หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

หลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในกฎหมายอังกฤษ

หลักการพื้นฐานของกระบวนวิธีพิจารณาความเป็นธรรมประการหนึ่ง ได้แก่ หลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย : Audi alteram partem, หรือ "หลักการฟังความอีกฝ่ายหนึ่ง" : Hear the other side ซึ่งถือเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ในระบบกฎหมายอังกฤษอันมีขอบเขตการบังคับใช้ที่กว้างขวาง, เนื่องจากเป็นหลักการแห่งหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งจะเป็นคำตอบพื้นฐานของประเด็นปัญหาเกี่ยวกับ "กระบวนวิธีพิจารณาที่เป็นธรรม" (Fair procedure) หรือ "ศุภนิติกระบวน" (Due process of law) ในแทบทุกประเด็นปัญหาเท่าที่ปรากฏเป็นประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีหรือกรณีพิพาทอันมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิของคู่กรณีฝ่ายต่างๆ และการนำหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายมาใช้บังคับยังสามารถช่วยแก้ไขและคลี่คลายแม้กระทั่งในเชิงรายละเอียดของประเด็นปัญหาหรือข้อพิพาทต่างๆ ได้อย่างมากมาย นอกจากนี้ขอบเขตของ "หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย" ยังครอบคลุมไปถึง "หลักการปราศจากอคติความลำเอียง" ('the rule against bias") อีกด้วย ทั้งนี้เพราะ "การรับฟังอย่างเป็นธรรม" (a fair hearing) ย่อมหมายความรวมถึง "การรับฟังโดยปราศจากอคติความลำเอียง" (an unbiased hearing) ด้วยนั่นเอง แต่เนื่องจากความแตกต่างทางแนวความคิดที่สืบทอดกันมาเป็นจารีตประเพณี ได้ก่อให้เกิดการแบ่งแยก หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ" (Natural Justice) ออกเป็น 2 หลักการ ได้แก่[1]

ก) หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม หลักการหนึ่ง และ

ข) หลักการปราศจากอคติความลำเอียง ในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือ ข้อพิพาทอีกหลักการหนึ่ง

---

[1] a)Audi alteram partem หรือ Hear the both sides หรือ Both side must be heard

b)Nemo Debet Esse Judex in Propria Causa หรือ The rule against bias หรือ Freedom from Interest of Bias

2.1 หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักวิธีพิจารณาที่เกิดจากคำพิพากษาของศาล ในตอนแรกหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมีผลบังคับต่อคำวินิจฉัยขององค์กรตุลาการเท่านั้น แต่ต่อมาหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติก็ได้ถูกนำไปบังคับใช้กับองค์กรอื่น ๆ ที่มีอำนาจวินิจฉัยที่กระทบต่อสิทธิของประชาชน[62] และในปัจจุบันหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติได้ขยายขอบเขตมาเป็นหลักที่ใช้ควบคุมคำวินิจฉัยขององค์กรที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการ[71] หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นหลักที่มีผลบังคับใช้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติประกันสิทธิในชั้นวิธีพิจารณาหรือบัญญัติประกันไว้ไม่เพียงพอ โดยศาลได้ตีความว่ารัฐสภามีเจตนารมณ์ที่จะให้เจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ[81]

2.1.1 ที่มาของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติมีต้นกำเนิดจาก Magna Carta ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษในปี ค.ศ.1215 Magna Carta เป็นกฎบัตรที่พระและเจ้าของที่ดินบังคับให้พระเจ้าจอห์นยอมรับที่จะปฏิบัติตาม[95] บทบัญญัติใน Magna Carta ให้ความคุ้มครองแก่พระและเจ้าของที่ดิน โดยได้กำหนดถึงสิทธิและหน้าที่ของพระและเจ้าของที่ดินที่มีต่อกษัตริย์ Magna Carta มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมด้วย (administration of justice)[6] มาตรา 39 เป็นบทบัญญัติที่สำคัญที่

---

[2]S.A. de Smith, Constitutional and Administrative Law, 3th ed. (Great Britian: Penguin Book, 1983), p.569.

[3]P.Stein and J. Shand, Legal Values in Western Society (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1974), p.78

[4]C.T. Emery and B. Smythe, Judicial Review : Legal Limit of Officer Power (London: Sweet & Maxwell, 1986), p.213-214.

[5]ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย, "การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,พ.ศ.2531), หน้า 13

[6] Arthur L. Goodhart, Law of the Land (Charlottesville : The University Press of Virginis, 1966), p.14.

สุดในบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมและหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติก็มีต้นกำเนิดมาจากมาตรา 39 ดังนี้

> No free man shall be taken, imprisoned, outlawed, banished or in anyway destroyed, nor will We proceed against or prosecute him, exceptt by the lawful judgement of his peers and by the law of the land[7]

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิของประชาชนโดยการบังคับให้กษัตริย์และข้าราชบริพารของกษัตริย์ใช้อำนาจที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนโดยชอบด้วยกฎหมายของแผ่นดิน กษัตริย์อังกฤษองค์ต่อๆ มาก็ได้ทรงรับรองในการมีผลบังคับใช้ของ Magna Carta ในปี ค.ศ.1297 พระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 1 ได้ทรงรับรองการมีผลบังคับใช้ของ Magna Carta และพระองค์ได้สั่งให้ผู้พิพากษา นายอำเภอ เจ้าเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ให้ปฏิบัติต่อ Magna Carta ในฐานที่เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ทั่วไป (common law) ในการวินิจฉัยข้อพิพาทต่างๆ โดยคำวินิจฉัยใดที่ขัดต่อ Magna Carta จะเป็นโมฆะ ดังนั้น บทบัญญัติใน Magna Carta จึงได้ถูกนำมาใช้ในฐานะที่เป็นกฎหมายที่มีค่าบังคับเหนือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมาในสมัยพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 พระองค์ได้ตรากฎหมาย 6 ฉบับ มีผลเป็นการรับรองตีความ หรือแก้ไขบทบัญญัติใน Magna Carta กฎหมายที่สำคัญที่สุดได้แก่ไขมาตรา 39 โดยมาตรา 39 ที่ถูกแก้ไขมีบทบัญญัติดังนี้

> None shall be condemned without trail, Also, that no Man, of whatever Estate or Condition that the be, shall be put out of Land or Tenement, not taken, nor imprisoned, nor disinherited, nor put to death, without being brought to Answer by due Process of Law[8]

กฎหมายฉบับนี้ได้ใช้คำว่า "due Process of Law" แทนคำว่า "the law of the land" บทบัญญัตินี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่ถูกต้องและยุติธรรมในการพิจารณาและวินิจฉัยที่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชน ศาลอังกฤษก็ได้พิจารณาข้อพิพาทตามวิธีพิจารณา

---

[7]Ibid.

[8]Ibid.

ที่ถูกต้องและยุติธรรมและได้ทำให้วิธีพิจารณานี้เป็นวิธีพิจารณาในชั้นศาลคอมมอน ลอว์ (process of common law)[9]

แนวความคิดกฎหมายธรรมชาตินั้นมีอิทธิพลต่อคอมมอนลอว์ด้วย นักกฎหมายอังกฤษได้รับอิทธิพลของแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติจากกฎหมายของพระ (canon law) แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติเห็นว่าในสังคมนั้นมีกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดที่เป็นภาวะวิสัย (objective) ที่ไม่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและสถานที่ และมนุษย์สามารถที่จะค้นพบกฎเกณฑ์ที่ถูกหรือผิดนั้นได้ด้วยเหตุผล[10] นักกฎหมายอังกฤษเห็นว่ากฎหมายธรรมชาติก็เป็นบ่อเกิดของกฎหมาย แต่ได้เรียกกฎหมายธรรมชาติว่า "common right and reason" หรือ "universal justice" หรือ "natural justice" และเห็นว่ากฎหมายที่มีเนื้อความขัดต่อกฎหมายธรรมชาตินั้นจะเป็นโมฆะ[11] ในการใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ศาลสูงได้สร้างหลักกฎหมายวิธีพิจารณาที่ถูกต้องและยุติธรรมจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติขึ้นมา 2 ประการ โดยได้เรียกหลักวิธีพิจารณาที่เกิดจากแนวความคิดกฎหมายธรรมชาติว่า "หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice)" ดังนั้นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงประกอบด้วยหลัก 2 ประการคือ

1. หลักบุคคลย่อมไม่สามารถที่จะเป็นผู้วินิจฉัยในข้อพิพาทของตนเองได้ (Nemo judex in re sua)

2. หลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีทุกฝ่าย (Audi alteram partem)

2.1.2 รากฐานของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ

หลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องไม่มีอคตินั้นมีรากฐานมาจากความต้องการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีความเป็นกลาง (impartiality) เพื่อที่จะพิจารณาและวินิจฉัยอย่างไม่ลำเอียง และหลักความไม่มีอคตินี้ยังมีรากฐานมาจากความต้องการที่จะทำให้สาธารณชนมีความเชื่อมั่นในความเป็นกลางของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยด้วย[12]

---

[9] J.D.B. Mitchell, "Due Process in Administrative Procedure in the United Kingdom" in Due Process in Administrative Procedure, Volume 3(Copenhague : Prom & Co., 1978), p.101.

[10] Ibid, p.120.

[11] Dr. Bonham case 1610 cited by Ibid., p.44

[12] H. Whitmore, Principles of Australian Administrative Law, 5th ed. (Sydney : The Law Book Company Limited, 1980), p.128.

หลักเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องรับฟังข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธินั้นมีรากฐานมาจากแนวความคิด 2 ประการคือ

1. แนวความคิดเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเหตุผลและรู้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอย่างไม่สมบูรณ์ (incomplete rationality and incomplete information) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจจะ ไม่รู้ถึงประเด็นที่ควรจะพิจารณาและข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้เกิดขึ้น ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้อาจจะเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัยการได้รู้ประเด็นหรือข้อเท็จจริงเหล่านี้อาจจะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองวินิจฉัยไปในทิศทางที่ตรงกันข้ามกับที่ได้คิดเอาไว้ได้ และบุคคลที่รู้ถึงประเด็นและข้อเท็จจริงที่สำคัญก็คือบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิจากคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฉะนั้นการรับฟังประเด็นหรือข้อเท็จจริงจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิก่อนออกคำสั่งจะเป็นรากฐานที่จะทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองวินิจฉัยได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

2. แนวความคิดความเคารพในศักดิ์ศรีและสิทธิของบุคคลแต่ละคนเนื่องจากบุคคลทุกคนมีเหตุผล เขาจึงควรมีโอกาสที่จะได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้ความมีเหตุผลยังทำให้บุคคลแต่ละคนสามารถเข้าใจเหตุผลของคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของเขาและก็พร้อมที่จะปฏิบัติคำวินิจฉัยที่มีเหตุผล ดังนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้โอกาสแก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิได้แสดงความคิดเห็นและรับทราบเหตุผลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองด้วย เพื่อทำให้บุคคลที่ถูกระทบสิทธิยอมรับในคำวินิจฉัยนั้น[13]

ฉะนั้นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจึงเป็นรากฐานที่ทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีแนวโน้มที่จะออกคำวินิจฉัยที่กระทบสิทธิของบุคคลได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมตลอดจนทำให้คำวินิจฉัยนั้นได้รับการยอมรับจากบุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิด้วย[14]

นอกจากนี้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิในชั้นวิธีพิจารณายังสามารถอุดช่องว่างของการประกันสิทธิทางศาลให้แก่บุคคลที่จะถูกกระทบสิทธิอีกด้วย การประกันสิทธิในชั้นวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาที่ประกันสิทธิ ส่วนการประกันสิทธิทางศาลเป็นเพียงการรับรองการใช้

---

[13] J.R. Lucas, The Principles of Politics (Oxford : Clarendon Press, 1966), p.132.

[14] H.W.R. Wade, Administrative Law, 5the ed. (Oxford : Clarendon Press, 1982), p.414.

สิทธิทางศาลของบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิเท่านั้น การประกันสิทธิในชั้นวิธีพิจารณาไม่ได้เป็นการประกันสิทธิทางศาลด้วย แต่การประกันสิทธิทั้ง 2 ก็มีความสัมพันธ์กันในการคุ้มครองสิทธิให้กับประชาชน การประกันสิทธิในชั้นวิธีพิจารณามีหน้าที่เสริมการประกันสิทธิทางศาล[15] โดยการประกันสิทธิในชั้นวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะอุดช่องว่างของการประกันสิทธิทางศาลเกิดจากการที่ศาลไม่อาจที่จะตรวจสอบคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้อย่างสมบูรณ์ โดยศาลไม่ตรวจสอบดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ในส่วนผลทางกฎหมายและที่อยู่ในส่วนองค์ประกอบทางกฎหมาย และการตรวจสอบคำวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยศาลนั้นเป็นการตรวจสอบภายหลังจากที่คำวินิจฉัยมีผล กระทบต่อสิทธิของบุคคลแล้ว ฉะนั้นในหลายกรณีคำพิพากษาของศาลไม่สามารถแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายได้

หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติซึ่งมีบทบาทอย่างมากในระบบกฎหมายอังกฤษนั้นเทียบได้กับ "ศุภนิติกระบวน" (due process of law) ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะหลักความยุติธรรมตามธรรมชาตินี้ มีขอบเขตการบังคับใช้เป็นการทั่วไป และกว้างขวางอย่างยิ่งในส่วนของการใช้อำนาจดุลยพินิจทางปกครอง

อย่างไรก็ตามสำหรับ "อำนาจของรัฐซึ่งมีขอบเขตกว้างขวาง" (wide the powers of state) และอำนาจดุลยพินิจ ซึ่งมีการขยายขอบเขตออกไป (extensive the discretion) ก็มักปรากฏ

อยู่เสมอว่ามีเจตนารมณ์ให้ศาลและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทางปกครองใช้อำนาจดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในกระบวนวิธีพิจารณา (procedural fairness) เป็นสิ่งสำคัญด้วย

กระบวนวิธีพิจารณามิใช่เป็นเนื้อหาสาระของสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอันดับสอง

ในฐานะที่อำนาจของรัฐ (governmental powers) ยังคงขยายขอบเขตการบังคับใช้และความรุนแรงของการกระทบสิทธิของบุคคลเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ นั้น มีเพียงการดำเนินการโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณา (procedural fairness) เท่านั้น ที่จะทำให้บุคคลผู้ถูกกระทบสิทธิสามารถอดทนต่อการถูกกระทบสิทธินั้นได้

---

[15]Ibid, p.428.

ผู้พิพากษาศาลฎีกาของสหรัฐท่านหนึ่ง คือ ท่านผู้พิพากษา Jackson J. ได้เคยกล่าวไว้ในคำวินิจฉัย คดี Shaughnessy V. United States (1953)[16] อย่างน่าฟังว่า :

"ความเป็นธรรมในกระบวนวิธีพิจารณาความและการวางกฎเกณฑ์ทั้งหลายเพื่อบรรลุถึงความเป็นธรรมดังกล่าว ถือเป็นสิ่งที่มีความสำคัญจำเป็นอย่างที่สุดต่อเสรีภาพของบุคคล

กฎหมายสารบัญญัติ ซึ่งมีเนื้อหาเป็นการลิดรอนหรือจำกัดสิทธิของบุคคลอย่างรุนแรงก็อาจสามารถเป็นที่ยอมรับได้หากการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นดำเนินไปอย่างเป็นธรรมและปราศจากอคติความลำเอียง"

2.1.3 ความยุติธรรมทางปกครองกับความยุติธรรมตามธรรมชาติ

(Administrative justice and Natural justice)

ในเชิงความหมายที่มีขอบเขตกว้างขวางที่สุด (broadest sense) ของคำว่า "ความยุติธรรมตามธรรมชาติ" (Natural justice) นั้น อาจกล่าวได้ว่าหมายความถึง "ความรู้สึกนึกคิดตามธรรมชาติว่าอะไรคือความถูกต้องและอะไรคือสิ่งที่ผิด (the natural sense of what is right and wrong)[17] และแม้กระทั่งในความหมายเชิงเทคนิคหรือความหมายเฉพาะ (technical sense) ของคำดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันมักใช้ในความหมายที่เท่ากับคำว่า "ความเป็นธรรม" (fairness)

แต่ในกฎหมายปกครองนั้นคำว่าหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) มีแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับกำหนดเป็นขอบเขตความหมายหรือนิยามของคำดังกล่าวอย่างชัดเจนว่าประกอบไปด้วยกฎเกณฑ์พื้นฐาน (fundamental rules) ของกระบวนวิธีพิจารณาความที่เป็นธรรม (fair procedure) ที่สำคัญ 2 กฎเกณฑ์ คือ (1) บุคคลย่อมไม่อาจเป็นผู้พิพากษาหรือผู้วินิจฉัยชี้ขาดในคดีที่ตนเองมีส่วนได้เสียได้ (a man may not be a judge in his own cause) หรือหลักการไม่มีส่วนได้เสีย (Nemo judex in causa sua) หรือปราศจากอคติความลำเอียง (freedom from bias) และ (2) สิทธิในการป้องกันตนเองของบุคคลคือ ต้องได้รับการรับฟังอย่างเป็นธรรม (a man's defence must always be fairly heard) หรือการชี้แจงแสดงเหตุผลและข้อเท็จจริงเพื่อป้องกันตนเองของ

---

[16]Shaughnessy V. United States, 345 US 206 (1953)

[17]ดูคดี Voinet V. Barrett (1885) ซึ่งพิพากษาโดย Lord Esher MR และ Lord Mansfield กล่าวถึง "ความยุติธรรมตามธรรมชาติ และความเสมอภาค (Natural justice and Equity) ไว้ในคดี Moses V. Macferlan (1760)

บุคคลต้องได้รับการรับฟังอย่างเป็นธรรมหรือหลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม (Audi alteram partem)

ทั้งในศาลยุติธรรม และในคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทตามบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษร (statutory tribunals) นั้น การดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาเพื่อพิจารณาอนุมัติอนุญาตสำหรับกรณีใดๆ ต่างต้องนำกฎเกณฑ์ทั้งสองประการมาบังคับใช้อย่างเป็นธรรม ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากฎเกณฑ์อันเป็นหลักสากล (universal) หรือหลักการตามธรรมชาติ (natural) ดังกล่าวมิได้มีขอบเขตการบังคับใช้จำกัดเฉพาะกับการใช้ อำนาจทางตุลาการ (judicial power) เท่านั้น[18] หากแต่ยังมีการนำมาใช้บังคับกับกรณีการใช้อำนาจทางปกครอง (administrative power) อย่างเท่าเทียมกัน และบางครั้งนำมาบังคับใช้กับการใช้อำนาจอันเกิดมาจากข้อตกลงในสัญญา (powers created by contract) ด้วย

ซึ่งในการบังคับใช้กฎเกณฑ์ของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (the rules of natural justice) โดยศาลยุติธรรมและคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาททั้งหลายกับการใช้อำนาจทางปกครองในชั้นต้นหรือชั้นเจ้าหน้าที่ (ordinary administrative power) ซึ่งบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐ (public authorities) มักมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจทางปกครองของตนโดยมองข้ามหรือไม่ให้ความสำคัญกระทั่งละเมิดกฎเกณฑ์สำคัญดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลังนี้ศาลยุติธรรมของอังกฤษได้พยายามพัฒนากฎเกณฑ์และการบังคับใช้กฎเกณฑ์ตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างไม่หยุดยั้งรวมทั้งกับกรณีการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งขยายขอบเขตการบังคับใช้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

ความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural justice) จึงกลายมาเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญและมีบทบาทมากที่สุดหลักการหนึ่งของกฎหมายปกครอง ดังนั้นในช่วงยุคแรกการละเมิดหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติทำให้คำวินิจฉัยสั่งการตกเป็นโมฆะ (void)[19]

---

[18]H.W.R. Wade, Administrative Law, p. 464.

[19]Ibid. p.465.

ทั้งนี้ เนื่องจากถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาที่ผิด (wrong procedure) หรือกระทั่งเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจปกครอง (abuse of power)[20] นั่นเอง

2.2 กำเนิดและพัฒนาการของหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายในระบบกฎหมายคอมมอน ลอว์ ของอังกฤษ

ในหัวข้อนี้จะได้กล่าวถึงความเป็นมาของหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายโดยสามารถพิจารณาได้เป็น

2.2.1 หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรมในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ดั้งเดิม (An ancient rule)

ตามตำนานแห่งกระบวนการยุติธรรมของอังกฤษอันเกี่ยวโยงและมีความสัมพันธ์กับคริสตศาสนาอย่างแนบแน่นนั้น หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรมปรากฏขึ้นในประวัติศาสตร์ของมวลมนุษยชาติเป็นครั้งแรก ณ สวนอีเดน

"ข้าพเจ้าจำได้อย่างแม่นยำว่า หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม ซึ่งได้รับการยอมรับและมีฐานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในเวลาต่อมา ได้เกิดขึ้นในโอกาสอันสำคัญครั้งหนึ่ง

กล่าวคือแม้แต่ "พระผู้เป็นเจ้า" (God) เองก็มิได้ทรงพิพากษาลงโทษอดัม (Adam ซึ่งตามตำนานความเชื่อของคริสตศาสนา คือ บรรพบุรุษคนแรกของมนุษย์เพศชาย) ก่อนที่เขาจะได้รับโอกาสในการชี้แจงแสดงเหตุผลเพื่อป้องกันสิทธิของตนเอง

โดยตามตำนานคริสตศาสนานั้น "พระผู้เป็นเจ้า" ได้ทรงมีพระวัจนะไถ่ถามอดัมว่า "อดัม, เหตุใดเจ้าจึงลักลอบกินผลไม้จากต้นไม้แห่งความยึดมั่นถือมั่นดี-ชั่วทั้งที่ข้าฯ ได้สั่งห้ามเจ้าเด็ดขาดมิให้ทำเช่นนั้น?" และ "พระผู้เป็นเจ้า" ก็ได้ทรงมีพระวัจนะไถ่ถามคำถามเดียวกันนี้กับอีวา (Eva- ซึ่งตามตำนานความเชื่อของคริสตศาสนา คือ บรรพบุรุษ คนแรกของมนุษย์เพศหญิง)ด้วยเช่นกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระทั่ง "พระผู้เป็นเจ้า" ก็ทรงยอมรับว่า การรับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรมนี้เป็นหลักการสำคัญตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ"

---

[20] Ibid.

คำกล่าวที่นำมาแสดงนี้ปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของคำวินิจฉัยในคดี Bently's Case {R.V. University of Cambridge (ค.ศ.1723)}, ซึ่งเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ได้มีคำสั่งเรียกปริญญาคืนจาก Dr.Bently โดยอ้างว่าเขาได้กระทำความผิดทางวินัย แต่ศาล King's Bench ได้มี คำวินิจฉัยว่าคำสั่งของมหาวิทยาลัยตกเป็นโมฆะ, โดยศาลให้เหตุผลว่าการเพิกถอนสิทธิในการได้รับปริญญาดังกล่าว ดำเนินไปอย่างไม่เป็นธรรม, เพราะ Dr.Bently ในฐานะคู่กรณีผู้ถูกกระทบสิทธิควรที่จะได้รับหนังสือหรือหมายแจ้งเตือนให้ทราบถึงข้อกล่าวหา เพื่อที่เขาจักได้มีโอกาสสามารถให้เหตุผลและชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาและใช้สิทธิในการป้องกันตนเองได้ ทั้งนี้ ในฐานะที่ "สิทธิในการชี้แจงเหตุผลและข้อเท็จจริงเพื่อป้องกันตนเอง" ของคู่กรณีผู้ถูกกระทบสิทธิถือเป็นหลักการสำคัญที่ได้รับการรับรองและยอมรับในฐานะที่เป็น "กฎหมายของพระเจ้าและมนุษย์" ("the laws of god and man")[21]

ซึ่งในกรณีคดีที่กล่าวมานี้ถือเป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงแนวความคิดดั้งเดิมของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (the old conception of natural justice)

ในศตวรรษก่อน, หลักกฎหมายเดียวกันได้ปรากฏขึ้นในกรณีคดีเกี่ยวกับการแข็งข้ออันเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป, ดังเช่นในคดี Bagg's case (1615) เมื่อพลเมืองคนหนึ่งแห่งเทศบาลเมือง Plymounth ได้ข่มขู่คุกคามนายกเทศมนตรี (the mayor) ของเมืองและทำให้เกิดเป็นข่าวอื้อฉาว อันเป็นเหตุให้นายกเทศมนตรีดังกล่าวเสื่อมเสียชื่อเสียงส่งผลให้บุคคลดังกล่าวต้องถูกลงโทษถอดถอนสิทธิพลเมืองทั้งหลาย เช่น สิทธิในการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตามการลงโทษดังกล่าว ได้รับการวินิจฉัยว่ามีการดำเนินการอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งทำให้ไม่มีอำนาจในการถอดถอนสิทธิทั้งหลายของพลเมืองแต่ประการใด และถึงแม้หากเป็นกรณีมีอำนาจดังกล่าวก็ตาม, การถอดถอนสิทธิดังกล่าวก็ย่อมต้องตกเป็นโมฆะ (void) ไม่มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมาย เนื่องจาก มิได้มีการดำเนินการรับฟังคู่ผู้ถูกกระทบสิทธิมาแต่แรก

ในคดี Bagg's case (1615) นี้ จึงได้มีการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยศาลมีคำสั่งให้คืนสิทธิแก่ผู้ถูกกระทบสิทธิ (a mandamus for restoration) ทั้งนี้เนื่องจากศาลเห็นว่ามีการ

---

[21] H.W.R. WADE, Administrative Law, Seventh Edition (London : Clarendon, 1995), p.498.

พิจารณาลงโทษทางปกครอง โดยละเมิดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย ซึ่งถือว่าไม่เป็นธรรมต่อบุคคลดังกล่าว

แม้ว่าในทางข้อเท็จจริงแล้ว ข้อกล่าวหาอันเป็นประเด็นข้อพิพาทในกรณีดังกล่าวจะถูกต้องหรือมีมูลความจริงก็ตามแต่เมื่อการดำเนินกระบวนพิจารณาเพื่อลงโทษผู้ถูกกล่าวหาดำเนินไปโดยขัดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย คำสั่งลงโทษอันเกิดจากการพิจารณาดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ จึงถูกศาลพิพากษาให้ตกเป็นโมฆะ (void)

ซึ่งนอกจากในคดี Bagg's case ที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีคำวินิจฉัยในลักษณะเดียวกันนี้อีกมากมาย เช่น คดี Boswell's case (1606), คดี R.V. University of Cambridge (1723) และ คดี R.V. Archbishop of Canterbury (1859) เป็นต้น

โดยคำวินิจฉัยในเบื้องต้นมักเกี่ยวกับการกลับคืนสู่ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งโดยปราศจากการรับฟังคู่กรณีผู้ถูกระทบสิทธิอย่างเป็นธรรม

2.2.2กรณีศึกษาจากคำวินิจฉัยทางปกครองของอังกฤษในช่วงศตวรรษที่ 19

ในช่วงระยะเวลาครึ่งแรกของศตวรรษที่ 19

หลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายได้เริ่มเข้าไปมีบทบาทในกิจกรรมการปกครองของคณะพระสงฆ์ ในคริสตศาสนา โดยในคดีหนึ่งหัวหน้าบาทหลวงหรือสังฆนายก (a bishop) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้มีการดำรงตำแหน่ง "พระผู้ช่วยหัวหน้าบาทหลวง" (a curate) แทนผู้ซึ่งถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง พระผู้ช่วยของ bishop (a vicar) ที่ bishop พิจารณาเห็นว่า ละเลยไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่โดยที่หัวหน้าบาทหลวง (bisshop) ดังกล่าว มิได้เปิดโอกาสให้ผู้ช่วยของตน (the vicar) ซึ่งถูกลงโทษ ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้มีสิทธิชี้แจงแสดงเหตุผลเพื่อแก้ข้อกล่าวหาและป้องกันตนเองแต่ประการใด และด้วยเหตุผลดังกล่าว ศาลได้วินิจฉัยว่า "กระบวนการพิจารณาที่ดำเนินมาทั้งหมดนั้น ตกเป็นโมฆะเพราะการใช้อำนาจอันมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างรุนแรง ดังเช่นในกรณีนี้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ถูกกระทบสิทธิควรต้องได้รับโอกาสที่จะตอบชี้แจงเหตุผลเพื่อแก้ข้อกล่าวหาที่มีต่อตนเอง

ในคดีดังกล่าว Bayley B ได้กล่าวไว้ว่า[22]

"เมื่อหัวหน้าบาทหลวงหรือสังฆนายก (bishop) ได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาและลงโทษโดยใช้ความรู้ความคิดของตนเองเป็นหลัก โดยมิได้รับฟังข้อเท็จจริงและเหตุผลของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งผู้ถูกกระทบสิทธิ ข้าพเจ้าเห็นว่า เป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้เพราะสิ่งที่ควรกระทำของสังฆนายกในกรณีเช่นนี้ นอกจากการใช้ความรู้ความคิดของตนเองแล้ว ท่านจักต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่จะได้รับการรับฟังข้อเท็จจริงและเหตุผลเพื่อแก้ข้อกล่าวหาที่ท่านมีต่อคู่กรณีดังกล่าวด้วย อันถือเป็นหลักการพื้นฐานในการดำเนินกระบวนการพิจารณากรณีพิพาทโดยทั่วไป"

สิ่งที่เห็นได้ชัดเจนจากคำวินิจฉัยในทำนองเดียวกันนี้ ได้แก่ การที่ศาลต้องนำ "หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ" (the principle of natural justice) มาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ อันมีลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครอง (an administrative character)

ศาลต้องใช้อำนาจตรวจสอบอย่างเข้มแข็งเมื่อเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายของรัฐสมัยใหม่, ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจซึ่งมีเพิ่มขึ้นใหม่มากมายหลายประเภท, โดยเริ่มเพิ่มทวีขึ้นอย่างก้าวหน้าทั้งในด้านรูปแบบและเนื้อหาของการใช้อำนาจรัฐในทางปกครองตั้งแต่สมัยศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมา

"หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ" (the principle of natural justice) นี้ได้ขยายขอบเขตการบังคับใช้ครอบคลุมไปถึง "ปริมณฑลเขตอำนาจของกฎหมายปกครอง" โดยนำมาใช้บังคับกับกรณีต่าง ๆ อันมีลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครอง (an administrative character) ดังได้กล่าวมาข้างต้น

นั่นคือ ตามสัญญาของสมาชิกองค์กรแต่ละคนเกี่ยวกับความเป็นสมาชิกหรือการดำรงสมาชิกภาพของสมาชิกเหล่านั้น สมาชิกทั้งหลายย่อมไม่อาจถูกถอดถอนให้พ้นจากสมาชิกสภาพขององค์กรนั้นได้ โดยปราศจากการรับฟังอย่างเป็นธรรม

ในกรณีหนึ่งเมื่อสมาชิกของสมาคมประกันภัยได้ถูกถอดถอนให้พ้นจากสมาชิกภาพหรือพ้นจากความเป็นสมาชิกของสมาคม เนื่องจากข้อกล่าวหาว่าได้กระทำการโดยมีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ แต่มิได้มีการรับฟังคำชี้แจงแสดงเหตุผลของผู้ถูกกระทบสิทธิ,

---

[22]คดี R.V. Archbishop of Canterbury (1859) 1 E & E 545

กรณีดังกล่าวจึงได้รับการวินิจฉัยโดยศาลว่าการขับสมาชิกให้พ้นจากความเป็นสมาชิกของสมาคมประกันภัยในครั้งนี้ ต้องตกเป็นโมฆะ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ทำให้เขายังคงเป็นสมาชิกของสมาคมดังกล่าวตามกฎหมาย ; ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า[23]

"กฎเกณฑ์นี้มิได้ถูกจำกัดอยู่แต่เฉพาะเพื่อใช้บังคับกันเพียงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทตามกฎหมายโดยตรงเท่านั้น, หากแต่ยังสามารถนำไปใช้บังคับใช้กับคณะกรรมการพิเศษทุกๆ คณะรวมทั้งองค์กรเอกชนหรือคณะบุคคลต่างๆ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยหรือตัดสินลงโทษประเด็นปัญหาอันมีสาระสำคัญเกี่ยวข้องกับผลกระทบอันจะมีไปถึงสิทธิพลเมืองของปัจเจกชนแต่ละคน"[24]

ภายหลังจากที่ได้มีการค้นพบและริเริ่มวางรากฐานเกี่ยวกับ "หลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย" แล้ว ก็ได้มีการนำหลักการนี้มาใช้บังคับอย่างกว้างขวางในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของบรรดาสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของสหภาพการค้า มิให้ต้องถูกขับให้พ้นจากความเป็นสมาชิกของสหภาพดังกล่าว หรือมิให้ต้องถูกลงโทษโดยมาตรการการลงโทษอื่น ๆ

จึงกล่าวได้ว่าพื้นฐานของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติคือ การนำมาใช้บังคับในกรณีของ "สัญญาเกี่ยวกับการเป็นสมาชิก" (the contract of membership) ขององค์กรต่าง ๆ

Lord Denning ได้กล่าวถึงคณะกรรมการสหภาพทางการค้าไว้ในคำวินิจฉัยคดี Abbott V.Sullivan (1952) ว่า

"อย่างไรก็ตาม, องค์กรต่างๆ เหล่านี้ซึ่งใช้อำนาจในทางผูกขาดเกี่ยวกับขอบเขตของการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ที่สำคัญ คือใช้อำนาจลิดรอนจำกัดสิทธิของมนุษย์ในการดำรงชีวิตของเขา องค์กรเหล่านั้นก็จักต้องกระทำการดังกล่าว โดยยึดถือกฎเกณฑ์อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของ

---

[23]ดู Wood V.Woad (1874) LR9 Ex.190 และ Byrne V.Kinematograph Renters Society Ltd. (1985) 1 WLR 762.

[24]ดู Burn V.National Amalgamated Labourcers Union (1920); Lee V. Showmen's Guild (1952); Lawlor V.Union of Post office Workers (1965); Breen V. Arnalgamated Engineering union (1971) และ Stevenson V. United Road Transport Union (1976).

หลักความยุติธรรม โดยองค์กรทั้งหลายนั้นจักต้องไม่ประณาม ตำหนิ หรือกล่าวหาบุคคลใดโดยมิได้ให้บุคคลผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสที่จะได้รับการรับฟังคือได้ใช้สิทธิในการชี้แจงแสดงเหตุผลเพื่อป้องกันตนเอง: และข้อสัญญาหรือแนวปฏิบัติใด ๆ ที่ขัดต่อหลักการดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายคือ ต้องตกเป็นโมฆะนั่นเอง

ช่วงการฟื้นฟูและการบังคับใช้เกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับการรับฟังอย่างเป็นธรรม (the right to be heard) ในยุคปัจจุบัน : ได้แก่คดี Cooper V. Wandsworth Board of Works (1863). ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายในปี ค.ศ.1855 ซึ่งได้บัญญัติวางหลักเกณฑ์ห้ามมิให้บุคคลใดก่อสร้างตึกอาคารในเขตมหานคร London โดยมิได้ยื่นแคสงหนังสือบอกกล่าวล่วงหน้าแจ้งไปยัง "คณะกรรมการการโยธาประจำท้องถิ่น" (the local Board of works) โดยต้องยื่นก่อนดำเนินการเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน (seven days' notice) ; และหากผู้ใดมิได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว คณะกรรมการฯ จักต้องรื้อถอนทำลายตึกอาคารหลังที่สร้างขึ้นโดยขัดต่อกฎหมาย ค.ศ.1855 นี้ อย่างไรก็ตาม เจ้าของผู้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้เริ่มก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยหลังนี้ในเขตเมือง Wandsworth โดยมิได้ยื่นหนังสือบอกกล่าวล่วงหน้าแจ้งไปยังคณะกรรมการฯ "คณะกรรมการด้านโยธา" คณะนี้ก็ได้ส่งเจ้าหน้าที่และคนงานหลายคนเข้าไปดำเนินการรื้อถอนอาคารดังกล่าวในช่วงค่ำของวันหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการฯ จะได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัดทุกประการ ภายใต้สถานการณ์และข้อเท็จจริงเช่นนั้น ซึ่งกฎหมายได้กำหนดให้อำนาจไว้ว่าพวกเขาอาจดำเนินการดังกล่าวได้ และการกระทำของพวกเขาเป็นที่แน่นอนว่า, เป็นการกระทำและการใช้อำนาจทางปกครองโดยแท้ (purely administrative)

แม้กระนั้นก็ตาม เจ้าของผู้ก่อสร้างอาคารหลังนั้นก็ประสบผลสำเร็จในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหาย สำหรับการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการที่สั่งการให้มีการ รื้อถอนทำลายตึกอาคารของเขา ทั้งนี้ โดยเขาให้เหตุผลว่า เนื่องจากคณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการใด ๆ โดยปราศจากการสอบถามและรับฟังเหตุผลและข้อเท็จจริงจากเขาเสียก่อนในชั้นต้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นสิทธิในการป้องกันตนเองของเขาที่จะได้ชี้แจงว่าเขามีเหตุผลและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการ กระทำของเขาอย่างไร

ผู้พิพากษา Erle CJ ได้กล่าวไว้ว่า :[25]

"ข้าพเจ้าเห็นว่าคณะกรรมการต้องมีหนังสือบอกกล่าวล่วงหน้าแจ้งเตือนไปยังคู่กรณีผู้ถูกกระทบสิทธิและให้โอกาสอนุญาตเขาชี้แจงแสดงเหตุผลและได้รับการรับฟัง

การมิได้ส่งหนังสือบอกกล่าวล่วงหน้าแจ้งไปยังคณะกรรมการให้ทราบเกี่ยวกับเจตนาและวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตก่อสร้างอาคารย่อมเป็นความผิดพลาดของคู่กรณีผู้ถูกกระทบสิทธิซึ่งสามารถชี้แจงและรับฟังหรืออาจได้รับการอธิบายให้เข้าใจได้ คืออาจมีเหตุผลที่อธิบายและฟังขึ้นเกี่ยวกับความผิดพลาดดังกล่าวนั้น คู่กรณีอาจมีเจตนาที่จะยินยอมดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายโดยเขาอาจยินยอมโดยแท้จริงแม้ว่าหนังสือบอกกล่าวกับเขาอาจส่งแจ้งไปผิดตัวหรือส่งไปไม่ถึงผู้รับโดยอุบัติเหตุบางประการก็ตาม และข้าพเจ้าไม่อาจทราบได้อย่างแท้จริงว่าจะก่อให้เกิดผลเสียประการใดขึ้นบ้างหรือไม่กับคณะกรรมการประจำท้องถิ่น จากการดำเนินการรับฟังคู่กรณีก่อนที่คณะกรรมการจะบังคับให้คู่กรณีดังกล่าวต้องถูกกระทบสิทธิอันเป็นการสูญเสียอย่างร้ายแรง โดยการรื้อถอนทำลายบ้านของเขา แต่ข้าพเจ้าสามารถตระหนักได้ถึงประโยชน์มหาศาลอันจะเกิดขึ้นในแนวทางของระเบียบสาธารณะ ความยุติธรรมตามกฎหมายและการบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายโดยการจำกัดอำนาจของคณะกรรมการซึ่งทำให้คณะกรรมการต้องรับฟังคู่กรณีผู้ถูกกระทบสิทธิก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ อันจะทำให้คู่กรณีต้องถูกกระทบสิทธิหรือถูกลิดรอนสิทธิอย่างรุนแรง"

ซึ่งการเคารพหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายได้รับการรับรองไว้ในกระบวนการไต่สอนและการรับฟังตามบทบัญญัติของกฎหมายอังกฤษ

2.2.3กระบวนการไต่สวนและการรับฟังตามบทบัญญัติของกฎหมายอังกฤษ

หลักการรับฟังตามบทบัญญัติของกฎหมาย (Statutory Hearing)

กฎหมายของอังกฤษได้ถึงจุดเปลี่ยนครั้งสำคัญในปี ค.ศ.1914 ในการพิจารณาข้อพิพาทระหว่างคณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่นกับ Arlidge (Local Government Board V. Arlidge (1915)) การไต่สวนสาธารณะ (A public inquiry) ได้ถูกจัดให้มีขึ้นในการยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการปกครองประจำท้องถิ่นโดยเจ้าของบ้านผู้เป็นคู่ความของสภาเทศบาลเมือง Hampstead ซึ่งมีคำสั่งให้ปิดบ้านนั้นเสีย โดยอ้างเหตุผลว่าบ้านหลังดังกล่าวไม่เหมาะสมสำหรับเป็นที่พักอาศัย

---

[25]คดี Cooper V.Wandswroth Board of Works (1863)

หรือเคหะสถานของมนุษย์ เจ้าของบ้านได้ฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลว่าคณะกรรมการดังกล่าวได้วินิจฉัยให้ตนต้องรื้อบ้านทิ้งโดยมิได้เปิดโอกาสให้ตนได้อุทธรณ์คำสั่งและโดยปราศจากการรับฟังอย่างเป็นธรรม (Without a fair hearing) ทั้งนี้เพราะเขาไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าพบและชี้แจงเหตุผลต่อเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นผู้มีอำนาจวินิจฉัยและออกคำสั่งดังกล่าวและไม่มีโอกาสแม้แต่จะได้อ่านรายงานผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ตรวจสอบ (inspector) ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง แต่ประการใด

กรณีพิพาทดังกล่าวนี้ ได้ถูกนำไปสู่การพิจารณาของศาลสูงสุดของอังกฤษซึ่งทำหน้าที่โดยสภาขุนนาง (the House of Lords) โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ได้พยายามชี้แจงแสดงเหตุผลโน้มน้าวให้ศาลสูงสุด (หรือศาลฎีกา) เชื่อมั่นต่ออำนาจขององค์กรของรัฐคือพยายามโน้มน้าวให้ศาลฎีกายอมรับว่าองค์กรของรัฐดังกล่าวควรจะมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามแนวจารีตประเพณีที่ได้ประพฤติปฏิบัติกันมาและควรจะสามารถมีคำวินิจฉัยสั่งการได้โดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยเอกสารรายงานการตรวจสอบและการดำเนินกระบวนการ รวมทั้ง สามารถวินิจฉัยสั่งการได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกระบวนวิธีพิจารณาดังเช่นที่ศาลมี

ในการพยายามดำเนินการทำให้เกิดความเป็นเอกภาพระหว่างกระบวนวิธีพิจารณาขององค์กรของรัฐ (the procedure of a government department) กับมาตรฐานทางกฎหมายของหลักการรับฟังอย่างเป็นธรรม (the Legal standard of a fair hearing) ซึ่งเป็นหลักการที่สภาขุนนางได้ยึดถืออย่างเคร่งครัดต้องได้รับการรับรองและสถาปนาขึ้นในรูปของ "การทำให้กระบวนวิธีพิจารณาทางปกครองมีหลักการและการดำเนินกระบวนวิธีพิจารณาเช่นเดียวกับศาลยุติธรรม" (the judicialisation of administrative procedure)

กระทั่งในปัจจุบันหลักการของกฎหมายดังกล่าวซึ่งศาลสูงสุดของอังกฤษได้วางบรรทัดฐานไว้ในคดี Alridge และมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับการปฏิรูป และวางแนวบรรทัดฐานไว้ในกระบวนวิธีพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือที่เรียกว่ากระบวนวิธีพิจารณาทางปกครองด้วย ทั้งนี้ตามรายงาน (Report) ของคณะกรรมการ Franks แห่งปี ค.ศ.1957 (the Franks Committee of 1957) ซึ่งได้อ้างถึง คดี Alridge ว่าถือได้ว่าเป็น "จุดเปลี่ยนอันสำคัญ" ซึ่งก่อให้เกิดบรรทัดฐานและการรับรอง "มาตรฐานแห่งความเป็นธรรม" (the standard of fairness) ซึ่งนับเป็นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเช่นเดียวกับที่จำเป็นสำหรับกระบวนการรับฟังทางมหาชนหรือกระบวนการไต่สวนของอังกฤษดังที่จะได้กล่าวถึงต่อไป

หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การไต่สวนทั่วไปในประเทศอังกฤษ

การไต่สวน (inquiry) ในอังกฤษนั้นได้นำมาใช้เป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการแจ้งให้ทราบถึงจิตใจของรัฐมนตรีก่อนที่จะทำการตัดสินใจตามระเบียบผู้ที่ว่าการตัดสินใจก็คือรัฐมนตรี แต่โดยส่วนใหญ่แล้วข้าราชการที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีจะเป็นผู้ทำการตัดสินใจ

(1) การไต่สวนสาธารณะ (public inquiry)

การไต่สวนสาธารณะ (hearing หรือ public inquiry) ได้แก่ กระบวนการรับฟังความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นๆ ซึ่งมักจะต้องกระทำโดยบุคคลหรือองค์กรที่มีความเป็นอิสระ (independent) ที่มีหน้าที่รับฟังความคิดดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลักคอมมอนลอว์ที่ต้องฟังความจากทุกฝ่าย (audi alteram partem)[26] และต้องดำเนินการอย่างเปิดเผยด้วย

พึงสังเกตในเบื้องต้น ณ จุดนี้ว่า การควบคุมฝ่ายปกครองและการคุ้มครองประชาชนก่อนการกระทำทางปกครองในอังกฤษนั้นมักมีการทำให้กระบวนการนั้นมีลักษณะเป็นการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือมีลักษณะกึ่งวินิจฉัยข้อพิพาท (judicial or quasi-judicial power) เพื่อประโยชน์ในการควบคุมของศาลยุติธรรม โดยนัยนี้ต้องถือว่าเมื่อมีการรับฟังข้อโต้แย้งและตัดสินโดยองค์การฝ่ายปกครองเท่ากับฝ่ายปกครองใช้อำนาจตุลาการ หรือกึ่งตุลาการ (judicial or quasi-judicial) นั่นเอง จึงมีผู้ให้ข้อสังเกตว่ากระบวนการของฝ่ายปกครองอังกฤษมักถูกทำให้คล้ายคลึงกับกระบวนการทางศาล (หรือที่เรียกว่า judicialization of administration) และในเรื่องนี้ก็มีพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนปี 1958 ขึ้น (The Tribunals and Inquiries Act 1958) ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท และการไต่สวน ค.ศ.1971 แทน

คุณค่าของการไต่สวนก็เพื่อให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้แสดงความคิดอย่างเปิดเผยต่อผู้แทนของรัฐมนตรี ซึ่งจะทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีก่อนทำการตัดสิน ดังนั้นคำตัดสินนั้นจะอยู่บนรากฐานของข่าวสาร (information) ของผู้ที่เกี่ยวข้องและคำตัดสินนั้นจะต้องมีเหตุผลกำกับไว้ด้วย

---

[26]บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ. พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพ : นิติธรรม, ก.ย.2537), หน้า 73.

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การไต่สวนนี้เป็นการไต่สวนทางปกครองซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นการไต่สวนสาธารณะ (public inquiry)[27]

ในช่วงศตวรรษต้น ๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่าการไต่สวนสาธารณะนั้นยังมิได้กำเนิดขึ้นมา ในช่วงนั้นวิธีการที่นิยมกันก็คือ การตกลงกัน (agreement) ในบางครั้งก็มีความรุนแรงด้วย ซึ่งน้อยครั้งมากที่ประเมินกันในวัตถุประสงค์ของความขัดแย้งในผลประโยชน์ในศตวรรษที่ 18 อันเนื่องมาจากการปฏิวัติเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม ดังนั้นรัฐจึงเข้ามาแทรกแซงในกิจการของประชาชนอย่างมากและเพื่อให้เป็นการถ่วงดุลย์ (balance) ระหว่างไต่สวนมีทั้งทางตรงและทางอ้อม ต่อมาในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ได้มีการตรา Inclosure Act 1801 ขึ้น กฎหมายฉบับนี้เป็นฐานรากของการไต่สวนทั่วไป เพราะกฎหมายฉบับนี้ได้เป็นแม่แบบของการไต่สวนสาธารณะแก่กฎหมายฉบับอื่นๆ ต่อมาจะเห็นได้

จากอารัมภบทของกฎหมายฉบับดังกล่าวซึ่งมีข้อความว่า ".....proving the several facts...." ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่เหตุขัดแย้งเกิดขึ้นมาในขอบเขตของ parish, manor, hamlet และ district ที่จะถูกแบ่งออกไปหรือล้อมกรอบเข้ามานั้น.... จะต้องมีกรรมการเฉพาะกิจสำหรับการไต่สวน (ad hoc commission of inquiry) ซึ่งจะมีการจัดประชุมโดยมีการประกาศแจ้งให้ทราบโดยเปิดเผยทั้งเวลา สถานที่ และบุคคลซึ่งเป็นตัวแทน หรือผู้ร้องทุกข์ ซึ่งหลักฐานของแผนที่หรือแผนผังนั้นได้แสดงให้เห็นอย่างเปิดเผย[28]

ในปี ค.ศ.1845 ได้มีการตรา General Inclosure Act 1845 ขึ้นมาในกฎหมายฉบับนี้ได้บรรจุความคิดเห็นที่สำคัญลงไปประการหนึ่ง ซึ่งเกี่ยวกับการทำคำสั่ง Provisional Order กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดว่า provisional order ที่ออกโดยผู้มีอำนาจตามกฎหมายนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อได้มีการทำการไต่สวนและได้พิจารณาถึงข้อโต้แย้งต่าง ๆ แล้ว และคำสั่งดังกล่าวจะมีผลก็ต่อเมื่อได้รับการรับรองโดย Act of Parliament ได้มีกฎหมายอยู่หลายฉบับที่ได้เดินตามแนวทาง

---

[27]เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชน และควบคุมฝ่ายปกครองภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย,พ.ศ.2534), หน้า 186.

[28]R.E. Wraith and G.B. Lamb, Public Inquiries as an Instrument of Government, 1st ed, (London : George Allem & Unwin Ltd, 1971), pp.18-19.

ดังกล่าว เช่น Public Health Acts ฉบับปี 1848, 1875 และ 1936 และ Local Government Acts ตั้งแต่ปี 1858 ถึง 1933[29]

จะเห็นได้ว่าในช่วงศตวรรษที่ 19 นี้ วิธีการไต่สวนสาธารณะได้เริ่มเป็นรูปเป็นร่างขึ้นมาและได้มีการพัฒนาการมาเป็นลำดับๆ ในอังกฤษถือกันว่าการไต่สวนเป็นวิธีการอันดีอันหนึ่งในการที่จะทราบถึงความต้องการของประชาชนและความคิดของฝ่ายปกครองซึ่งวิธีการนี้ได้เป็นวิธีการควบคุมฝ่าย ปกครอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เป็นอย่างดี

(2) ประเภทของการไต่สวน

การไต่สวนทั่วไปนั้นมีหลายแบบซึ่งมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น การไต่สวนที่กฎหมายกำหนดไว้ (Statutory inquiry) คือกฎหมายได้ให้อำนาจในการไต่สวนตามกฎหมาย การไต่สวนที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้ (non statutory inquiry) คือ การไต่สวนที่ผู้ทำการไต่สวนนั้นได้ทำการ ไต่สวนขึ้นโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย การไต่สวนโดยการบังคับ (mandatory inquiry) คือการไต่สวนที่ผู้ทำการไต่สวนต้องปฏิบัติการไต่สวนภายใต้บทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการไต่สวนโดยมี ดุลพินิจ (discretionary inquiry) คือการไต่สวนที่ผู้ทำการไต่สวนมีดุลพินิจว่าจะทำการไต่สวนหรือไม่

การจัดแบ่งดังกล่าวข้างต้นเป็นการจัดแบ่งตามรายชื่อที่ตั้งขึ้น ซึ่งนำมาใช้อธิบายในตัวบทกฎหมายฉบับนั้นๆ เท่านั้น ซึ่งการแบ่งดังกล่าวไม่ได้สร้างรูปแบบโดยอาศัยเหตุตามหน้าที่ของตัวเองเลย ดังนี้จึงเห็นได้ว่าการจัดแบ่งรูปแบบของการไต่สวนนั้นจะดูมีประโยชน์มากถ้าจะจัดแบ่งตามหน้าที่ (function) ซึ่งจัดแบ่งได้ดังนี้

1. การไต่สวนในการใช้อำนาจบังคับซื้อซึ่งผลกระทบต่อทรัพย์สิน เช่น การบังคับซื้อที่ดิน หรือการเวนคืนที่ดินของทางราชการ
2. การไต่สวนในคำสั่งที่จำกัดอำนาจในการใช้ทรัพย์สิน
3. การไต่สวนในข้อเสนอที่ต้องการความยินยอม
4. การไต่สวนในคำสั่งของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อบุคคล
5. การไต่สวนในโครงการของรัฐมนตรีหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น
6. การไต่สวนในโครงการฝ่ายปกครองของรัฐมนตรีหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น

---

[29]H.W.R. Wade, Administrative Law, 7th ed, (LONDON: CLARENDON), p.827.

7. การไต่สวนในการกำหนดข้อเท็จจริงในอดีต

ในปี ค.ศ.1958 ได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง เรียกกว่า Committee on Tribunals and Inquiries ซึ่งรู้จักอีกชื่อหนึ่งว่า Frank Committee เพื่อทำหน้าที่ศึกษาเกี่ยวกับระบบ Tribunals ทั้งหลาย และระบบวิธีพิจารณาความในทางปกครองซึ่งรวมถึงการไต่สวนทั่วไปด้วย

ในส่วนการไต่สวนทั่วไปนั้น คณะกรรมการ Frank ได้ยึดถือหลัก 3 ประการ คือ การไต่สวนทั่วไปนั้นต้องเป็นที่เปิดเผย (openness) มีความยุติธรรม (fairness) และปราศจากความลำเอียง (impartiality) กล่าวคือ ต้องเปิดโอกาสให้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นได้รับทราบถึงกรณีที่มีผลกระทบต่อเขา ได้รับการพิจารณาโดยความเป็นธรรม ต้องมีการให้เหตุผลในการทำคำสั่ง ฯลฯ ในทางปฏิบัติแล้วเป็นไปได้ยากที่รัฐมนตรีจะเป็นผู้ทำการไต่สวน ดังนั้นจะต้องมีการแต่งตั้งบุคคลคนหนึ่งขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการไต่สวน บุคคลผู้นี้เรียกกันว่า ผู้ตรวจสอบ (inspector) แต่ในบทบัญญัติกฎหมายส่วนมากจะไม่ใช้คำว่าผู้ตรวจสอบดังกล่าว โดยจะเรียกว่า "บุคคลผู้ได้รับการแต่งตั้ง (the person appointed) แต่อย่างไรก็ตามบุคคลดังกล่าวนี้มักจะรู้จักกันในนามของผู้ตรวจสอบ (inspector) ผู้ตรวจสอบ (inspector) นี้มีหน้าที่สืบเสาะหาข่าวสาร (information) และทำการไต่ถามบุคคลที่เกี่ยวข้อง ต่อจากนั้นผู้ตรวจสอบนี้ก็จะทำรายงานเสนอต่อไปยังรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ

ได้มีการโต้เถียงกันว่า ผู้ตรวจสอบนี้ควรจะเป็นบุคคลที่อิสระหรือเป็นสมาชิกของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการอุทธรณ์ ได้มีความเห็นอยู่ 2 ฝ่าย โดยฝ่ายแรกที่ชื่นชอบว่าผู้ตรวจสอบควรเป็นบุคคลอิสระโดยสนับสนุนให้มีการก่อตั้งกลุ่มผู้ตรวจสอบภายใต้การควบคุมของ Lord Chancellor หรือการแต่งตั้งบุคคลภายนอก การบริหารสาธารณะเป็นการเฉพาะขึ้นมา แต่อีกฝ่ายก็เห็นว่า ข้อโต้เถียงที่สำคัญก็คือ รัฐมนตรีไม่สามารถไปทำการไต่สวนด้วยตนเองได้ ดังนั้นเป็นการดีที่สุดที่จะนำเอาข้าราชการในกระทรวงที่รัฐมนตรีนั้นสังกัดอยู่ ซึ่งรู้ถึงนโยบายของการตัดสินใจนั้นได้มาเป็นผู้ตรวจสอบ

ในรายงานของคณะกรรมการ Frank ได้ยอมรับว่าผู้ตรวจสอบนั้นต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของ Lord Chancellor แต่ทางรัฐบาลนั้นเห็นว่า ผู้ตรวจสอบนั้นควรจะได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี หลังจากได้ปรึกษาหารือกับ Lord Chancellor แล้ว และการตัดผู้ตรวจสอบออกก็จะต้องได้รับความยินยอมจาก Lord Chancellor เช่นกัน

ในส่วนของรายงาน (report) ของผู้ตรวจสอบที่ต้องทำเสนอต่อรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบนั้น ก็มีปัญหาว่า รายงานของผู้ตรวจสอบนั้นควรที่จะได้รับการเปิดเผยหรือไม่ ในปัญหาดังกล่าวมีอยู่ 2 ความเห็น ฝ่ายแรกเห็นว่า รายงานของผู้ตรวจสอบนั้นไม่ควรที่จะเปิดเผยให้ทราบ เพราะประการแรก เป็นการจำเป็นที่จะต้องรักษาความลับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐมนตรีกับผู้แนะนำของเขา ประการที่สอง รายงานถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งอันสำคัญของเรื่องซึ่งรัฐมนตรีได้นำมาประกอบในการทำคำตัดสินประการที่สาม เป็นการขัดขวางที่จะเปิดเผยในกรณีที่รัฐมนตรีมีความเห็นด้วยกับความเห็นของผู้ตรวจสอบ

อีกฝ่ายเห็นว่า รายงานของผู้ตรวจสอบนั้นควรที่จะได้รับการเปิดเผย เพราะประการแรก การเปิดเผยถึงรายงานของผู้ตรวจสอบจะทำให้ผู้คัดค้านได้ทราบว่าถึงข้อกระทบข้อโต้แย้งของเขาซึ่งเกิดจากผู้ตรวจสอบ ประการที่สอง การเปิดเผยรายงานของผู้ตรวจสอบเป็นการควบคุมการใช้ดุลยพินิจ มิให้กระทำตามอำเภอใจ ประการที่สามการเปิดเผยถึงระบบวิธีพิจารณาในทำนองนี้ จะทำให้การวิธีพิจารณาและการใช้อำนาจหลังจากวิธีพิจารณาเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

ในรายงานของคณะกรรมการ Frank เห็นว่า รายงานของผู้ตรวจสอบแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกบรรจุไปด้วยข้อเท็จจริง ส่วนที่สอง เป็นข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบ ในส่วนแรกนั้นควรจะต้องให้ผู้มีอำนาจและผู้คัดค้านได้รับรู้ก่อนที่รายงานจะส่งไปยังรัฐมนตรี

มีปัญหาว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีได้รับรายงานของผู้ตรวจสอบซึ่งได้บรรจุข้อเท็จจริงไว้และมีข้อเสนอแนะของผู้ตรวจสอบด้วยแล้ว ถ้าเกิดมีพยานใหม่ ๆ หรือความคิดเห็นใหม่ขึ้นมา จะทำอย่างไร? ในปัญหานี้ในรายงานของคณะกรรมการ Frank รัฐมนตรีจะต้องยอมรับพยานหรือความคิดที่เกิดมาภายหลังด้วย

โดยผลของรายงานของคณะกรรมการ Frank ทำให้มีการออกกฎหมายปรับปรุงระบบคณะกรรมการ (tribunals) และการไต่สวน (inquiries) ขึ้น กฎหมายฉบับนี้คือ Tribunals and Inquiries Act 1958 ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้ใน ปี ค.ศ.1971 อีก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการไต่สวน (inquiry) นั้น Tribunals and Inquiries Act 1971 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11 (ถ้าของปี 1985 อยู่ในมาตรา 7) ซึ่งให้อำนาจแก่ Lord Chancellor ในการตรากฎสำหรับระหว่างพิธีพิจารณา ซึ่งเกี่ยวข้องกับการไต่สวน หลังจากที่ได้มีการปรึกษาหารือกับ

Council on Tribunal แล้ว ได้มีการตรากฎที่เกี่ยวกับการไต่สวนในเรื่องการบังคับซื้อโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น (Compulsory Purchase by Local Authorities (Inquiry Procedure) Rules 1962 (S.I. 1962 No, 1424)) กับเรื่องผังเมือง (Town and Country Planning (Inquiries Procedure) Rules 1969 (S.I. 1969 No. 1092) ออกมา โดยเนื้อหาสาระสำคัญจะมีดังนี้

1. รัฐมนตรีต้องแจ้งให้ทราบถึงวัน เวลา สถานที่ ที่จะทำการไต่สวนไม่น้อยกว่า42วัน
2. ต้องมีการแจ้งให้ทราบถึงการมีการไต่สวนแก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย
3. เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือรัฐมนตรีต้องให้ถ้อยแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยเจตนาที่มอบให้ในการรับฟัง (hearing) โดยไม่น้อยกว่า 28 วัน ก่อนที่กำหนดเวลาการไต่สวน และเช่นกันผู้ร้องขออาจถูกร้องขอให้ถ้อยแถลงเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยเจตนาที่มอบให้
4. บุคคลที่มีสิทธิในการปรากฏตัวในการไต่สวนได้แก่ ผู้ร้องขอ (appellant) หรือผู้มีอำนาจ(authority) ส่วนบุคคลอื่นๆ ที่จะปรากฏในการไต่สวนได้นั้นแล้วแต่ดุลพินิจของผู้ตรวจสอบ
5. เป็นดุลพินิจของผู้ตรวจสอบว่าระบบวิธีพิจารณาใดที่ผู้ตรวจสอบควรจะทำตามในกรณีที่มิได้มีการกำหนดไว้ในกฎ
6. ผู้ตรวจสอบมีอำนาจเข้าไปตรวจตราสถานที่ได้
7. หลังจากที่ได้มีการไต่สวนแล้ว ผู้ตรวจสอบจะต้องทำรายงานซึ่งจะต้องมีข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะของเขา
8. การไต่สวนต้องมีการเปิดอีกครั้งถ้ารัฐมนตรีได้รับพยานหลักฐานเพิ่มเติมใหม่ ๆ
9. ต้องมีการแจ้งถึงคำสั่งของรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วยเหตุผลและสำเนา ข้อสรุปรายงานของผู้ตรวจสอบ ให้แก่บุคคลผู้มีส่วนได้เสีย

ระบบวิธีพิจารณาการไต่สวนที่กล่าวมาทั้งหมด 9 ข้อ ข้างต้นนั้นได้เป็นต้นแบบการไต่สวนทั่วไปอื่น ๆ ด้วย ซึ่งไม่ผูกมัดที่จะต้องสร้างเป็นระบบวิธีพิจารณาขึ้นมา

ที่กล่าวมาทั้งหมดในการไต่สวนทั่วไปของประเทศอังกฤษนั้น เพื่อให้เห็นว่าการไต่สวน ทั่วไปของอังกฤษนั้นได้มีการพัฒนาการมาอย่างไร การที่จะเป็นการไต่สวนทั่วไปได้อย่างในปัจจุบันซึ่งมีการกำหนดเป็นระบบวิธีพิจารณาขึ้น จะเห็นได้ว่ารายงานของคณะกรรมการ Frank เป็นจุดหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญในการปฏิรูประบบศาลฝ่ายบริหารทั้งหมดและระบบการไต่สวน (inquiry) เพราะก่อนหน้านั้นระบบศาลฝ่ายบริหารและระบบการไต่สวนนั้นไม่มีความเป็นระบบนั่นเอง

(3) คณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาท (administrative tribunals)

ดังได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า ในปี 1958 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวนขึ้น (The Tribunals and Inquiries Act. 1958 และ 1971) เพื่อจัดระบบการพิจารณาข้อพิพาทของฝ่ายปกครองให้เป็นระบบกว่าที่จะกระจัดกระจายอย่างเดิม

อันที่จริง การใช้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญทั้งหลายในฝ่ายปกครอง ให้ทำหน้าที่ตุลาการหรือกึ่งตุลาการ (Judicial or quasi-judicial act) มีมานานพอสมควรในกฎหมายอังกฤษ แต่เป็นการบัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกันไป แต่กฎหมายปี 1958 ได้พยายามจัดระบบโดยก่อตั้งสภาแห่งคณะกรรมการขึ้น (Council on Tribunals) เพื่อเสนอการปรับปรุงคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้ทั้งในแง่องค์ประกอบ และวิธีพิจารณา

เมื่อกล่าวถึง "administrative Tribunals" ในอังกฤษซึ่งบางคนแปลว่า "ศาลปกครอง" นั้น ต้องเข้าใจในเบื้องต้นว่าองค์กรเหล่านี้มีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น board, court, committee, commissioner ฯลฯ ซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายปกครอง แต่ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน และบางครั้งก็ตัดสินระหว่างเอกชนต่อกันในบางเรื่อง เช่น ระหว่างเจ้าของกรรมสิทธิ์กับผู้เช่า โดยคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้มีองค์ประกอบจากผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรี แต่อาจถูกถอดถอนได้ก็แต่ด้วยความเห็นชอบของลอร์ด ชานเซลเล่อร์เท่านั้น

ความเป็นอิสระของคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้ ซึ่งมีประมาณ 2,000 กว่าคณะ จะได้รับการรับรองโดยการแต่งตั้ง ประธานนั้นจะต้องเลือกจากบุคคลที่อยู่ในบัญชีที่ลอร์ด ชานเซลเล่อร์เป็น ผู้ประกาศเท่านั้น และคณะกรรมการที่มีกว่า 2,000 ชุดนี้ จะมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ กันไปกว่า 50 อย่าง และคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้มักจะมีขอบอำนาจในเรื่องสำคัญ ๆ 3 เรื่อง คือ เรื่องการประเมินภาษีอากรและที่ดินประการแรก เรื่องการให้ความคุ้มครองทางสังคมในประการต่อมา และในเรื่องทั้งหลายที่เกี่ยวกับอำนาจอนุมัติ อนุญาต (licensing) ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายปกครอง เช่น คณะกรรมการที่ดิน (Land Tribunal) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาค่าทดแทนการเวนคืน และการกำหนดราคาประเมินที่ดินของฝ่ายปกครอง หรือคณะกรรมการพิจารณาค่าเช่า (Rent Tribunals) ก็จะมีอำนาจพิจารณาการกำหนดค่าเช่าระหว่างเจ้าของกับผู้เช่า เป็นต้น เมื่อคณะกรรมการพิเศษพิจารณาแล้วผลเป็นประการใดก็จะอุทธรณ์ต่อไปยังคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ หรือรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมักมีทั้งอำนาจที่จะพิจารณาทั้งความชอบด้วยกฎหมาย (legality) และความเหมาะสม (opportunity) ของการกระทำทางปกครองนั้น ๆ และหากยังไม่พอใจก็อาจนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรม

ได้ เพราะกฎหมายปี 1958 ได้กำหนดให้สิทธิเอกชนที่จะอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมาย ที่ผู้ตัดสินในฝ่ายปกครองชั้นสุดท้ายได้วินิจฉัยแล้วส่วนใหญ่ไปยังศาลยุติธรรม ซึ่งมักได้แก่ Divisional Court of the Queens Bench Division หรือศาลอื่น เช่น การอุทธรณ์คดีจาก Land Tribunal ต้องอุทธรณ์ไปยัง court of Appeal เป็นต้น

วิธีพิจารณาของคณะกรรมการพิเศษเหล่านี้คล้ายศาล กล่าวคือ ต้องมีการฟังคู่ความทุกฝ่าย (audi alteram partem)[14] ต้องมีการสืบพยานโต้แย้งกันได้ ต้องมีความเป็นกลางในการตัดสิน (rule against bias) กล่าวคือ ต้องไม่มีส่วนได้เสียในคดีและต้องถูกคัดค้านได้ รวมตลอดทั้งคำวินิจฉัยก็ต้องให้เหตุผล (motivation) ด้วย

2.2.4 ข้อยกเว้นของหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย

สิทธิในการรับฟังไม่สามารถนำมาใช้ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. ในกรณีที่หน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองนั้นไม่ถือว่าเป็นการกระทำอย่างศาล แต่เป็นการกระทำทางปกครอง หรือทางบริหารแล้วก็จะไม่นำหลักเกณฑ์ความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้บังคับ มีปัญหาว่าอะไรเป็นหน้าที่อย่างศาล อะไรเป็นหน้าที่ทางปกครอง หรือทางบริหารโดยปกติในกรณีดังกล่าวนี้ ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามอำเภอใจอย่างกว้างขวางที่จะกำหนดว่าคดีใดเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองแล้วจะมินำหลักเกณฑ์ความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้บังคับ อำนาจดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่คู่ความที่ไม่สามารถมีสิทธิในการรับฟังได้ ถ้าในกรณีดังกล่าวนั้นศาลได้ตัดสินว่า เป็นกรณีทางปกครองไม่ใช่กรณีพิจารณาอย่างศาล จึงได้นำหลักเกณฑ์ความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้บังคับ เช่น คดี Nakkuad Ali v. Jayaretre คดีนี้อธิบดีสิ่งทอได้ยกเลิกใบอนุญาตของผู้ประกอบการสิ่งทอตามอำนาจตามกฎหมายที่จะยึดใบอนุญาตเมื่อเขามี "หลักความเหมาะสม" ที่จะเชื่อว่าผู้ได้รับอนุญาตไม่เหมาะที่จะประกอบการต่อไป ผู้ประกอบการได้ร้องขอทราบรายละเอียดที่จะให้ยกเลิกคำสั่งนี้ โดยได้คัดค้านว่าอธิบดีไม่ได้จัดให้มีการไต่สวนที่จะกระทำการโดยยึดหลักความยุติธรรมคณะกรรมการศาลว่าด้วยของคมนตรี (Judicial committee of the Privy council) ได้ยกเลิกคำร้อง โดยตัดสินว่า แม้ว่าอธิบดีจะต้องกระทำการโดยอาศัยหลักอันเหมาะสมก็ไม่จำต้องมีหน้าที่ที่จะกระทำการอย่างศาลเพื่อที่ว่าจะไม่ต้องแจ้งให้ทราบรายละเอียดและไม่ต้องคำนึงถึงหลักความยุติธรรม โดยให้เหตุผล 2 ประการ ประการแรก การที่จะต้องแจ้งให้ทราบรายละเอียด จะกระทำต่อเมื่อกระทำการอย่างศาลในการวินิจฉัย ประการที่สอง อธิบดีได้ตัดสินปัญหาที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนหากแต่เป็นเพียงกระทำการในฐานะที่ฝ่ายบริหารที่ตัดสิทธิพิเศษ

อย่างไรก็ดี มีศาลบางศาลตั้งใจที่จะใช้หลักเกณฑ์ natural justice โดยพยายามที่จะชี้ให้เห็นว่าหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่อย่างศาล มิใช่หน้าที่อย่างฝ่ายปกครอง ดังนั้นในกรณีดังกล่าวต้องใช้หลักเกณฑ์ความยุติธรรมตามธรรมชาติเข้ามาบังคับใช้[30]

ข. ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้รับมอบอำนาจให้ตัดสินใจโดยมีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง มีคดีมากมายที่ได้รับการปฏิเสธที่จะใช้หลัก Audi Alteram Partem ซึ่งผู้ตัดสินมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางและได้ถือว่าการใช้ดุลพินิจนี้เป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการปฏิเสธหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ เช่น คดี Rex V. Lemon St. Police Station Inspector รัฐมนตรีมหาดไทย ได้ออกคำสั่งขับไล่คนต่างด้าวผู้หนึ่งโดยเห็นว่าเป็นการดีต่อสาธารณะ และถือว่าได้กระทำในลักษณะที่เป็นการบริหารโดยตรง และถือว่าคนต่างด้าวไม่มีสิทธิที่จะได้รับแจ้งล่วงหน้าหรือมีสิทธิในการรับฟัง

ค. การนำหลักที่ว่าการที่กฎหมายบัญญัติอย่างแจ้งชัดในเรื่องหนึ่งเสมือนเป็นการยกเว้นในเรื่องอื่น ๆ (expression unius est exclusion alterius) มาใช้ในกรณีกฎหมายได้ระบุไว้อย่างชัดแจ้งให้มีการแจ้งล่วงหน้าแก่ผู้เสียหาย และให้ผู้เสียหายมีสิทธิในการรับฟังเฉพาะในบางจุดประสงค์เท่านั้น และกฎหมายนั้นก็ไม่ได้ระบุให้มีการแจ้งล่วงหน้าหรือมีสิทธิรับฟังในจุดประสงค์อื่น ซึ่งผู้มีอำนาจตัดสินนั้นอาจจะตีความก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้ระบุว่าให้มีการแจ้งล่วงหน้าหรือมีสิทธิรับฟังในจุดประสงค์อื่น ดังนั้นก็ไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าและไม่มีสิทธิในการรับฟังทั้ง ๆ ที่ถ้าละเว้นกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้วจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและก่อความเสียหายขึ้น

ง. ในกรณีที่การเปิดเผยข้อมูลบางอย่างจะเป็นการเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ ศาลอังกฤษได้ยอมรับหลักนี้ มีคดีมากมายที่ศาลได้ปฏิเสธที่จะเปิดเผยข้อมูลที่จะเป็นการเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เช่น ในคดีที่เกี่ยวกับการผังเมืองผู้ตัดสินได้ปฏิเสธที่จะให้มีการเปิดเผยรายงานของพนักงานผู้ตรวจสอบในการทำการไต่สวนและข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าจะกระทำการอย่างศาลก็ตามที ซึ่งโดยปกติเมื่อผู้ตัดสินได้กระทำการอย่างศาลแล้ว ก็ต้องนำหลักเกณฑ์ความยุติธรรมตามธรรมชาติมาใช้บังคับแต่ในกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นข้อยกเว้นของหลักเกณฑ์ดังกล่าว

---

[30]S.A. de' Smith, "The right to a hearing in English Administrative Law", In Havard Law Review (Volume 68: February 1955), p.582.

จ. ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องป้องกันหรือแก้ไขเพื่อความมั่นคงของส่วนรวมแล้ว หลักเกณฑ์ความยุติธรรมตามธรรมชาติจะไม่ใช้บังคับ เช่น อาจมีการออกคำสั่งเพื่อควบคุมการกระทำในกระบวนการแห่งสาธารณะ หรือห้ามมีการจัดกระบวนแห่ในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ในท้องถิ่น ถ้าตำรวจเห็นว่ามีเหตุผลพอที่จะก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ในกรณีดังกล่าวนี้ศาลจะไม่เปิดโอกาสให้แก่องค์กรของกระบวนแก่ที่ได้รับความเสียหาย มีสิทธิได้ทราบถึงความประสงค์ในการออกคำสั่งหรือโต้แย้งคำสั่งนั้นได้ เพราะเห็นว่าอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองขึ้นได้

ฉ. ในกรณีที่ไม่สามารถแจ้งล่วงหน้า หรือให้มีสิทธิในการรับฟังแก่ผู้ที่ได้รับกระทบกระเทือนจากการกระทำของฝ่ายปกครองได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้เสียหายนั้นเองเป็นอุปสรรคต่อการแจ้งล่วงหน้า หือต่อการให้มีสิทธิในการรับฟังได้

ช. ในกรณีที่มีปัญหาหรือค่าของเงินผลประโยชน์หรือทรัพย์พิพาทนั้นเล็กน้อยซึ่งไม่สามารถตัดสินให้มีสิทธิในการรับฟังก่อนที่จะทำการพิจารณาได้

หลักในการรับฟังของอังกฤษนั้นได้ยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติเป็นเกณฑ์ในการกำหนดตลอดมา และกอรปกับการพัฒนาการของแนวคำพิพากษาของศาลในกรณีดังกล่าวในช่วงต้น ๆ นั้น ได้วางรากฐานในกฎเกณฑ์ดังกล่าวไว้ดีพอสมควร จึงทำให้หลักนี้ฝังรากลึกลงในระบบวิธีพิจารณาความของอังกฤษได้ แต่อย่างไรก็ดีในหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ ก็มีข้อบกพร่องอยู่บางประการ กล่าวคือ เกี่ยวกับความคิดในเรื่องที่จะกำหนดว่าการกระทำใดของผู้มีอำนาจตัดสินจะทำการอย่างศาล หรือกระทำการในฐานะฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งถ้าเป็นการทำอย่างศาลแล้วหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติก็จะนำมาใช้บังคับ แต่ถ้ากระทำในฐานะฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารแล้วก็จะไม่นำ หลักเกณฑ์ดังกล่าวมาใช้บังคับ

2.3 ผลของวิธีพิจารณาที่บกพร่องหรือขัดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย

ในกฎหมายอังกฤษผลของคำสั่งที่ไม่เป็นไปตามวิธีพิจารณานั้นขึ้นอยู่กับว่าวิธีพิจารณาดังกล่าว เป็นวิธีพิจารณาบังคับ (Mandatory Procedure) หรือวิธีพิจารณาที่เป็นแนวทาง (Directory Procedure)

สำหรับในเรื่องนี้ หลักที่ศาลอังกฤษนำมาใช้อยู่เสมอ คือ การฝ่าฝืนหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งทำให้คำสั่งนั้น เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะคำสั่งที่ฝ่าฝืนวิธีพิจารณาบังคับ (Mandatory Procedure)

คำสั่งต่อไปนี้ ศาลอังกฤษมักถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะฝ่าฝืน วิธีพิจารณาบังคับ[31]

1. วิธีพิจารณาเกี่ยวกับภาษีอากร หากไม่มีการเคารพ ศาลมักวินิจฉัยว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. คำสั่งที่ไม่ได้ระบุเตือนผู้รับคำสั่งว่าสามารถอุทธรณ์ได้

3. ในกรณีที่คำสั่งจะกระทบสิทธิของบุคคล และไม่กระทำการไต่สวน ซึ่งกฎหมายบังคับไว้

4. ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ต้องประกาศให้สาธารณชนทราบเพื่อให้บุคคลผู้มีส่วนได้เสียใช้สิทธิป้องกันตนเอง หากไม่ทำก็ถือว่าฝ่าฝืนวิธีพิจารณาบังคับ

อย่างไรก็ตามกล่าวได้ว่า การไม่รับฟังคู่กรณีทุกฝ่ายจะก่อให้เกิดผลอย่างไรนั้นในบรรทัดฐานคำพิพากษา และในความเห็นของนักนิติศาสตร์ยังมีความไม่แน่นอน อยู่ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะปัญหาที่ว่าคำสั่งที่ออกโดยฝ่าฝืนหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (natural justice) หรือหน้าที่ที่จะต้องกระทำอย่างเป็นธรรม (duty to act fairly) จะตกเป็นโมฆะ (Void) ซึ่งหมายความว่าไม่มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ต้น หรือจะเป็นเพียงคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนได้ ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่[32]

โดยหลักกฎหมายอังกฤษนั้นคำสั่งซึ่งกระทำนอกขอบอำนาจ (Ultra vires) จะเป็นคำสั่งซึ่งเป็นโมฆะ หลักข้อนี้เป็นหลักกฎหมายอังกฤษ เกี่ยวกับวิธีพิจารณาที่ยึดถือกันมา ดังนั้นการไม่เคารพหลัก ความยุติธรรมตามธรรมชาติ ก็ถูกจัดให้เป็นคำสั่งที่กระทำนอกขอบอำนาจ (Ultra vires) ด้วย

---

[31]Jean RIVERO, Administrative Law ET Droit Administrative. (Paris, 1986), p.189.

[32]Jurgen Schwarze, Droit Administrative European (Volume II). (Bruxelles: Luxembourg, 1994), p.1355.

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติศาลก็เคยวินิจฉัยว่า คำสั่งทางปกครองที่ไม่เคารพหลักทางวิธีพิจารณาอาจสมบูรณ์ หากพ้นกำหนดเวลาที่อาจถูกเพิกถอนได้ นั่นคือ แม้จะขัดกับหลักวิธีพิจารณา ก็อาจมีผลสมบูรณ์ หากเลยกำหนดระยะเวลาที่จะใช้สิทธิเพิกถอน หรือกรณีผู้นำคดีมาฟ้องนั้นไม่มีอำนาจฟ้องศาลก็อาจวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวสมบูรณ์ได้

แต่ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ตาม ที่สำคัญก็คือ ถ้าศาลรับฟ้องและศาลพบว่า คำสั่งทางปกครองออกมาโดยไม่เคารพหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ศาลก็จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งก็หมายความต่อไปว่า บุคคลผู้เป็นโจทก์ ซึ่งหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติจะต้องให้ความคุ้มครองอาจอ้างความไม่ชอบด้วยกฎหมายได้เสมอ

ในบางกรณี โดยเฉพาะในกรณีที่ศาลเห็นว่า มาตรการตามคำสั่งที่ออกมาโดยมิชอบนั้นเป็นมาตรการที่เหมาะสมในการใช้ดุลพินิจแม้คำสั่งดังกล่าวจะไม่เป็นไปตามหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย (Audi alteram partem) ก็ตาม ศาลก็อาจจะถือว่าคำสั่งนั้นยังคงมีผลใช้บังคับอยู่[33] หลักการนี้มักพบในคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ศาลพบว่า โจทก์ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตด้วย คือ แม้พบว่า มิได้มีการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย แต่เมื่อโจทก์ใช้สิทธิโดยไม่สุจริตศาลก็จะไม่เพิกถอน คำสั่งทางปกครองดังกล่าว

ในท้ายที่สุด มีคำพิพากษาหลายคำพิพากษาที่ถือหลักว่าการละเมิด หลักการรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย จะมีผลเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองเสียไป ก็เฉพาะในกรณีที่โจทก์ฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นโดยตรง แต่ถ้าหากไม่ใช่คดีที่ฟ้องเพิกถอน คำสั่งทางปกครองนั้นโดยตรง แต่ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นเพียง "ปัญหาเบื้องต้น" ที่นำไปสู่ "คำขอขั้นสุดท้ายในฟ้อง" ศาลก็จะไม่เพิกถอน

สรุปได้ว่า ผลของการดำเนินชีวิตพิจารณาขัดกับหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่าย จะเป็นอย่างไรนั้น ยังคงมีความไม่แน่นอนอยู่ในระดับหนึ่ง

นั่นคือผลของวิธีพิจารณาที่ขัดต่อหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายย่อมขึ้นอยู่กับพฤติการณ์แห่งคดีว่าเป็นเหตุให้มีการขอออกหมาย Certiorari, Prohibition, mandamus หรือ an injunction ได้หรือไม่ แต่หากไม่ร้ายฟังคู่กรณีทุกฝ่ายนั้นเดิมถือว่าเป็น "Errors in Fact" คือ "ข้อบกพร่องในเชิงข้อ

---

[33]คดี Glynn V.Keele University (1971) W.L.R.487.

เท็จจริง" ซึ่งจะมีผลเป็น Voidable คือ เป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้ หรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม มีคำพิพากษาจำนวนมาก ที่วินิจฉัยว่า หากดำเนินวิธีพิจารณาโดยไม่เคารพหลักการฟังคู่กรณีทุกฝ่ายนี้ จะมีผลเป็นโมฆะ (void)[34] คือเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้น แต่ในบางกรณีหากศาลเห็นว่าการไม่ให้สิทธิบางอย่างเช่น การไม่แจ้งให้ทราบจะไม่มีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นโมฆะ หรือ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากคู่กรณีมีโอกาสได้รับการรับฟังโดยวิธีอื่นอยู่แล้ว แม้มิได้มีการแจ้งให้ทราบก่อนก็ตาม ซึ่งทำให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ตกเป็นโมฆะ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ประการใด หรือกรณีวิธีพิจารณาทั้งหมดเปิดโอกาสให้บุคคลได้รับการรับฟังแล้ว เช่น เมื่อมีกฎหมาย หรือกฎระเบียบ เปิดโอกาสให้มีการรับฟังใหม่ได้ หากการได้รับการรับฟังใหม่นั้นสมบูรณ์แล้ว และไม่มีผลกระทบต่อคำสั่งเดิม ศาลก็ถือว่าคำสั่งเดิมมีผลสมบูรณ์ได้เช่นกัน

เพราะฉะนั้น หากว่าการรับฟังหรือการไม่รับฟังจะไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ศาลก็ถือว่าคำสั่งเดิมมีผลสมบูรณ์

แนวปฏิบัติดั้งเดิมเมื่อวิธีพิจารณาบกพร่องย่อมมีผลทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองเสียไปกล่าวคือ เป็นโมฆะ เนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่บกพร่องด้วยวิธีพิจารณาไปขัดกับหลักสำคัญพื้นฐาน "natural justice" และถือว่าเป็นการขัดกับเรื่องเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ หลัก "natural justice" เป็นหลักกฎหมายที่มีลักษณะบังคับและสัมบูรณ์จึงไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจอิสระในการไม่เลือกปฏิบัติตามหลักวิธีพิจารณา

หลังจากที่ศาลได้นำเอาหลัก fairness มาใช้เกิดมีความคิดเห็นแต่ยังเป็นเสียงข้างน้อยที่เห็นว่า การบกพร่องในวิธีพิจารณาไม่จำต้องมีผลเป็นโมฆะเสมอไป แต่ผู้ถูกกระทบสิทธิสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อตั้งสิทธิในการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องดังกล่าว กระนั้นก็ตามศาลก็มักจะวินิจฉัยว่า การบกพร่องดังกล่าวมีผลเป็นโมฆะ

จากผลของการพิจารณาที่บกพร่องทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นเป็นโมฆะ ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ในประเทศอังกฤษ คุณค่าของกฎหมายวิธีบัญญัติในชั้นปกครองเท่าเทียมกับกฎหมาย ปกครองสารบัญญัติ อย่างไรก็ตาม Lord Hailslam ได้เตือนถึงอันตรายของการนำเรื่องโมฆะกรรมมาใช้อย่างแข็งกระด้าง นักกฎหมายบางท่าน มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า ศาลอังกฤษให้

---

[34] S.A.de Smith, Judicial review of administrative action, p. 241.

ความสำคัญกับหลัก "natural justice" จนลืมไปคำนึงถึงประวัติการกำเนิดของมันว่ามันถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิ หลักนี้จะต้องผูกติดกับวัตถุประสงค์ของมันอยู่เสมอ การใช้หลัก "natural justice" อย่างแข็งกระด้าง อาจทำให้ไม่เป็นไปตามหรือไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายดั้งเดิมที่ยังไม่เปลี่ยนแปลงในกรณีเฉพาะราย การเขียวขาแก้ไขความบกพร่องแทนการวินิจฉัยให้การ กระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นโมฆะจะทำให้แนวความคิดเบื้องหลังหลัก"natural justice" เป็นความจริงขึ้นมา