

การพัฒนาโยบายสาธารณะโดยกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ:

แนวคิด รูปแบบ และข้อสังเกตบางประการ

PUBLIC POLICY DEVELOPMENT THROUGH DELIBERATIVE DEMOCRATIC METHODS: THEORIES, MODELS, AND OBSERVATIONS

ดร.สตีเฟน ธนาธิโชติ

นักวิชาการผู้ชำนาญการประจำสำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า

วิชุดา สาริตพร

อาจารย์ประจำสำนักนวัตกรรมการเรียนรู้มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งอธิบายโดยสังเขปเกี่ยวกับความหมายและคุณลักษณะทั่วไปของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ผ่านการศึกษารูปแบบและวิธีการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ถูกพัฒนาขึ้นจนเป็นที่ยอมรับและมีการนำไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง 3 รูปแบบ ได้แก่ กระบวนการลูกขุนพลเมือง (Citizens Jury) สภาพลเมือง (Citizens Assemblies) และการประชุมเมือง (Town Meeting) เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาแนวทางและประเด็นสำคัญในการพิจารณาออกแบบหรือประยุกต์ใช้กระบวนการที่อาศัยหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการพัฒนาโยบายสาธารณะสำหรับประเทศไทย บทความนี้มีข้อสังเกตเบื้องต้นว่าการนำรูปแบบการปรึกษาหารือสาธารณะมาใช้จำเป็นต้องให้ความสำคัญกับ (1) การคัดเลือกตัวแทนประชาชนเข้าสู่กระบวนการให้ครอบคลุมทั้งในเชิงพื้นที่และประเด็นปัญหา (2) การจัดกระบวนการปรึกษาหารือต้องอาศัยรูปแบบและวิธีการการสร้างการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและหลากหลาย (3) การดำเนินกระบวนการที่มีลักษณะเปิดกว้างและมีข้อมูลสนับสนุนอย่างรอบด้านและเพียงพอแก่การตัดสินใจ (4) การนำผลที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือไปใช้กำหนดเป็นแผนการพัฒนาหรือนโยบายสาธารณะอย่างเป็นรูปธรรม

คำสำคัญ: ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ การพัฒนาโยบายสาธารณะ

ABSTRACT

This article discusses definitions and characteristics of deliberative democracy as a concept used in current public policy process worldwide. It presents the three well-known methods of public deliberation—Citizens Jury, Citizens Assemblies, and Town Meeting, and used them as case studies for considering a proper model of public deliberation that may apply to the Thai context. This article claims that the key principles required for making public deliberation success include: (1) a recruitment process that can assemble a large and diverse critical mass of citizens; (2) a combination of formats concerning a meaningful participation throughout the process; (3) a deliberative process that provides the participants with a great opportunity to consider a range of views and policy options; and (4) a result from the process that will be usefully applied to policy and planning decisions.

Keywords: Deliberative democracy, Public deliberation process, Public policy development

บทนำ

หลายศตวรรษที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะหาแนวทางที่ลงตัวในการสร้างประชาธิปไตยที่ประชาชนเป็นเจ้าของและสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจสาธารณะโดยตรงมากขึ้น และคำตอบที่ได้รับความสนใจมากแนวทางหนึ่ง คือ การทำให้ประชาธิปไตยก่อผลเป็นรูปธรรมผ่านกระบวนการที่นำเอาผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายตั้งแต่ นักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและประชาชนทั่วไปเข้ามาร่วมประชุม พุดคุย ปรึกษาหารือเพื่อหาทางออกจากปัญหาหรือประเด็นสาธารณะยากๆ ร่วมกันที่เรียกว่า “deliberative democracy” (Dryzek, 2000; 2006; Goodin, 2003) ซึ่งในบทความนี้ใช้คำภาษาไทยว่า “ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ” ดังที่นักรัฐศาสตร์ในประเทศไทยหลายท่านนิยมใช้กัน¹

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือถือเป็นแนวคิดที่นักวิชาการและนักพัฒนาประชาธิปไตยในระยะหลังๆ เริ่มเห็นสอดคล้องกันว่าเป็นแนวทางที่ต้องส่งเสริมและนำมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ (Goodin, 2012: 2) อย่างไรก็ตาม ข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ในการนำแนวคิดไปประยุกต์ใช้ยังคงปรากฏอยู่อย่างต่อเนื่อง แม้แต่ในวงวิชาการตะวันตกที่แนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือได้ถูกนำเสนอมานานหลายทศวรรษเองก็ตาม กล่าวคือ ในแง่หนึ่ง ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือถือเป็นแนวคิดที่นักวิชาการในยุคปัจจุบันจำนวนมากยอมรับว่าเป็นตัวแบบที่ดีและมีความเป็นไปได้สำหรับการนำไปใช้สร้างสรรค์ระบอบประชาธิปไตยให้มีความเข้มแข็งและยั่งยืน ในขณะที่นักวิชาการอีกจำนวนหนึ่งตั้งคำถามเกี่ยวกับการนำประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้ประโยชน์ เป็นต้นว่าวิธีการหรือกระบวนการนำประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้ที่ “ดี” ควรเป็นอย่างไร ใครบ้างที่ควรเข้าร่วมในกระบวนการดังกล่าว หัวข้อหรือประเด็นปัญหาใดบ้างที่เหมาะสมกับเครื่องมือหรือกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ตลอดจนอะไรคือสิ่งที่ต้องทำเมื่อได้ผลจากการจัดกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแล้ว

บทความนี้มีความมุ่งหมายหลัก 3 ประการ คือ **ประการแรก** อธิบายโดยสังเขปเกี่ยวกับความหมายและ

คุณลักษณะทั่วไปของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ความแตกต่างของแนวคิดเมื่อเปรียบเทียบกับแนวคิดอื่นๆ ตลอดจนประโยชน์และ ข้อจำกัดในการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปสู่การปฏิบัติ **ประการที่สอง** นำเสนอรูปแบบและวิธีการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ถูกพัฒนาขึ้นจนเป็นที่ยอมรับและมีการนำไปประยุกต์ใช้อย่างกว้างขวาง 3 รูปแบบ ได้แก่ กระบวนการลูกขุนพลเมือง (Citizens Jury) สภาพลเมือง (Citizens Assemblies) และการประชุมเมือง (Town Meeting) เพื่อพิจารณาความแตกต่างของกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแต่ละรูปแบบและบริบทที่เหมาะสมในการนำกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแต่ละรูปแบบไปประยุกต์ใช้ **ประการที่สาม** สังเคราะห์บทเรียนและให้ข้อเสนอแนะแนวทางและประเด็นสำคัญในการพิจารณาออกแบบหรือประยุกต์ใช้กระบวนการที่อาศัยหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในการพัฒนานโยบายสาธารณะสำหรับประเทศไทย

แนวคิดว่าด้วยประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

หัวใจสำคัญของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือการพยายามหลอมรวมเอาหลักการประชาธิปไตยที่สำคัญๆ เช่น หลักการในเรื่องสิทธิเสรีภาพ โอกาสและความเท่าเทียมกันของปัจเจกบุคคล ฯลฯ มาไว้อย่างเต็มเปี่ยมในทุกขั้นตอน (Gutmann & Thompson, 2004) ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นแนวคิดที่แตกต่างไปจากค่านิยมและวิธีปฏิบัติอื่นๆ ในการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป นั่นคือ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะเน้นการกระตุ้นให้ประชาชนมีความห่วงกังวลไม่เฉพาะแต่ผลประโยชน์ของตนเองเท่านั้น แต่ยังมุ่งให้ประชาชนเรียนรู้ที่จะรับฟังผู้อื่นและมองผลประโยชน์ของผู้อื่นเป็นส่วนหนึ่งการแสวงหาทางออก (หรือทางเลือก) ที่เป็นธรรมให้กับสังคมด้วย (Fishkin, 2009)

ความหมายและคุณลักษณะของแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเกิดขึ้นจากแนวคิดพื้นฐานที่เชื่อว่าการตัดสินใจทางการเมืองจะมี

¹ ดู เช่น บุญอริ ยี่หมะ (2551) พัทรี สิโรตธ (2550) พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์ (2549) ไชยันต์ ไชยพร (2549ก; 2549ข)

คุณค่าสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริงก็ต่อเมื่อการตัดสินใจนั้นได้ผ่านกระบวนการที่รวบรวมเอาผลประโยชน์และมุมมองของสมาชิกทั้งหมดในสังคมการเมืองมาวินิจฉัยไตร่ตรองอย่างครบถ้วนแล้วเท่านั้น (Valadez, 2010: 60) ในความหมายทั่วไปและพื้นฐานที่สุด ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือคือวิธีการทางการเมืองสมัยใหม่ที่มุ่งให้ประชาชนโดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือนักการเมืองสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะและแก้ปัญหาต่างๆ อย่างเข้มข้น ผ่านกระบวนการสนทนา พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนอื่นๆ ในสังคมซึ่งอาจจะประชาชน ผู้เชี่ยวชาญ ผู้กำหนดนโยบาย (Carcasson & Sprain, 2010: 1-2; Chick, 2013: 187) และด้วยเหตุที่ผลประโยชน์และมุมมองของประชาชนมีความสำคัญต่อการตัดสินใจสาธารณะดังที่กล่าวมาข้างต้น การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ (public deliberation) ภายใต้บรรยากาศที่เปิดกว้างและให้ความสนใจกับทุกๆ ผลประโยชน์และทุกๆ มุมมองอย่างเท่าเทียมกันนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือในความหมายที่เฉพาะเจาะจงมากขึ้น จึงถูกนิยามให้ครอบคลุมถึง “รูปแบบของการปกครองที่เปิดกว้างให้ประชาชนผู้มีสิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันสามารถเข้าสู่กระบวนการพิจารณาตัดสินใจในเชิงนโยบายร่วมกับตัวแทนผู้ใช้อำนาจอรัฐ โดยทั้งสองฝ่ายต่างแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันด้วยเหตุผลที่ทุกฝ่ายยอมรับและคนทั่วไปสามารถเข้าใจได้ เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปที่เหมาะสมที่สุดสำหรับสังคมในสถานการณ์ปัจจุบันและไม่ปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้นในอนาคต” (Gutmann and Thompson, 2004: 7)

ภายใต้นิยามดังกล่าว ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงมีคุณลักษณะที่สำคัญอย่างน้อย 4 ประการ (Gutmann & Thompson, 2004: 3-6) ได้แก่ ประการแรก ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการของการตกลงร่วมกันด้วยเหตุผล (reason-giving requirement) ระหว่างพลเมืองและตัวแทนผู้ใช้อำนาจอรัฐ โดยเหตุผลที่ทั้งสองฝ่ายแสดงต่อกันนั้นมิได้เป็นไปเพื่อมุ่งพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตัวเองหรือมุ่งหักล้างเหตุผลของฝ่ายตรงข้าม แต่เป็นเหตุผลที่ใช้ภายใต้ค่านิยมที่ยอมรับและเคารพในหลักการเรื่องเสรีภาพและความเท่าเทียมกันของบุคคล และมีจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อแสวงหาความร่วมมือระหว่างกัน

ประการที่สอง เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะต้องเป็นเหตุผลที่พลเมืองทุกคนสามารถเข้าถึงได้ (accessible) หรืออีกนัยหนึ่งคือเป็นเหตุผลที่เป็น “สาธารณะ” และเป็นสาธารณะในอย่างน้อยสองความหมาย กล่าวคือ (1) ในความหมายที่ว่ากระบวนการปรึกษาหารือโดยตัวของมันเองจะต้องเป็นกระบวนการที่กระทำอย่างเปิดเผยในพื้นที่สาธารณะมิใช่ในพื้นที่ส่วนตัว เช่น ภายในจิตใจของใครคนใดคนหนึ่ง และ (2) เหตุผลที่ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือจะต้องเป็นเรื่องที่สังคมมีความห่วงใยและคนทั่วไปสามารถเข้าใจในเนื้อหาสาระได้ นั่นหมายความว่า ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะไม่สามารถเริ่มต้นกระบวนการใดๆ ได้เลยหากสาธารณชนยังไม่มีความเข้าใจอย่างชัดเจนในเนื้อหาของเหตุผลหรือประเด็นที่สังคมหยิบยกขึ้นมาถกเถียงกัน

ประการที่สาม ผลผลิตที่การจัดกระบวนการตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมุ่งหมายคือการตัดสินใจที่เป็นข้อผูกมัด (binding) ให้เกิดการปฏิบัติตาม (อย่างน้อยในช่วงระยะเวลาหนึ่ง) ในความหมายนี้ ผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือจึงมิได้เข้าสู่กระบวนการเพื่อแสดงความคิดเห็นหรือเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์ส่วนตัว หากแต่การอภิปรายถกเถียงซึ่งเป็นวิธีการสำคัญของกระบวนการปรึกษาหารือของผู้เข้าร่วมกระบวนการนั้นเป็นไปเพื่อทำให้เกิดข้อสรุปร่วมกัน และข้อสรุปดังกล่าวจะต้องมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ (หรือกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ) ของตัวแทนการใช้อำนาจอรัฐในอันที่จะกระทำหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับอนาคตของสังคมและผู้คนในวงกว้าง

ประการสุดท้าย กระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัต (dynamic) คือเป็นกระบวนการที่ไม่ยึดติดตายตัวกับข้อสรุปหรือการตัดสินใจอันเป็นผลจากกระบวนการปรึกษาหารือครั้งหนึ่งครั้งใดจนไม่อาจยอมรับการปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงใดๆ เลย การเปิดกว้างให้มีกระบวนการสานเสวนาอย่างต่อเนื่องเพื่อรับฟังความคิดเห็นใหม่ๆ ไม่ว่าความเห็นเหล่านั้นจะเป็นข้อวิพากษ์วิจารณ์ ข้อท้วงติงหรือข้อเสนอแนะถือเป็นคุณลักษณะสำคัญของแนวคิดในอันที่จะทำให้กระบวนการปรึกษาหารือนำไปสู่ข้อตกลงที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกันของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย

คุณลักษณะของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือทั้งสี่ประการ สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามที่มุ่งทำให้คำ

จำกัดความอย่างง่ายของประชาธิปไตยที่ว่า “คือการปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน” มีความหมายและปฏิบัติได้จริงมากยิ่งขึ้นผ่านการจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะที่เป็น “ของประชาชน” คือ เป็นกระบวนการที่สมาชิกในสังคมมาร่วมกันคิดร่วมกันหาทางออก ผ่านการร่วมกันพิจารณาทางเลือกต่างๆ เพื่อหาแนวทางที่เป็นผลประโยชน์ร่วมกันของสังคม “โดยประชาชน” ที่มีตระหนักถึงความสามารถทางการเมืองของตนเอง และมีความเชื่อมั่นว่าตัวเองมีศักยภาพในการเข้าถึงทรัพยากรทางการเมืองต่างๆ ได้เท่าเทียมกับประชาชนคนอื่นๆ และ “เพื่อประชาชน” คือ ผลที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะนั้น มุ่งตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชนโดยภาพรวม (Cohen, 1997: 68-69; Fishkin, 2009: 80-84) ด้วยเหตุนี้ การจัดกระบวนการตามหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือหรือการปรึกษาหารือสาธารณะ จึงมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากการจัดกระบวนการตามแนวคิดอื่นๆ ที่อาศัยหลักการและวิธีการใกล้เคียงกัน เช่น การเจรจาต่อรอง (negotiation) การสานเสวนา (dialogue) ประชาพิจารณ์ (public hearing) การลงประชามติ (referendum) เป็นต้น

ความแตกต่างระหว่างกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะกับกระบวนการตัดสินใจสาธารณะแบบอื่นๆ

ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมุ่งจัดกระบวนการที่นำเอาผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาร่วมสนทนาพูดคุย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับคนอื่นๆ ในสังคม จึงมีความแตกต่างจากการการเจรจาต่อรอง (negotiation) ซึ่งเป็นกระบวนการที่ให้คู่กรณีมาพูดคุยเพื่อหาข้อตกลงหรือยุติปัญหา (Mansbridge et al., 2010: 64) แตกต่างจากการสานเสวนา (dialogue) โดยทั่วไป² ที่จัดกระบวนการสร้างความเข้าใจ ปรับความสัมพันธ์ สร้างความเห็นอกเห็นใจซึ่งกันและกันภายในและระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่างๆ ซึ่งอาจดำเนินการในลักษณะที่ไม่ได้มุ่งให้เกิดข้อสรุปหรือข้อผูกมัดใดๆ จากการสนทนาพูดคุยก็ได้ (Escobar, 2011: 20-21) ทางออกหรือแนวทางที่ได้จากกระบวนการที่จัดขึ้นตามหลักการประชาธิปไตยแบบ

ปรึกษาหารือที่มุ่งทำให้เกิดผลผูกพันต่อผู้เกี่ยวข้องและเป็นที่ยอมรับของสังคมโดยรวม จึงมีความแตกต่างอย่างชัดเจนจากข้อตกลงที่ได้จากการเจรจาต่อรองซึ่งเป็นการตกลงยินยอมยุติปัญหาของคู่กรณี และยังมีความแตกต่างจากข้อตกลงของการสานเสวนาที่เกิดจากการกำหนดเนื้อหาที่ควรจะเป็นโดยกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเท่านั้น

นอกจากนี้ ถึงแม้ว่ากระบวนการที่จัดขึ้นตามหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะมุ่งให้ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมาร่วมกันตัดสินใจในทางสาธารณะ เช่นเดียวกับการทำประชาพิจารณ์ที่เน้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในเรื่องที่มีผลกระทบชีวิตของประชาชนทุกคน และการลงประชามติที่เป็นการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในระดับชุมชน จังหวัด ภาค หรือประเทศว่าจะเห็นด้วยหรือไม่กับประเด็นการเมืองการปกครอง กฎหมาย หรือนโยบายสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่ง (LeDuc, 2006: 2) แต่กระบวนการที่จัดขึ้นตามหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือนั้นจะให้ความสำคัญกับกระบวนการที่เกิดขึ้นก่อนที่ประชาชนหรือผู้เข้าร่วมกิจกรรมจะต้องตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งมากกว่า ทั้งในแง่ระยะเวลาที่ยาวนานกว่า การให้ข้อมูลที่เป็นต่อการตัดสินใจที่เป็นระบบ ลึกซึ้งและรอบด้านมากกว่า ดังนั้น ผลการตัดสินใจของประชาชนที่ได้จากกระบวนการที่จัดขึ้นตามหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจึงเป็นที่ยอมรับมากกว่า และทำให้ทุกฝ่ายได้รับประโยชน์ร่วมกันโดยไม่รู้สึกว่ามีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด “ได้” หรือ “เสีย” ผลประโยชน์ไปทั้งหมด

ประโยชน์ของการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้

นักวิชาการที่สนับสนุนการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้เชื่อว่าสังคมประชาธิปไตยในปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิกที่มีค่านิยมความเชื่อ และแนวปฏิบัติที่หลากหลาย เมื่อนำสมาชิกของสังคมการเมืองเหล่านี้เข้ามาสู่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ การให้เหตุผลต่อทางเลือกเชิงนโยบายต่างๆ ของสมาชิกแต่ละคนมักจะมีใช้เหตุผลที่วางอยู่บนผลประโยชน์และมุมมองของสมาชิกคนนั้นเองเท่านั้น แต่ มักจะมีเหตุผลที่วางอยู่บนผลประโยชน์และมุมมองของ

² อย่างไรก็ตาม การสนทนากลุ่มโดยอาศัยเทคนิคและวิธีการในลักษณะเดียวกับกระบวนการสานเสวนาถือเป็นส่วนประกอบสำคัญของกระบวนการที่จัดขึ้นตามหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแทบทุกรูปแบบ

สมาชิกคนอื่นๆ ประนีประนอมอยู่ด้วย (Valadez, 2010: 61) ภายใต้สภาวะอันเป็นธรรมชาติของการนำสมาชิกในสังคมเดียวกันมาพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันเช่นนี้เอง ทำให้กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะอาจก่อคุณประโยชน์ในขอบเขตที่กว้างขวาง ตั้งแต่การสร้าง ความเคารพนับถือซึ่งกันและกันระหว่างผู้เข้าร่วม กระบวนการ (Gutmann & Thompson, 1996; Schneiderhan & Khan, 2008) การได้แนวทางในการ แก้ไขปัญหาที่เกิดจากฉันทามติของผู้เข้าร่วมกระบวนการ (Dryzek & Niemeyer, 2006) ไปจนถึงการสร้าง ความสมดุลกันระหว่างความเชื่อหรือผลประโยชน์ของบุคคลกับ ผลลัพธ์ซึ่งเป็นผลประโยชน์ส่วนรวมที่ปฏิบัติใช้ได้จริงอย่าง มีคุณภาพ (Carcasson & Sprain, 2010; Gastil & Dillard, 1999) กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำแนวคิด ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้อาจ ก่อคุณประโยชน์ในหลายระดับตั้งแต่ประชาชนผู้เข้าร่วม กระบวนการ ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย ตลอดจน ประเด็นปัญหาหรือนโยบายสาธารณะที่นำเข้าสู่ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะ

ในส่วนของผู้เข้าร่วมกระบวนการ การ นำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้ จะช่วยเสริมสร้างให้พลเมืองและกระบวนการทางการเมืองมี ความเข้มแข็งขึ้นในอย่างน้อยที่สุด 4 ประการด้วยกัน (Gutmann & Thompson, 2004: 10-13) นั่นคือ ประการแรก ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือช่วยส่งเสริม ให้การตัดสินใจร่วมกันของผู้คนในสังคมการเมืองมี ความชอบธรรมมากขึ้นโดยเฉพาะในสถานการณ์ที่สังคม กำลังเผชิญกับปัญหาที่ไม่มีทางออกที่ชัดเจนและยากต่อ การหาคำตอบที่น่าพึงพอใจให้แก่คนทุกฝ่าย ด้วยเหตุที่ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นแนวคิดที่เชื่อในเรื่อง การโต้แย้งกันด้วยหลักเหตุผล และเหตุผลที่ชี้ให้เห็นถึงความ ร่วมมือที่เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากกว่ามุ่งเอาชนะ คะคานกัน การตัดสินใจร่วมกันผ่านกระบวนการ ปรึกษาหารือจึงเป็นกระบวนการที่พิจารณาทางเลือกและ ความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาอย่างรอบด้านผ่านการรับ ฟังเสียงสะท้อนของสมาชิกในสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม

ประการต่อมา ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ช่วยปลูกจิตวิญญาณสาธารณะ (public spirited perspectives) ของผู้คนในสังคมโดยการกระตุ้นให้มีการถกเถียงพูดคุย เกี่ยวกับประเด็นสาธารณะต่างๆ อย่างกว้างขวาง ทำให้

ประชาชนเริ่มหันมาพิจารณาเกี่ยวกับผลประโยชน์ของ สังคมโดยส่วนรวมมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การพูดคุย เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะเพียงอย่างเดียวมิได้ทำให้ พลเมืองมีสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมเพิ่มมากขึ้นในทุก กรณี การออกแบบกระบวนการปรึกษาหารือที่เหมาะสมจึง มีความสำคัญอย่างมาก โดยในทัศนะของ กัตแมนและธอมป์สันกระบวนการปรึกษาหารือที่ดีนั้น จะต้องเป็นกระบวนการที่ (1) ให้ความสำคัญกับเรื่อง ผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ส่วนตัว (หรือ เฉพาะกลุ่ม) (2) รวมเอาผู้คนที่มีความแตกต่างหลากหลาย จากทุกกลุ่มในสังคมมาพูดคุยกัน และ (3) มุ่งรักษาความดี งามในสังคมมากกว่าอำนาจต่อรองทางการเมือง

ประการที่สาม ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ช่วยส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจที่ทุกฝ่ายเคารพในความ คิดเห็นของกันและกัน กล่าวคือ ถึงแม้ว่าการทำให้คนที่มี ค่านิยมหรือความเชื่อ (โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ ความถูกต้องทางศีลธรรม) ที่แตกต่างกันสามารถตกลงกันได้ เป็นเรื่องยาก แต่การได้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น กับผู้อื่นด้วยเหตุและผลในฐานะพลเมืองที่มีจิตเป็น สาธารณะผ่านกระบวนการปรึกษาหารือจะช่วยให้ผู้เข้าร่วม กระบวนการทั้งในส่วนที่เป็นประชาชนทั่วไปและเจ้าหน้าที่ รัฐมีโอกาสรับรู้และเข้าใจถึงแง่มุมที่ดีของข้อมูล ความ คิดเห็น หรือความรู้สึกของผู้อื่นซึ่งแตกต่างไปจากของ ตัวเอง การเรียนรู้ที่จะเปิดใจ (อดทน) รับฟังความคิดเห็นที่ แตกต่างและแบ่งปันความรู้สึกกับคนอื่นนี้เองที่กัตแมน และธอมป์สันเชื่อว่าจะนำไปสู่ข้อตกลงหรือการตัดสินใจที่ เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายได้ในที่สุด

ประการสุดท้าย ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ช่วยแก้ไขข้อผิดพลาดในอดีตที่เกิดขึ้นจากการตัดสินใจ หรือการดำเนินนโยบายสาธารณะได้ เนื่องจาก ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือเป็นแนวคิดที่มองการ กำหนดนโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่เป็นพลวัตร การเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องถึงผลจากการนำข้อตกลง หรือการตัดสินใจร่วมกันไปสู่การปฏิบัติภายใต้กระบวนการ ที่เอาผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นตัวตั้งและให้ความสำคัญกับ การเคารพซึ่งกันและกันจะช่วยให้คนในสังคมมีโอกาส มองเห็นข้อผิดพลาดต่างๆ ได้ง่ายขึ้นและเข้าร่วมแก้ไข ข้อผิดพลาดเหล่านั้นด้วยความเต็มใจ

ในส่วนของผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย การนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไป

ประยุกต์ใช้ถือเป็นโอกาสอันดีสำหรับผู้มีหน้าที่ในกระบวนการนโยบายสาธารณะจะได้ทบทวนเกี่ยวกับบทบาทและแนวทางการทำงานที่ผ่านมา เพื่อแสวงหาแนวทางใหม่ที่ดีกว่า (Carcasson & Sprain, 2010: 4) เมื่อนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปสู่การปฏิบัติ ผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายมีโอกาสในการเรียนรู้และทดลองเครื่องมือใหม่ๆ ที่สามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมที่นับวันมีแต่จะซับซ้อนยิ่งขึ้น และสามารถตอบสนองต่อความต้องการอันหลากหลายของประชาชนได้อย่างเหมาะสมทันการณ์ (Robert, 2004: 324; Warren, 1996: 241-270) เนื่องจากแนวนโยบายที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะเป็นแนวทางที่ไม่ก่อให้เกิดความแตกแยกทางความคิดและเป็นมิตรกับความคิดเห็นของฝ่ายตรงข้าม เป็นแนวทางที่วางบนหลักเหตุผลมากกว่าความเห็นของใครคนใดคนหนึ่ง และเป็นการตัดสินใจร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผู้นโยบายมีข้อมูลเชิงลึกว่าประชาชนมีความวิตกกังวลเรื่องใดบ้าง และต้องการให้มีการดำเนินการเพื่อจัดการกับความวิตกกังวลเหล่านั้นอย่างไร ซึ่งการเลือกตั้ง (ประชาธิปไตยแบบตัวแทน) ไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจึงเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลสำหรับผู้กำหนดนโยบายในการปรึกษาหารือโดยตรงกับประชาชนเกี่ยวกับแนวทางการแก้ไขปัญหาและการออกแบบนโยบายสาธารณะที่เหมาะสม (Fishkin, 2009: 13-15)

การนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาประยุกต์ใช้นอกจากจะมีคุณประโยชน์ต่อประชาชนผู้เข้าร่วมกระบวนการและผู้รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายแล้ว ยังมีส่วนสำคัญในการทำให้ประเด็นปัญหาหรือนโยบายสาธารณะที่นำเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะนั้นมีความชอบธรรม และสามารถข้อจำกัดที่กระบวนการพัฒนานโยบายสาธารณะแบบเดิมๆ ไม่สามารถทำได้ด้วย (Carcasson & Sprain, 2010: 4) กล่าวคือ ประการแรก เนื่องจากประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมีแนวคิดพื้นฐานที่เชื่อว่าการตัดสินใจทางการเมืองที่ดีที่สุด คือ การการตัดสินใจที่กระทำผ่านกระบวนการที่รวบรวมเอาผลประโยชน์และมุมมองของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมาพิจารณาอย่างครบถ้วน กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจึงเป็นกระบวนการสร้างความชอบธรรมและการยอมรับให้แก่นโยบาย

สาธารณะซึ่งเป็นผลผลิตสำคัญของกระบวนการดังกล่าวได้ดีกว่าวิธีการตัดสินใจสาธารณะแบบอื่นๆ เช่น การเลือกตั้ง การต่อสู้แข่งขันผ่านการเมืองเรื่องผลประโยชน์ การชุมนุมเรียกร้อง ฯลฯ ประการที่สอง กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะสามารถก่อให้เกิดแนวทางการแก้ไขปัญหาและนโยบายสาธารณะที่พึงปรารถนาของสังคม เนื่องจากเป็นแนวทางหรือแนวนโยบายที่ได้จากการนำเอาตัวแทนของประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาร่วมกันพิจารณาโต้รองข้อเท็จจริงและคุณประโยชน์ของทางเลือกสาธารณะที่นำเสนอผ่านมุมมองที่หลากหลาย รับฟังซึ่งกันและกันเพื่อพินิจพิเคราะห์เกี่ยวกับทางเลือกต่างๆ ทั้งข้อดี ข้อจำกัด และความเป็นไปได้ก่อนที่จะตัดสินใจเลือกแนวทางใดแนวทางหนึ่งโดยความเห็นพ้องต้องกันบนเหตุผลที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง พร้อมไปกับการมีข้อสรุปเกี่ยวกับสิ่งที่ต้องร่วมกันดำเนินการเพื่อบรรลุผลตามแนวทางที่ได้ตัดสินใจเลือกนั้น

ข้อจำกัดของการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปประยุกต์ใช้

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่มีต่อประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่สำคัญมักพุ่งเป้าไปที่ความเป็นอุดมคติของแนวคิดดังกล่าว ส่งผลให้การจัดกระบวนการปรึกษาหารือมักถูกตั้งคำถามทั้งในเชิงหลักการและวิธีการ ในเชิงหลักการ ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ ถูกตั้งคำถามถึงสิ่งที่แนวคิดคาดหวังจากการจัดกระบวนการ โดยเฉพาะผลลัพธ์ในลักษณะที่เป็นทางออกหรือแนวทางเชิงนโยบายที่เกิดจากความเห็นพ้องต้องกันของผู้เข้าร่วมกระบวนการ เนื่องจากกระบวนการที่อาศัยหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ มิได้นำไปสู่ข้อสรุปที่เป็นความเห็นพ้องต้องกันเสมอไปในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีองค์ประกอบด้านขนาดของตัวแทนผู้เข้าร่วมกระบวนการจำนวนมาก ถึงแม้ว่ากระบวนการปรึกษาหารือที่มีคุณภาพจะช่วยเปลี่ยนมุมมองของประชาชนต่อประเด็นปัญหาได้จริง และมีส่วนอย่างมากต่อกระบวนการเรียนรู้ของผู้เข้าร่วมกระบวนการในการที่จะได้เข้าใจถึงความคิด ความเชื่อ และความต้องการของประชาชนอื่นๆ ที่แตกต่างไปจากตัวเองก็ตาม แต่การเปลี่ยนมุมมองและความเข้าใจดังกล่าวก็มิได้นำไปสู่การเห็นพ้องต้องกันอย่างสมบูรณ์ ในขณะที่ความไม่เห็นพ้องต้องกันยังคงปรากฏให้เห็นอยู่ตลอดระยะเวลาที่มีการสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกัน

ทำให้กลุ่มไม่อาจตัดสินใจได้เองโดยไม่มีวิธีการอื่นๆ มาช่วยในการตัดสินใจ เช่น การออกเสียง (พัชรีย์ สิริโรส, ม.ป.ป.: 11-12) หรือที่บางกระบวนการเสียงไปใช้คำอื่นๆ เช่น การออกความเห็นโดยใช้จุดประชาธิปไตย (democracy dot) ซึ่งอาศัยหลักการเสียงข้างมากมากกว่าความเห็นพ้องต้องกันตามอุดมคติของการจัดกระบวนการปรึกษาหารือ เป็นต้น

นอกจากข้อจำกัดอันเกิดจากขนาดที่มากเกินไปของผู้เข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือดังที่กล่าวมาแล้ว ขนาดของผู้เข้าร่วมที่น้อยเกินไปก็อาจทำให้กระบวนการปรึกษาหารือถูกตั้งคำถามได้ด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะคำถามต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากกระบวนการว่ามีความชอบธรรมเพียงพอหรือไม่ที่ผู้กำหนดนโยบายจะนำไปปฏิบัติตาม เนื่องจากจำนวนผู้ที่เข้าร่วมในกระบวนการปรึกษาหารือมีน้อยกว่าจำนวนผู้ออกไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และตัวแทนผู้เข้าร่วมกระบวนการดังกล่าวเป็นตัวแทนที่ชอบธรรมของใคร (Sanders, 1997: 347) หลักการที่เชื่อว่าผลผลิตจากการจัดกระบวนการตามแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือจะเป็นการตัดสินใจสาธารณะที่เป็นข้อผูกมัดให้เกิดการปฏิบัติตาม หรืออย่างน้อยที่สุดคือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของตัวแทนการใช้อำนาจรัฐจึงอาจไม่เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ

ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งของการนำหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือมาประยุกต์ใช้คือความไม่คุ้มค่า ภายใต้โลกปัจจุบันที่กลไกภาครัฐมีขนาดใหญ่และมีโครงสร้างที่ซับซ้อน รูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่จึงมีขอบเขตการทำงานที่กว้างขวางเกินกว่าจะมาสืบสนทนกระบวนการที่อาศัยการสนทนาพูดคุยที่ผู้คนมากมายหลายตาต้องมาประชุมร่วมกันได้ในทุกๆ ประเด็นปัญหา (Fishkin, 1991; Stivers, 1990) การจัดกระบวนการปรึกษาหารือจึงเป็นรูปแบบการทำงานที่มีค่าใช้จ่ายสูง ต้องใช้เวลา และมีความยุ่งยากในการที่จะทำให้ทุกคนเข้ามาเกี่ยวข้องกับกรดำเนินกิจการภาครัฐในขณะที่หน่วยงานภาครัฐเองก็ยังคงมีภาระหน้าที่ที่ต้องทำในกระบวนการดังกล่าวด้วย (Robert, 2004: 325) การจัดกระบวนการปรึกษาหารือจึงมักถูกมองว่าเป็นภาระที่เพิ่มขึ้นมากกว่าเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้กำหนดนโยบาย

ในแง่วิธีการ การจัดกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะมักถูกตั้งคำถาม เช่น ทำอย่างไรให้คนสองฝ่ายที่มีความคิดเห็นที่ส่งผลให้แตกต่างกันอย่างสุดขั้วสามารถมา

นั่งพูดคุยกันได้ด้วยเหตุและผล ทำอย่างไรที่จะทำให้คนที่มีความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมสามารถมาพูดคุยถกเถียงกันได้โดยที่ไม่มีใครรู้สึกว่าเขาเองมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สูงหรือด้อยกว่าคนอื่น ทำอย่างไรให้คนที่พูดน้อยโดยธรรมชาติสามารถร่วมแสดงความคิดเห็นในกระบวนการปรึกษาหารือได้โดยไม่ถูกครอบงำทางความคิดโดยคนอื่นที่อาจจะช่างพูดมากกว่าหรือมีวาทีลปี้ในการชักจูงผู้คนได้มากกว่า และทำอย่างไรให้ตัวแทนการใช้อำนาจรัฐเคารพในข้อตกลงร่วมกันอันเป็นผลผลิตจากกระบวนการปรึกษาหารือ และนำข้อตกลงเหล่านั้นไปปฏิบัติให้เกิดผลสมตามเจตนารมณ์ของผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้อย่างแท้จริง (Sanders, 1997; Simon, 1999; Young, 2001)

อย่างไรก็ตาม คำถามเหล่านี้ล้วนน่าสนใจแต่เกือบทั้งหมดเป็นความห่วงกังวลต่อวิธีการมากกว่าหลักการ จึงไม่ใช่เรื่องยากที่ผู้ต้องการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปใช้จะอาศัยเทคนิคการสร้างการมีส่วนร่วมและเทคโนโลยีต่างๆ เช่น การใช้บัตรคำ การใช้คอมพิวเตอร์บันทึกข้อมูล ฯลฯ มาประยุกต์ใช้ในกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อลดช่องว่างในเรื่องทักษะทางการสื่อสารของผู้เข้าร่วม และทำให้กระบวนการประชาเสวนาหาทางออกกลายเป็นพื้นที่ที่ทุกเสียงได้รับการรับฟังอย่างเสมอภาค

รูปแบบต่างๆ ของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ

ในปัจจุบัน มีการจัดเวทีถกแถลงและกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจำนวนมาก เกิดขึ้นทั่วโลกโดยการจัดขององค์กรหลากหลายระดับตั้งแต่องค์กรภาคประชาสังคมไปจนถึงหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในรูปแบบที่ผู้เข้าร่วมการไต่ตรองสาธารณะมาพบหน้าคำตากัน (face-to-face) และผ่านระบบออนไลน์ (online) บทความนี้จะนำเสนอรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ 3 รูปแบบ เพื่อแสดงตัวอย่างรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่มีขนาดของผู้เข้าร่วมกระบวนการแตกต่างกัน 3 ขนาด ดังนี้

1) กระบวนการลูกขุนพลเมือง (Citizens Jury) เป็นตัวอย่างรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบกลุ่มขนาดเล็ก (กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมประมาณ 12-24 คน)

2) สภาพลเมือง (Citizens Assemblies) เป็นตัวอย่างรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบกลุ่มขนาดกลาง (กำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมไม่เกินหลักร้อย) และ

3) การประชุมเมือง (Town Meeting) เป็นตัวอย่างรูปแบบกระบวนการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือแบบกลุ่มขนาดใหญ่ (รองรับผู้เข้าร่วมได้หลายพันคน)

1) กระบวนการลูกขุนพลเมือง (Citizens Jury)

กระบวนการลูกขุนพลเมืองเป็นเทคนิคที่ใช้ในสหรัฐอเมริกา มาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1970s พัฒนาขึ้นโดย Ned Crosby ที่พยายามนำวิธีการนี้ไปใช้อย่างแพร่หลายในด้านการเกษตร การจัดการทรัพยากรน้ำ และนโยบายสวัสดิการในระดับมลรัฐ และนโยบายการปฏิรูประบบสาธารณสุขในระดับชาติ การจัดสรรงบประมาณของประเทศ ถือเป็นกระบวนการที่อาศัยแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่ได้รับความนิยมมากกระบวนการหนึ่ง (Smith & Corinne, 2000) การจัดกระบวนการลูกขุนพลเมือง จะมีการคัดเลือกผู้เข้าร่วมจำนวน 12-24 คน ที่จะมีบทบาทเป็นคณะลูกขุน (juries) และมีระยะเวลาในการทำงานหลายวัน สำหรับการพิจารณาแต่ละกรณี จะมีหลักเกณฑ์ต่างๆ เช่น ผู้ที่ถูกคัดเลือกเป็นลูกขุน จะเป็นตัวแทนระดับย่อยของชุมชน (microcosm of the community) ได้แก่ จากหมู่บ้าน เมืองและประเทศ โดยเป็นตัวแทนของอายุ เพศ การศึกษา ถิ่นที่อยู่อาศัย คณะลูกขุนจะนั่งฟังการให้การของพยานฝ่ายต่างๆ ที่มาให้การ เช่น หน่วยงานเจ้าของโครงการ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการ ผู้เชี่ยวชาญที่จะให้มุมมองทางเทคนิควิชาการ เป็นต้น วัตถุประสงค์ในการจัดคณะลูกขุนพลเมืองก็เพื่อต้องการสร้างความสมดุล ทั้งในด้านผู้เข้าร่วมเป็นคณะลูกขุน พยาน การใช้เวลาให้ปากคำของแต่ละฝ่าย เป็นต้น หลังจากรับฟังคำให้การอย่างทั่วถึงแล้ว จะมีการอภิปรายโดยใช้เหตุผลและมีการตัดสินใจร่วมกันในหมู่คณะลูกขุนเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะต่อประเด็นปัญหาที่ได้รับมอบหมายนั้น (Crosby & Nethercut, 2005) คณะลูกขุนพลเมืองจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นหลักการของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือที่เชื่อว่าพลเมืองธรรมดาๆ ที่มาจากการสุ่มเลือก สามารถใช้เหตุผลในการตัดสินใจอย่างเสมอภาคเท่าเทียมผ่านการได้รับข้อมูลที่เพียงพอและรอบด้าน

กระบวนการลูกขุนพลเมือง เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งมีประสิทธิภาพในการจะนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอทางออกให้กับประเด็นปัญหาสาธารณะโดยผ่านกระบวนการรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นอย่างละเอียดรอบด้านและมีการพิจารณาหารือร่วมกันอย่างรอบคอบ คุณลักษณะพิเศษของกระบวนการลูกขุนพลเมือง คือการใช้เทคนิคทางสถิติในการสุ่มเลือกคณะลูกขุนจากกลุ่มประชากรทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะนำเข้าสู่การพิจารณา ด้วยวิธีการคัดเลือกอย่างเป็นระบบตามหลักความน่าจะเป็นทางสถิติ คณะลูกขุนจึงมีความเป็นตัวแทนของสาธารณะในภาพกว้างได้เป็นอย่างดี นอกจากนี้ การจัดให้มีผู้ให้ข้อมูลแก่ลูกขุนที่เรียกว่าพยานเข้ามาช่วยฉายภาพและแสดงทัศนะมุมมองที่หลากหลายแก่ลูกขุน มีการวางพยานอย่างถ่วงดุลน้ำหนักกัน ให้พยานเป็นตัวแทนของข้อมูลและความคิดเห็นที่รอบด้าน เปิดโอกาสให้ลูกขุนซักถาม และพูดคุยกับพยานได้อย่างเต็มที่ทำให้ลูกขุนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจได้อย่างลึกซึ้ง ยิ่งไปกว่านั้น ตลอดทั้งกระบวนการ คณะลูกขุนพลเมืองยังมีโอกาสได้ร่วมกันไตร่ตรองผ่านรูปแบบการสนทนา พูดคุย และปรึกษาหารือหลากหลายรูปแบบ เพื่อให้ลูกขุนมีเวลามากพอสำหรับการพิจารณาข้อมูลที่ได้รับ ตลอดจนทุกๆ ความเห็นของลูกขุนแต่ละคนอย่างละเอียดถี่ถ้วน

องค์ประกอบและโครงสร้างหลักในการทำงานสำหรับการจัดกระบวนการลูกขุนพลเมืองโดยทั่วไปนั้น ประกอบด้วย (The Jefferson Center, 2004: 5-9)

(1) คณะกรรมการที่ปรึกษา (advisory committee) จำนวน 4-10 คน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ในประเด็นที่ต้องการให้มีการไตร่ตรองร่วมกัน เป็นตัวแทนมุมมองและความคิดที่หลากหลาย และสามารถเข้ามาช่วยให้แง่คิดและแจกแจงรายละเอียดสำคัญๆ เกี่ยวกับประเด็นได้ โดยในกระบวนการ คณะกรรมการที่ปรึกษาจะทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาในเรื่องที่เกี่ยวกับการตั้งประเด็น กำหนดวาระ และการคัดเลือกพยาน

(2) การคัดเลือกคณะลูกขุน (jury selection) คณะลูกขุนพลเมืองมาจากการคัดเลือกโดยการสุ่มตัวอย่างจากประชากรกลุ่มต่างๆ เพื่อให้คณะลูกขุนเป็นตัวแทนของประชาชนในประเด็นที่ต้องการให้มีการไตร่ตรองร่วมกัน โดยภาพรวมได้อย่างแท้จริง โดยในการสุ่มตัวอย่างนั้น มักจะคำนึงถึงตัวแปรพื้นฐานทางประชากรศาสตร์ 5 ตัว

แปร ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ชาติพันธุ์ และที่อยู่อาศัยตามภูมิศาสตร์ และตัวแปรเชิงทัศนคติ/ประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะนำเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารืออีก 1 ตัวแปร (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นตัวแปรที่ได้จากคำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษา) เช่น ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบเพื่อดูแลผู้สูงอายุ การมีหรือไม่มีประสบการณ์ในการดูแลผู้สูงอายุ รวมถึงการมีหรือไม่มีผู้สูงอายุอาศัยอยู่ร่วมกันในบ้าน อาจทำให้คนมีทัศนคติหรือโลกทัศน์ต่อการดูแลผู้สูงอายุที่แตกต่างกันออกไป ในการสุ่มตัวอย่างเพื่อคัดเลือกคณะลูกขุนจึงอาจนำตัวแปรดังกล่าวมาพิจารณาพร้อมกับตัวแปรพื้นฐานทางประชากรศาสตร์อื่นๆ ด้วย

(3) *การคัดเลือกพยาน (witness selection)* ประกอบไปด้วยผู้ให้ข้อมูลที่เป็กลาง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและผู้ขับเคลื่อนผลักดันประเด็นสาธารณะที่เกี่ยวข้องจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งได้รับการเลือกสรรอย่างระมัดระวังเพื่อนำเสนอภาพของประเด็นที่มีความสมบูรณ์และถ่วงดุลกัน โดยบทบาทหลักของพยานในกระบวนการลูกขุนพลเมืองคือการอธิบายจุดยืนของตนเอง ดังนั้น คณะทำงานจะต้องมั่นใจว่าคณะลูกขุนจะได้รับฟังพยานจากหลากหลายกลุ่มและเป็นตัวแทนของมุมมองที่แตกต่างกันในประเด็นปัญหาที่นำมาพิจารณา

(4) *หน้าที่ความรับผิดชอบ (charge)* เป็นสิ่งที่คณะลูกขุนพลเมืองได้รับมอบหมาย ซึ่งมักจะอยู่ในรูปของคำถามหรือชุดของคำถามที่ลูกขุนจะต้องพิจารณาและตอบ หน้าที่ความรับผิดชอบจะเป็นตัวกำหนดขอบเขตของการทำงาน กระบวนการ และเป็นตัวช่วยชี้แนะแนวทางในการทำงานของลูกขุนและการให้การของพยาน หน้าที่ความรับผิดชอบจึงเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญต่อการดำเนินกระบวนการให้เป็นไปอย่างราบรื่น ในลักษณะที่จะช่วยให้ลูกขุนมีกรอบในการพิจารณาประเด็นปัญหาและสามารถพัฒนาข้อเสนอแนะได้อย่างเหมาะสม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการเอาใจใส่ในการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไม่ให้กว้างหรือแคบจนเกินไป

(5) *ขั้นตอนการรับฟัง (hearings)* คณะทำงาน (project staff) จะวางวาระ (agenda) ของการรับฟังอย่างรอบคอบ ซึ่งรวมถึงการวางลำดับของพยาน ช่วงเวลาของ

การพิจารณาไตร่ตรอง ช่วงพักรับประทานอาหารและช่วงพักผ่อน เป็นต้น ซึ่งโดยทั่วไป กระบวนการลูกขุนพลเมืองมักจัดให้มีขั้นตอนการรับฟัง เป็นระยะเวลา 5 วัน ต่อเนื่องกัน คณะทำงานต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะต้องทำอะไรบ้างในแต่ละวัน

(6) *ข้อเสนอแนะ (recommendation)* ในตอนปลายของวันสุดท้ายของการจัดกระบวนการรับฟัง คณะลูกขุนพลเมืองจะออกรายงานขั้นต้นที่มีเนื้อหาประกอบด้วยข้อค้นพบและข้อเสนอแนะที่เปิดเผยมต่อสาธารณะได้ โดยคณะลูกขุนจะส่งตัวแทนออกมานำเสนอข้อเสนอแนะต่อที่ประชุมซึ่งมีผู้เข้าร่วมตั้งแต่ผู้ให้การสนับสนุนโครงการประชาชนที่สนใจ ไปจนถึงสื่อมวลชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลังจากนั้นภายใน 3 สัปดาห์ รายงานฉบับสมบูรณ์ (final report) ซึ่งมีข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับโครงการ และข้อเสนอแนะของคณะลูกขุนในประเด็นที่พิจารณา ที่มีการกลั่นกรองในเชิงเนื้อหาและภาษา รวมทั้งได้รับการรับรองจากคณะลูกขุน จะถูกนำเผยแพร่ต่อสาธารณชนทั่วไป

(7) *การประเมินผลกระทบของการ (evaluation)* ลูกขุนพลเมืองจะเป็นผู้ประเมินกระบวนการและการทำงานส่วนต่างๆ รวมไปถึงคณะทำงาน โดยสิ่งสำคัญที่สุดที่กระบวนการต้องการเสียงสะท้อนจากลูกขุนแต่ละคน คือความรู้สึกต่อกระบวนการ โดยเฉพาะความรู้สึกว่ากระบวนการมีอคติแอบแฝงอยู่หรือไม่ ผลของการประเมินและความคิดเห็นของลูกขุนแต่ละคนจะถูกบรรจุเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของรายงานฉบับสมบูรณ์ด้วย

ปัจจุบันการใช้คณะลูกขุนพลเมืองแพร่หลายอยู่ในหลายประเทศ ตั้งแต่อังกฤษ สวีเดน เอสโตเนีย เนเธอร์แลนด์ แคนาดา สหรัฐอเมริกา บางเมืองในอินเดีย ออสเตรเลีย บราซิล นิวซีแลนด์ เกาหลีใต้ ครอบคลุมขอบเขตตั้งแต่เมืองเล็กๆ ไปจนถึงปัญหาระหว่างประเทศ ทางการเมืองการจัดการลุ่มน้ำในสวีเดน เอสโตเนีย และเนเธอร์แลนด์

2) สภาพลเมือง (Citizens Assemblies)

สภาพลเมืองพัฒนาขึ้นโดยพรรคเสรี (Liberal Party) ของมลรัฐบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดา³ เพื่อใช้ในกระบวนการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง โดยการนำตัวแทนประชาชนที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างตามหลักความน่าจะเป็น

³ รายละเอียดเกี่ยวกับสภาพลเมืองของมลรัฐบริติชโคลัมเบีย และรายงานผลการดำเนินการสามารถดูเพิ่มเติมได้ในรายงานฉบับสมบูรณ์ของ British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform (2004) และทางเว็บไซต์ www.citizensassembly.bc.ca/public

(random sampling) ประกอบด้วยผู้ชาย 1 คน ผู้หญิง 1 คน จากทุกเขตเลือกตั้งภายในมลรัฐ ซึ่งในกรณีการปฏิรูประบบเลือกตั้งของมลรัฐบริติชโคลัมเบียมีผู้ได้รับการสุ่มเลือกมาทั้งสิ้น 161 คน (รวมโควตาที่จัดสรรให้กับตัวแทนประชาชนที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง 2 ที่นั่ง และประธานสภาอีก 1 คน)

กระบวนการคัดเลือกสมาชิกสภาพลเมืองมีขั้นตอน ดังนี้

(1) การสุ่มตัวอย่างแบบช่วงชั้นโดยใช้อายุเป็นเกณฑ์กำหนด (age stratified) จากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขต และเชิญประชาชนที่ได้รับการสุ่มเลือกเข้าร่วมประชุมซึ่งจัดขึ้นในเขตเลือกตั้งนั้นๆ

(2) ในการประชุม คณะทำงานที่รับผิดชอบการจัดกระบวนการสภาพลเมืองจะทำการชี้แจงวัตถุประสงค์ รูปแบบ วิธีการ และข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับสภาพลเมือง โดยเน้นย้ำให้ผู้ได้รับการสุ่มเลือกทราบว่า สมาชิกสภาพลเมืองต้องเข้าร่วมกิจกรรมและปฏิบัติหน้าที่ในช่วงวันหยุดสุดสัปดาห์เป็นเวลา 12 สัปดาห์ โดยการประชุมและกิจกรรมต่างๆ จะจัดขึ้นที่เมืองแวนคูเวอร์

(3) เมื่อประชาชนที่ได้รับการเชิญได้รับทราบถึงกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ อย่างครบถ้วนแล้ว รายชื่อของประชาชนที่สมัครใจเข้าร่วมเป็นสมาชิกสภาพลเมืองจะถูกใส่ลงในหมวก จากนั้นจะมีการจับชื่อผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาพลเมืองของเขตเลือกตั้งนั้นๆ ขึ้นมาเป็นชาย 1 คน และหญิง 1 คน

(4) กระบวนการตั้งแต่ข้อ 1-3 จะถูกดำเนินการในรูปแบบเดียวกันในทุกเขตเลือกตั้งจนครบทั้ง 79 เขต

กระบวนการสุ่มเลือกสมาชิกสภาพลเมืองหลายขั้นตอนที่กล่าวมา ทำให้มั่นใจได้ว่าสภาพลเมืองที่จัดตั้งขึ้นประกอบด้วยสัดส่วนสมาชิกที่มีการกระจายไปตามช่วงอายุ และอาชีพซึ่งเป็นภาพจำลององค์ประกอบของประชาชนในมลรัฐได้ในระดับหนึ่ง นอกจากนี้ การกำหนดให้มีตัวแทนผู้ชาย 1 คน ผู้หญิง 1 คน เท่ากันในแต่ละเขต สะท้อนถึงการคำนึงถึงความเสมอภาคกันของหญิง-ชายได้เป็นอย่างดี ยิ่งไปกว่านั้น ขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนที่ได้รับการสุ่มเลือกแสดงเจตจำนงของตนเองด้วยความสมัครใจเข้าร่วมกระบวนการที่ต้องใช้เวลาตลอดทั้งปีทั้งการเข้าร่วมศึกษาเรียนรู้ พิจารณาไตร่ตรอง และตัดสินใจในช่วงสุดสัปดาห์ถึง 12 ครั้ง และการเข้าร่วมเวทีรับฟังความคิดเห็นประชาชนอีกหลายครั้ง แสดงให้เห็นว่าสมาชิกสภาพลเมือง

ทุกคนที่ได้รับเลือกจากกระบวนการมีความยินดีและเต็มใจในการทำหน้าที่และปฏิบัติภารกิจอันหนักหนานี้

กระบวนการของสภาพลเมืองมีการแบ่งการดำเนินการเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 การเรียนรู้ (learning) เป็นช่วงที่ประชาชนที่ได้จากการสุ่มตัวอย่างเข้ามาเป็นสมาชิกสภาพลเมือง เข้าสู่กระบวนการแลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ระยะที่ 2 การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน (public hearing) เป็นช่วงที่สมาชิกสภาพลเมืองจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับปัญหาต่างๆ ในบริบทของแต่ละท้องถิ่นผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในพื้นที่

ระยะที่ 3 การปรึกษาหารือ (deliberation) เป็นช่วงเวลาที่สมาชิกสภาพลเมืองมาร่วมพูดคุยเพื่อสังเคราะห์สิ่งที่สมาชิกได้เรียนรู้จากระยะที่ 1 และ 2 และจัดทำข้อเสนอแนะต่อสาธารณะ เพื่อนำไปสู่การลงคะแนนเสียงต่อไป

ในกรณีสภาพลเมืองเพื่อการปฏิรูประบบการเลือกตั้งของมลรัฐบริติชโคลัมเบีย ประเทศแคนาดาเมื่อ ค.ศ.2004 การดำเนินการระยะที่ 1 เกิดขึ้นในช่วง 3 เดือนแรก โดยสมาชิกสภาพลเมืองเข้าสู่กระบวนการเรียนรู้ในเรื่องระบบการเลือกตั้งและกระบวนการทางการเมืองการปกครองในช่วงสุดสัปดาห์ รวม 6 ครั้ง จากนั้นในช่วง 6 เดือนต่อมา สมาชิกสภาพลเมืองแต่ละคนได้ไปเข้าร่วมเวทีสาธารณะซึ่งจัดขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ทั่วทั้งมลรัฐ เพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เข้าร่วมเวทีและนำข้อเสนอที่ประชาชนส่งให้แก่สภาพลเมืองมาพิจารณา ในช่วงสามเดือนสุดท้ายของปี สมาชิกสภาพลเมืองใช้เวลามาร่วมกระบวนการปรึกษาหารือในช่วงสุดสัปดาห์ อีก 6 ครั้ง เพื่อตัดสินใจว่ามลรัฐบริติชโคลัมเบียต้องการระบบการเลือกตั้งใหม่หรือไม่ และถ้าระบบการเลือกตั้งใหม่เป็นสิ่งจำเป็น ระบบใดที่มีความเหมาะสมและสมควรนำมาใช้

การจัดกระบวนการในรูปแบบสภาพลเมืองอาจถูกวิจารณ์โดยเฉพาะในเรื่องความรู้ความสามารถของสมาชิกสภาพลเมืองที่เกือบทั้งหมดเป็นประชาชนธรรมดาที่อาจจะไม่มีความรู้ในเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้เรียนรู้ รับฟัง และตัดสินใจมากนัก ดังเช่นกรณีของมลรัฐบริติชโคลัมเบียที่เป็นการศึกษาเรื่องระบบการเลือกตั้งที่เหมาะสม ซึ่งเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและต้องการความรู้ทาง

วิชาการค่อนข้างมาก ในช่วงแรกของการดำเนินการ สภาพพลเมืองของมลรัฐบริติชโคลัมเบียถูกตั้งคำถามจากสื่อมวลชนเกี่ยวกับความสามารถของสมาชิกในการเรียนรู้ และทำความเข้าใจกับความซับซ้อนของระบบการเลือกตั้ง และผลลัพธ์ของการนำระบบการเลือกตั้งแต่ละระบบมาใช้ อย่างไรก็ตาม เมื่อกระบวนการต่างๆ ของสภาพพลเมืองขับเคลื่อนไป เสี่ยงวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนค่อยๆ เปลี่ยนไปในทางชื่นชมและประทับใจกับประเด็นสาระที่สภาพพลเมืองหยิบยกขึ้นมาอภิปราย ทำให้ความเชื่อถือศรัทธาในความสามารถของประชาชนธรรมดาๆ ที่เข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาพพลเมืองค่อยๆ เพิ่มขึ้นตามลำดับ สะท้อนให้เห็นว่าทัศนคติเชิงบวกที่สาธารณะมีต่อสมาชิก และกระบวนการของสภาพพลเมืองเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่งในการชี้วัดความสำเร็จของสภาพพลเมือง

ประสบการณ์การนำกระบวนการสภาพพลเมืองไปใช้เริ่มปรากฏเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ในพื้นที่อื่นๆ ของประเทศ แคนาดาเช่น โตรอนโต และทั่วโลก เช่น เนเธอร์แลนด์

3) การประชุมเมือง (Town Meeting)

การประชุมเมืองในฐานะรูปแบบหนึ่งของกระบวนการไตร่ตรองร่วมกันสาธารณะในที่นี้มีความหมายเฉพาะ ครอบคลุมกระบวนการที่มีชื่อว่า 21st Century Town Meeting⁴ ซึ่งพัฒนาขึ้นโดย AmericSpeaks Center ให้เป็นรูปแบบที่เป็นการนำประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่มีความหลากหลายทางประชากร และเป็นตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มตามสภาพปัญหาจำนวนมากตั้งแต่หลายร้อยคนจนถึงประมาณ 5,000 คนเข้าร่วมอภิปรายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและพิจารณาหาทางออกในการประชุมกลุ่มย่อย ซึ่งโดยทั่วไปจะใช้เวลา 1 วันเต็ม โดยในการประชุมจะมีการเตรียมข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับปัญหาที่เป็นกลางและมีความสมดุลกันของแหล่งข้อมูล เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมนำไปใช้ประกอบการอภิปรายและพิจารณาทางเลือก พร้อมทั้งมีการเชิญผู้เชี่ยวชาญและผู้กำหนดนโยบายมานำเสนอข้อมูลดังกล่าวต่อผู้เข้าร่วมประชุมในแต่ละกลุ่มย่อยด้วย ผลจากการสนทนาอภิปรายเลือกเปลี่ยนความคิดเห็นกันในแต่ละกลุ่มจะมีการแบ่งปันให้กลุ่มใหญ่ได้รับทราบผ่านระบบเชื่อมโยงโครงข่ายจากเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีการติดตั้งประจำในแต่ละกลุ่มย่อย ซึ่งที่เครื่องคอมพิวเตอร์จะมีการติดตั้งแป้นพิมพ์แบบไร้สาย

สำหรับลงมติ (wireless keypad polling) ไว้ด้วย จากนั้นจะมีการประมวลผลข้อมูล จัดลำดับความสำคัญ และรายงานต่อผู้กำหนดนโยบายเมื่อการพูดคุยในวันดังกล่าวสิ้นสุดลง

การประชุมเมืองเหมาะสำหรับใช้ระหว่างที่นโยบายสาธารณะกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณา ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่พื้นที่ทางการเมืองกำลังเปิดโอกาสสำหรับให้ทุกคนสามารถแสดงความต้องการ ผ่านการสำรวจความคิดเห็นของคนกลุ่มต่างๆ (cross section of public) ทำให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสาธารณะ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่เข้าร่วมกระบวนการทุกคนยังทำให้ทุกคนมั่นใจว่าเสียงของพวกเขาซึ่งเป็นเสียงส่วนใหญ่ได้รับฟังและเป็นเสียงประจักษ์ที่แท้จริง ไม่มีเรื่องพรรคพวก เพื่อนพ้อง หรือนักการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง การประชุมเมืองจึงเป็นแนวคิดในการเปิดพื้นที่สำหรับการพูดคุย ถกเถียง และอภิปรายที่เสียงของผู้เข้ามามีส่วนร่วมทุกคนมีความเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาจากบริบท การประชุมเมืองจะเป็นประโยชน์อย่างมากเมื่อนำไปใช้ในการตัดสินใจร่วมกันของทุกฝ่ายที่อาจอยู่กระจัดกระจายไปตามสภาพภูมิประเทศขนาดใหญ่ โดยการนำเทคโนโลยีการสื่อสารทางโทรศัพท์ผ่านกล้องวิดีโอระบบดาวเทียมมาใช้ ทำให้สามารถเชื่อมโยงและจัดการประชุมได้ในเวลาเดียวกัน และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลพร้อมๆ กันได้ในหลายจุด ซึ่งนำไปสู่กระบวนการปรึกษาหารือพร้อมกันได้

ขั้นตอนของการจัดการประชุมเมืองมี 4 ขั้นตอน เริ่มจาก (1) การจัดเตรียมข้อมูลเชิงบริบท (2) การกำหนดความสำคัญของปัญหา (3) การพัฒนาข้อเสนอแนะ และ (4) การนำเสนอรายงานสรุปผลการประชุม ในตอนท้ายของการประชุม ความคิดเห็นที่แสดงออกมาจะถูกจัดเป็นกลุ่มใหญ่ตามตัวแทนของประชากรทั้งหมด ซึ่งเป็นกลุ่มย่อยระหว่างกลุ่ม มีการบันทึกในประวัติการทำงาน และการใช้งานตามจริงของผู้ประชุมในการประชุมเมืองทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นผู้ประชุมที่เลิกประชุมก่อน หรือ ผู้ประชุมที่มีส่วนร่วมในการประชุมตลอดงาน ขณะที่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่เข้าร่วมประชุม จะเป็นผู้ให้คำแนะนำข้อเสนอแนะ

ในวันงานประชุม (Town Hall Event) การประชุม

⁴ รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการ 21st Century Town Meeting สามารถดูเพิ่มเติมได้ใน Lukensmeyer (2005) และทางเว็บไซต์

เมืองจะเริ่มต้นด้วยการต้อนรับผู้สนับสนุน การกล่าวเปิดเวทีสั้นๆ โดยผู้นำทางการเมืองเพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นเกี่ยวกับประเด็นที่จะนำเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือร่วมกัน จากนั้นผู้เข้าประชุมทำการตอบคำถามข้อมูลประชากรโดยใช้ปุ่มกดสำหรับลงมติ (keypad polling) เพื่อสร้างความคุ้นเคยกับเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในกระบวนการพร้อมๆ กับการทำให้ผู้เข้าร่วมการประชุมได้ทราบข้อมูลเบื้องต้นว่ามีใครที่เข้ามาอยู่ในห้องประชุมร่วมกับตนบ้าง จำแนกตามอายุ เพศ เชื้อชาติ รายได้ ภูมิประเทศ และตัวแปรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่จะอภิปราย

ก่อนที่จะทำการปรึกษาหารือหรือจะต้องมีการกำหนดความชัดเจนว่า อะไรคือประเด็นหัวข้อที่สำคัญที่กำลังพิจารณา กล่าวคือ การประชุมเมืองต้องการกำหนดลำดับแนวคิด และความสนใจของผู้เข้าประชุมก่อน-หลังรูปแบบของการประชุมเมืองนั้น จะมีอุปสรรคมากถ้าผู้เข้าร่วมประชุมไม่สามารถเข้าใจประเด็นได้อย่างชัดเจน การอภิปรายเพื่อทำความเข้าใจกับประเด็นจะอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการปรึกษาหารือประมาณ 4-5 ชั่วโมง

ระหว่างการจัดการประชุมตามรูปแบบการประชุมเมือง ผู้เข้าร่วมประชุมจะอยู่ในกลุ่มเล็กแบ่งตามโต๊ะอภิปราย ซึ่งโต๊ะอภิปรายจะมีผู้ประชุมที่หลากหลาย แบ่งตามระดับอาชีพ ขนาดของกลุ่ม (10-12 คนต่อ 1 โต๊ะ) มีพื้นที่ปลอดภัย (safe space) ในการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน สามารถได้ตอบแนวคิด รับรู้ข้อเท็จจริงจากการแสดงความคิดเห็น และสุดท้ายที่เป็นความคาดหวังของสูงสุดของงานคือการได้แนวคิดร่วมกัน (collective view) ซึ่งเป็นการแสดงถึงการบูรณาการมุมมอง และแนวความคิดของแต่ละคน ดังนั้น ผู้เอื้อกระบวนการ (facilitator) ต้องมั่นใจได้ว่าทุกคนที่เข้าร่วมประชุมมีโอกาสในการแสดงการมีส่วนร่วมตามกระบวนการความเป็นประชาธิปไตย

อาสาสมัครจะดำเนินการจัดบันทึกการประชุมโดยใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ที่มีอยู่ตามแต่ละโต๊ะประชุม มีกระดาน Flipchart อีเล็กทรอนิกส์ เพื่อทำการบันทึกแนวความคิดที่เกิดขึ้นตลอดเวลาในช่วงการอภิปราย ข้อมูลที่เก็บได้จะส่งผ่านระบบคอมพิวเตอร์ไปยังทีมสรุปประเด็นซึ่งจะทำการจัดลำดับข้อมูลก่อน-หลัง ข้อเสนอแนะที่บ่งชี้เจาะจงจะได้รับการจัดเก็บตลอดการประชุม จะเป็นกระบวนการทำงานแบบตอบสนอง และโต้ตอบ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและมีการปรับเปลี่ยนเป็นระยะ ซึ่งนำไปสู่กระบวนการสุดท้าย คือ การออกเสียง (voting) การสาน

เสวนาระหว่างกลุ่มขนาดเล็ก และใหญ่จะอยู่ในลักษณะ “กลับไป-กลับมา” (Back and Forth) ต่อเนื่องตลอดเวลาเพื่อนำไปสู่การพัฒนาข้อเสนอแนะ

การออกเสียงของผู้เข้าประชุมผ่านระบบการออกเสียงแบบไร้สายด้วยปุ่มกดจะมีขึ้นตั้งแต่การประชุม ปุ่มกด (keypad) จะถูกใช้ในหลายๆ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียงตลอดการประชุม เช่น ผู้เข้าประชุมระบุหัวข้อคำแนะนำที่พึงพอใจ การตัดสินใจในประเด็นหัวข้อที่จะประชุมครั้งต่อไป การเก็บข้อมูลทางประชากร และการประเมินผลการประชุม คอมพิวเตอร์และปุ่มกดเพื่อออกเสียงที่ทำงานร่วมกันจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่สามารถจำแนกตามกลุ่มประชากร ซึ่งมีคุณค่าอย่างยิ่งสำหรับผู้มีอำนาจตัดสินใจ และสะดวกสำหรับสื่อมวลชนในการนำไปพัฒนาเป็นเรื่องราวเพื่อเผยแพร่ต่อสาธารณะในวงกว้างต่อไป นอกจากนี้ ปุ่มกดเพื่อออกเสียงยังทำให้เกิดความโปร่งใสตลอดการประชุม และสามารถทำให้ผู้เข้าประชุมได้เห็นเสียง (voices) หรือความต้องการของพวกเขากำลังได้รับฟังจากผู้มีอำนาจตัดสินใจและผู้เข้าร่วมประชุมคนอื่นๆ

ผู้เอื้อกระบวนการจะเป็นผู้นำโครงการ ตั้งแต่การจัดเวทีที่ต้องมีจอภาพวิดีโอขนาดใหญ่สามารถแสดงข้อมูลโครงการประเด็นหัวข้อหรือสาระสำคัญ (theme) ข้อมูลจะแสดงผล และเก็บข้อมูลทันที เมื่อข้อมูลของผู้เข้าประชุมแสดงบนจอภาพ ผู้เข้าประชุมจะได้รับ feedback ทันที ผลการประชุมจากโต๊ะอภิปรายจะถูกปรับให้เหมาะสมตลอดการประชุม การใช้จอภาพขนาดใหญ่จะทำให้ทุกคนสามารถเข้าถึง และเห็นข้อมูลทั้งหมดพร้อมกัน ทำให้สามารถพัฒนาเนื้อหาพร้อมกันได้อย่างละเอียด ทีละเล็กละน้อยได้ตลอดทั้งวัน

การแสดงรายงานการประชุม จะใช้เวลา 30 นาทีในการประเมินต่อวัน และมีการทบทวนขั้นตอนต่อไป รวมทั้งมีเวลาให้แก่ผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ เพื่อแสดงความคิดเห็นว่าอะไรที่พวกเขาได้ยินจากผู้เข้าประชุม ในการปิดการประชุม ทีมงานที่ทำหน้าที่เก็บประเด็นจะร่างรายงานเบื้องต้นจากข้อค้นพบ ประกอบด้วยรายละเอียดของผลการประชุม และประเด็นที่เกิดขึ้นจากผู้เข้าร่วมประชุมผ่านการกดปุ่มเพื่อออกเสียง ทั้งนี้ ผู้เข้าประชุมทุกคน ผู้มีอำนาจตัดสินใจ และนักหนังสือพิมพ์จะได้รับรายงานดังกล่าวทันทีเมื่อออกจากการประชุม

ที่ผ่านมา มีการนำ 21st Century Town Meeting ไปใช้ในกระบวนการร่วมได้ตรองนโยบายสาธารณะที่

ค่อนข้างหลากหลาย เช่น การเสวนาระดับชาติเรื่องการประกันสังคม การวางแผนฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่ตึก World Trade Center ในมหานครนิวยอร์ก และการจัดประชุมวางแผนยุทธศาสตร์ของวอชิงตัน ดี.ซี. (ที่จัดขึ้นเป็นประจำปีละ 2 ครั้ง) เป็นต้น

สรุป: บทเรียนและแง่คิดสำหรับการพัฒนา นโยบายสาธารณะในประเทศไทย

บทเรียนที่ได้รับจากการสำรวจและประมวลองค์ความรู้เกี่ยวกับกระบวนการและเครื่องมือที่อาศัยหลักการประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือทั้งสามรูปแบบ แสดงให้เห็นคุณลักษณะสำคัญที่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะทุกรูปแบบมีเหมือนกันอย่างน้อย 5 ประการ กล่าวคือ **ประการแรก** กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะต้องมีการนำเนื้อหาสาระที่เป็นกลางและสมดุลเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจอย่างเพียงพอ **ประการที่สอง** ถึงแม้ว่ากระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะแต่ละรูปแบบจะกำหนดจำนวนผู้เข้าร่วมไว้ไม่เท่ากัน แต่ในการดำเนินกระบวนการปรึกษาหารือร่วมกันจำเป็นต้องอาศัยการจัดกระบวนการพูดคุยในกลุ่มขนาดเล็ก เพื่อให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และทั่วถึงในการแสดงความคิดเห็น รับฟัง และทำงานร่วมกับผู้อื่น **ประการที่สาม** กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะทั้งสามรูปแบบมุ่งเน้นให้ผู้เข้าร่วมทำการพิจารณาไตร่ตรองผ่านกระบวนการเรียนรู้จากแง่คิดมุมมองที่รอบด้านก่อนตัดสินใจ **ประการที่สี่** กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจำเป็นต้องมีการนำเสนอองค์ความรู้ใหม่ๆ ให้แก่ผู้เข้าร่วมกระบวนการอย่างครบถ้วน และลึกซึ้ง ก่อนที่จะมีการกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาหรือให้ข้อเสนอแนะต่อประเด็นปัญหาที่ร่วมกันพิจารณานั้น **ประการสุดท้าย** กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะทั้งสามรูปแบบมีการเผยแพร่ผลที่ได้จากกระบวนการต่อผู้เกี่ยวข้อง และสาธารณชนในวงกว้างเพื่อการเรียนรู้ร่วมกัน

ดังนั้น ในการพิจารณาประยุกต์ใช้รูปแบบของประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือกับบริบทของประเทศไทยในประเด็นต่างๆ จำเป็นต้องรักษาคุณลักษณะสำคัญทั้งห้าประการไว้ในกระบวนการเสมอ นอกจากนี้ จากประสบการณ์การนำกระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะแต่ละรูปแบบไปใช้ในประเทศต่างๆ แสดงให้เห็นถึงสิ่งที่ผู้

ต้องการนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือไปสู่การปฏิบัติต้องคำนึงถึงอยู่หลายประการ ดังนี้

1) การคัดเลือกตัวแทนประชาชนเข้าสู่กระบวนการปรึกษาหารือสาธารณะจำเป็นต้องคำนึงถึงที่จะดำเนินการผ่านกลุ่ม องค์กร และเครือข่ายที่หลากหลายในพื้นที่ตามระดับของปัญหาที่ดำเนินการอยู่ เพื่อให้เกิดการยอมรับในความเป็นตัวแทนของบุคคลที่ได้รับการคัดเลือก และทำให้กระบวนการปรึกษาหารือที่เกิดขึ้นเป็นที่รวมของประชาชนที่หลากหลายในพื้นที่นั้นๆ อย่างแท้จริง

2) การจัดกระบวนการปรึกษาหารือต้องอาศัยรูปแบบและวิธีการการสร้างการมีส่วนร่วมที่เหมาะสมและหลากหลาย ตั้งแต่การจัดเตรียมข้อมูลที่เป็นสำหรับการตัดสินใจอย่างเป็นระบบและสามารถนำเสนอให้ผู้เข้าร่วมกระบวนการเกิดความเข้าใจได้ง่าย การระดมความคิดเห็นในกลุ่มขนาดเล็กเพื่อความลึกซึ้งในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างผู้เข้าร่วมกระบวนการ การสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในกลุ่มใหญ่ ไปจนถึงการมีกระบวนการที่มีประสิทธิภาพในการนำผลของกระบวนการปรึกษาหารือไปสู่การปฏิบัติ

3) การจัดกระบวนการที่เปิดกว้างและเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสามารถเปรียบเทียบความรู้ ประสบการณ์ และค่านิยมของตัวเองกับประชาชนคนอื่น สามารถชี้ให้เห็นข้อดี-ข้อเสียของทางเลือกเชิงนโยบายที่มีข้อมูลสนับสนุนอย่างรอบด้านและเพียงพอแก่การตัดสินใจ

4) ผลที่ได้จากกระบวนการปรึกษาหารือต้องมีความหมายและนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงซึ่งมีผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้โดยหลายวิธี เช่น การผลักดันข้อเรียกร้องและความต้องการของประชาชนเข้าสู่กระบวนการนโยบายสาธารณะและการวางแผนพัฒนาต่างๆ การกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างในองค์กรที่เกี่ยวข้อง การสร้างคณะทำงานขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งเกี่ยวกับสิ่งที่ได้ตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งจะเป็นการสร้างแรงบันดาลใจและเป็นช่องทางเชื่อมโยงประชาชนผู้มีจิตอาสาให้เข้ามาทำงานร่วมกันโดยไม่ต้องรอการตอบสนองจากผู้กำหนดนโยบายภาครัฐ

บรรณานุกรม

- บุญศรี ยี่หะ. (2551). การบริหารจัดการท้องถิ่นด้วยแนวคิดประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ. วารสารพัฒนาท้องถิ่น, 3 (2), 11-24.
- พัชรีย์ ลิธโรส. (ม.ป.ป.). การเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ (deliberative democracy). ค้นเมื่อ 1 สิงหาคม 2557, จาก www.polsci.tu.ac.th/epa/p3.pdf
- พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (8 กุมภาพันธ์ 2549). ประชาธิปไตยแบบปรึกษาหารือ: บททดลองเสนอ. คม ชัด ลึก, 5, หน้า 4.
- ไชยันต์ ไชยพร. (20 พฤศจิกายน 2549). แนวคิด Deliberative Democracy and Deliberative Polls (1). กรุงเทพธุรกิจ, 19, หน้า 15.
- ไชยันต์ ไชยพร. (4 ธันวาคม 2549). แนวคิด Deliberative Democracy and Deliberative Polls (2). กรุงเทพธุรกิจ, 19, หน้า 12.
- British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform. (2004). *Making Every Vote Count: the Case for Electoral Reform in British Columbia*. British Columbia, Vancouver: British Columbia Citizens' Assembly on Electoral Reform.
- Carcasson, M. & Sprain, L. (2010). Key Aspects of the Deliberative Democracy Movement. *Public Sector Digest* (July 2010), Center for Public Deliberation, Colorado State University.
- Chick, M. (2013). Deliberation and Civic Studies. *Good Society Journal*, 22(2), 187-200.
- Cohen, J. (1997). Deliberation and Democratic Legitimacy. In *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics*, eds. James Bohman and William Rehg. Cambridge, MA: The MIT Press, 67-91.
- Crosby, N. & Nethercut, D. (2005). Citizens Juries: Creating a Trustworthy Voice of the People. In Gastil J. & Levine P., (eds). *The Deliberative Democracy Handbook: Strategies for Effective Civic Engagement in Twenty-First Century*, 111-119. San Francisco: Wiley J. & Sons, Inc.
- Dryzek, J. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Oxford: Oxford University Press.
- Dryzek, J. S. & Niemeyer, S. J. (2006). Reconciling pluralism and consensus as political ideals. *American Journal of Political Science*, 50(3), 634-649.
- Escobar, O. (2011). *Public Dialogue and Deliberation: A communication perspective for public engagement practitioners*. Edinburgh: Edinburgh Beltane, University of Edinburgh.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. New York: University Press.
- Gastil, J. & Dillard, J. P. (1999). Increasing political sophistication through public deliberation. *Political Communication*, 16 (1), 3-23.
- Goodin, R. (2003). *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodin, R. (2012). *Innovative Democracy: Democratic Theory and Practice after the Deliberative Turn*. Oxford: Oxford Press.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (1996). *Democracy and Disagreement*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Gutmann, A. & Thompson, D. (2004). *Why Deliberative Democracy?* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Le Duc, L. (2006). *Referendums and Deliberative Democracy*. Paper presented to the World Congress of the International Political Science Association, Fukuoka, Japan.
- Lukensmeyer, C. J. (2005). *Participatory Methods Toolkit: A Practitioner's Manual*. Retrieved August 12, 2014, from http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/EN/PUB_1540_Toolkit_1_21stCenturyTownMeeting.pdf
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Føllesdal, A., Fung, A., et al. (2010). The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 18 (1), 64-100.
- Robert, N. (2004). Public Deliberation in an Age of Direct Citizen Participation. *The American Review of Public Administration*, 34 (4), 315-353.
- Sanders, L. M. (1997). Against Deliberation. *Political Theory*, 25 (3), 347-375.
- Schneiderhan, E. & Khan, S. (2008). Reasons and inclusion: The foundation of deliberation. *Sociological Theory*, 26 (1), 1-24.