย่างทั่วถึง จากนั้นจึงคัดเลือกผู้เข้าร่วมเหลือเพียง 160 คน

1.3 กระบวนการสมัชชาประชาชนนี้ใช้เวลาทั้งสิ้นนานกว่า 8 เดือน แบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงสำคัญ ได้แก่



ภาพที่ 3 : ขั้นตอนกระบวนการสมัชชาประชาชน (Citizen's assembly)

ที่มา: ผู้เขียน

- 1) ช่วงการเรียนรู้ ระยะเวลาทั้งสิ้น 3 เดือน ในวันหยุดสุดสัปดาห์อาทิตย์เว้นอาทิตย์ ผู้เข้าร่วมจะต้องเข้าเรียนหลักสูตรให้ความรู้เกี่ยวกับระบบการเลือกตั้ง ซึ่งเทียบเคียงได้กับหลักสูตรที่สอนในมหาวิทยาลัย
- 2) ช่วงรับฟังความเห็นจากสาธารณะ ใช้เวลาทั้งสิ้น 2 เดือน ในช่วงนี้จะมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในวงกว้าง ทั้งสิ้น 50 ครั้งทั่วประเทศที่โคลัมเบีย โดยผู้เข้าร่วมทั้ง 160 คนจะถูกขอรับรองให้เข้าร่วมการประชุมเหล่านี้จำนวนหนึ่ง จากนั้นผู้เข้าร่วมทั้งหมดจะประชุมร่วมกันเพื่อแลกเปลี่ยนและทบทวนสิ่งที่ได้เรียนรู้จากการเข้าร่วมเวทีรับฟังความเห็น การที่ผู้เข้าร่วมถูกขอรับรองให้เข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นที่จัดขึ้นเพราะต้องการให้ผู้เข้าร่วมไม่ได้ตัดสินใจด้วยตนเองลอยๆ แต่สามารถอ้างอิงความคิดเห็นของประชาชนชาวบริติชโคลัมเบียได้

การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นแต่ละครั้งจะจัดที่ศาลว่าการเมืองแต่ละเมือง ในช่วงเวลากลางคืน โดยเปิดให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าร่วมได้ ผู้ที่ต้องการแสดงความคิดเห็นหรือเสนอข้อเสนอของตนเองจะต้องลงทะเบียนและส่งข้อเสนอให้กับผู้จัดกระบวนการล่วงหน้าผ่านทางช่องทางต่างๆ เช่น ไปรษณีย์ อีเมล หรือทางเว็บไซต์ ในการจัดเวทีแต่ละครั้งมีการถ่ายทอดสดและสรุปประเด็นสำคัญขึ้นทางเว็บไซต์

- 3) ช่วงปรึกษาหารือและการตัดสินใจ ใช้ระยะเวลาประมาณ 3 เดือน เพื่อปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วมกันจัดทำรายงานข้อเสนอในการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง

จากกระบวนการทั้งหมดนี้ จะเห็นว่าผู้เข้าร่วมจะต้องใช้เวลาและต้องมีความตั้งใจเป็นอย่างมากในการเข้าร่วมกระบวนการ อย่างไรก็ตามจากประสบการณ์ของบริติชโคลัมเบีย เป็นที่น่าสนใจว่าผู้เข้าร่วมยอมสละเวลาอย่างน้อย 30 วันในการเข้าร่วมและอยู่ร่วมกระบวนการจนเสร็จสิ้น โดยมีเพียง 1 รายที่ขอลอนตัวออกไปก่อน ทั้งนี้มีการวิเคราะห์ว่าส่วนนี้อาจเป็นเพราะผู้จัดกระบวนการได้ออกแบบระบบแรงจูงใจให้เข้าร่วมโดยลดต้นทุนในการเข้าร่วมลง เช่น การรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าที่พักให้แก่ผู้เข้าร่วม นอกจากนี้ยังมีการให้ค่าตอบแทนในการเข้าร่วมเป็นจำนวนเงิน 150 ดอลลาร์แคนาดา

แต่อีกส่วนหนึ่งมีการตั้งข้อสังเกตว่าโดยส่วนใหญ่ผู้เข้าร่วมเองมีความกระตือรือร้นในการเข้าร่วมกระบวนการและรับผิดชอบภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย แม้กระทั่งเมื่อกระบวนการสมัชชาจบสิ้นลงไปแล้ว สมาชิกจำนวนหนึ่งได้จัดตั้งสมาคม

ศิษย์เก่า (Alumni association) ขึ้น และในช่วงการทำประชามติจากสมาคมนักศึกษาจากสมาคมศิษย์เก่านี้ได้อาสาทำความเข้าใจและให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับข้อเสนอที่ได้จากสมาคมนักศึกษาโดยไม่ได้รับเงินตอบแทนใดๆ

1.4 ผลจากการจัดกระบวนการ

รายงานจากสมาคมนักศึกษาประชาชนได้เสนอให้มีการเปลี่ยนระบบการเลือกตั้งเป็นระบบ BC-STV จากข้อเสนอนี้ได้นำไปสู่การจัดเวทีประชามติในปี 2004 ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในบริติชโคลัมเบียได้ลงคะแนนสนับสนุนข้อเสนอของสมาคมนักศึกษาประชาชนคิดเป็นร้อยละ 58 ของคะแนนเสียงทั้งหมด อย่างไรก็ตามเสียงสนับสนุนจำนวนนี้ไม่เพียงพอที่จะทำให้ข้อเสนอผ่านความเห็นชอบจากการประชามติได้ เนื่องจากกฎหมายแคนาดาระบุให้ต้องมีคะแนนเสียงเกินร้อยละ 60 เท่านั้น ดังนั้นจึงไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการเลือกตั้งตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ถึงแม้จะมีการจัดทำประชามติอีกครั้งในปี 2009 ด้วยข้อเสนอเดิมแต่คะแนนเสียงกลับลดลงและไม่สามารถผ่านความเห็นชอบได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดีถึงแม้จะไม่สามารถบรรลุเป้าหมายหลักได้ ผู้จัดกระบวนการให้ความเห็นว่าการจัดสมาคมนักศึกษาประชาชนได้สร้างการเปลี่ยนแปลงและเป็นการตั้งมาตรฐานใหม่ในการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่แค่ในประเทศแคนาดาแต่เป็นตัวอย่างในระดับสากลอีกด้วย ถึงขนาดยกย่องให้กระบวนการนี้เป็นเครื่องมือใหม่ในการสร้างประชาธิปไตย (Blaney 2004) อย่างไรก็ตามคำกล่าวยกย่องนี้อาจจะเกินจริง ซึ่งมีการตั้งข้อวิจารณ์ว่ากระบวนการนี้ส่งผลต่อประชากรในวงจำกัดเท่านั้น ไม่อาจสร้างการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการประชาธิปไตยในภาพรวมได้ องค์กร Ipsos-Reid ได้สำรวจความคิดเห็นก่อนการทำประชามติในปี 2004 พบว่ามีประชาชนกว่าร้อยละ 50 เท่านั้นที่เคยได้อ่าน เคยเห็น หรือเคยได้ยิน เกี่ยวกับสมาคมนักศึกษาประชาชนนี้ นอกจากนี้ยังพบว่าประชาชนกว่า 2 ใน 3 แสดงความเห็นที่ไม่เข้าใจหรือเข้าใจน้อยมากในข้อเสนอที่สมาคมนักศึกษาประชาชนเสนอ การสำรวจความคิดเห็นนี้ทำให้เห็นว่ากระบวนการสมาคมนักศึกษาประชาชนยังขาดความเชื่อมโยงกับสาธารณะ ทำให้ความเป็นประชาธิปไตยของกระบวนการยังคงมีข้อจำกัดอยู่ (Ward 2008)

1.5 กรณีศึกษาอื่นๆ

หลังจากการจัดสมาคมนักศึกษาประชาชนในรัฐบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา มีการนำกระบวนการนี้ไปใช้ในประเทศอื่นๆ อีกหลายประเทศ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบกระบวนการแตกต่างกันไป เช่น

- ประเทศสหรัฐอเมริกา ปี 2006 ในการปฏิรูปรัฐบาลระดับรัฐ
- ประเทศเนเธอร์แลนด์ ในการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง
- ประเทศออสเตรเลีย ถูกเสนอให้เป็นวิธีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ
- ประเทศไอร์แลนด์ ในปี 2011 มีการจัดตั้งสมาคมนักศึกษาประชาชน เป็นองค์ประกอบหนึ่งของสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นหลังการเลือกตั้งในปี 2011 เพื่อแก้ปัญหาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

- ประเทศเบลเยียม ในปี 2011 โครงการ G1000 จัดโดยภาคประชาชน เพื่อสำรวจความเห็นสาธารณะถึงประเด็นปัญหาสังคมที่ต้องการให้ได้รับการแก้ไข

1.6 ข้อสังเกตและข้อวิจารณ์

มีการยกย่องกระบวนการนี้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (Levine, Fung and Gastil 2005 อ้างใน Ward 2008) และเป็นกระบวนการซึ่งเป็นตัวอย่างอันดีที่ริเริ่มโดยรัฐซึ่งจะนำไปสู่การออกแบบกระบวนการอื่นๆได้อีก (Martin และ Carson 2005 อ้างใน Ward 2008)

จุดเด่นของกระบวนการสมัชชาประชาชนคือ ความพยายามขยายการมีส่วนร่วมให้ได้มากที่สุด ไม่จำกัดการมีส่วนร่วมอยู่เพียงแต่ผู้ที่เข้าร่วมที่ได้รับการสุ่มมาเท่านั้นแต่มีการเปิดรับฟังความเห็นจากสาธารณะ (Public hearing) ประกอบกันไปเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการตัดสินใจของผู้เข้าร่วม นอกจากนี้ ยังมีการใช้ช่องทางที่หลากหลายและนำเทคโนโลยีมาใช้ให้เกิดประโยชน์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม ทั้งในการให้ข้อมูล การเปิดรับฟังความคิดเห็น และเปิดช่องทางให้ประชาชนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน โดยมีเว็บไซต์เป็นสื่อกลางสำคัญ ถือเป็นนวัตกรรมใหม่ในการสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบายสาธารณะที่น่าสนใจและมีโอกาสจะพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นได้

ข้อดีของการนำเอาเทคโนโลยี อย่างเช่น อินเทอร์เน็ต มาใช้มีหลายอย่าง เช่น ทำให้ประชาชนที่สนใจสามารถส่งความคิดเห็นและแลกเปลี่ยนความเห็นกับผู้อื่นได้ไม่จำกัดเวลาและสถานที่ ขยายความสามารถในการมีส่วนร่วมให้มากขึ้น สามารถส่งข้อมูลประกอบอ้างอิงในการแสดงความคิดเห็นได้ง่ายขึ้น ทั้งยังทำให้เกิดการโต้ตอบถกเถียงแลกเปลี่ยนกันได้ง่ายขึ้นอีกด้วย (Citizens' Assembly 2004 และ House of Common 2005) แต่ในทางกลับกันการใช้อินเทอร์เน็ตมีข้อเสียคือ ทำให้เกิดการลือबाบความคิดเห็นได้ง่าย เกิดการนำเสนอความเห็นลักษณะซ้ำๆกันหลายครั้งโดยกลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มขึ้น นอกจากนี้พบว่าไม่สามารถควบคุมการแสดงความคิดเห็นให้เป็นการนำเสนอข้อเสนอละเอียดเพียงพอที่จะนำมาสู่กระบวนการถกเถียงแลกเปลี่ยนปรึกษาหารือได้ การแสดงความคิดเห็นจำนวนไม่น้อยเป็นการให้ความเห็นแบบสั้นๆเพียงหนึ่งประโยคโดยไม่มีคำอธิบายหรือเหตุผลสนับสนุนประกอบ ทั้งยังเป็นการแสดงความคิดเห็นในประเด็นอื่นนอกเหนือไปจากประเด็นหลักกว่าร้อยละ 12.2 (Citizens' Assembly 2004 อ้างใน Ward 2008)

ข้อวิพากษ์วิจารณ์กระบวนการสมัชชาประชาชนหลักๆ คือ ประเด็นเรื่องความจำกัดในการสร้างการมีส่วนร่วมในวงกว้าง ถึงแม้จะมีความพยายามในการใช้กระบวนการเช่นการจัดเวทีสาธารณะ และการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย แต่การเข้าถึงประชาชนโดยส่วนใหญ่ก็ยังคงมีจำกัด ถึงแม้ว่าการจัดเวทีประชาพิจารณ์กว่า 50 เวที แต่โดยรวมแล้วมีผู้เข้าร่วมทั้งสิ้นรวมกันเพียง 2,851 คนจากประชากรทั้งหมด 4.1 ล้านคนของบริติชโคลัมเบีย มีผู้เข้าร่วมเฉลี่ยการประชุมละ 57 คน โดยผู้เข้าร่วมส่วนใหญ่มักเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่ต้องการเข้ามาลือबाบข้อเสนอละเอียดของคู่กรณี ในขณะที่บางเวทีได้ถูกครอบงำโดยนักวิชาการหรือผู้เชี่ยวชาญที่มาแสดงความคิดเห็น (Ward 2008)

นอกจากนี้การใช้เว็บไซต์เป็นฐานในการแลกเปลี่ยนและรับฟังความคิดเห็นยังมีข้อจำกัดเช่นกัน จากการศึกษาความสามารถในการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชาชนที่ไม่เท่ากัน ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึง หรือที่เรียกว่า "Digital divided" ทำให้ประชาชนบางกลุ่มเช่นผู้มีรายได้น้อย หรือผู้สูงอายุ ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการได้ อย่างไรก็ตามช่องทางทางเว็บไซต์ดูเหมือนจะสามารถดึงดูดผู้สนใจได้จำนวนไม่น้อย ตลอดระยะเวลาประมาณ 11 เดือนในการเปิดใช้เว็บไซต์ พบว่ามีผู้เข้าชมเว็บไซต์ทั้งสิ้นกว่า 51,353 โดยมีการเปิดเข้าชมเฉลี่ยวันละ 4,123 หน้า อย่างไรก็ตามตัวเลขนี้ไม่สามารถบอกได้ว่าเป็นประชากรชาวบริติชโคลัมเบียจริงๆจำนวนเท่าไร

ในประเด็นการเชื่อมโยงกับชุมชนท้องถิ่น การที่ผู้เข้าร่วมสมัชชาประชาชนมาจากการสุ่มประชากร ทำให้บทบาทความเป็นตัวแทนของชุมชนท้องถิ่นที่พวกเขาอยู่อาศัยไม่ชัดเจน ทำให้บางกรณีผู้เข้าร่วมสับสนในบทบาทของตนเอง จากรายงานของสมัชชาประชาชนพบว่าผู้เข้าร่วมมีความรู้สึกที่ตนเองเป็นตัวแทนของสมัชชามากกว่าเป็นตัวแทนของท้องถิ่นตนเอง ข้อดีของความเป็นอิสระนี้ คือทำให้ผู้เข้าร่วมเลือกที่จะตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของชาวบริติชโคลัมเบียโดยรวมแทน แต่ข้อเสียของมันก็คือทำให้ขาดการปรึกษาหารือกับชุมชนท้องถิ่นในการแสดงความคิดเห็น กระบวนการสมัชชาประชาชนเองจึงขาดความเชื่อมโยงกับชุมชนท้องถิ่นไป อย่างไรก็ตามมีผู้สมัครจำนวนหนึ่งที่มีทุนทางสังคมคืออยู่เป็นทุนเดิม และมีความกระตือรือร้นในการสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นของตนในกระบวนการ ได้ทำกิจกรรมต่างๆเพิ่มเติมเพื่อเชื่อมโยงชุมชนท้องถิ่นเข้ากับกระบวนการมากขึ้น เช่น การประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อท้องถิ่นต่างๆ เป็นต้น

2. การลงฉันทามติ (Consensus Conference)

การลงฉันทามติ หรือ Consensus Conference เป็นกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมที่นำมาใช้กับประเด็นนโยบายสาธารณะที่มีความซับซ้อนเฉพาะทางในเชิงเทคนิค เช่น นโยบายที่เกี่ยวกับวิทยาศาสตร์ การแพทย์ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ซึ่งโดยปกติเป็นเรื่องยากที่ประชาชนทั่วไปจะทำความเข้าใจได้ ลักษณะเด่นของกระบวนการลงฉันทามติคือการทำทำความเข้าใจระหว่างประชาชนธรรมดากับผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ประชาชนธรรมดาสามารถตัดสินใจในนโยบายสาธารณะที่ซับซ้อนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.1 ที่มา

การลงฉันทามติกลายเป็นที่รู้จักและมีการนำมาใช้อย่างกว้างขวางจากการพัฒนานโยบายของคณะกรรมการเทคโนโลยีของเดนมาร์ก หรือ Danish Board of Technology (DBT) ในช่วงทศวรรษที่ 1980 DBT ได้พัฒนากระบวนการนี้จากต้นแบบกระบวนการของสำนักงานการประเมินเทคโนโลยีแห่งชาติ ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือ US Office of Technology Assessment (OTA) ซึ่งใช้ริเริ่มการประชุมในลักษณะนี้ในช่วงทศวรรษที่ 1970 เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนานโยบายการ

รักษาทางการแพทย์ โดยจัดการประชุมระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคการแพทย์ และแพทย์ทั่วไปในลักษณะการพูดคุย
ถกเถียง

2.2 ผู้เข้าร่วม

ในการจัดประชุมเอกฉันท์นี้ ประชาชนทั่วไปทั้งสิ้นประมาณ 14-16 คนจะร่วมประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับ
ผู้เชี่ยวชาญในประเด็นการประชุม เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปข้อคิดเห็นนำเสนอสู่สาธารณะและผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งฟังดูอาจ
เหมือนเวทีรับฟังความคิดเห็น หรือการจัด Focus group ทั่วไป แต่กระบวนการมีความละเอียดและเป็นระบบกว่ามากว่านั้น
เพื่อให้ประชาชนคนธรรมดาสามารถแสดงความคิดเห็นต่อประเด็นทางเทคโนโลยีที่มีความสลับซับซ้อนได้จริง

หัวใจสำคัญของกระบวนการคือประชาชนที่มาเข้าร่วม ซึ่งเรียกรวมกันว่า “คณะประชาชน” (Citizen Panel) ในกรณี
ของประเทศเดนมาร์ก คณะประชาชนนี้ที่มาจากการสุ่มประชากรโดยคำนึงถึงอายุ เพศ อาชีพ และถิ่นที่อยู่อาศัย DBT จะส่ง
จดหมายเชิญแบบสุ่มไปยังประชาชนจำนวน 2,000 คน ให้สมัครเข้าเป็นคณะประชาชน โดยผู้ประสงค์จะเข้าร่วมจะต้องส่ง
จดหมายแสดงความประสงค์ของตัวเองกลับมาถึง DBT พร้อมทั้งอธิบายเหตุผลที่สนใจเข้าร่วม จากนั้น DBT จะคัดเลือก
ผู้สมัครเหลือเพียง 14-16 คนเป็นคณะประชาชนในการประชุม โดยในจำนวนนั้นจะต้องไม่มีใครเป็นผู้เชี่ยวชาญในประเด็นนั้น
หน้าที่สำคัญของคณะประชาชนนี้คือ การตั้งประเด็นคำถามแก่ “คณะผู้เชี่ยวชาญ” (Expert Panel) ซึ่งประกอบด้วย
ผู้เชี่ยวชาญที่หลากหลายในประเด็นนั้นๆ เพื่อให้การประชุมสามารถครอบคลุมข้อถกเถียงในประเด็นต่างๆได้อย่างรอบด้าน
จากนั้นคณะประชาชนจะหารือกันและสรุปข้อคิดเห็นอย่างเป็นทางการออกมา

2.3 กระบวนการ

การลงขันตามมติที่พัฒนาขึ้นโดย DBT คือเครื่องมือนโยบายสาธารณะที่ให้ประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมในการประเมิน
เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่างๆ ว่ามีความเหมาะสมและมีปัญหาอะไรหรือไม่ในการนำมาใช้ อาทิเช่น การตัดต่อพันธุกรรม
ในกระบวนการผลิตอาหาร (GMO) การประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม การรักษาผู้มีบุตรยาก และการทำประมงสมัยใหม่ เป็นต้น
โดยมีพื้นฐานความเชื่อว่าการประเมินเทคโนโลยีต่างๆไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงแคในปริมณฑลของผู้เชี่ยวชาญ นักการเมือง
และผู้กำหนดนโยบาย เนื่องจากเทคโนโลยีไม่ได้แยกตัวออกจากสังคมและมีความเกี่ยวข้องกับชีวิตคนทั่วไปไม่ทางใดก็ทาง
หนึ่ง ทำศนคติความคิดเห็นของประชาชนธรรมดาจึงมีความสำคัญ จุดประสงค์หลักของกระบวนการลงขันตามมติ จึงเป็นการ
ขยายพื้นที่ในการถกเถียงและตัดสินใจในนโยบายเทคโนโลยี โดยการสร้างคุณค่าให้ความคิดเห็นเหล่านั้นผ่านกระบวนการที่
น่าเชื่อถือและเป็นระบบ เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบายและนักการเมืองรับฟังแล้วนำไปประกอบการตัดสินใจหรือการพัฒนา
นโยบาย แต่ที่สำคัญไปกว่านั้น เป้าหมายหลักของกระบวนการคือความพยายามที่จะสร้างวัฒนธรรมของประชาธิปไตยแบบ
ปรึกษาหารือ และส่งเสริมการเรียนรู้ในสังคม



ภาพที่ 4: ขั้นตอนกระบวนการลงมติ (Consensus conference)
ที่มา: ผู้เขียน

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 2 สัปดาห์ก่อนการประชุม คณะประชาชนจะถูกเตรียมความพร้อมและทำความเข้าใจประเด็นเพื่อเตรียมคำถามเข้าสู่การประชุม โดยความช่วยเหลือจากนักสื่อสารมวลชนและ “คณะที่ปรึกษา” (process consultant) ที่จะให้ข้อมูลพื้นฐานและอธิบายข้อถกเถียงต่างๆเกี่ยวกับประเด็นอย่างครบถ้วน คำถามจากคณะประชาชนจะถูกตอบโดยผู้เชี่ยวชาญในการประชุม ผู้เชี่ยวชาญเหล่านี้ก็จะมีโอกาสในการอธิบายคำตอบจากมุมมองของตน ในขณะที่คณะประชาชนก็มีโอกาสในการซักถามเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความเข้าใจ เป็นการพูดคุยปรึกษาหารือกันตลอดการประชุม จากนั้นหลังจากการอภิปรายถามตอบคำถามแล้ว คณะประชาชนจะต้องทำงานสรุปความคิดเห็นอย่างเป็นเอกฉันท์ออกมาเป็นรายงาน เพื่อเสนอแนะจากความเห็นของพวกเขาในการจัดการเทคโนโลยีที่เป็นประเด็นการประชุม ข้อเสนอเหล่านี้รวมทั้งคำถามและการอภิปรายในการประชุมจะถูกนำเสนอสู่สังคมผ่านสื่อสาธารณะ และถูกส่งไปยังนักการเมืองและผู้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องโดยตรง

2.4 กรณีศึกษาอื่นๆ

ผ่านมาเกือบ 3 ทศวรรษ การประชุมเอกฉันท์ได้ถูกถ่ายทอดไปยังหลายประเทศทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็น ฝรั่งเศส อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ ญี่ปุ่น ไต้หวัน อินเดีย บราซิล ซิมบับเว เป็นต้น ในปัจจุบันขอบเขตประเด็นในการประชุมได้ขยายออกไปยังนโยบายสังคมด้านอื่นๆ นอกเหนือจากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และการแพทย์ เช่น นโยบายแก้ปัญหาคนไร้บ้านในประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น ตัวอย่างกรณีศึกษาในประเทศต่างๆ เช่น

- ประเทศนิวซีแลนด์ ในปี 1996 ประเด็นโรงงานผลิตสินค้าเทคโนโลยีชีวภาพ
- ประเทศแคนาดา ในปี 1998 ประเด็นการบังคับให้มีเครื่องคอมพิวเตอร์เพื่อบริการนักศึกษาในมหาวิทยาลัย
- ประเทศญี่ปุ่น ในปี 1999 ประเด็นสังคมแห่งข้อมูล (Information society)
- ประเทศเกาหลีใต้ ในปี 1999 ประเด็นการโคลนนิ่ง
- ประเทศอาร์เจนตินา ในปี 2000 ประเด็นการตัดต่อทางพันธุกรรม (GMOs)
- ประเทศเบลเยียม ในปี 2003 ประเด็นการทดสอบทางพันธุกรรม
-

2.5 ผลจากกระบวนการลงขันทามติ

DBT ประเมินว่า ภายใต้กระบวนการลงขันทามติประชาชนจะมีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นของตนต่อประเด็น ออกมาบนฐานข้อมูลที่ได้รับประกอบกับมุมมองที่เกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต การงาน และความเป็นอยู่ของพวกเขา และด้วยการที่ ได้รับคัดเลือกเป็นคณะประชาชนทำให้พวกเขามีแนวโน้มจะตัดสินใจบนความรับผิดชอบต่อสังคมโดยรวมและมองข้าม ผลประโยชน์เฉพาะหน้าของตนเองไป ตัวอย่างเช่น การประชุมเรื่องอนาคตของการใช้ยานยนต์ในประเทศ คณะประชาชนให้ ข้อเสนอแนะว่าควรมีการขึ้นราคาน้ำมันสองเท่าอย่างค่อยเป็นค่อยไปเพื่อให้เกิดการลดการใช้รถยนต์ สิ่งที่น่าสนใจก็คือ ประชาชน 11 คนจาก 14 คนของคณะประชาชนในการประชุมนี้เป็นผู้ใช้รถยนต์ นอกจากนี้ DBT ยังอ้างว่าการประเมิน เทคโนโลยีผ่านกระบวนการนี้มีมิติที่รอบด้านและกว้างขวางมากกว่าการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ และผู้กำหนด นโยบาย เพียงอย่างเดียว

เมื่อพิจารณารายละเอียดของกระบวนการจะพบว่า กระบวนการลงขันทามติถูกออกแบบมาในลักษณะที่พยายามอุด ช่องว่างและข้อจำกัดต่างๆในการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนธรรมดาในกระบวนการนโยบายสาธารณะ ให้เกิดการแลกเปลี่ยน ความเห็นที่มีประสิทธิภาพและมีความเสมอภาคมากที่สุด อันเป็นพื้นฐานสำคัญของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ยกตัวอย่างเช่น การมีคณะที่ปรึกษาเป็นตัวกลางในการช่วยเหลือการสื่อสารระหว่างคณะประชาชนและคณะผู้เชี่ยวชาญ เพื่อ แก้ปัญหาช่องว่างในการสื่อสาร ซึ่งโดยทั่วไปทั้งสองฝ่ายมักจะพูดจากันคนละภาษา ทำให้ในภาวะปกติการพูดคุยแลกเปลี่ยน ความเห็นระหว่างกันเกิดขึ้นได้ยาก หรือการแก้ปัญหาอคติที่ว่าประชาชนมักแสดงความคิดเห็นโดยปราศจากข้อมูลและความ เข้าใจประเด็น ทำให้ความคิดเห็นจากประชาชนมักไม่มีน้ำหนักเมื่อเปรียบเทียบกับความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ โดยใน กระบวนการประชาชนจะได้รับข้อมูลและได้รับการอธิบายอย่างละเอียดในข้อสงสัยต่างๆก่อนจะแสดงความคิดเห็น

คำถามที่ตามมาก็คือ กระบวนการเช่นนี้สามารถเปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการนโยบาย สาธารณะได้จริงหรือไม่ ผลลัพธ์สำคัญของการจัดกระบวนการเช่นการลงขันทามติ อาจไม่ใช่การมีอิทธิพลต่อการกำหนด นโยบายโดยตรง ถึงแม้ว่าจะมีบางกรณีที่ความคิดเห็นจากการประชุมนำไปสู่นโยบายที่เป็นรูปธรรม เช่น กรณีการห้ามการขาย รังสีเพื่อการถนอมอาหาร หรือการห้ามไม่ให้บริษัทอ้างสิทธิในข้อมูลพันธุกรรม ในประเทศเดนมาร์ก ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ความสามารถในการเชื่อมต่อกับผู้กำหนดนโยบายและการให้ความสำคัญกับผลของการประชุม ประสบการณ์การจัดการ ประชุมเอกฉันท์ในหลายประเทศชี้ให้เห็นว่า สิ่งสำคัญที่ได้จากกระบวนการหาใช้ผลกระทบโดยตรงต่อการกำหนดนโยบาย แต่ คือการนำเสนอมุมมองที่ไม่เคยเป็นที่รับรู้มาก่อนจากภาคประชาชนสู่กระบวนการกำหนดนโยบายและสู่สาธารณะ ทำให้ผู้ กำหนดนโยบายรับรู้ว่าคุณประชาชนทั่วไปคิดอย่างไรบ้าง และช่วยให้สังคมเกิดการเรียนรู้ เกิดการถกเถียงแลกเปลี่ยนกันมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ใช่ว่าการประชุมเอกฉันท์ทุกครั้งจะประสบความสำเร็จ ในหลายกรณีผลจากการจัดไม่เป็นตามที คาดหวัง ยกตัวอย่างเช่น การประชุมเรื่องการทดสอบทางพันธุกรรม ในประเทศเบลเยียม พบว่าการแลกเปลี่ยนสื่อสารระหว่าง

ประชาชนและผู้เชี่ยวชาญในการประชุมมีน้อยมาก เนื่องจากผู้จัดให้ความสำคัญกับบทบาทของคณะประชาชนมากเกินไป ทำให้ขาดความสมดุลในกระบวนการพูดคุยแลกเปลี่ยน นอกจากนี้สื่อมวลชนยังมุ่งนำเสนอประเด็นข้อขัดแย้งในการประชุมมากกว่าการนำเสนอเนื้อหาสาระที่สำคัญ ในขณะที่การประชุมเรื่องไอโซนในชั้นบรรยากาศ ของประเทศออสเตรีย บทบาทของคณะประชาชนมีน้อยมาก ทำให้การประชุมกลายเป็นการแลกเปลี่ยนกันเองระหว่างผู้เชี่ยวชาญ ตัวอย่างเหล่านี้ทำให้เห็นว่าการจัดการประชุมเอกฉันท์อาจไม่ใช่เรื่องง่ายนัก การรักษาสมดุลและความสามารถในการรับมือกับสถานการณ์เฉพาะหน้าเป็นสิ่งสำคัญ นอกจากนี้งานศึกษาวิจัยในต่างประเทศที่เกี่ยวกับการประชุมเอกฉันท์ยังชี้ให้เห็นว่า ปัจจัยความสำเร็จของกระบวนการขึ้นอยู่กับพื้นฐานความเป็นประชาธิปไตยของประเทศ และบทบาทของสื่อมวลชนในการนำเสนอประเด็นจากการประชุมสู่สังคมในวงกว้าง สาเหตุที่กระบวนการนี้ประสบความสำเร็จอย่างยิ่งในประเทศเดนมาร์ก ส่วนหนึ่งเป็นเพราะโครงสร้างการเมืองที่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายค่อนข้างมาก ประชาชนมีความตื่นตัว และมีวัฒนธรรมการเข้าร่วมถกเถียงอภิปรายประเด็นปัญหาสังคมต่างๆเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

3. สมัชชาองค์การอนามัยโลก (World Health Assembly - WHA)

สมัชชาอนามัยโลกเป็นกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับสากล เป็นกลไกการตัดสินใจสำคัญขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO) ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบาย การแต่งตั้งผู้อำนวยการองค์การอนามัยโลก และการอนุมัติงบประมาณประจำปีและงบประมาณของโครงการต่างๆ เป็นต้น องค์การอนามัยโลกเป็นตัวอย่างของการสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในระดับสากล เป็นกระบวนการที่เป็นทางการ มีแบบแผนชัดเจน เน้นการมีส่วนร่วมโดยตัวแทนที่เป็นทางการ และมีการเตรียมการข้อเสนอบนฐานความรู้วิชาการเป็นเอกสารข้อเสนอเรียบร้อยก่อนการหาฉันทามติร่วมกัน ทำให้การหาฉันทามติเป็นไปได้โดยง่ายขึ้น ทั้งนี้ประเทศไทยได้นำกระบวนการนี้มาเป็นต้นแบบในการออกแบบสมัชชาสุขภาพ และสมัชชาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

3.1 ที่มา

องค์การอนามัยโลกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1948 เพื่อวัตถุประสงค์สูงสุดในการส่งเสริมสนับสนุนสุขภาพที่ดีของประชากรโลก โดยมีการจัดประชุมสมัชชาองค์การอนามัยโลกครั้งแรก หรือ World Health Assembly (WHA) ขึ้น 2 เดือนให้หลังการจัดตั้งองค์การอนามัยโลกนั่นเอง ในวันที่ 24 มิถุนายน 1948 ประกอบด้วยตัวแทนจากประเทศสมาชิกทั้งสิ้น 48 ประเทศ ผู้สังเกตการณ์จากประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ตัวแทนจากหน่วยงานของสหประชาชาติ ตัวแทนจากองค์กรด้าน

สาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้การประชุมในครั้งแรกได้มุ่งเน้นไปที่การจัดสรรงบประมาณเป็นหลัก¹ หลังจากนั้นเรื่อยมา มีการจัดประชุมสมัชชาองค์การอนามัยโลกเป็นประจำทุกปี ปีละ 1 ครั้ง ตามที่ได้ระบุในธรรมนูญองค์การอนามัยโลก (Constitution of the World Health Organization)

3.2 ผู้เข้าร่วม

ผู้เข้าร่วมสมัชชาอนามัยโลกประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิกองค์การอนามัยโลกประเทศละไม่เกิน 3 คน ซึ่งได้รับการแต่งตั้งและการรับรองอย่างเป็นทางการจากประเทศสมาชิกแต่ละแห่ง ทำหน้าที่แสดงความคิดเห็นและแสดงจุดยืนของประเทศตน โดยผู้แทนสามารถมีที่ปรึกษาได้ไม่จำกัดจำนวน

3.3 กระบวนการ

องค์การอนามัยโลกจัดให้มีการประชุมสมัชชาอนามัยโลกขึ้นทุกปี ปีละ 1 ครั้ง ที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในส่วนของการกำหนดนโยบายสุขภาพมีกระบวนการสำคัญคือ “การจัดทำข้อตกลง” (resolution) ในประเด็นด้านสุขภาพ ซึ่งมีลักษณะเป็นการหาฉันทมติอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ร่วมกันของประเทศสมาชิกที่เข้าร่วม กระบวนการการจัดทำข้อตกลงของสมัชชาอนามัยโลกนี้มีลักษณะความเป็นทางการสูง ตั้งแต่ผู้เข้าร่วมการประชุมซึ่งเป็นตัวแทนที่ได้รับการแต่งตั้งอย่างเป็นทางการจากประเทศสมาชิก มีการออกแบบกระบวนการอย่างรัดกุม มีหลักการและขั้นตอนในการหาฉันทมติอย่างละเอียดในทุกขั้นตอน และตั้งอยู่บนฐานความรู้เชิงวิชาการสนับสนุนจัดทำเป็นเอกสารทางการ ทั้งนี้ตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมจะต้องเตรียมตัวและดำเนินการตามอย่างค่อนข้างเคร่งครัด ตามกรอบธรรมนูญองค์การอนามัยโลก

หัวใจหลักของกระบวนการแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การจัดทำเอกสารข้อตกลง และการหาฉันทมติร่วมกัน เพื่อให้ได้ข้อตกลงร่วมกัน ทั้งนี้มีธรรมนูญของ WHO เป็นหลักแนวทางปฏิบัติของกระบวนการทั้งหมด ในส่วนของ “เอกสารข้อตกลง (resolution)” ประกอบด้วย 2 ส่วน สำคัญได้แก่ (วลัยพร พัทธนฤมล 2549)

- ส่วนที่หนึ่งคือ บทนำ (preamble paragraph) ซึ่งกล่าวถึงเหตุผลและความสำคัญของประเด็นนั้น ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องอ้างอิงประกอบ
- ส่วนที่สอง คือ เนื้อหาเพื่อการปฏิบัติ (operative paragraph) กล่าวถึงข้อเสนอที่เป็นรูปธรรม และระบุว่าต้องการให้แต่ละประเทศและผู้อำนวยการทั่วไป (general director) ของ WHO ดำเนินการอย่างไรต่อไป

ในกระบวนการหาฉันทมตินั้นแบ่งการประชุมออกเป็น 2 ส่วน² ซึ่งมีหน้าที่แตกต่างกัน ซึ่งได้แก่ การประชุมคณะกรรมการ (Committees) เป็นการประชุมเพื่อรับรองร่างข้อตกลง ก่อนที่จะส่งต่อไปยังส่วนที่สอง คือ การประชุมใหญ่

¹ World Health Organization; “Global Health Histories”; http://www.who.int/global_health_histories/first_world_health_assembly/en/

(Plenary) ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนทั้งหมดในสมัชชาองค์การอนามัยโลก ผู้แทนทั้งหลายจะต้องเข้าประชุมเพื่อรับฟังรายงาน และรับร่างข้อตกลงที่ถูกส่งมาจากคณะกรรมการ

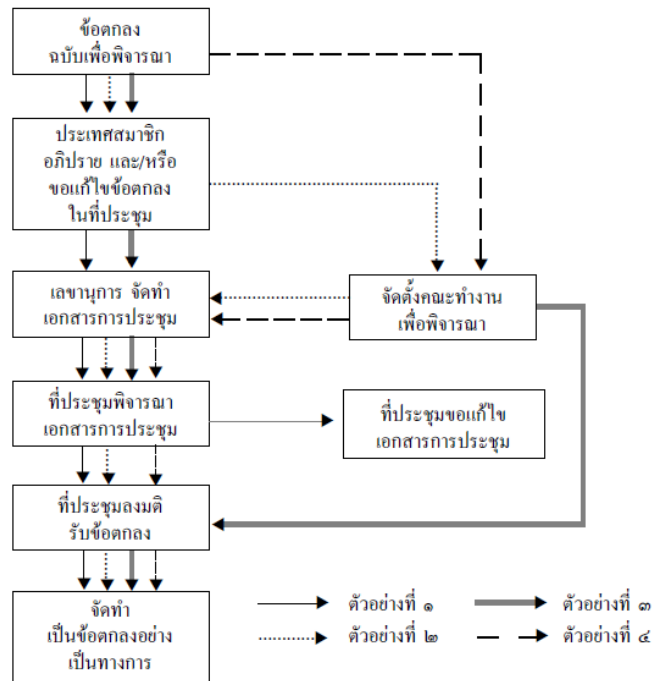
ในการได้มาซึ่งข้อตกลงของสมัชชาองค์การอนามัยโลก ทุกประเทศสมาชิกจะต้องเกิดความเห็นชอบกันอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ ทั้งนี้กระบวนการได้มาซึ่งข้อตกลงในแต่ละประเด็นมีความแตกต่างกัน และใช้ระยะเวลาไม่เท่ากันตามความยากง่ายของประเด็น โดยมีขั้นตอนหลักๆ ดังต่อไปนี้

- ที่ประชุมพิจารณาข้อตกลงฉบับเพื่อพิจารณา
- ประเทศสมาชิกอภิปราย และ/หรือขอแก้ไขข้อตกลงในที่ประชุม
- เลขานุการ จัดทำเอกสารการประชุม (conference paper) ซึ่งแก้ไขหรือเพิ่มเติมตามที่ประเทศสมาชิกได้อภิปราย
- ที่ประชุมพิจารณาเอกสารการประชุม ที่เพิ่มเติมแก้ไขแล้ว
- ที่ประชุมลงมติรับข้อเสนอ
- จัดทำเป็นข้อตกลงอย่างเป็นทางการ (official resolution)

จากประสบการณ์ของ ดร.วลัยพร พัชรนฤมล ที่ได้เข้าร่วมในการประชุมสมัชชาองค์การอนามัยโลกครั้งที่ 58 ในปี 2548 พบว่ากระบวนการการทำงานเพื่อให้ได้มาซึ่งการรับรองข้อตกลงมีลักษณะแตกต่างกันหลายระดับตามลักษณะของประเด็น เป็นดังภาพที่ 5

² เว็บไซต์องค์การอนามัยโลก “How the World Health Assembly works”

http://www.who.int/mediacentre/events/2013/wha66/how_wha_works/en/index.html



ภาพที่ 5: ตัวอย่างกระบวนการการทำงานเพื่อพิจารณาข้อตกลง ในการประชุมสมัชชาขององค์การอนามัยโลก
ที่มา : (วลัยพร พัทธนนฤมล 2549)

ตัวอย่างเช่น ตัวอย่างที่ 1 กระบวนการอย่างง่าย ภายหลังจากที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมพิจารณาร่างข้อตกลง จะเป็นการเปิดให้ที่ประชุมแสดงความคิดเห็น เพื่อแก้ไขร่างข้อเสนอ ในขั้นตอนนี้ผู้แทนจากประเทศต่างๆ สามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นหรือขอแก้ไขร่างข้อตกลงได้ จากนั้นเลขานุการจะนำข้อเสนอทั้งหมดไปรวบรวมและจัดทำเอกสารใหม่ระบุเป็น “เอกสารการประชุม” เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาอีกครั้ง หากไม่มีการทักท้วง ที่ประชุมจะลงมติรับข้อตกลงนั้น และจัดทำเป็นข้อตกลงอย่างเป็นทางการ (official resolution)

ตัวอย่างที่ 2 การขอแก้ไขเพียงหนึ่งประเทศ ในขั้นตอนการอภิปรายหรือขอแก้ไขข้อตกลงในที่ประชุม หากมีการเสนอให้แก้ไขเนื้อความหลายแห่งจากเพียงหนึ่งประเทศ ในขณะที่ความเห็นโดยรวมยังไม่เป็นเอกฉันท์ ประเทศสมาชิกสามารถเสนอให้จัดตั้งคณะทำงาน (working group) วงย่อยเพื่อให้สมาชิกที่สนใจเข้าร่วมอภิปราย สรุปข้อเสนอร่วมกัน เพื่อนำเสนอในที่ประชุมใหม่เพื่อพิจารณาลงมติรับข้อตกลงต่อไป

ตัวอย่างที่ 3 การแก้ไขและ/หรือการยกเลิกเอกสารการประชุม ในกรณีนี้เอกสารจากคณะทำงานซึ่งผ่านการอภิปรายในวงย่อยจากประเทศสมาชิก สามารถถูกแก้ไขได้อีกจนกว่าจะเป็นที่พึงพอใจของประเทศสมาชิกทั้งหมด หรือสามารถกลับไปใช้ข้อตกลงฉบับดั้งเดิมก็สามารถทำได้

ตัวอย่างที่ 4 การแก้ไขจำนวนมาก เมื่อมีการเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมจำนวนมาก ประธานที่ประชุมจะตั้งคณะทำงาน เพื่อพิจารณาร่างข้อตกลงอย่างละเอียดถี่ถ้วน จากนั้นจึงนำข้อตกลงที่เป็นข้อสรุปจากคณะทำงานเข้าที่ประชุมใหญ่เพื่อรับรองอย่างเป็นทางการ

ด้วยขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้ จึงสามารถทำให้การประชุมนำมาซึ่งฉันทามติที่เป็นเอกฉันท์ได้ โดยผ่านการเจรจาต่อรอง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างกันบนพื้นฐานข้อมูลความรู้

3.4 กรณีศึกษาอื่นๆ

กระบวนการสมัชชาขององค์การอนามัยโลกได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย ในปี 2531 คณะกรรมการระบาดวิทยาแห่งชาติได้ร่วมกับหลายหน่วยงานเพื่อจัดเวที “สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ” ครั้งแรกขึ้น โดยมีข้อเสนอและแนวคิดจากการประชุม ให้มีการจัดตั้ง “สภาสาธารณสุข” แต่ข้อเสนอดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ หลังจากนั้นก็ไม่มีหน่วยงานใดจัดสมัชชาในลักษณะนี้อีกเลย

จนกระทั่งต่อมา มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2543 คณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สำนักงานปฏิรูประบบสุขภาพ (สปรส.) ภายใต้คณะกรรมการปฏิรูประบบสุขภาพ (คปรส.) ประสานงานทุกภาคส่วนในสังคม เพื่อจัดทำพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งภารกิจของ สปรส. นี้เองได้ก่อให้เกิดกระบวนการการเรียนรู้ร่วมกันของภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาคประชาสังคม ภาครัฐ และภาคเอกชน เกิดเป็นแนวคิดในการพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาพแบบมีส่วนร่วม ในรูปแบบ “สมัชชาสุขภาพ”

ในปี 2550 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรออกมาเป็นกฎหมาย โดยมีคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (คสช.) ทำหน้าที่หลักในการให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์ด้านสุขภาพ และมีสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เป็นองค์กรเลขานุการ ระยะเวลา นับตั้งแต่การจัดสมัชชาสุขภาพครั้งแรกจนถึงปี 2556 สมัชชาสุขภาพแห่งชาติได้ดำเนินการมาแล้วทั้งสิ้น 6 ครั้ง โดยมีการจัดสมัชชาสุขภาพเฉพาะพื้นที่ และสมัชชาสุขภาพแห่งชาติเฉพาะประเด็นควบคู่กันไป เป็นกลไกการสร้างการมีส่วนร่วมที่เชื่อมภาคส่วนต่างๆ จากทั่วประเทศ

ทั้งนี้ในปี 2553 ได้มีการนำกระบวนการสมัชชาขององค์การอนามัยโลกมาปรับใช้อีกครั้งในการจัด “สมัชชาปฏิรูปแห่งชาติ” ภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อหาแนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ภายหลังเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในเดือนเมษายน ปี 2553 โดยมีเป้าหมายในการสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการทำข้อเสนอและขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม สมัชชาปฏิรูปแห่งชาตินี้จัดขึ้นทั้งสิ้น 3 ครั้ง ตั้งแต่ปี 2554-2556 โดยมีการจัดสมัชชาปฏิรูปเฉพาะประเด็น และสมัชชาปฏิรูปเฉพาะพื้นที่ควบคู่กันไป

ทั้งนี้การจัดสมัชชาทั้ง 2 รูปแบบ ได้รับเอาระเบียบวิธีและรูปแบบการจัดกระบวนการมาจากสมัชชาองค์กรอนามัยโลกมาใช้อย่างค่อนข้างเต็มรูปแบบ โดยปรับประยุกต์ตัวแทนจากประเทศสมาชิก เป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งตัวแทนจากจังหวัด ตัวแทนจากหน่วยงานองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยมุ่งเน้นกระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนการเข้าร่วมประชุม ให้เกิดการสร้างการมีส่วนร่วมในระดับพื้นและและองค์กรก่อนการหาข้อตกลงร่วมกันในการประชุมสมัชชา

3.5 ข้อสังเกต

กระบวนการสมัชชาของค์การอนามัยโลกนี้เป็นกระบวนการที่มีลักษณะเป็นทางการ มีการกำหนดแบบแผนและวิธีการในการมีส่วนร่วมอย่างรัดกุมในทุกขั้นตอน เพื่อเป้าหมายในการนำไปสู่ฉันทมติที่เป็นเอกฉันท์ที่เป็นที่ยอมรับได้ในที่สุด มีขั้นตอนการรองรับข้อถกเถียงอย่างเป็นระบบ เช่น การตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่ออภิปรายความเห็นของแต่ละฝ่ายที่ไม่ตรงกันให้ตกลงผลึกก่อนที่จะนำกลับเข้ามาหาฉันทมติร่วมกัน เป็นการเปิดพื้นที่อย่างเป็นทางการให้เกิดการเจรจาต่อรองและแลกเปลี่ยนความเห็นเพื่อสร้างความเข้าใจระหว่างกันได้ดีขึ้น

จะเห็นได้ว่าสิ่งสำคัญในการมีส่วนร่วมภายใต้กระบวนการนี้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายได้นั้นคือ ความพร้อมของตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุม ซึ่งหมายถึงการที่ตัวแทนผู้เข้าร่วมประชุมมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประเด็นเป็นอย่างดี และสามารถแสดงจุดยืนแทนประเทศหรือกลุ่มที่ตนเองเป็นตัวแทนได้ การเตรียมความพร้อมก่อนการเข้าร่วมประชุมจึงมีความสำคัญมาก ทั้งในการทำความเข้าใจเนื้อหาข้อเสนอ และการมีข้อมูลสนับสนุนในการเสนอความเห็นของตน

นอกจากการเตรียมความพร้อมด้านความเข้าใจและเนื้อหาแล้ว จากรูปแบบกระบวนการที่ซับซ้อน และการสะท้อนจากประสบการณ์ของ ดร.วลัยพร พัทธนฤมล ในบทความเรื่อง “ทำอะไร อย่างไร ในการประชุมสมัชชาของค์การอนามัยโลก ครั้งที่ 58” (2549) จะเห็นได้ว่า ผู้เข้าร่วมจะต้องมีความสามารถค่อนข้างสูง คือต้องมีความเข้าใจในกระบวนการ มีความสามารถในการนำเสนออภิปรายความเห็น และความสามารถในการเจรจาต่อรอง ซึ่งทักษะเหล่านี้ต้องอาศัยประสบการณ์และการเรียนรู้ ดร.วลัยพร แสดงให้เห็นว่า ในมุมของการมีส่วนร่วมนั้น การมีประสบการณ์การเข้าร่วมกระบวนการมาก่อนมีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำให้เกิดประสิทธิผลในการเจรจา เพื่อรักษาผลประโยชน์และแสดงจุดยืนของตน ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องเรียนรู้ คณะผู้แทนที่มีประสบการณ์การเข้าร่วมกระบวนการอย่างต่อเนื่องจึงมีความได้เปรียบและมีความสำคัญ

กระบวนการเช่นสมัชชาของค์การอนามัยโลกนี้หากจัดต่อเนื่องในระยะยาว อาจสามารถพัฒนาเป็นสถาบันที่เป็นทางการในการสร้างการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ ดังเช่นที่องค์การอนามัยโลกได้ดำเนินการ

อย่างไรก็ดี คำถามที่น่าสนใจคือ กระบวนการเช่นนี้จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมในวงกว้างได้หรือไม่ เนื่องจากเป็นกระบวนการที่มีความซับซ้อนและมีรูปแบบที่เป็นพิธีกรรมทางการ ต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความสามารถ ซึ่งอาจเป็นการยากที่

คนทั่วไปจะเข้าถึง นอกจากนี้ด้วยรูปแบบที่เป็นทางการ ผู้ที่สามารถมีส่วนร่วมจึงถูกจำกัดอยู่เฉพาะผู้แทนที่ได้รับการมอบหมายจากองค์กรและกลุ่มที่มีความเป็นทางการเท่านั้น การมีส่วนร่วมจึงอาจถูกจำกัดอยู่ในวงแคบ ซึ่งมักเป็นผู้เชี่ยวชาญผู้ทรงคุณวุฒิต่างๆ ดังนั้นการสร้างการมีส่วนร่วมในวงกว้างขึ้นจึงอยู่กับกระบวนการเตรียมตัวของผู้แทนเอง ซึ่งสามารถทำได้โดยการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นเพื่อรวบรวมความเห็นและข้อเสนอก่อนเข้าร่วมประชุม ทั้งประเด็นความเป็นตัวแทนที่แท้จริงในการนำเสนอความต้องการโดยรวมของแต่ละกลุ่มก็อาจมีระดับไม่เท่ากัน หากนำกระบวนการมาใช้กับประเด็นที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในวงกว้าง เช่น การปฏิรูปประเทศ ก็อาจจะมีปัญหาในการเลือกกลุ่มตัวแทนที่ครอบคลุมผู้มีส่วนได้เสียในวงกว้างได้ไม่ทั้งหมด ดังนั้นในแง่หนึ่งรูปแบบของกระบวนการนี้มีข้อดีในการสร้างความน่าเชื่อถือและเป็นกระบวนการที่รัดกุม ก็อาจเป็นอุปสรรคในการสร้างการมีส่วนร่วมได้ด้วยเช่นกัน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ถวิลวดี บุรีกุล (มิถุนายน 2551). การมีส่วนร่วม: แนวคิด ทฤษฎี และกระบวนการ .เอกสารประกอบการศึกษาดูงานของ คณะกรรมการพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน วุฒิสภา. สถาบันพระปกเกล้า.

ประกาส ปิ่นตบแต่ง. การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะโดยภาคประชาสังคม. iad.dopa.go.th/subject/policy-drive.doc

มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ. การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะ: จากวิชาการสู่การปฏิบัติ จากประสบการณ์สู่การเรียนรู้. แผนงานพัฒนานโยบายสาธารณะเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดี, 2549

วัลย์พร พัชรนฤมล. ทำอย่างไร ในการประชุมองค์การอนามัยโลกครั้งที่ 58. วารสารการสาธารณสุข ปีที่ 15, ฉบับที่ 4 กรกฎาคม-สิงหาคม 2549: หน้า 659-657

สุวรรณา ตุลยวสินพงส์. ทางเลือกของสวัสดิการสังคมสำหรับประเทศไทย: ทัศนะจากประชาเสวนา. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2552 เรื่องการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อความเป็นธรรมในสังคม. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552

ภาษาอังกฤษ

Abelson, J., Forest, P.G., Eyles, J., Smith, P., Martin, E., & Gauvin, F.P. Deliberations about deliberative methods: issues in the design and evaluation of public participation processes. *Social Science and Medicine*, 57(2), 239-251. doi: 10.1016/S0277-9536(02)00343-X, 2003

Andersen, I.-E., & Jæger, B. (January 01, 1999). Scenario workshops and consensus conferences: Towards more democratic decision-making. *Science and Public Policy*, 26, 5, 331-340.

Arnstein, Sherry R. "A Ladder of Citizen Participation," *JAIP*, Vol. 35, No. 4, July 1969, pp. 216-224

Cavalier, R. J. (2011). *Approaching deliberative democracy: Theory and practice*. Pittsburgh: Carnegie Mellon University Press.

Fishkin, S. James. Deliberative Polling : Toward a Better-Informed Democracy. Center for Deliberative Democracy. Stanford University. <http://cdd.stanford.edu/polls/docs/summary/>

National Collaborating Centre for Healthy Public Policy Fact Sheet: Deliberative Processes Inventory of Resources. Web, 2009. Read more: http://www.ncchpp.ca/docs/DeliberativeDoc1_EN.pdf.

National Collaborating Centre for Healthy Public Policy. Fact Sheet: For up-to-date knowledge relating to healthy public policy. Web, 2009. Read more: http://www.ncchpp.ca/docs/DeliberativeDoc1_EN_pdf.pdf

Warburton, D., Colbourne, L., Gavelin, K., Wilson, R. and Noun, A. Deliberative public engagement: nine principles. Involve and the National Consumer Council, 2009
http://kb.hsri.or.th/dspace/bitstream/123456789/320/1/2006_DMJ76_%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B8%AD%E0%B8%B0%E0%B9%84%E0%B8%A3.pdf

Ward, Ian. (2008). An experiment in political communication: The British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform. Routledge.

World Health Organization (October 2006). Constitution of the World Health Organization. Basic Document, 45th edition, Supplement: page 1-18.

World Health Organization. Rule of Procedure of the World Health Assembly. Basic Document, 47th edition, Supplement: page 122-145.

เว็บไซต์

องค์การอนามัยโลก: www.who.int

สมาชิชาสุขภาพ: www.samatcha.org

สำนักงานปฏิรูป: www.reform.or.th

The Danish Board of Technology: www.tekno.dk