

เนื้อหาโดยย่อ

แทบทุกครั้งที่การจัดทำรัฐธรรมนูญในศตวรรษที่ 21 นี้ต้องรวมการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการด้วย Constitutional INSIGHTS ฉบับนี้วิเคราะห์การมีส่วนร่วมในสามรูปแบบ ทั้งกระบวนการปรึกษาหารือ การสานเสวนา และการตัดสินใจร่วมกัน และวิเคราะห์วิธีการที่จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างและมีความหมาย

เกี่ยวกับงานชุดนี้

The Melbourne Forum on Constitution-Building in Asia and the Pacific เกิดจากความร่วมมือระหว่างเครือข่าย the Constitution Transformation Network และ International IDEA โดยมุ่งนำนักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานในสาขาการจัดทำรัฐธรรมนูญทั่วทั้งภูมิภาคได้มาพบปะและแลกเปลี่ยนมุมมองประสบการณ์ของตนเองในหัวข้อสำคัญต่างๆ เพื่อเสริมสร้างความเข้าใจในสาขากฎหมายรัฐธรรมนูญในระดับโลก

งานชุดนี้เป็นการเลือกเฟ้นความเห็นสำคัญๆ จากการประชุม the Melbourne Forum นำมาเรียบเรียงในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่ายและสามารถนำไปใช้ได้จริง

สำหรับผู้สนใจงานเขียนอื่นในชุด Constitutional INSIGHTS นี้ และการประชุม the Melbourne Forum สามารถเข้าไปดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์ของ the Constitution Transformation Network ที่ <https://law.unimelb.edu.au/constitutional-transformations#melbourne-forum>

การปรึกษาหารือ การสานเสวนา และการตัดสินใจ: กระบวนการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

ข้อความเบื้องต้น

ปัจจุบัน การมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ในศตวรรษที่ 21 กระบวนการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเกือบทุกครั้งล้วนมีการนำประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย สิทธิในการมีส่วนร่วมในเรื่องสาธารณะนั้นได้รับการยอมรับในระดับสากล และกลายเป็นฉันทามติว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหลักปฏิบัติที่ดีในการจัดทำรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การนำประชาชนหรือพลเมืองเข้ามาร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และเกี่ยวกับเนื้อหาของสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นตรงข้ามกับการมีส่วนร่วมทางอ้อม เช่น การมีส่วนร่วมผ่านผู้แทนในสภานิติบัญญัติหรือสภาร่างรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมผ่านผู้แทนนั้นเป็นหัวข้อที่จะได้รับการถกเถียงในบทความชิ้นอื่นของ Constitution INSIGHTS

ในบทความชิ้นนี้ จะกล่าวถึงประเด็นห้าข้อที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ได้แก่ (ก) เหตุผลของการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ (ข) ข้อวิจารณ์ถึงการมีส่วนร่วม (ค) การมีส่วนร่วมรูปแบบต่างๆ (ง) การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้าง และ (จ) ทิศทางของการมีส่วนร่วม และช่องทางการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการ

1. เหตุผลสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีเหตุผลหลายประการสนับสนุนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ประการแรกสุด การมีส่วนร่วมโดยตรงช่วยเพิ่มความชอบธรรมให้แก่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การมีส่วนร่วมเป็นการแสดงออกอย่างตรงไปตรงมาถึงสัญญาและทฤษฎีว่า “ในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐธรรมนูญมาจาก “ประชาชน” และเพื่อ “ประชาชน”” ยิ่งในกรณีที่รัฐนั้นเคยเกิดกลุ่มคนบางพวกออก

**การมีส่วนร่วมช่วยเพิ่มความ
ชอบธรรม ส่งเสริมความ
รู้สึกเป็นเจ้าของ และ
รับประกันว่ารัฐธรรมนูญ
ใหม่ที่จัดทำขึ้นจะรับรู้ความ
ต้องการของประชาชน**

จากพื้นที่การเมือง การรวมพวกเขากลับเข้ามาในกระบวนการ ย่อมเป็น
ก้าวสำคัญในการสร้างความชอบธรรม

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมยังช่วยส่งเสริมความรู้สึกเป็นเจ้าของ
เจ้าของกระบวนการและรัฐธรรมนูญเองในอีกด้วย การมีส่วนร่วม
ช่วยยับยั้งการครอบงำกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญจากชนชั้นนำและ
ผู้เชี่ยวชาญทั้งในชาติและระดับนานาชาติ ผู้ซึ่งถูกมองว่ามีแรงจูงใจ
เพียงเพื่อประโยชน์ส่วนตัวแค่นั้น การมีส่วนร่วมของประชาชน
ช่วยเพิ่มความรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและรัฐบาล เสริมสร้างประชาชนให้
มีพลังและแรงจูงใจที่จะหมั่นตรวจสอบการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้เป็น
ไปตามที่บัญญัติและเรียกร้องให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรับผิดชอบ

ประการที่สาม การมีส่วนร่วมของประชาชนช่วยรับประกันว่าในส่วน
เนื้อหาของรัฐธรรมนูญจะตอบสนองความต้องการของประชาชน
ประชาชนอาจช่วยชี้ให้เห็นถึงประเด็นที่ถูกมองข้ามไป หรือทางแก้ไข
ปัญหาที่ประชาชนเห็นด้วยมากที่สุด ซึ่งผู้เชี่ยวชาญอาจจะไม่ได้มอง
เห็นตั้งแต่แรก

การมีส่วนร่วมของประชาชนอาจจะมีเหตุผลที่ดำมืดกว่านั้นด้วย นั่นคือ
ผู้มีอำนาจอาจหยาบคายการมีส่วนร่วมขึ้นมาอ้างว่า ประชาชนเห็นชอบ
กับผลลัพธ์บางอย่าง หรือเพื่อขัดขวางกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ

2. ข้อวิจารณ์ถึงการมีส่วนร่วมและการมีส่วนร่วม ที่มีความหมาย

คำวิจารณ์เกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเน้นไปที่
คุณภาพของตัวกระบวนการเอง และการจัดการความเสี่ยงที่อาจเกิด
ขึ้น ถ้าหากกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการกำหนดมาจาก
ผู้มีอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นอาจจะเป็นแค่พิธีกรรมที่
ต้องทำให้ครบจบไปเท่านั้น ในกรณีแบบนี้ ประชาชนเพียงแค่มีสวน
ร่วมเพื่อจะมีส่วนร่วมเท่านั้น (Saati 2017: 31) เมื่อประชาชนมีช่อง
ทางและอิทธิพลเพียงจำกัดในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ การมี
ส่วนร่วมก็เป็นแค่เพียงการแสดงละคร

นอกจากนี้ ยังมีความกังวลว่า ประชาชนจะมีอิทธิพลมากเกินไปมหาชน
เสียงส่วนใหญ่อาจจะไม่ชอบกลไกเพื่อปกป้องรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกลไก
ที่จำเป็นแต่ไม่เป็นที่นิยม ทศนะและความชอบของสาธารณชนนั้นเป็น
เพียงส่วนหนึ่งของที่มาของรัฐธรรมนูญ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญยังจำต้อง
ปรึกษาหารือกับงานวิจัย ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ และการเจรจา
ระหว่างชนชั้นนำทางการเมืองที่จะเป็นผู้รับผิดชอบบังคับใช้รัฐธรรมนูญ
ฉบับนั้น การมีส่วนร่วมอาจสร้างความคาดหวังที่สูงเกินจริงว่าความคิด
เห็นที่ได้จากกระบวนการนั้นจะเป็นตัวตัดสินทิศทางทุกอย่าง

หากมีช่องทางอื่นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ การมีส่วนร่วมของ
ประชาชนโดยตรงก็อาจจะไม่จำเป็นเสมอไป ในระบบที่มีธรรมเนียม
การเป็นผู้แทนของประชาชนและกลุ่มผลประโยชน์ที่ทำงานได้ดีแล้ว
การมีส่วนร่วมทางตรงก็อาจไม่ใช่ความจำเป็นสูงสุด ในกรณีที่มี
ความขัดแย้งทางการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญใหม่ถูกรวมเป็นส่วนหนึ่ง
ของข้อตกลงสันติภาพ ผู้นำของกระบวนการทั้งหมดอาจอยู่ที่การ
บรรลุสันติภาพมากกว่าการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม

**การมีส่วนร่วมนั้นเสี่ยงอาจ
ถูกหยาบคายไปใช้โดยผู้เล่น
การเมืองที่มีกำลังมาก กลายเป็นแค่การมีส่วนร่วมไปตาม
รูปแบบ หรือสร้างความคาด
หวังที่ไม่สมจริงขึ้นมา**

การปรึกษาหารือเน้นที่การรวบรวมข้อมูลจากประชาชนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญฉบับเดิมและความเปลี่ยนแปลงใหม่ๆ ที่น่าจะเป็นไปได้

การเสวนาเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างผู้มีอำนาจตัดสินใจกับประชาชน เพื่อมองหาประเด็นที่สำคัญในระดับรัฐธรรมนูญและทางออก

ข้อวิจารณ์เหล่านี้เน้นย้ำถึงความจำเป็นที่จำต้องสามารถจำแนกวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างชัดเจนและออกแบบกระบวนการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เหล่านั้น ภายใต้บริบทที่กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญกำลังถูกจัดทำขึ้น ความชัดเจนนี้ช่วยทำให้ประชาชนเข้าใจบทบาทของตนเองในกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญทั้งหมดนี้คืออะไร ตอนที่ 3 ของบทความนี้จะสำรวจการมีส่วนร่วมของประชาชนสามประเภท ซึ่งจำแนกตามบทบาทและอิทธิพลของสาธารณะต่อกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ

3. ประเภทของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญมักจะเกิดขึ้นในสามประเภท การปรึกษาหารือ การสานเสวนา และการตัดสินใจ การจำแนกประเภทแบบนี้มุ่งเน้นไปที่ระดับของอิทธิพลที่ประชาชนสามารถมีต่อกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญได้

3.1. การปรึกษาหารือ

เป้าหมายของการปรึกษาหารือคือเพื่อรวบรวมข้อมูลและเสียงสะท้อนจากประชาชนเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญนั้น และข้อเสนอให้แก้ไขใดๆ ที่อาจมี บางครั้ง การปรึกษาหารืออาจเกิดขึ้นในช่วงต้นของกระบวนการทั้งหมดเพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับความกังวลหรือความคาดหวังใดๆ ที่ประชาชนมี และประเด็นปัญหาที่อยากให้รัฐธรรมนูญกล่าวถึง การปรึกษาหารือก็มักจะเกิดได้หลังจากการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้ว เพื่อรวบรวมเสียงสะท้อนข้อวิจารณ์เกี่ยวกับญัตตินั้นๆ

โดยทั่วไป การปรึกษาหารือนั้นเป็นกระบวนการสื่อสารทางเดียว ที่ประชาชนส่งไปยังผู้มีอำนาจตัดสินใจ ผู้มีอำนาจอาจต้องตอบกลับด้วยว่าพวกเขาได้ใช้ข้อมูลที่ได้รับอย่างไร แต่ก็ไม่ได้เสมอไป ผู้มีอำนาจนั้นจำเป็นต้องรับฟังแต่ไม่จำเป็นต้องตอบสนองหรือนำเสนอโน้มน้าวไปปฏิบัติใดๆ

กลไกการปรึกษาหารือนั้นรวมถึงการแสดงความคิดเห็นด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร การตอบแบบสำรวจความคิดเห็น ปัจจุบัน ช่องทางการปรึกษาหารือผ่านโซเชียลมีเดียเริ่มทวีความนิยมมากขึ้น การทำประชามติแบบไม่ผูกพันก็อาจเป็นช่องทางใช้หยังเสียงประชาชนในประเด็นบางประเด็นได้ กลไกการปรึกษาหารือที่มีปฏิสัมพันธ์มากขึ้นก็อาจเป็นการประชุมพบปะกันต่อหน้า ซึ่งรวมถึงการประชุมสาธารณะต่อกลุ่มใหญ่หรือจำกัดเฉพาะกลุ่มผลประโยชน์หรือผู้แทนบางองค์กรที่เกี่ยวข้องก็ได้

การเข้าร่วมกระบวนการปรึกษาหารือนั้นโดยมากจะเป็นไปโดยสมัครใจ ดังนั้นจึงมักจะรวมแค่บุคคลหรือองค์กรที่มีส่วนได้เสียในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและมีช่องทางเข้าร่วมอยู่แล้ว

3.2. การสานเสวนา

ในกระบวนการสานเสวนา ประชาชนร่วมกับผู้เชี่ยวชาญและผู้มีอำนาจตัดสินใจในการกำหนดประเด็นสำหรับการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ตรงกันข้ามกับการปรึกษาหารือ การสานเสวนานั้นเป็นการสื่อสารสองทางระหว่างผู้มีอำนาจและประชาชนผ่านการพิจารณาและแสวงหาจุดร่วมกันระหว่างทั้งสองฝ่าย

ประชาชนอาจมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ส่วนใหญ่การตัดสินใจแสดงออกผ่านกระบวนการประชาธิปไตย

เมื่อไม่นานมานี้ มีการทดลองกลไกสานเสวนาสำหรับประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ การเสวนาเหล่านี้เป็นการประชุมพบปะกันต่อหน้า แต่ยังรวมกลไกและนวัตกรรมใหม่ๆ เข้าไปด้วย การจัดทำสมัชชาประชาชนเป็นการประชุมโดยกลุ่มคัดเลือกประชาชนบางกลุ่มเข้าร่วม โดยตัวแทนผู้เข้าร่วมจะได้เรียนรู้เกี่ยวกับประเด็นทางรัฐธรรมนูญ ร่วมตัดสินใจและยื่นข้อเสนอแนะที่ตนรู้สึกมาได้ ตัวอย่างเช่นไอร์แลนด์ ซึ่งได้จัดเวทีรูปแบบนี้มาหลายครั้งตั้งแต่ปี ค.ศ.2016 เป็นต้นมา สมัชชาช่วยตัดสินใจประเด็นหลากหลาย ตั้งแต่การทำแท้ง ความเท่าเทียมทางเพศ และการใช้ประชาธิปไตยในประเด็นอย่างเช่นการทำแท้งนั้น สมัชชาได้บรรลุข้อเสนอซึ่งฝ่าทางตันทางการเมือง และกลายมาเป็นบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านประชามติต่อไป

การสำรวจความคิดเห็น (deliberative polling) ถูกใช้ครั้งแรกในมองโกเลีย โดยรวบรวมความคิดเห็นก่อนและหลังการสานเสวนาในเชิงลึกในประเด็นต่างๆ ของตัวแทนประชาชนที่ถูกสุ่มเลือกมา กระบวนการนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปที่ไม่ใช่กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียเฉพาะสามารถเข้าร่วมกำหนดประเด็นสำหรับการปฏิรูปรัฐธรรมนูญได้ การสำรวจความคิดเห็นแบบนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมได้เปลี่ยนความคิดเห็นของตัวเองหลังจากผ่านการขบคิดไตร่ตรอง ในมองโกเลีย หลังจากเข้าร่วมกระบวนการสำรวจความคิดเห็น การสนับสนุนระบบสองสภาและการเลือกตั้งประธานาธิบดีทางอ้อมตกลงไปอย่างมีนัยสำคัญ การจัดเตรียมข้อมูลให้แก่ผู้เข้าร่วม และการมีผู้เชี่ยวชาญคอยตอบคำถามระหว่างการสานเสวนา การคัดเลือกผู้เข้าร่วมจากภูมิหลังที่หลากหลาย ตลอดจนการสร้างบรรยากาศการทำงานที่เอื้อต่อการพูดคุยถกเถียงและประนีประนอมกันนั้นสามารถช่วยการเสวนาเช่นนี้ได้มาก กระบวนการเสวนาในมองโกเลียแสดงให้เห็นว่าถ้าประชาชนเชื่อมั่นว่าเสียงของตนมีความหมาย พวกเขาก็จะเข้าร่วมอย่างเต็มที่ในการพูดคุยถกเถียงอย่างมีประสิทธิภาพ ชักถามผู้เชี่ยวชาญด้วยคำถามที่ขบคิดมาอย่างดี และตัดสินใจในเรื่องที่ยากได้ ว่าอะไรดีที่สุดสำหรับประชาคมของพวกเขา (Naran 2019: 26) ชนชั้นนำทางการเมืองนั้นจำเป็นต้องสละอำนาจควบคุมกระบวนการและประเด็นบางส่วนเพื่อเปิดให้มีการมีส่วนร่วมแบบเสวนาขึ้นได้ การนี้ย่อมทำให้ประชาชนเกิดความคาดหวังว่าผลลัพธ์ของการจัดทำรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องสะท้อนความต้องการของพวกเขาไม่มากนักน้อย

3.3. การตัดสินใจ

การมีส่วนร่วมประเภทที่สามมอบอำนาจการตัดสินใจให้แก่ประชาชนในการจัดทำรัฐธรรมนูญ การมีส่วนร่วมแบบนี้มักจะเกิดขึ้นในรูปแบบของการทำประชามติ ในบางรัฐ การได้รับความเห็นชอบจากกระบวนการประชามติเป็นเงื่อนไขตามกฎหมายในการจัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประชามติบางอย่างก็เป็นแค่การปรึกษาหารือเท่านั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดว่ารัฐจะต้องผูกพันตามผล แต่แม้กระนั้น ผลของประชามติประเภทนี้ก็มิมีน้ำหนักน้อยในการโน้มน้าวใกล้เคียงกับการตัดสินใจมากกว่าการปรึกษาหารือทั่วไป

การมีส่วนร่วมนั้นเรียกร้องให้กระบวนการต้องเปิดกว้างสู่สาธารณะ มิใช่เพียงแค่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งและผู้มีส่วนได้เสียสำคัญ

การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจนั้นมักเกิดขึ้นใกล้ช่วงท้ายของการทำจัดรัฐธรรมนูญ หลังจากทีชนชั้นนำหรือผู้แทนได้พัฒนาบทบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมนั้นแล้ว อย่างไรก็ตาม บางครั้ง ประชามติอาจถูกใช้เพื่อริเริ่มกระบวนการก็ได้ เช่น ในกรณีของไมโครนีเซียและปาเลา รัฐใช้ประชามติเพื่อถามประชาชนเป็นระยะว่าต้องการจะจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญใหม่หรือไม่ ประชามติอาจถูกใช้เพื่อฝ่าทางตันทางการเมืองภายในสภาร่างรัฐธรรมนูญ ในมัลดีฟ ปี ค.ศ. 2007 สภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นแยกเป็นสองฝ่ายในประเด็นว่ามัลดีฟควรใช้ระบบรัฐสภาหรือประธานาธิบดีดีกว่ากัน ซึ่งประเด็นดังกล่าวท้ายที่สุดถูกตัดสินโดยประชามติ

การมีส่วนร่วมโดยตรงในการตัดสินใจนั้นมอบอำนาจสำคัญให้แก่ประชาชน แต่บ่อยครั้ง มันมีบทบาทน้อยกว่าที่คาดหวังไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อถูกจำกัดไว้เพียงแค่ให้เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบข้อเสนอตั้งกล่าวโดยไม่มีส่วนร่วมอื่นใด ๆ เมื่อประชามตินั้นถูกออกแบบให้ตัดสินโดยการใช้เสียงข้างมากธรรมดา หรือแม้แต่ในกรณีของเสียงข้างมากเด็ดขาดก็ตามแต่ กระบวนการนั้นมีความเสี่ยงที่จะกลายเป็นการสร้างความแตกแยกหรือแบ่งฝักฝ่ายทางการเมือง และกลบเกลื่อนเสียงของเสียงข้างน้อยไปได้ไม่ยาก

4. การตัดสินใจเลือกประเภทของการมีส่วนร่วมที่จะใช้

ความชัดเจนว่าจะเลือกการมีส่วนร่วมประเภทนั้นมีประโยชน์หลายประการ อย่างแรกที่สุด นั้นหมายความว่าเป้าหมายของการมีส่วนร่วมนั้นก็ชัดเจนไปด้วย ทั้งกับผู้ร่างรัฐธรรมนูญและประชาชนด้วยกันเอง ความชัดเจนนี้ช่วยบริหารจัดการความคาดหวังเกี่ยวกับบทบาทของประชาชนในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญและขอบเขตที่การมีส่วนร่วมนั้นจะส่งผลต่อกระบวนการทั้งหมดได้ ประการที่สอง ตัวเลือกการมีส่วนร่วมประเภทต่างๆ สามารถบอกได้ถึงกลไกสำหรับการมีส่วนร่วมกลไกบางอย่างอาจจะไม่สามารถถูกจำแนกถึงประเภทใดประเภทหนึ่งได้โดยง่าย อาทิเช่น การพบปะกันต่อหน้านั้นอาจจะเป็นการปรึกษาหารือก็ได้ หรือเป็นการเสวนาร่วมกันก็ได้ ในขณะที่ประชามตินั้นอาจจะเป็นการปรึกษาหารือรูปแบบหนึ่ง หรือเป็นการตัดสินใจเลยก็ได้เช่นกัน ปัจจุบันนี้ บ่อยครั้งเราจะพบว่ามีการใช้การมีส่วนร่วมมากกว่าหนึ่งประเภทในกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น การรวมกระบวนการปรึกษาหารือในรูปแบบของการให้ส่งความคิดเห็นและประชุม แล้วจัดทำประชามติเพื่อตัดสินใจ เหตุผลประการที่สาม ช่วงเวลาของการจัดกระบวนการมีส่วนร่วมก็สามารถเป็นตัวกำหนดประเภทระหว่างการปรึกษาหารือ การเสวนา และการตัดสินใจได้ การเสวนาจะมีประสิทธิภาพมากกว่าในช่วงต้นๆ ของการจัดทำรัฐธรรมนูญในขณะที่ยังพอมีโอกาสที่จะกำหนดประเด็นวาระต่างๆ การปรึกษาหารือในช่วงท้ายเมื่อประเด็นวาระต่างๆ นั้นถูกกำหนดไปแล้ว และร่างรัฐธรรมนูญถูกจัดทำขึ้นมาแล้วนั้นเสียงที่จะกลายเป็นแค่พิธีกรรมเฉยๆ

ปัจจุบันนี้กระบวนการมีส่วนร่วมอย่างไม่เป็นทางการเริ่มกลายเป็นที่นิยม ซึ่งอาจอธิบายได้ว่าเป็นภาพสะท้อนของรัฐธรรมนูญแบบพลเมือง ‘civic constitutionalism’

5. การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้าง (Inclusive participation)

ไม่ว่าจะเลือกการมีส่วนร่วมรูปแบบใดก็ตาม การมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเปิดกว้างโอบรับความแตกต่างหลากหลายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ได้เพื่อสะท้อนถึงมุมมองของประชาชนทั้งหมดมากกว่าเพียงแค่กลุ่มคนบางกลุ่ม ในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นทั่วไป รัฐบาลอาจจะเชิญเพียงแค่ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงมารับฟังความคิดเห็น บุคคลและกลุ่มบางกลุ่ม เช่น องค์กรพิพทของรัฐบาลกิติ หรือพรรคการเมืองกิติ ล้วนแต่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนรัฐธรรมนูญโดยไม่ต้องสงสัย แต่ทุกๆ คนก็ล้วนมีสิทธิได้รับผลกระทบจากการอบรัฐธรรมนูญใหม่ ไม่มากก็น้อย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรใหม่ การควบคุมการใช้อำนาจการเมือง หรือนิยามของคำว่าสิทธิและการบังคับให้เป็นไปตามสิทธินั้น

ถ้าหากว่ากระบวนการมีส่วนร่วมนั้นเลือกจะไปให้ไกลกว่ากระบวนการปรึกษาหารือกับผู้มีส่วนได้เสียแคบๆ โดยเลือกจะนำความเห็นประชาชนที่หลากหลายมากขึ้นมารับฟังประกอบด้วย ประชาชนจำเป็นต้องได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับประเด็นและข้อเสนออื่นๆ ให้เพียงพอเสียก่อน จึงจะสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างมีความหมาย พวกเขาอาจจะต้องการทำความเข้าใจด้วยว่ารัฐธรรมนูญนั้นทำอะไร และรัฐธรรมนูญฉบับที่มีอยู่นั้นเขียนถึงประเด็นอื่นๆ ไว้อย่างไรกันแน่ เพื่อจะได้เข้าใจความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ การจัดเตรียมข้อมูลข่าวสาร และการให้การศึกษาพลเมืองเป็นปัจจัยเบื้องหลังความสำเร็จของการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกประเภท ปัจจัยนี้ช่วยบ่มเพาะการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างมากขึ้นโดยเปิดโอกาสให้คนที่โดยปกติแล้วอาจจะไม่ได้นึกถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้เข้าร่วมกระบวนการ

ความเหลื่อมล้ำทางสังคมนั้นอาจส่งผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมแบบเปิดกว้าง เพราะความเหลื่อมล้ำนั้นเป็นตัวกำหนดว่าใครจะถูกนับเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณะ และใครมีอำนาจที่จะพูดในนามของตัวแทนประชาชน ตัวเลือกด้านช่วงเวลาและกลไกการมีส่วนร่วมเองก็ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมแบบเปิดกว้าง การกำหนดเส้นตายไว้ให้กระชั้นมากๆ จะกีดกันคนที่ต้องการเวลาเพื่อเตรียมความคิดเห็นอย่างรอบคอบ การมีส่วนร่วมในกระบวนการที่เปิดกว้างที่แท้จริงนั้นใช้เวลามาก การประชุมกันต่อหน้าหมายความว่าคนเหล่านี้ต้องสละเวลาและภารกิจด้านอื่นๆ เพื่อมาร่วม การใช้ช่องทางออนไลน์อาจกีดกันคนที่ไม่มีช่องทางเข้าถึงเวทิดิจิตอลเหล่านี้ ภาษาที่ใช้ชี้แจงข้อมูลและในกระบวนการปรึกษาหารืออาจเป็นอุปสรรคต่อคนบางกลุ่ม มีตัวอย่างมากมายว่าจะมีอย่างไรให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นเปิดกว้างมากขึ้น รวมทั้งการเลือกรูปแบบที่ยืดหยุ่นเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมประเภทต่างๆ กัน และการเตรียมช่องทางพิเศษให้กับกลุ่มที่ไม่สามารถหรือไม่ประสงค์จะออกความเห็นในพื้นที่สาธารณะโดยเปิดเผย กลไกการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเปิดกว้างนั้นต้องออกแบบให้เหมาะสมกับบริบท ใช้วิธีการสื่อสารระหว่างรัฐบาลกับประชาชนที่เป็นที่คุ้นเคยกันอยู่แล้ว และคำนึงถึงธรรมชาติและขอบเขตของการแบ่งแยกและเลือกปฏิบัติในสังคมด้วยเหตุแห่งเพศ เชื้อชาติ และเหตุอื่นๆ

6. ยุคสมัยแห่งการมีส่วนร่วม

การตัดสินใจอนุญาตให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้นไม่ได้มาแต่จากผู้มีอำนาจในฐานะส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญอย่างเป็นทางการเท่านั้น กระบวนการมีส่วนร่วมในระดับรากหญ้าอย่างไม่เป็นทางการก็ปรากฏขึ้นบ่อยครั้งมากขึ้น

บางครั้งกระบวนการนั้นมาในรูปแบบของการยื่นคำร้อง หรือการประท้วง เรียกร้องรัฐธรรมนูญใหม่ เช่นในไต้หวัน ขบวนการดอกกลีบลีปา หรือ ขบวนการทานตะวันเรียกร้องการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ นักเรียนนักศึกษา และองค์กรภาคประชาสังคมต่างจัดเวทีสาธารณะและกระบวนการ เสวนาเพื่อพัฒนาประเด็นวาระเกี่ยวกับการปฏิรูปรัฐธรรมนูญเพื่อให้ รัฐบาลได้นำไปพิจารณา

การมีส่วนร่วมรูปแบบอื่นๆ ก็มีการรับฟังความเห็นของชนกลุ่มน้อยหรือ ด้อยโอกาสที่ใช้พื้นที่ทางกฎหมายและการเมืองที่มีอยู่เพื่อส่งเสริมของ ตน ในออสเตรเลีย กระบวนการเสวนาระดับภูมิภาคของชาวพื้นเมือง (the First Nations Regional Dialogues) นั้นมุ่งหมายจะแสวงหา จุดยืนของชาวพื้นเมืองทั้งหลายว่าพวกเขาต้องการสิ่งใดจากสถานะ ทางรัฐธรรมนูญของพวกเขา การประชุมนี้ถูกออกแบบและกำกับโดย ผู้นำชนพื้นเมือง ซึ่งการประชุมแต่ละครั้งจะมีตัวแทนของชนพื้นเมือง จากทุกส่วนเข้าร่วม การเสวนาเป็นตัวอย่างของการมีส่วนร่วมแบบ สถานเสวนา ประเด็นวาระในการประชุมแต่ละครั้งรวมไปถึงช่วงเวลา ให้สนทนาถึงประวัติศาสตร์การต่อสู้เรียกร้องการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ และการศึกษาภาคพลเมืองของชนพื้นเมืองเอง ตัวเลือกที่แตกต่างกัน จะถูกนำมาอภิปรายพูดคุยในกลุ่มเล็กก่อนนำกลับไปนำเสนอต่อกลุ่ม ใหญ่ทั้งหมด สำหรับตอนนี้ อุปสรรคก็คือการโน้มน้าวให้รัฐบาลและ ชาวออสเตรเลียส่วนใหญ่ยอมรับการตัดสินใจที่มาจากกระบวนการ ที่ชนพื้นเมืองเป็นผู้ริเริ่มขึ้นมาเอง

เวทีอย่างไม่เป็นทางการ และการกำเนิดขึ้นของกระบวนการมีส่วนร่วม อย่างเป็นทางการแบบใหม่ๆ อาจเป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงความไม่พอใจ ต่อประชาธิปไตยแบบตัวแทนและอำนาจนำทางการเมืองที่เป็นอยู่ใน ขณะนั้น ในแง่นี้ กระบวนการมีส่วนร่วมมีคุณค่าเชิงสัญลักษณ์มากกว่า ประชาชนนั้นแสวงหาการมีส่วนร่วมประชาธิปไตยในการปกครอง และคนผู้ด้อยโอกาสพยายามส่งเสริมของตนในกระบวนการรัฐธรรมนูญ มากขึ้น การมีส่วนร่วมของประชาชนทางตรงนั้นสนับสนุนข้อสรุปของ Jiunn-Rong Yeh (2017) ที่บรรยายถึงรัฐธรรมนูญนิยมของพลเมือง (civic constitutionalism) ว่าเป็น การที่พลเมืองมีบทบาทพื้นฐานใน การสร้างและส่งเสริมรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรมและรายชื่อหนังสืออ่านเพิ่มเติม

- Brandt, M. et al, *Constitution-Making and Reform: Options for the Process* (Geneva: Interpeace, 2011), <<https://www.interpeace.org/resource/constitution-making-and-reform-options-for-the-process-2>>, accessed 15 September 2020
- Naran, A., 'Insights for Design of Direct Public Participation: Mongolia as a Case Study', Melbourne Forum on Constitution Building, International IDEA and Constitution Transformation Network, 2019, <https://law.unimelb.edu.au/_data/assets/pdf_file/0006/3224463/MF19-Mongoliaa-paper.pdf>, accessed 15 September 2020
- Saati, A., 'Participatory constitution-building in Nepal—A comparison of the 2008–2012 and the 2013–2015 Process', *Journal of Politics and Law*, 10/4 (2017), pp. 29–39, <<https://doi.org/10.5539/jpl.v10n4p29>>

เกี่ยวกับ International IDEA

The International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1995 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนประชาธิปไตยอย่างยั่งยืนทั่วโลก <<https://www.idea.int>>

เกี่ยวกับ the Constitution Transformation Network

The Constitution Transformation Network สังกัดอยู่กับ Melbourne Law School โดยมีเป้าหมายจะนำนักวิจัยและผู้ปฏิบัติงานมารวมกันค้นคว้าเกี่ยวกับปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงทางรัฐธรรมนูญ <<http://law.unimelb.edu.au/constitutional-transformations>>

คำเตือน Disclaimer

สิ่งพิมพ์ของ International IDEA ไม่ได้ขึ้นอยู่กับการรับประกันระดับชาติหรือผลประโยชน์ทางการเมืองใดโดยเฉพาะเจาะจง ข้อเขียนที่ปรากฏใน Constitutional INSIGHTS ไม่ได้จำเป็นต้องเป็นความคิดเห็นของ International IDEA หรือผู้บริหารขององค์กร

Colophon

© 2024 International IDEA and Constitution Transformation Network
© 2020 English edition

The electronic version of this publication is available under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0) licence. You are free to copy, distribute and transmit the publication, and to remix and adapt it, provided it is only for non-commercial purposes, that you appropriately attribute the publication, and that you distribute it under an identical licence. For more information visit the Creative Commons website: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>

Samararatne, D., *Direct Public Participation in Constitution-Making*, Constitution Transformation Network Policy Brief, 1/2018, <https://law.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0006/3037974/Policy-Brief-1-19-PublicParticipation.pdf>, accessed 15 September 2020

Yeh, J.-R., ‘Marching towards civic constitutionalism with sunflowers’, in B. C. Jones (ed.), *Law and Politics of the Taiwan Sunflower and Hong Kong Umbrella Movements* (London: Routledge, 2017), pp. 49–61, <<https://doi.org/10.4324/9781315575063>>

งานเขียนชิ้นนี้เป็นการแปลมาจากบทความ “Consultation, Deliberation and Decision-Making: Direct Public Participation in Constitution-Building” ซึ่งเขียนขึ้นเป็นภาษาอังกฤษ และตีพิมพ์โดย the International Institute for Electoral Assistance (International IDEA) เมื่อปี ค.ศ. 2020 ผู้จัดพิมพ์ไม่อาจรับรองความถูกต้องแม่นยำของการแปล ในกรณีมีข้อสงสัย ให้ถือว่าข้อความในฉบับภาษาอังกฤษเป็นที่สุด

งานชิ้นนี้ได้รับการปรับปรุงในปี ค.ศ. 2023 เพื่อเปลี่ยนรูปแบบชื่อและตราของ International IDEA โดยมีได้มีการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาแต่ประการใด

ผู้เขียน

Anna Dziedzic เป็นผู้เรียบเรียงงานชิ้นนี้จากการถกเถียงพูดคุยในเวที Melbourne Forum on Constitution-Building in Asia and the Pacific ครั้งที่ 4 ที่นครย่างกุ้ง ประเทศเมียนมาร์ ระหว่างวันที่ 21-22 ตุลาคม ค.ศ. 2019