

บทที่ 4

การจัดการได้สวนสาธารณะ (Public Inquiry)

ในประเทศอังกฤษ

ในบทนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเรื่อง การจัดการได้สวนสาธารณะ (Public Inquiry) ในประเทศอังกฤษ โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 5 หัวข้อใหญ่ ๆ คือ หัวข้อแรกจะศึกษาแนวคิดและความเป็นมา หัวข้อที่สองจะศึกษาประเภทของการได้สวนสาธารณะ หัวข้อที่สามจะศึกษากระบวนการได้สวนสาธารณะ หัวข้อที่สี่จะศึกษาผลของการได้สวนสาธารณะ และหัวข้อสุดท้ายจะศึกษาการควบคุมตรวจสอบการได้สวนสาธารณะ เพื่อนำมาใช้ในการวิเคราะห์หาแนวทางการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

4.1 แนวคิดและความเป็นมา

ก่อนศตวรรษที่ 18 ระบบการถือครองที่ดินในประเทศอังกฤษมีลักษณะที่สำคัญคือ ในแต่ละหมู่บ้านนอกจากการที่ประชาชนถือครองที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนตัวแล้ว ยังมีที่ดินบางส่วนเป็นที่ที่ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ เช่น ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เรียกว่า "Common" จากลักษณะการถือครองที่ดินดังกล่าวทำให้ที่ดินที่ประชาชนแต่ละคนถือครองกรรมสิทธิ์อยู่นั้นไม่ติดกันเป็นผืนเดียว เนื่องจากมีที่ดินของผู้อื่น หรือที่ดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันคั่นอยู่ ต่อมาในศตวรรษที่ 18 ประชากรของประเทศอังกฤษมีจำนวนเพิ่มขึ้น ทำให้ความต้องการอาหารมีมากขึ้น จึงต้องมีการปรับปรุงระบบเกษตรกรรมโดยนำเทคโนโลยีมาใช้ในการผลิต เพื่อเพิ่มผลผลิตทำให้ต้องใช้เนื้อที่ขนาดใหญ่ในการทำเกษตรกรรม จึงส่งผลต่อระบบการถือครองที่ดินด้วย โดยเจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งมักจะเป็น Lords of the Manor's เข้ายึดครองที่ดินที่เรียกว่า Common หรือที่ดินของเจ้าของที่ดินรายย่อยอื่น ๆ ที่กินที่ดินของตนอยู่มาเป็นของตน โดยการตกลงกับเจ้าของที่ดิน หรือโดยวิธีการทางกฎหมายที่เรียกว่า " Inclosure of Land " ซึ่งเป็นการอาศัยอำนาจของกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่เรียกว่า Common

หรือที่ดินของเจ้าของที่ดินอื่นมาเป็นของตน¹¹² จะเห็นได้ว่าการตรา Inclosure of Land ขึ้นนั้น กระทบถึงสิทธิของบุคคลอื่น จึงต้องอาศัยอำนาจของรัฐสภาในการตรากฎหมายในรูปของ Private Bill¹¹³ เพื่อตราเป็น Private Act ซึ่งกระบวนการตรากฎหมายดังกล่าวยุ่งยาก และ ซับซ้อน คือเริ่มจากกระบวนการผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการแต่ละสภา โดยมี นักกฎหมายทำหน้าที่เสนอข้อสนับสนุนและข้อคัดค้านตลอดจนเสนอพยานหลักฐานต่าง ๆ ประกอบการพิจารณา จากนั้นคณะกรรมการแต่ละสภาจะพิจารณา แล้วลงมติเห็นชอบหรือไม่ เห็นชอบในการตรากฎหมายในเรื่องนั้น ๆ โดยคณะกรรมการแต่ละสภาจะเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นคัดค้านในรัฐสภา¹¹⁴ จากกระบวนการดังกล่าว ทำให้รัฐสภาไม่สามารถตรากฎหมายให้ทันต่อความต้องการของประชาชนในขณะนั้นได้ จึงมีการแก้ไขปัญหาล่าช้าโดยการตรา The Inclosure Act 1801 ขึ้น โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ นำเนื้อหาที่ใช้ในการผ่านความเห็นชอบ Inclosure of Land ของรัฐสภามาบัญญัติเป็นรายละเอียดไว้ในพระราชบัญญัติ เพื่อลดปัญหาความล่าช้าและสิ้นเปลืองในการตรากฎหมาย และ กำหนดให้มีคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อการไต่สวนสาธารณะ (an ad hoc commission of inquiry) ขึ้น เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ โดยการนัดประชุมซึ่งก่อนจะมีการนัดประชุมจะต้องมีการประกาศรายละเอียดโครงการ ที่ตั้งของโครงการ และแจ้งวัน เวลา สถานที่ที่จะจัดตลอดจนบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนหรือผู้ร้องทุกข์ให้ประชาชนทราบ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและคัดค้านโครงการหรือบางส่วนของโครงการได้¹¹⁵ นอกจากนี้ประชาชนอาจอุทธรณ์การหาข้อมูลของคณะกรรมการไปยัง Justice of the Peace ได้ แต่เนื่องจากคณะกรรมการชุดดังกล่าวมีหน้าที่ในการหาข้อมูล รวบรวม และสรุปประเด็นที่ใช้

¹¹² สุมาลี อึ้งตระกูลไทย, “กระบวนการรับฟังทางมหาชน”, (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 4.

¹¹³ David Foulkes, **Introduction to Administrative Law**, p. 186. อ้างถึงใน สุมาลี อึ้งตระกูลไทย, “กระบวนการรับฟังทางมหาชน”, หน้า 5.

¹¹⁴ Gordon J. Borrie, **Public Law**, pp. 42-43. อ้างถึงใน สุมาลี อึ้งตระกูลไทย, “กระบวนการรับฟังทางมหาชน”, หน้า 5.

¹¹⁵ R.E. Wraith and G.B. Lamb, **Public Inquiries As An Instrument of Government**, 1st ed, (London : George Allen & Unwing Ltd., 1971), p.18.

ในการสนับสนุนหรือคัดค้านเสนอต่อคณะกรรมการแต่ละสภาเพื่ออำนวยความสะดวกแก่คณะกรรมการแต่ละสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ Private Act เท่านั้น กระบวนการทางรัฐสภาอาจเริ่มขึ้นได้เมื่อผู้ถูกกระทบสิทธิใช้สิทธิคัดค้านต่อคณะกรรมการแต่ละสภา ดังนั้นจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาในเรื่องความล่าช้าและความสับสนเปลืองในการตรากฎหมายได้¹¹⁶ ในปี ค.ศ. 1845 ได้มีการตรา The General Inclosure Act 1845 ขึ้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดเรื่องการทำคำสั่งชั่วคราว (Provisional order) ที่ออกโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายแต่ละฉบับว่าผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถออกคำสั่งได้เมื่อมีการไต่สวนสาธารณะ และได้พิจารณาถึงข้อโต้แย้งต่างๆ แล้ว แต่อย่างไรก็ตามคำสั่งดังกล่าวจะมีผลต่อเมื่อได้รับการรับรองโดยรัฐสภา ดังนั้นจึงมีการทำให้กระบวนการออกคำสั่งดังกล่าวง่ายขึ้น โดยมีการออก Statutory Orders (Special Procedure) Act 1945 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้การทำคำสั่งชั่วคราวมีผลใช้บังคับ หากไม่ถูกเพิกถอนโดยรัฐสภา¹¹⁷ ต่อมารัฐสภาได้ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีโดยตรงในการรับรองคำสั่งชั่วคราวหลังจากได้จัดการไต่สวนสาธารณะแล้ว หลังจากนั้นกระบวนการไต่สวนสาธารณะได้กลายเป็นบทบัญญัติหนึ่งในพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยบังคับให้ฝ่ายปกครองจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิหรือเสียหายมีโอกาสมาคัดค้านหรือแสดงความคิดเห็นก่อนที่ฝ่ายปกครองจะมีคำสั่งหรือออกกฎหมายในเรื่องนั้น¹¹⁸

นอกจากการไต่สวนสาธารณะจะนำมาใช้ในเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว กระบวนการดังกล่าวยังถูกนำมาใช้กรณีอื่น ๆ เช่น การปกครองส่วนท้องถิ่น The Public Health Act 1875 กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจคณะกรรมการส่วนท้องถิ่น (Local Government Board) ในการจัดการไต่สวนสาธารณะในเรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพของประชาชน (public health) ในสถานที่ใดในท้องถิ่นก็ได้ หรือกรณีอุบัติเหตุ (accidents) กรณีนี้จะนำการไต่สวนสาธารณะมาใช้ในการสืบสวน สอบสวนในเรื่องของอุบัติเหตุรถไฟ (railways) เหมืองแร่ (cool mining) และ

¹¹⁶ สุมาลี อึ้งตระกูลไทย, “กระบวนการรับฟังทางมหาชน”, หน้า 6.

¹¹⁷ Sir William Wade and Christopher Forsyth, **Administrative Law**, 8th eds, (Oxford : Oxford University : 2000), p.941.

¹¹⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง” วารสารกฎหมาย ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (ธันวาคม 2537) : หน้า 1.

โรงงาน (factories) เป็นต้น¹¹⁹ จะเห็นได้ว่าในช่วงศตวรรษที่ 19 นั้น การไต่สวนสาธารณะเริ่มเป็นรูปร่างและมีการพัฒนาขึ้นตามลำดับ ต่อมาในศตวรรษที่ 20 มีการนำการไต่สวนสาธารณะมาใช้อย่างแพร่หลายขึ้น โดยเฉพาะในเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัย ซึ่งวัตถุประสงค์หลักของการจัดการไต่สวนสาธารณะมีอยู่ 2 ประการ คือ เป็นกลไกในการอุทธรณ์ และเป็นกลไกในการคัดค้าน เช่น การอุทธรณ์เพื่อปฏิเสธการอนุญาตการวางผังเมืองโดยหน่วยงานท้องถิ่น หรือการคัดค้านการสร้างถนนหรืออาคาร¹²⁰ เป็นต้น

จากเหตุผลข้างต้นจึงทำให้การไต่สวนสาธารณะปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ แต่มีแนวปฏิบัติที่แตกต่างกันจึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ของนักกฎหมายและประชาชนทั่วไปว่า กระบวนการดังกล่าวไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างแท้จริง ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 1929 รัฐสภาจึงได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง มีชื่อว่า “คณะกรรมการการศึกษาอำนาจของรัฐมนตรี” ขึ้น(Committee on Ministers' Powers) หรือที่รู้จักกันในนาม “คณะกรรมการกรรมาธิการโดโนมอร์” (Donoughmore Committee) ซึ่งเรียกตามชื่อของประธานคณะกรรมการคือ Earl of Donoughmore เพื่อศึกษาเกี่ยวกับคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท (Tribunals) และการไต่สวนสาธารณะ (Inquiry) หลังจากคณะกรรมการได้ทำการศึกษาเสร็จสิ้นแล้วได้จัดทำรายงานฉบับหนึ่ง¹²¹ แต่รายงานของคณะกรรมการชุดนี้ไม่เป็นที่ยอมรับ จึงไม่มีการนำมาปฏิบัติ ต่อมาในปี ค.ศ. 1955 Lord Chancellor (ในทางบริหารหมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม) ได้ตั้งคณะกรรมการอีกชุดหนึ่ง คือ “คณะกรรมการศึกษาและหาแนวทางในการปรับปรุงองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะ” (Committee on Tribunals and Enquiries) หรือรู้จักกันในนาม “คณะกรรมการแฟรงค์” (Franks Committee) ซึ่งเรียกตามชื่อของประธานคณะกรรมการคือ Sir Oliver Franks โดยคณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ศึกษาและหาแนวทางใน

¹¹⁹ PP Craig, **Administrative Law**, 4th eds, (London : Sweed & Maxwell, 1999), p.61.

¹²⁰ Ibid., p.268.

¹²¹ Report of the Ministers' Committee, Cmnd. 4060 (1932).

การปรับปรุงระบบองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาท และการไต่สวนสาธารณะ¹²² โดยคำแนะนำของ Franks Committee ปรากฏอยู่ในรายงานในปี ค.ศ. 1957¹²³ ซึ่งรายงานดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของรัฐบาลและประชาชนทั่วไป ในรายงานฉบับนี้ Franks Committee ได้จัดทำข้อเสนอหลายประการในการปรับปรุงกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำแนะนำของ Franks Committee แล้ว สามารถสรุปคำแนะนำที่สำคัญได้ดังนี้ คือ¹²⁴

(1) องค์กรมหาชน (public authority) ที่ริเริ่มแผนงานหรือคำสั่ง ควรที่จะจัดทำหนังสือที่เป็นลายลักษณ์อักษร (a written statement) ซึ่งอธิบายรายละเอียดทั้งหมดของเรื่องที่จะทำการไต่สวนสาธารณะในเวลาที่เหมาะสมก่อนการไต่สวนสาธารณะ

(2) รัฐมนตรี (the minister) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ควรจัดทำหนังสือว่าด้วยนโยบาย (a statement of the policy) ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะมีการไต่สวนสาธารณะก่อนการไต่สวนสาธารณะ แต่ไม่ควรให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะกำหนดห้ามนำหนังสือดังกล่าวไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนมากกล่าวอ้างอิงในการไต่สวนสาธารณะ

(3) หากมีการเปลี่ยนแปลงนโยบาย (policy) ภายหลังจากการจัดการไต่สวนสาธารณะ คำตัดสินของรัฐมนตรี (the letter conveying the minister's decision) ควรที่จะอธิบายถึงเหตุแห่งการเปลี่ยนแปลงนโยบายนั้นและอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนแปลงนโยบายและคำตัดสินดังกล่าวด้วย

(4) ผู้ตรวจสอบ (inspector) ควรจะอยู่ภายใต้การควบคุมของ Lord Chancellor

(5) หน่วยงานริเริ่ม (the initiating authority) รวมถึงรัฐมนตรี ควรอธิบายถึงข้อเสนอของเรื่องที่จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะอย่างชัดเจนในการไต่สวนสาธารณะ โดยเชิญที่ผู้ที่เกี่ยวข้องมาอธิบายเพิ่มเติม (oral evidence)

(6) สภาคณะกรรมการวินิจฉัย (Council on Tribunals) ควรจะออกกฎหมายในเรื่องการไต่สวนสาธารณะ

¹²² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และคณะ, "คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทในประเทศไทย", ใน รายงานวิจัยเรื่อง คดีปกครองที่เกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท, สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานศาลปกครอง, หน้า 68-69.

¹²³ Report of the Franks Committee, Cmnd. 218 (1957).

¹²⁴ Sir William Wade and Christopher Forsyth, **Administrative Law**, pp.948-949.

(7) ควรใช้การไต่สวนสาธารณะในกรณีการเวนคืนที่ดิน (compulsory acquisition of land) แผนการพัฒนา (development plans) การอุทธรณ์การวางผังเมือง (planning appeals) และแผนงานจัดระเบียบ (clarance schemes)

(8) ควรจะให้ผู้ตรวจสอบเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสาบานตนและหมายเรียกพยาน

(9) ควรจะกำหนดให้สภาคณะกรรมการวินิจฉัย (Council on Tribunals) เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณาในเรื่องค่าธรรมเนียมและเป็นผู้ดูแลในเรื่องดังกล่าว

(10) รายงานของผู้ตรวจสอบ (the inspector's report) ควรจะถูกแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง สรุปพยานหลักฐานการรับฟังข้อเท็จจริงและสรุปข้อเท็จจริง และ ส่วนที่สอง เป็นการให้เหตุผลจากข้อเท็จจริง รวมทั้งการบังคับใช้นโยบายและคำแนะนำ

(11) รายงานฉบับสมบูรณ์ของผู้ตรวจสอบควรจะไปพร้อมกับคำตัดสินของรัฐมนตรี (the minister's letter of decision) และควรจัดไว้ทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

(12) หากฝ่ายใดประสงค์จะแก้ไขข้อเท็จจริงให้ถูกต้องจะต้องส่งรายงานที่แก้ไขแล้วให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้คัดค้านภายใน 14 วัน หลังจากวันที่จัดการไต่สวนสาธารณะ

(13) รัฐมนตรีควรที่จะต้องเสนอพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงใหม่ ๆ ซึ่งได้รับมาหลังจากมีการไต่สวนสาธารณะแก่คู่กรณีและพยานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว

(14) คำตัดสินของรัฐมนตรี ควรแสดงถึงการรับฟังการสรุปข้อเท็จจริงของรัฐมนตรีอย่างละเอียด และให้เหตุผลประกอบคำตัดสินนั้น

คำแนะนำข้างต้นเป็นที่ยอมรับและมีผลบังคับเกือบทั้งหมด มีเพียงคำแนะนำข้อ (2) และ (4) ที่ถูกปฏิเสธ ส่วนคำแนะนำข้อ (9) และ (12) ถูกเก็บไว้เพื่อรอการพิจารณาต่อไป

ผลจากรายงานของ Franks Committee ทำให้มีการออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท (Tribunals) และการไต่สวนสาธารณะ (Inquiries) ขึ้นในปี ค.ศ. 1958 กฎหมายฉบับนี้ คือ "พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1958" (The Tribunals and Inquiries Act 1958) ซึ่งต่อมาได้มีการ

ปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวในปี ค.ศ. 1971 และมีการปรับปรุงครั้งหลังสุดในปี ค.ศ. 1992 ดังนั้นในปัจจุบันจึงใช้ “พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะ ค.ศ. 1992” (The Tribunals and Inquiries Act 1992) นอกจากนี้แล้วมีการจัดตั้ง “สภาคณะกรรมการวินิจฉัยคดี” (Council on Tribunals) เพื่อให้คำแนะนำในการออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อให้กระบวนการดังกล่าวดำเนินไปอย่างเปิดเผย เป็นธรรม และเป็นกลาง¹²⁵

4.2 ประเภทของการไต่สวนสาธารณะ

การไต่สวนสาธารณะเป็นกระบวนการหนึ่งที่ถูกนำมากำหนดไว้ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ เพื่อให้ภาครัฐใช้กระบวนการดังกล่าวในการพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ก่อนที่จะมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในบางประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่กระทบต่อสิทธิหรือผลประโยชน์ของประชาชน¹²⁶ หากพิจารณากฎหมายของประเทศอังกฤษที่มีบทบัญญัติในเรื่องการไต่สวนสาธารณะแล้ว สามารถแบ่งประเภทของการไต่สวนสาธารณะได้ 2 ประเภท คือ

4.2.1 การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายบัญญัติไว้ (Statutory Inquiries)

สามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ¹²⁷

4.2.1.1 การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายบังคับ (Mandatory Inquiries)

คือ กรณีที่กฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการไต่สวนสาธารณะก่อนที่รัฐมนตรีจะออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยการดำเนินการไต่สวนสาธารณะในกรณีนี้จะต้องดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย หากบางส่วนของกระบวนการที่กำหนดโดยกฎหมายมิได้กระทำตามอย่างถูกต้องเหมาะสม หรือมีการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ก็ถือว่าการไต่สวนสาธารณะไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้ถ้ามีการออกคำสั่งใด ๆ ตามมาก็จะถูกยกเลิกโดยศาล หากมีการฟ้องร้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การไต่สวน

¹²⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง”, หน้า 2.

¹²⁶ Sir William Wade and Christopher Forsyth, **Administrative Law**, p. 938.

¹²⁷ Ibid, p.940.

ประเภทนี้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น The Acquisition of Land Act 1981 และ New Roads and Street Works Act 1991 เป็นต้น

4.2.1.2 การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายให้ดุลพินิจ (Discretionary Inquiries) คือ กรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองว่าจะจัดการไต่สวนสาธารณะหรือไม่ก็ได้ โดยกฎหมายมักจะให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีในการจัดการไต่สวนสาธารณะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนภายใต้กฎหมายฉบับนั้น โดยพิจารณาถึงความเหมาะสม การไต่สวนประเภทนี้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น The National Health Service Act 1977, The Town and Country Planning Act 1990 และ The Local Government Act 1972 เป็นต้น หากฝ่ายปกครองได้ใช้ดุลพินิจจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะแล้วจะมีผลทางกฎหมายเช่นเดียวกับการไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายบังคับ กล่าวคือ จะต้องดำเนินกระบวนการไต่สวนภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย¹²⁸

4.2.2 การไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ (Non-Statutory Inquiries) คือ กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการไต่สวนสาธารณะ แต่ฝ่ายปกครองอาจจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประชาชน¹²⁹ เช่น ปัญหาการลงโทษนักเรียนด้วยวิธีที่รุนแรง การสั่งปิดโรงเรียนเนื่องจากนักเรียนส่วนใหญ่มีความประพฤติไม่ดี เป็นต้น¹³⁰ การจัดการไต่สวนสาธารณะประเภทนี้ เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในการกำหนดรายละเอียดของการไต่สวนสาธารณะเอง โดยประชาชนไม่อาจฟ้องต่อศาลให้เพิกถอนคำสั่ง คำวินิจฉัยโดยอ้างว่าไม่กระทำการตามขั้นตอนที่รัฐสภาบัญญัติไว้ (procedural ultra

¹²⁸ เฉลิมชัย หิรัญญะสิริ, "การประชาพิจารณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539", หน้า 47.

¹²⁹ Peter Leyland and Teroy Woods, **Administrative Law**, 3rd eds, (London : Blackstone Press Limited, 1999), p. 107.

¹³⁰ R.E. Wraith and G.B. Lamb, **Public Inquiries As an Instrument of Government**, p.123.

vires) แต่อย่างไรก็ตามคำสั่งของฝ่ายปกครองอาจถูกเพิกถอนได้ หากขัดต่อหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ¹³¹

4.3 กระบวนการไต่สวนสาธารณะ

กระบวนการไต่สวนสาธารณะที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศอังกฤษนั้นจะมีรูปแบบทั่ว ๆ ไปเหมือนกัน ซึ่งเป็นผลมาจากรายงานของ Franks Committee ที่ทำให้มีการออกกฎหมายเพื่อปรับปรุงคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะขึ้น ในปี ค.ศ. 1958 คือ The Tribunals and inquiries Act 1958 โดยกฎหมายฉบับนี้มีการปรับปรุงครั้งล่าสุดในปี ค.ศ. 1992 ดังนั้นในปัจจุบันจึงใช้ The Tribunals and Inquiries Act 1992 กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการไต่สวนสาธารณะไว้ในมาตรา 9 (ฉบับปี ค.ศ. 1971 อยู่ในมาตรา 11 และ ฉบับปี ค.ศ. 1958 อยู่ในมาตรา 7) โดยให้อำนาจ Lord Chancellor ในการตรากฎเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะโดยการออก Statutory Instrument โดยการดำเนินการดังกล่าวต้องมีการปรึกษากับ The Council on Tribunals เสียก่อน¹³² จากอำนาจดังกล่าว Lord Chancellor ได้มีตรากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะในเรื่องต่าง ๆ ขึ้น เช่น กฎเกณฑ์การไต่สวนสาธารณะในเรื่องการบังคับซื้อ (The Acquisition of Land) การอุทธรณ์การวางผังเมือง (Planning Appeal) แผนงานจัดสร้างถนนสายหลัก (Trunk Roads) และทางหลวง (Motorways) การเก็บแก๊สไว้ในดิน (The Underground Storage of Gas) การไฟฟ้า (Electricity Supply) และการประปา (Pipe-Lines) เป็นต้น ส่วนการไต่สวนสาธารณะที่ยังมิได้มีการออกกฎเกณฑ์เฉพาะมาใช้บังคับ หากจะมีการจัดการไต่สวนสาธารณะในเรื่องนั้น ๆ ก็จะมีการนำกฎเกณฑ์การไต่สวนสาธารณะในเรื่องที่ Lord Chancellor กำหนดไว้แล้วมาเทียบเคียงเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดการไต่สวนสาธารณะได้ ดังนั้นกฎเกณฑ์ที่ Lord Chancellor กำหนดไว้จึงเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการไต่

¹³¹ สุมาลี อึ้งตระกูลไทย, “กระบวนการรับฟังทางมหาชน”, หน้า 24.

¹³² ดูรายละเอียดของ The Tribunals and Inquiries Act 1992, Section 9 ได้ในภาคผนวก ง.

สวนสาธารณะ ซึ่งรายละเอียดสำคัญที่ Lord Chancellor กำหนดไว้ในกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการได้สวนสาธารณะประกอบด้วย¹³³

- (1) ตารางเวลาสำหรับขั้นตอนและกระบวนการต่างๆ
- (2) หนังสือที่เป็นลายลักษณ์อักษร (a written statement) เกี่ยวกับเรื่องที่จะจัดการได้สวนสาธารณะ โดยหน่วยงานที่ริเริ่มหรือหน่วยงานที่คัดค้าน ซึ่งปกติมักจะประกาศอย่างน้อย 42 วัน ก่อนการได้สวนสาธารณะ
- (3) บุคคลผู้มีสิทธิเข้าร่วมในการได้สวนสาธารณะ
- (4) สิทธิในการเป็นตัวแทนในการเข้าร่วมกระบวนการได้สวนสาธารณะ
- (5) พยานหลักฐานของกรมกองที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอสื่อสิทธิในการเรียกพยานหลักฐาน การชกคัดค้าน และการตั้งตัวแทนของกรมกองต่าง ๆ
- (6) การตรวจสอบสถานที่ของผู้ตรวจสอบ
- (7) พยานหลักฐานที่ได้รับหลังจากการได้สวนสาธารณะ
- (8) การแจ้งคำตัดสินพร้อมด้วยเหตุผล
- (9) สิทธิในการได้รับสำเนารายงานของผู้ตรวจสอบ
- (10) การจัดการประชุมก่อนการได้สวนสาธารณะ (pre-inquiry meetings)

จากที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจ ผู้วิจัยจะได้ศึกษาตัวอย่างกฎเกณฑ์การได้สวนสาธารณะในเรื่องการผังเมืองโดยละเอียด ดังนี้

The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992 (S.I. 1992 No. 2038)¹³⁴

¹³³ Sir William Wade and Christopher Forsyth, **Administrative Law**, pp. 960-961.

¹³⁴ S.H. Bailey, B.L. Jones and A.R. Mowbray, **Cases and Materials on Administrative Law**, 3rd eds, (London : Sweet & Maxwell Ltd., 1997), pp.64-76.

การอุทธรณ์การวางผังเมืองต่อรัฐมนตรีจะนำไปสู่กระบวนการไต่สวนสาธารณะ โดยมีขั้นตอนดังนี้

(1) กระบวนการจะเริ่มจากรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นทราบว่าต้องจัดการไต่สวนสาธารณะขึ้น เนื่องจากการอุทธรณ์การวางผังเมืองเรื่องใดเรื่องหนึ่งมายังรัฐมนตรี หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้รัฐมนตรีทราบถึงชื่อและที่อยู่ของผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะตามกฎหมาย เมื่อรัฐมนตรีได้รับข้อมูลดังกล่าวแล้ว รัฐมนตรีต้องแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ หลังจากนั้นรัฐมนตรีจะกำหนดวันที่จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ และแต่งตั้งผู้ตรวจสอบ (inspector) ซึ่งจะทำหน้าที่ดำเนินการจัดการไต่สวนสาธารณะ¹³⁵

(2) ก่อนที่จะถึงวันที่กำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะ รัฐมนตรีอาจจะจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะ (a pre-inquiry meeting) ขึ้น โดยรัฐมนตรีต้องจัดทำหนังสือแสดงเจตนาในการจัดการประชุม (the relevant notice) และคำแถลงเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ ที่เห็นว่าเกี่ยวข้องกับการพิจารณาคำร้องหรือคำอุทธรณ์ ในเรื่องจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะ¹³⁶

(3) เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นและผู้อุทธรณ์จะต้องจัดทำคำแถลงแห่งคดี (the statement of case) เป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อรัฐมนตรีและผู้เกี่ยวข้องที่กฎหมายกำหนด โดยคำแถลงแห่งคดีจะต้องประกอบด้วยประเด็นแห่งคดี ตลอดจนเอกสารและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ผู้จัดทำคำแถลงจะนำเสนอในการไต่สวนสาธารณะ โดยคำแถลงคดีของเจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำภายใน 42 วัน หลังจากได้รับหนังสือแจ้งจากรัฐมนตรี หากมีการจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะจะต้องจัดทำภายใน 28 วัน หลังจากวันปิดประชุมสำหรับคำแถลงคดีของผู้อุทธรณ์จะต้องจัดทำภายใน 42 วัน หลังจากได้รับหนังสือแจ้งจากรัฐมนตรี หากมีการจัดการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะ จะต้องจัดทำภายใน 42 วัน หลังจากวันปิดการประชุม โดยผู้อุทธรณ์จะต้องจัดทำแถลงคดีให้แก่รัฐมนตรี เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่น และผู้ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้รัฐมนตรีอาจกำหนดให้บุคคลที่ประสงค์จะเข้าร่วม

¹³⁵ The Town And Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992, Section4.

¹³⁶ The Town And Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992, Section5.

กระบวนการไต่สวนสาธารณะจัดทำคำแถลงคดีภายใน 28 วัน นับแต่วันที่กำหนดให้แก่ผู้อุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่น รัฐมนตรี และผู้ที่กฎหมายกำหนด¹³⁷

(4) รัฐมนตรีจะต้องกำหนดวันที่จะจัดการไต่สวนสาธารณะภายใน 154 วัน หลังจากมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นทราบว่าจะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ ส่วนในกรณีที่จัดให้มีการประชุมก่อนการไต่สวนสาธารณะจะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะภายใน 42 วัน หลังจากปิดประชุม หากรัฐมนตรีไม่สามารถจัดการไต่สวนสาธารณะภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ข้างต้นแล้ว กฎหมายให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะจัดการไต่สวนสาธารณะเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หลังจากสิ้นสุดระยะเวลาที่กำหนดไว้ และเพื่อให้ประชาชนทราบว่าจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้น รัฐมนตรีอาจกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นดำเนินการขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งหรือทั้งหมด ดังนี้

(4.1) ประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือมากกว่านั้นซึ่งจำหน่ายในท้องถิ่นซึ่งที่ดินพิพาทตั้งอยู่ไม่น้อยกว่า 14 วันก่อนวันที่กำหนดให้มีการจัดการไต่สวนสาธารณะตามที่รัฐมนตรีกำหนด

(4.2) จัดทำหนังสือแจ้งการไต่สวน และส่งให้บุคคลที่กฎหมายกำหนดภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด

(4.3) ปิดประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด ณ สถานที่ที่เห็นได้ชัดเจนใกล้กับพื้นที่พิพาท¹³⁸

(5) ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะได้แก่ ผู้อุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่มีเขตรับผิดชอบในพื้นที่มีการวางผังเมือง บุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีการวางผังเมืองและบุคคลอื่น ๆ ที่ประสงค์จะเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งได้จัดทำคำแถลงแห่งคดีเสนอต่อผู้ตรวจสอบแล้ว นอกจากบุคคลข้างต้นแล้ว ผู้ตรวจสอบมีดุลพินิจที่จะอนุญาตให้บุคคลอื่น ๆ เข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะได้ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะไม่สามารถเข้าร่วมกระบวนการดังกล่าว

¹³⁷ The Town And Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992, Section6.

¹³⁸ The Town And Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992,

ได้ สามารถตั้งตัวแทนได้ โดยจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรเสนอต่อผู้ตรวจสอบก่อนการไต่สวนสาธารณะ¹³⁹

(6) เมื่อถึงวันไต่สวนสาธารณะ ผู้ตรวจสอบจะเป็นผู้ดำเนินการจัดการไต่สวนสาธารณะ โดยผู้ตรวจสอบมีดุลพินิจในเรื่องต่าง ๆ เช่น การเสนอพยานหลักฐาน การคัดค้าน เป็นต้น¹⁴⁰

(7) ผู้ตรวจสอบอาจทำการตรวจสอบพื้นที่โดยลำพังก่อนหรือในระหว่างการไต่สวนสาธารณะโดยไม่ต้องแจ้งให้ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่กฎหมายกำหนด นอกจากนี้ในระหว่างการไต่สวนสาธารณะหรือหลังจากปิดการไต่สวนสาธารณะ ผู้ตรวจสอบอาจตรวจสอบพื้นที่พร้อมกับผู้อุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้องกำหนด และหากผู้อุทธรณ์หรือเจ้าหน้าที่ผังเมืองส่วนท้องถิ่นได้ร้องขอก่อนหรือในระหว่างการไต่สวนสาธารณะให้ผู้ตรวจสอบทำการตรวจสอบพื้นที่ ผู้ตรวจสอบต้องทำการตรวจสอบตามที่บุคคลข้างต้นร้องขอ¹⁴¹

(8) หลังจากการไต่สวนสาธารณะเสร็จสิ้นแล้ว ผู้ตรวจสอบจะต้องจัดทำรายงาน โดยในรายงานดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยคำตัดสินและเหตุผลประกอบเพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี¹⁴²

นอกจากกฎเกณฑ์การไต่สวนสาธารณะในเรื่องผังเมืองที่ผู้วิจัยได้เสนอแล้วนั้น ผู้วิจัยได้ทำการศึกษากฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษแล้วพบว่า กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะซึ่งออกโดย Lord Chancellor หลังจากได้มีการปรึกษากับ Council on Tribunals แล้ว มีเนื้อหาสาระที่สำคัญเหมือนกันดังนี้

¹³⁹The Town And Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992, Section14.

¹⁴⁰The Town And Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992, Section14.

¹⁴¹The Town And Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992, Section15.

¹⁴²The Town And Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992, Section16.

4.3.1 ขั้นตอนก่อนการไต่สวนสาธารณะ

การไต่สวนสาธารณะจะเริ่มขึ้นจากการที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปว่า จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ โดยเนื้อหาที่ต้องแจ้งประกอบไปด้วยเรื่อง วัน เวลา สถานที่ที่จะจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งจะต้องประกาศก่อนการไต่สวนสาธารณะไม่น้อยกว่า 42 วัน หรือ 28 วัน แล้วแต่กรณี การประกาศข้างต้นทำได้โดยการประกาศในหนังสือพิมพ์หนึ่งฉบับหรือมากกว่านั้น ซึ่งจำหน่ายในท้องถิ่นดังกล่าวไม่น้อยกว่า 14 วันก่อนวันไต่สวนสาธารณะ หรือตีตประกาศหนังสือแจ้งการไต่สวนสาธารณะตามสถานที่ต่าง ๆ เป็นต้น ในส่วนของผู้ถูกกระทบสิทธินั้นจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงต่าง ๆ เป็นการเฉพาะรายทางไปรษณีย์เพื่อในการให้ผู้ถูกกระทบสิทธิได้รับรู้ข้อมูลอย่างแท้จริง นอกจากนี้เจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำเอกสารลายลักษณ์อักษร (statement of policy) ที่แสดงถึงเหตุผลในการออกคำสั่งหรือเอกสารลายลักษณ์อักษรอื่นอันเป็นข้อเสนอที่ต้องใช้ในการไต่สวนสาธารณะให้แก่ผู้คัดค้านเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 28 วันก่อนการไต่สวนสาธารณะ และหากจะนำคำสั่งหรือความเห็นของกรม กอง ของรัฐมาใช้ในการไต่สวนสาธารณะก็จะต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ทราบล่วงหน้าเช่นกัน¹⁴³

4.3.2 ขั้นตอนขณะจัดการไต่สวนสาธารณะ

Franks Committee ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนสาธารณะว่า “กระบวนการไต่สวนสาธารณะไม่ใช่การกระทำทางปกครองโดยแท้ (purely administrative) เพราะโดยทั่วไปการบริหารงานของฝ่ายปกครองไม่ต้องผ่านกระบวนการไต่สวนสาธารณะก่อนการตัดสินใจ และไม่ใช่การกระทำทางตุลาการโดยแท้ (purely judicial) เพราะการตัดสินใจของฝ่ายปกครองไม่ได้เกิดจากการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย ตลอดจนสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของปัจเจกชน แต่อย่างไรก็ตาม เป้าหมายที่สำคัญของการไต่สวนสาธารณะคือ การประกันว่าประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิจะได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยการให้สิทธิแสดงข้อคัดค้าน และรัฐมนตรีผู้

¹⁴³ Sir William Wade and Christopher Forsyth, *Administrative Law*, p.950.

ตัดสินใจจะได้รับข้อมูลข้อเท็จจริงอย่างละเอียด”¹⁴⁴ ดังนั้น Franks Committee ได้เสนอให้ยึดหลักสำคัญ 3 ประการ เป็นแนวทางในการดำเนินกระบวนการไต่สวนสาธารณะ คือ หลักการเปิดเผย (Openness) หลักความยุติธรรม (Fairness) และหลักความเป็นกลาง (Impartialty) และนอกจากหลัก 3 ประการข้างต้นแล้ว ในการจัดการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษยังต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ซึ่งประกอบด้วยหลัก 2 ประการ ประการแรกคือหลักการรับฟังคู่ความทั้งสองฝ่าย (Audi Alteram Partem) หลักนี้มีสาระสำคัญว่าในการตัดสินใจเพื่อกำหนดกรรมของฝ่ายปกครองบุคคลผู้ต้องเสียหายจะต้องได้รู้ข้อเท็จจริงและเหตุผลสำหรับกระทำนั้น นอกจากนี้ในกรณีมีเหตุจำเป็นอาจจะอนุญาตให้มีการตั้งตัวแทนเพื่อกระทำการดังกล่าวแทนได้ ประการที่สองคือ หลักการไม่มีส่วนได้เสีย (Nemo Debet Esse Judex in Propria Causa Potest ซึ่งแปลว่า ไม่มีผู้ใดเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองได้) หลักนี้มีสาระสำคัญว่า ผู้ที่วินิจฉัยปัญหาจะต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในปัญหานั้น อันเป็นการตัดคุณสมบัติบุคคลผู้มีส่วนได้เสียที่อาจทำให้เกิดความลำเอียงในการออกนิตกรรมของฝ่ายปกครอง¹⁴⁵

ในการจัดการไต่สวนสาธารณะนั้น มีบุคคลที่สำคัญอยู่ 2 บุคคล บุคคลแรกคือ ผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ โดยหลักแล้วบุคคลผู้ที่ถูกกระทบสิทธิหรือผู้ที่เป็นคู่กรณีกับฝ่ายปกครองโดยตรงและโดยอ้อมจะเป็นผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ส่วนบุคคลอื่นที่จะมีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะได้นั้น ได้มีความเห็นของ Lord Moulton กล่าวไว้ในคดี *Local Government Board v. Arlidge*¹⁴⁶ ว่า

“ผลของการใส่คำว่า “สาธารณะ” (public) ลงไปนั้น ข้าพเจ้าเห็นว่าทำให้ทุก ๆ คนในสังคมมีสิทธิที่จะปรากฏตัวต่อหน้าผู้ตัดสิน (Locus standi) ในการที่จะนำเรื่องราวใดๆ ที่เกี่ยวข้องมาเปิดเผยในการไต่สวนสาธารณะ เพื่อที่จะทำให้มั่นใจว่าสิทธิทุกอย่างของบุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิโดยตรง หรือบุคคลผู้จะถูกกระทบสิทธิโดยอ้อม หรือประโยชน์สาธารณะ

¹⁴⁴ PP Craig, **Administrative Law**, pp.269-270.

¹⁴⁵ B.L. Jones, **Garner's Administrative Law**, 7th eds, (London : Butterworths, 1989), p. 169.

¹⁴⁶ [1915] AC 120.

หรือประโยชน์ของอยู่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง จะถูกนำไปเสนอต่อคณะกรรมการท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณาและตัดสินใจ”

จากความเห็นของ Lord Moulton ในคดีดังกล่าวทำให้เกิดหลักเกณฑ์ว่า โดยปกติแล้วสมาชิกในสังคมจะได้รับอนุญาตให้เข้าร่วมกระบวนการได้สวนสาธารณะได้ มีเพียงการได้สวนสาธารณะบางประเภทเท่านั้นที่จะให้สิทธิในการเข้าร่วมแก่บุคคลผู้มีสิทธิตามกฎหมายเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกันโดยตรงและจะอนุญาตให้สมาชิกคนอื่น ๆ ในสังคมเข้าร่วมการได้สวนสาธารณะได้ตามแต่ดุลพินิจของผู้ตรวจสอบ¹⁴⁷

นอกจากผู้มีสิทธิเข้าร่วมกระบวนการได้สวนสาธารณะแล้วอีกบุคคลหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งคือ ผู้ตรวจสอบ (inspector) ซึ่งเป็นผู้จัดการได้สวนสาธารณะ ตามคำแนะนำของ Franks Committee เสนอว่าผู้ตรวจสอบไม่ควรอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรี เพราะอาจได้รับอิทธิพลจากนโยบายของรัฐมนตรีทำให้การรับฟังข้อเท็จจริงมีอคติ และไม่มีอิสระในการให้ความเห็น ปัจจุบันผู้ตรวจสอบมีทั้งที่อยู่และไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรี โดยผู้ตรวจสอบที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีจะเป็นผู้ที่ทำงานประจำอยู่ในกรม กองต่าง ๆ และได้รับเงินเดือนประจำอยู่แล้ว ส่วนผู้ตรวจสอบที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตรวจสอบอิสระ ซึ่งจะได้รับค่าจ้างจากการทำหน้าที่ดังกล่าว¹⁴⁸ และในเดือนเมษายน ค.ศ. 1992 ได้มีการตั้ง The Planning Inspectorate ขึ้น เพื่อเป็นหน่วยงานบริหารการจัดการได้สวนสาธารณะ¹⁴⁹

ผู้ตรวจสอบ เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการดำเนินกระบวนการได้สวนสาธารณะ โดยจะต้องดำเนินกระบวนการได้สวนสาธารณะตามกำหนดการ คือ ต้องดำเนินการได้สวนสาธารณะตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้ โดยจะต้องอยู่ภายใต้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติและกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดซึ่งผู้ตรวจสอบจะต้องปฏิบัติตามอย่างถูกต้องและเหมาะสม ผู้ตรวจสอบอาจจะเลื่อนการได้สวนสาธารณะได้หากเห็นว่ามิได้เหตุผลสมควร

¹⁴⁷ Sir William Wade and Christopher Forsyth, **Administrative Law**, pp.953-954.

¹⁴⁸ J. Beatson and M.H. Matthews, **Administrative Law Cases and Materials**, 2nd eds, (Oxford : Oxford University , 1993), p.780.

¹⁴⁹ Sir William Wade and Christopher Forsyth, **Administrative Law**, p. 939.

เช่น คดี *Greycoat Commercial Estates Ltd. v. Radmore* (1981) ผู้ตรวจสอบตัดสินใจเลื่อนกำหนดการไต่สวนสาธารณะเนื่องจากมีเหตุวุ่นวาย ผู้เสียหายนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยอ้างว่า “การเลื่อนนานเกินไปและเป็นการไม่ยุติธรรมต่อตน” ศาลพิพากษาว่า “เมื่อได้คำนึงถึงผลดีผลเสียระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนแล้ว” ผู้ตรวจสอบมีอำนาจทำเช่นนั้นได้¹⁵⁰ และอาจจะห้ามมิให้ผู้ที่ขัดขวางกระบวนการพิจารณาเข้ามาในการไต่สวนสาธารณะก็ได้ หลักกฎหมายเกี่ยวกับพยานหลักฐานจะไม่ใช้บังคับในการไต่สวนสาธารณะอย่างเคร่งครัด ดังนั้นจึงสามารถรับฟังพยานบอกเล่า ไม่ว่าพยานจะได้สาบานตนหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้จะต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีแต่ละฝ่ายแสดงหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และอนุญาตให้มีการถามค้านพยานของแต่ละฝ่ายได้ นอกจากนี้พยานจะได้รับการคุ้มครอง หากกระทำการอยู่ในขอบเขตที่ถูกต้องเหมาะสมของการไต่สวนสาธารณะ ซึ่งในกรณีนี้ *The House Of Lord* ได้ตัดสินว่า พยานจะได้รับความคุ้มครองจากการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท¹⁵¹

นอกจากนี้อำนาจในการให้พยานสาบานตนหรือปฏิญาณตนและคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะและดูแลการจัดทำเอกสารนั้นเป็นของผู้ตรวจสอบ โดยหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการไต่สวนสาธารณะแล้ว ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่ที่จะต้องทำรายงานข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรีอีกด้วย

จากที่กล่าวมาข้างต้น สามารถสรุปอำนาจหน้าที่ที่สำคัญของผู้ตรวจสอบได้ดังนี้

- (1) ดำเนินการจัดการไต่สวนสาธารณะตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนดไว้
- (2) ให้โอกาสคู่กรณีแต่ละฝ่ายแสดงความคิดเห็น เสนอพยานหลักฐาน ชักค้ำในระหว่างการไต่สวนสาธารณะ

¹⁵⁰ Chart University Tutors, **English Administrative Law**, pp. 4 and 401, อ้างถึงใน สุมาลี อังตระกูลไทย, “กระบวนการรับฟังทางมหาชน”, หน้า 44.

¹⁵¹ Sir William Wade and Christopher Forsyth, **Administrative Law**, p.963.

(3) ในกรณีไม่มีบทบัญญัติเฉพาะกำหนดขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนสาธารณะไว้ ก็ให้เป็นดุลพินิจของผู้ตรวจสอบมีอำนาจในการกำหนด และดำเนินการไต่สวนสาธารณะ

(4) จัดทำรายงานข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะในเรื่องที่ดำเนินการไต่สวนสาธารณะต่อรัฐมนตรี

4.3.3 ขั้นตอนหลังการไต่สวนสาธารณะ

หลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการไต่สวนสาธารณะแล้ว ผู้ตรวจสอบมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานข้อเท็จจริง และคำแนะนำต่อรัฐมนตรี ในส่วนของรายงานของผู้ตรวจสอบนี้ Franks Committee ได้ให้คำแนะนำที่จะสำคัญมากข้อหนึ่งและได้ถูกนำไปปฏิบัติก็คือ คำแนะนำที่ให้ตีพิมพ์รายงานของผู้ตรวจสอบ ซึ่งก่อนที่จะมีคำแนะนำของ Franks Committee ก็ได้มีข้อเสนอในเรื่องนี้มาก่อนแล้ว แต่ปรากฏว่ามีการคัดค้านอย่างรุนแรง โดยส่วนใหญ่มาจากการคัดค้านของข้าราชการที่ไม่ต้องการเปิดเผยความลับ (secretive civil servant) โดยให้เหตุผลว่า การเปิดเผยรายงานจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปกครอง เพราะอาจจะทำให้รัฐมนตรีเสียหน้า และอาจจะทำให้ผู้ตรวจสอบไม่สามารถเขียนรายงานได้อย่างตรงไปตรงมา แต่อย่างไรก็ตามก็มีเหตุผลที่สำคัญประการหนึ่งที่สนับสนุนคำแนะนำของ Franks Committee ที่ให้มีการเปิดเผยรายงานของผู้ตรวจสอบนั่นก็คือ เหตุผลที่ว่า เป็นไปได้ยากที่จะอธิบายให้ประชาชนเชื่อว่าประชาชนจะได้รับความยุติธรรมหากประชาชนไม่ได้รับอนุญาตให้ดูเอกสารซึ่งอธิบายข้อคัดค้านของประชาชนต่อรัฐมนตรี ดังนั้น ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 เป็นต้นมา ได้มีแนวปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน คือ ให้มีการนำสำเนารายงานของผู้ตรวจสอบแนบพร้อมไปกับคำตัดสินของรัฐมนตรี (minister's letter of decision) ทั้งในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นการเฉพาะและในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เฉพาะ แนวปฏิบัติดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของประชาชน เนื่องจากประชาชนสามารถตรวจสอบได้ว่าผู้ตรวจสอบดำเนินกระบวนการไต่สวนในเรื่องดังกล่าวด้วยความยุติธรรมหรือไม่อย่างไร ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการแสดงให้เห็นผู้คัดค้านทราบว่าตนได้รับการเยียวยาทางกฎหมายหรือไม่ และหากประชาชนเห็นว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมก็สามารถร้อง

เรียนไปยัง The Council on Tribunals ได้ จากแนวปฏิบัติดังกล่าวส่งผลให้ประชาชนมีความรู้สึกที่ดียิ่งขึ้นต่อกระบวนการไต่สวนสาธารณะและต่อผู้ตรวจสอบ

แต่อย่างไรก็ตาม รัฐได้ปฏิเสธคำแนะนำของ Franks Committee ที่ว่า ส่วนแรกของรายงานซึ่งเกี่ยวกับพยานหลักฐานและการรับฟังข้อเท็จจริง ควรจะถูกเปิดเผยในทันทีเพื่อให้คู่ความได้เสนอและแก้ไขให้ถูกต้องก่อนมีคำตัดสิน¹⁵²

4.4 ผลของการไต่สวนสาธารณะ

หลังจากที่รัฐมนตรีได้รับรายงานจากผู้ตรวจสอบแล้ว รัฐมนตรีมิได้ถูกผูกพันให้ปฏิบัติตามคำแนะนำในรายงานของผู้ตรวจสอบแต่รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะตัดสินเรื่องดังกล่าวได้เอง โดยคำนึงถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งในการตัดสินของรัฐมนตรีนั้น มาตรา 10 ของ The Tribunals and Inquiries Act 1992 (รวมถึงกฎหมายฉบับเดียวกันในปี ค.ศ. 1958 และ ค.ศ. 1971) ได้กำหนดให้มีการให้เหตุผลประกอบคำตัดสิน โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษร¹⁵³ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างรายงานของผู้ตรวจสอบและคำตัดสินของรัฐมนตรี และยังให้อำนาจศาลที่จะยกเลิกคำตัดสินดังกล่าวได้ หากไม่มีการให้เหตุผลที่เพียงพอ จึงเท่ากับเป็นการขยายการควบคุมทางตุลาการเหนือกระบวนการไต่สวนสาธารณะ จากบทบัญญัติข้างต้น Lord Denning MR ได้กล่าวไว้ในคดี *Iveagh (Earl) v. Minister of Housing and Local Government*¹⁵⁴ ว่า "Section 12(1) ของ The Tribunals and Inquiries Act 1958 ได้กำหนดว่า "รัฐมนตรีจะต้องให้เหตุผล และเหตุผลนั้นจะต้องถูกบันทึกเอาไว้ด้วย จุดมุ่งหมายทั้งหมดของการบัญญัติไว้เช่นนี้ก็คือ การทำให้คู่ความและศาลสามารถเห็นได้ว่า เรื่องอะไรบ้างที่รัฐมนตรีได้คำนึงถึงและความคิดอะไรที่รัฐมนตรีได้แสดงออกมาโดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้น หากรัฐมนตรีมิได้จัดการในประเด็นที่เกิดขึ้นเหล่านั้น เท่ากับว่า รัฐมนตรีไม่บรรลุน้ำหน้ำของตน และศาลก็สามารถที่จะสั่งให้รัฐมนตรีพิจารณาประเด็นเหล่านั้นให้ดีขึ้น"

¹⁵² Ibid, pp.950-951.

¹⁵³ ดูรายละเอียดของ The Tribunals and Inquiries Act 1992, Section 10 ได้ในภาคผนวก ง.

¹⁵⁴ [1964] 1 QB 395.

ในส่วนของการตัดสินของรัฐมนตรีนั้นได้เกิดปัญหาขึ้นในกรณีที่รัฐมนตรีผู้ทำคำตัดสินได้ใช้ข้อเท็จจริงซึ่งมิได้มาจากการไต่สวนสาธารณะ (การรับฟังพยานหลักฐานใหม่) ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ ได้เกิดขึ้นใน *Buxton v. Minister of Housing and Local Government*¹⁵⁵ “เป็นกรณีที่รัฐมนตรีได้ปฏิเสธคำแนะนำของผู้ตรวจสอบ โดยใช้เหตุผลที่ได้มาจากพยานผู้เชี่ยวชาญของกระทรวงเกษตรซึ่งมิได้มาเข้าร่วมกระบวนการไต่สวนสาธารณะมาใช้ในการพิจารณาและตัดสินใจ โดยที่ผู้คัดค้านไม่มีโอกาสที่จะโต้แย้ง ซึ่งในกรณีนี้ *The Council on Tribunals* ได้วิจารณ์รัฐมนตรีเกี่ยวกับการปฏิเสธคำแนะนำของผู้ตรวจสอบและนำคำแนะนำของบุคคลอื่นหลังจากการไต่สวนสาธารณะมาพิจารณา ซึ่งถือเป็นการรับฟังพยานหลักฐานใหม่ โดย *The Council on Tribunals* ได้แนะนำว่า ในกรณีนี้ควรมีกฎเกณฑ์กำหนดว่า รัฐมนตรีควรจะต้องแจ้งต่อคู่ความก่อนและอนุญาตให้คู่ความแสดงความเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานใหม่นั้น¹⁵⁶” ซึ่งในปัจจุบันได้ถือตามคำแนะนำนี้

นอกจากในเรื่องการทำคำตัดสินแล้ว รัฐมนตรียังมีอำนาจในการกำหนดว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะอีกด้วย รัฐมนตรีอาจกำหนดให้ฝ่ายผู้คัดค้านที่ไม่มีเหตุผลหรือฝ่ายที่ก่อกวนการไต่สวนสาธารณะเป็นผู้จ่ายค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการไต่สวนสาธารณะก็ได้¹⁵⁷ ดังนั้น กรม กอง หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องที่จัดให้มีการจัดการไต่สวนสาธารณะจึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ชำระค่าใช้จ่ายในการจัดการไต่สวนสาธารณะเสมอไป

จากการศึกษาข้างต้น สามารถสรุปกระบวนการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษได้ดังนี้ คือ

(1) หลังจากที่รัฐมนตรีกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้นแล้วรัฐมนตรีต้องแจ้งให้ประชาชนทั่วไปทราบถึงวัน เวลา สถานที่ ที่จะทำการไต่สวนไม่น้อยกว่า 42 วัน ก่อนถึงกำหนดเวลาไต่สวน

¹⁵⁵ [1961] 1 QB 278.

¹⁵⁶ Ibid, p.957.

¹⁵⁷ Ibid, pp.963-964.

- (2) ต้องแจ้งให้ทราบถึงการจัดการไต่สวนสาธารณะให้แก่บุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นการเฉพาะ เช่น การแจ้งทางไปรษณีย์
- (3) เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือรัฐมนตรีต้องจัดทำเอกสารลายลักษณ์อักษรในเรื่องที่ต้องการรับฟังความเห็น (hearing) โดยเอกสารดังกล่าวจะต้องจัดทำขึ้นภายใน 28 วัน ก่อนการไต่สวนสาธารณะ นอกจากนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดทำเอกสารดังกล่าวด้วยเพื่อเป็นการให้ข้อมูลแก่ประชาชน
- (4) บุคคลที่มีสิทธิเข้าร่วมในการไต่สวนได้แก่ผู้อุทธรณ์ (appellant) หรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (authority) ส่วนบุคคลอื่น ๆ ที่จะเข้าร่วมในการไต่สวนได้นั้นให้เป็นผู้พิจารณาของผู้ตรวจสอบ
- (5) ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะในขั้นตอนใดของกระบวนการ ผู้ตรวจสอบมีดุลพินิจในการดำเนินการดังกล่าว
- (6) ผู้ตรวจสอบมีอำนาจเข้าไปตรวจตราสถานที่ได้
- (7) หลังจากที่ได้มีการไต่สวนสาธารณะแล้ว ผู้ตรวจสอบจะต้องทำรายงานซึ่งประกอบไปด้วยข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรี
- (8) หากรัฐมนตรีได้รับพยานหลักฐานเพิ่มเติมใหม่ ๆ จะต้องจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะอีกครั้งหรือแจ้งให้คู่ความทราบและเปิดโอกาสให้คู่ความแสดงความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรในประเด็นที่เกี่ยวกับพยานหลักฐานใหม่นั้น
- (9) หลังจากรัฐมนตรีมีคำตัดสินแล้วต้องมีการแจ้งถึงคำตัดสินของรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วย เหตุผลและสำเนาข้อสรุปรายงานของผู้ตรวจสอบ ให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียทราบ

4.5 การควบคุมตรวจสอบการไต่สวนสาธารณะ

4.5.1 การกำกับดูแลโดยสภาคณะกรรมการวินิจฉัย (Council on Tribunals)

ในปี ค.ศ. 1985 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนสาธารณะ (The Tribunals and Inquiries Act 1958) ขึ้น เพื่อจัดระบบการพิจารณาข้อพิพาทของฝ่ายปกครองและกระบวนการไต่สวนสาธารณะให้เป็นระบบ ซึ่งต่อมา

ได้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ในปี ค.ศ. 1971 และมีการปรับปรุงครั้งหลังสุดในปี ค.ศ. 1992 ดังนั้นในปัจจุบันจึงใช้ The Tribunals and Inquiries Act 1992 กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้งสภาแห่งคณะกรรมการขึ้นเพื่อเสนอแนะการปรับปรุงคณะกรรมการพิเศษในฝ่ายปกครองในเรื่องขององค์ประกอบและวิธีพิจารณา โดยกำหนดให้สภาแห่งคณะกรรมการประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 10-15 คน ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก Lord Chancellor สมาชิกส่วนใหญ่จะมาจากข้าราชการเก่า สมาชิกสหภาพแรงงาน หรือนักกฎหมาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในเรื่องคณะกรรมการพิเศษทั้งหลายมาเป็นอย่างดี อำนาจของสภาแห่งคณะกรรมการบัญญัติอยู่ในมาตรา 11 (1)(C) ของ The Tribunals and Inquiries Act 1992 ซึ่งให้สภาคณะกรรมการวินิจฉัยมีอำนาจกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการพิเศษที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายและให้ความเห็นในปัญหาที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะ นอกจากนี้มาตรา 9 ของกฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้ Lord Chancellor ปรึกษากับสภาแห่งคณะกรรมการเพื่อออกกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะ¹⁵⁸ ซึ่งจากอำนาจดังกล่าวได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะขึ้นในหลายเรื่อง เช่น The Compulsory Purchase by Non Ministerial Acquiring Authorities (Inquiries Procedure) Rules 1990, The Public Libraries (Inquiries Procedure) Rules 1992 และ The Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1992 เป็นต้น ส่วนอำนาจของสภาคณะกรรมการวินิจฉัยในการควบคุมตรวจสอบการไต่สวนสาธารณะนั้น หากมีการเสนอปัญหาที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะมายังสภาคณะกรรมการวินิจฉัย สภาคณะกรรมการวินิจฉัยจะมีอำนาจในการให้คำปรึกษาเท่านั้น¹⁵⁹ ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วสภาคณะกรรมการวินิจฉัยจะพิจารณาปัญหาที่เกิดจากการไต่สวนสาธารณะในเรื่องของความล่าช้าในการอุทธรณ์การวางแผน (planning appeal) พยานหลักฐานที่ได้จากการรับฟังในการไต่สวนสาธารณะ คำถกขานธรรมเนียม เป็นต้น¹⁶⁰

¹⁵⁸ PP Craig, **Administrative Law**, p.281.

¹⁵⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2537), หน้า 56.

¹⁶⁰ Sir William Wade and Christopher Forsyth, **Administrative Law**, pp.968-969.

4.5.2 การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการรัฐสภาสำหรับฝ่ายปกครอง

(Parliamentary Commissioner for Administration หรือ PCA.)

รัฐสภาอังกฤษได้ตั้งผู้ตรวจการรัฐสภาสำหรับฝ่ายปกครอง (PCA.) ขึ้น เพื่อให้ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองมีประสิทธิภาพ โดยเลียนแบบผู้ตรวจการรัฐสภา หรือ Ombudsman ของประเทศสวีเดน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้ตรวจการรัฐสภาสำหรับฝ่ายปกครองขึ้นในปี ค.ศ. 1967 (Parliamentary Commissioner Act 1967) โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1967 ซึ่งนับเป็นชาติมหาอำนาจชาติแรกที่จัดตั้งสถาบันนี้ขึ้น PCA. ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และอยู่ในตำแหน่งไปจนกว่าจะอายุครบเกษียณคือ 65 ปี แต่อาจถูกถอดถอนได้ถ้าปรากฏว่าความประพฤติไม่ดี หรือรัฐสภามีมติให้ถอดถอนสำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง PCA. คนแรกได้แก่ Sir Edmund Compton¹⁶¹ กฎหมายมิได้บัญญัติคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งไว้ แต่ในทางปฏิบัติมักจะแต่งตั้งจากผู้ที่มีเชื้อสมาชิกรัฐสภา ไม่สังกัดพรรคการเมือง เป็นผู้มีความรู้และความประพฤติดี หลังจากได้รับการแต่งตั้งแล้ว PCA. จะเป็นผู้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในสำนักงานของตน

อำนาจหน้าที่ของ PCA. กำหนดไว้โดยบัญชีท้ายพระราชบัญญัติซึ่งประกอบด้วยรายชื่อส่วนราชการเกือบทั้งหมดและหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานอิสระ (quango) จำนวนหนึ่ง บัญชีดังกล่าวอาจเพิ่มเติมได้โดยกฤษฎีกา (Order in council) ซึ่งก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการเสมอ เป็นที่น่าสังเกตว่า ศาลรัฐสภา ราชการ ส่วนท้องถิ่น กิจการ สาธารณสุข และตำรวจไม่อยู่ภายในเขตอำนาจนี้ เหตุผลประการหนึ่งก็คือ PCA. เป็นเครื่องมือของรัฐสภา ซึ่งเสริมหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ดังนั้น PCA. จึงตรวจสอบได้แต่เรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรี ซึ่งก็คือราชการส่วนกลาง (The Crown) เท่านั้น

¹⁶¹ ยงยุทธ แสงรุ่งเรือง, "รูปแบบสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 65.

ดังนั้น PCA. จะไม่รับเรื่องที่จะเป็นของศาล หรือ Tribunal เรื่องเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา การอภัยโทษ การให้ตำแหน่งขุนนางหรือเครื่องราชอิริยาภรณ์ สัญญาหรือการพาณิชย์ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนและทหาร ในการนี้ PCA. มีดุลพินิจเต็มที่จะพิจารณาถึงเขตอำนาจของตนเอง ซึ่ง PCA. ได้วางแนวทางที่จะไม่รับเรื่องร้องเรียนบางประเภท เช่น เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ magistrates (ศาลท้องถิ่น) หรือเรื่องเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เป็นต้น

ภารกิจของ PCA. คือ ดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับความอยุติธรรมที่เกิดจาก "maladministration" เช่น ความไม่เป็นกลาง ประมาทเลินเล่อ ล่าช้า ไม่ใช่กฎหมายอย่างจริงจัง ปฏิบัติต่อราษฎรไม่เหมาะสม ใช้อำนาจตามอำเภอใจ เป็นต้น รัฐสภาได้ตั้งใจใช้ศัพท์เทคนิคดังกล่าว ซึ่งมีความหมายกว้าง ๆ โดยเน้นถึงลักษณะความบกพร่องในวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้เห็นว่าเรื่องความเหมาะสมของดุลพินิจไม่ใช่หน้าที่ของ PCA. รัฐสภาหวังว่า PCA. จะสร้างนิยามศัพท์ดังกล่าวให้ชัดเจนขึ้น โดยการวินิจฉัยเป็นรายคดี (case work) ซึ่งในที่สุด PCA. โดยความเห็นชอบของกรรมาธิการวิสามัญ ก็ได้ขยายขอบเขตของนิยามดังกล่าวไปถึงคำวินิจฉัยสั่งการที่เลว (bad decision) ซึ่งเป็นเรื่องของดุลพินิจ แต่อย่างไรก็ตาม PCA. ไม่อาจเริ่มการสอบสวนเอง การสอบสวนทุกเรื่องเริ่มจากคำร้องเรียนของประชาชนที่เสนอผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยคำร้องเรียนนั้นระบุให้ PCA. เป็นผู้ทำการสอบสวน คำร้องเรียนจะทำโดยบุคคลธรรมดาหรือกลุ่มบุคคลก็ได้ แต่ต้องไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริการสาธารณะ หรือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ผู้ร้องเรียนต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนด้วยตนเอง การร้องเรียนแทบจะทำได้เมื่อมีเหตุจำเป็นเท่านั้น เรื่องที่ร้องเรียนต้องไม่นานกว่า 12 เดือนนับแต่วันที่รู้ถึงเหตุจำเป็นเท่านั้น แต่ก็มีเหตุผลพิเศษ PCA. ก็อาจรับดำเนินการได้ การสอบสวนจะดำเนินการเป็นความลับ และต้องให้โอกาสแก่หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนได้ชี้แจงด้วย ในการดำเนินการสอบสวน PCA. มีอำนาจในการสอบปากคำ เรียกพยานบุคคลมาสืบ เข้าถึงเอกสารข้อมูล หรือขอให้จัดทำเอกสารและคำชี้แจง อำนาจดังกล่าวเป็นเช่นเดียวกับศาลสูง (High Court) PCA. มีอำนาจเข้าถึงความลับใด ๆ เว้นแต่ที่เป็นความลับของคณะรัฐมนตรี ถ้า PCA. เข้าถึงความลับเกี่ยวกับความมั่นคง รัฐมนตรีอาจแจ้งให้ PCA. ไม่เปิดเผยข้อมูลที่ตนทราบมาได้ เมื่อสอบสวนเสร็จ PCA. จะรายงานผลการสอบสวนให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเจ้า

ของเรื่องทราบ และเสนอรายงานต่อกรรมาธิการวิสามัญ ซึ่งกรรมาธิการนี้มีบทบาทอย่างมากในการสนับสนุนการทำงานของ PCA. รายงานของ PCA. จะได้รับการเสนอต่อไปยังรัฐสภาก่อนที่จะเผยแพร่ต่อสาธารณชน¹⁶²

ดังนั้น เมื่อมีการไต่สวนสาธารณะขึ้นแล้วประชาชนเห็นว่า กระบวนการดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม ประชาชนก็สามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยระบุให้ PCA. เป็นผู้ทำการสอบสวนเรื่องดังกล่าวได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น และเมื่อ PCA. ทำการไต่สวนแล้วก็จะทำคำแนะนำเสนอในรายงานให้รัฐสภาทราบ และพิมพ์รายงานดังกล่าวเผยแพร่แก่ประชาชน เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาหยิบยกซึ่งอภิปรายซักฟอกรัฐบาล และใช้มติมหาชนของสื่อมวลชนและประชาชนกดดันให้มีการแก้ไขปัญหานั้น ๆ¹⁶³

4.5.3 การพิจารณาบททวนโดยศาล (Judicial Review)

หลักกฎหมายปกครองที่สำคัญประการหนึ่ง คือ “จะต้องมีการควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองขัดต่อกฎหมายโดยองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระจากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและองค์กรนิติบัญญัติ” กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะมีอำนาจสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด¹⁶⁴

¹⁶² มุขเมธิน กลั่นอนุรักษ์, “Ombudsman : ศึกษาเปรียบเทียบและแนวทางในการจัดตั้งในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 59-61.

¹⁶³ PP Craig, **Administrative Law**, p. 282.

¹⁶⁴ สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” **วารสารนิติศาสตร์** ปีที่ 14 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2527), หน้า 59-60.

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดการไต่สวนสาธารณะก่อนกระทำการใด ๆ เช่น การจัดทำผังเมือง การประกาศเขตเมืองใหม่ การเวนคืนที่ดิน ศาลอาจเพิกถอนการกระทำใด ๆ ที่เกิดจากการกระทำเกินขอบอำนาจได้ใน 2 ลักษณะ คือ

(1) การกระทำเกินขอบอำนาจทางกฎหมายวิธีสบัญญัติ (errors of procedure or procedural ultra vires) ศาลอังกฤษเห็นว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยไม่ปฏิบัติตามรายละเอียดขั้นตอนของกระบวนการไต่สวนสาธารณะที่บัญญัติไว้ในกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีผลให้การกระทำดังกล่าวเกินขอบอำนาจ เพราะเป็นเงื่อนไขบังคับ (mandatory requirement) ที่รัฐสภากำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ ดังนั้นศาลจะเพิกถอนคำสั่ง คำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ในกรณีต่อไปนี้ เมื่อไม่แจ้งข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องก่อนการไต่สวนสาธารณะตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ แจ้งข้อเท็จจริงผิดพลาด ไม่เปิดโอกาสให้คู่กรณีแสดงและคัดค้านพยานหลักฐาน รัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการโดยไม่พิจารณารายงานของผู้ตรวจสอบ รัฐมนตรีไม่ให้เหตุผลประกอบการตัดสินใจ หรือเหตุผลที่ให้นั้นไม่ครบถ้วนและเพียงพอ เป็นต้น

(2) การกระทำที่ขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (breach of the principles of natural justice) กรณีที่ปรากฏช่องว่างในกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ศาลมักจะอ้างหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เจ้าหน้าที่ต้องนำไปใช้ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติ โดยตีความว่ารัฐสภามีเจตนารมณ์บัญญัติให้เป็นเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม เหตุนี้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงถูกนำมาใช้เพื่อเสริมบทบัญญัติของกระบวนการไต่สวนสาธารณะ ดังนั้นศาลจึงอาจเพิกถอนการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ขัดกับหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ว่า “กระทำการเกินขอบอำนาจ”¹⁶⁵

การไต่สวนสาธารณะจะปรากฏอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ของประเทศอังกฤษก็เพื่อใช้กระบวนการดังกล่าวเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการจัดให้มีการพิจารณาที่เป็นธรรมต่อผู้คัดค้านก่อนที่จะมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในบางประเด็นที่เกี่ยวกับนโยบายของรัฐที่กระทบต่อสิทธิ

¹⁶⁵ สุมาลี อึ้งตระกูลไทย, “กระบวนการรับฟังทางมหาชน”, หน้า 54-55.

หรือผลประโยชน์ของประชาชนในการดำเนินโครงการต่าง ๆ เช่น การวางผังเมือง การเวนคืนที่ดิน การจัดตั้งสถานีผลิตไฟฟ้า หรือการก่อสร้างทางหลวง เป็นต้น เหตุผลสำคัญที่กฎหมายต่าง ๆ ของประเทศอังกฤษกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองหรือการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐที่จะกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็เพื่อให้กระบวนการไต่สวนสาธารณะเป็นกลไกหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้การนำกระบวนการดังกล่าวมาใช้ยังเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่าง ๆ ที่มักจะเกิดขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับปัจเจกชน ปัจเจกชนกับปัจเจกชน หรือส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นอีกด้วย จากเหตุผลข้างต้นจึงส่งผลให้กระบวนการไต่สวนสาธารณะเป็นที่ยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในประเทศอังกฤษ หลังจากที่ได้นำการศึกษากระบวนการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษ จะพบว่า กระบวนการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษแตกต่างกับการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทยหลายประการ เช่น กฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เรื่องที่จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือการให้ข้อมูลข่าวสารก่อนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เป็นต้น ดังนั้น ผู้วิจัยจะได้นำกระบวนการไต่สวนสาธารณะในประเทศอังกฤษมาเปรียบเทียบกับการจัดทำประชาพิจารณ์ในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์แนวทางการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีประชาพิจารณ์ที่เหมาะสมกับประเทศไทยในบทต่อไป