

รายงานการศึกษาระดับสมบูรณ

เรื่อง

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมาย
และการดำเนินการตามกฎหมายในระดับเครือรัฐ
ของเครือรัฐออสเตรเลีย

โดย

นายปกรณ์ นิลประพันธ์

เสนอต่อ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๕๔๖

บทที่ ๒ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการ

ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

๒๓

๒.๑ ความเป็นมา

๒๓

๒.๒ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการรับฟังความคิดเห็น ของประชาชน

๒๕

๒.๓ กิจกรรมที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๒๖

๒.๔ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

๒๗

สรุป

๒๘

บรรณานุกรม

๓๐



ขอบเขตการศึกษา

[๑] เครือรัฐออสเตรเลีย(Commonwealth of Australia) เป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ ประกอบด้วย ๖ รัฐ คือ New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia และ Tasmania กับอีก ๓ เขตการปกครองตนเองที่อยู่บนเกาะออสเตรเลีย คือ Northern Australia, The Australian Capital Territory และ The Jervis Bay Territory รวมทั้ง ๗ เขตปกครองตนเองที่มีใ้ได้อยู่บนเกาะออสเตรเลีย คือ Norfolk Island, The Coral Sea Islands, The Cocos Islands, Christmas Island, Ashmore and Cartier Islands, Heard and the McDonald Islands และ Australian Antarctic Territory

[๒] แม้เครือรัฐออสเตรเลียเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษและใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law Jurisdiction) แบบเดียวกับอังกฤษ แต่กลับมิได้นำรูปแบบการปกครองแบบอังกฤษมาใช้เต็มอย่างรูปแบบ โดยเครือรัฐออสเตรเลียนำรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุขแบบอังกฤษมาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกา โดยตามมาตรา ๒ และมาตรา ๑๑๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐออสเตรเลียซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๐๑ นั้น สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของอังกฤษ(ซึ่งปัจจุบันได้แก่สมเด็จพระราชินีอลิซาเบธที่ ๒) ทรงดำรงพระราชอิสริยยศเป็นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งเครือรัฐออสเตรเลีย และทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการผ่านองค์กรของรัฐใน ๒ ระดับ คือ ระดับเครือรัฐ(Commonwealth Level) และระดับรัฐ(State Level) โดยองค์กรในระดับเครือรัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับเครือรัฐ ส่วนองค์กรในระดับรัฐจะใช้อำนาจดังกล่าวภายในรัฐของตน

[๓] ในส่วนของการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น หากเป็นในระดับเครือรัฐ รัฐสภาแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Parliament) ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร^๑ และวุฒิสภา^๒ ที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนแต่ละรัฐและเขตปกครองตนเองจะทำหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่

^๑ ปัจจุบันประกอบด้วยผู้แทนราษฎรจำนวน ๑๕๘ คน

^๒ ปัจจุบันประกอบด้วยสมาชิก ๗๖ คน โดย ๗๒ คนได้รับการเลือกตั้งจาก ๖ รัฐ ๆ ละ ๑๒ คน รวมกับ ๔ คนจากเขตการปกครองตนเองอีก ๒ เขตคือ Australian Capital Territory และ Northern Territory เขตละ ๒ คน

๔

ทุกรัฐและเขตปกครองตนเองเฉพาะเรื่องที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐ ส่วนในระดับรัฐนั้น แต่ละรัฐก็จะมีรัฐสภา(State Parliament)เป็นของตนเอง^๓ เพื่อทำหน้าที่ตรา กฎหมายอื่นที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐสภาแห่งเครือรัฐขึ้นใช้บังคับภายใน อาณาเขตของรัฐนั้นซึ่งได้แก่เรื่องเกี่ยวกับการศึกษา การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข การเกษตร และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย^๔ เป็นต้น ซึ่งแต่ละรัฐต่างก็มีหลักเกณฑ์ วิธีการและแนวปฏิบัติในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแตกต่างกันไป

[๔] ในรายงานการศึกษาเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมาย และการดำเนินการตามกฎหมายของเครือรัฐออสเตรเลียนี้เป็นการศึกษาเรื่องดังกล่าวในบริบทของ การตรากฎหมายและการดำเนินการตามกฎหมายในระดับเครือรัฐ(Commonwealth Legislation) โดยเฉพาะเจาะจงเท่านั้น มิได้ก้าวล่วงไปศึกษาถึงลงไปรายละเอียดของแต่ละรัฐ

[๕] อุปสรรคในการจัดทำรายงานการศึกษานี้คือกรอบเวลาในการดำเนินการ ที่ค่อนข้างจำกัด

^๓ รัฐสภาของแต่ละรัฐและเขตปกครองตนเองประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ยกเว้นรัฐ Queensland ที่ยกเลิกวุฒิสภาไปตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๒๒ จึงทำให้มีสภาผู้แทนราษฎรเพียงสภาเดียว

^๔ หน้าที่ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเป็นหน้าที่ของแต่ละรัฐ แต่ละรัฐจึงมีการตำรวจเป็นของตนเอง ไม่มีการตำรวจในระดับเครือรัฐ อย่างไรก็ตาม การตำรวจของทุกรัฐได้ประสานงานกันในการปฏิบัติหน้าที่โดยมี องค์การ The National Crime Authority เป็นหน่วยประสานงาน

๕

บทที่ ๑

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมาย

[๖] ก่อนที่จะศึกษาว่าเครือรัฐออสเตรเลียมีกระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายในระดับเครือรัฐอย่างไรนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐและกระบวนการตรากฎหมายในระดับเครือรัฐของออสเตรเลียก่อน

๑.๑ กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐ

[๗] กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ(Commonwealth Act) และกฎหมายลำดับรอง(Delegated or Subordinate Legislation)

(๑) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ(Commonwealth Act)

[๘] มาตรา ๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐกำหนดกรอบในการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาแห่งเครือรัฐไว้เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างเครือรัฐกับต่างประเทศและการค้าระหว่างรัฐ การภาษีอากร การผลิตและการส่งออกสินค้า การกู้ยืมเงินของเครือรัฐ การไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์และการให้บริการอื่นในลักษณะเดียวกัน การทหาร การป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นทางทะเล การสำรวจอวกาศและธรณี การป้องกันโรคระบาด การประมง การสำรวจและจัดทำสถิติ การเงิน การธนาคาร การประกันภัย การกำหนดมาตราชั่งตวงวัด ตราสารหนี้ การพิทักษ์ทรัพย์สินและการล้มละลาย ลิขสิทธิ์ สิทธิบัตร การออกแบบและเครื่องหมายการค้า สัญชาติ การประกอบธุรกิจของบริษัท การสมรส การหย่าและการอนุบาล บำเหน็จบำนาญ ผู้สูงอายุ เงินช่วยเหลือหญิงมีบุตร หญิงหม้าย เด็ก คนว่างงาน ค่ารักษาโรค ค่ารักษาพยาบาล

๖

และทันตกรรม เงินช่วยเหลือนักเรียนและครอบครัว การให้บริการด้านศาล การออกกฎหมาย พิเศษเพื่อใช้บังคับแก่คนเชื้อชาติอื่น การเข้าเมือง การดำเนินคดีอาญา การต่างประเทศ การเวนคืน การรถไฟ การระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการ กิจการ ต่างประเทศ การป้องกันประเทศ สำหรับกิจการอื่นนอกเหนือจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้^๕ นั้น รัฐสภาของแต่ละรัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในรัฐของตนได้

[๕] กฎหมายที่รัฐสภาแห่งเครือรัฐตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๑ ของ รัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ(Commonwealth Act)ซึ่งมี สถานะสูงกว่ากฎหมายภายในของแต่ละรัฐและมีผลใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในทุกรัฐ รัฐใด จะออกกฎหมายที่มีข้อความขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมิได้

(๒) กฎหมายลำดับรอง(Delegated or Subordinate Legislation)

[๑๐] แม้รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐจะให้รัฐสภาแห่งเครือรัฐเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติ บัญญัติเพื่อตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในระดับเครือรัฐ แต่ก็ได้ห้ามรัฐสภาแห่งเครือรัฐที่จะมอบ อำนาจดังกล่าวให้แก่องค์กรอื่น ซึ่งศาลสูง(High Court) เคยพิพากษาวางบรรทัดฐานไว้ในปี ค.ศ. ๑๙๑๐ ว่าการที่รัฐสภาแห่งเครือรัฐมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่ฝ่ายบริหารเป็นการกระทำที่ไม่ขัดต่อ รัฐธรรมนูญ^๕ ดังนั้น รัฐสภาแห่งเครือรัฐจึงมิใช่องค์กรเดียวที่สามารถตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับใน ระดับเครือรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐสภาแห่งเครือรัฐจะมอบอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง ให้แก่ฝ่ายบริหารเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดรายละเอียดและกลไกในการผลักดันให้ นโยบายของกฎหมายที่กำหนดไว้ในตัวพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐนั้นเป็นผลสัมฤทธิ์ ทั้งนี้ เนื่องจากฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นและอยู่ในฐานะที่ทราบรายละเอียดในการ

^๕ *Baxter v Ah Way* ๑๕๑๐ ๘ CLR ๖๒๖ per O'Connor J at ๖๓๗-๘

^๖ Richard Chisholm and Garth Nettheim, *Understanding Law*, ๓rd ed., Butterworth, ๑๕๘๘, pp.๔๔-

ใช้บังคับกฎหมายนั้นเป็นอย่างดี และจะทำให้การใช้บังคับกฎหมายมีความยืดหยุ่นและทันต่อเหตุการณ์เนื่องจากการตรากฎหมายลำดับรองทำได้รวดเร็วกว่าการตรากฎหมายแม่บท^๗

[๑๑] ในระดับเครือรัฐ กฎหมายลำดับรองหมายถึงกฎหมายที่ออกตามความในพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐทุกประเภท ซึ่งหมายความรวมถึง กฎ ก.พ. กฎกลาโหม(Defence Determination) ข้อบัญญัติของเขตการปกครองตนเอง แผนการบริหาร(Plans of Management) ประกาศการประมง คำสั่งควบคุมการส่งออก ข้อกำหนด ประกาศและการอนุญาตเกี่ยวกับการสาธารณสุข ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คำสั่งเกี่ยวกับการนำร่องและการเดินอากาศ และระเบียบเกี่ยวกับการภาษีและศุลกากร^๘

๑.๒ กระบวนการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ

(๑) ผู้เสนอให้มีกฎหมาย

[๑๒] รัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐไม่ได้กำหนดว่าผู้ใดจะสามารถเป็นผู้เสนอให้มีกฎหมาย โดยเฉพาะเจาะจง เนื่องจากกฎหมายเป็นกฎเกณฑ์ของสังคมจึงต้องเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของสังคม ซึ่งความต้องการของสังคมดังกล่าวอาจแสดงออกโดยผ่านนโยบายของพรรคการเมืองที่ได้มีการประกาศต่อสาธารณชนในระหว่างรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หากพรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้งก็เท่ากับว่าสังคมส่วนใหญ่ต้องการให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้น และพรรคการเมืองนั้นก็ต้องผลักดันให้มีกฎหมายตามที่กำหนดไว้ในนโยบายขึ้น ความต้องการให้มีกฎหมายดังกล่าวอาจแสดงออกโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน หรือโดยผ่านกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม เช่น สมาคมวิชาชีพ สมาคมการค้า สมาคมคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น นอกจากนี้ ความต้องการดังกล่าวอาจแสดงออกโดยหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ที่เป็นผู้ให้บริการประชาชนและทราบปัญหาในปฏิบัติเป็นอย่างดี^๙ หรือโดยผลการวิจัยทางนิติศาสตร์ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย(Law Reform Commission)^{๑๐}

^๗ D.C. Pearce, *Delegated Legislation*, Butterworths, ๑๕๗๗, pp. ๕-๖

^๘ Harry Evans (editor), *Odggers' Australian Senate Practice*, ๘th ed., AGPS, ๑๕๕๗, pp. ๓๒๐-๓๒๑

^๙ Parliament of Australia, House of Representatives, *Factsheet No.๗*, Revised April ๑๕๕๘

^{๑๐} Richard Chisholm and Garth Nettheim, op.cit. pp.๔๑-๔๒

๘

(๒) กระบวนการตรากฎหมาย

(๒.๑) การจัดทำร่างกฎหมาย

[๑๓] เมื่อมีข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นซึ่งรวมทั้งข้อเสนอให้มีกฎหมายด้วย ไม่ว่าจะเป็นข้อเสนอของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ หรือจากหน่วยงานของรัฐ รัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวก็จะต้องพิจารณาเหตุผลความจำเป็นของข้อเสนอดังกล่าว หากเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวมีเหตุผลและมีความเป็นไปได้ ก็จะต้องปรึกษารัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอนั้น หากผลการพิจารณาและหารือปรากฏว่าข้อเสนอดังกล่าวจะเป็นผลดีแก่ประชาชน รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะจัดทำข้อเสนอแนะ (Submission or Memorandum) เกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลว่ารัฐบาลควรมีนโยบายในเรื่องดังกล่าวอย่างไรเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และหากเห็นว่าต้องมีกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวประสบความสำเร็จ ก็จะต้องหารือกับกรมอัยการ (Attorney-General's Department) ซึ่งหากกรมอัยการเห็นด้วยว่าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายขึ้นเพื่อให้การดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวประสบความสำเร็จ รัฐมนตรีที่รับผิดชอบก็จะต้องเสนอข้อเสนอนี้เกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายไปพร้อมกัน โดยยังไม่มีกรเสนอร่างกฎหมาย (Bill) หรือรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายที่ต้องการ (Drafting Instruction) ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่อย่างใด ซึ่งในขั้นนี้คณะรัฐมนตรีก็พิจารณาในเชิงนโยบายว่าสมควรดำเนินการตามข้อเสนอแนะหรือไม่อย่างไร (Policy Approval)^{๑๑}

[๑๔] เหตุที่ต้องมีการเสนอข้อเสนอนี้เกี่ยวกับการให้มีกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาก่อนเนื่องจากคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ในการบริหารเครือรัฐออสเตรเลียและเป็นตัวแทนของเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร รวมทั้งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานธุรการของสภาผู้แทนราษฎร ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมาย (Legislation Programme) อันเป็นผลโดยตรงต่อความสำเร็จในการผลักดันและอนุมัติกฎหมาย^{๑๒}

^{๑๑} Department of the Prime Minister and Cabinet, *Legislation Handbook*, AGPS, ๒๐๐๐, pp.๑๕-๑๗

^{๑๒} Richard Chisholm and Garth Nettheim, *op.cit.*, p.๔๒

๕

[๑๕] หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับนโยบายที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเสนอและเห็นด้วยว่าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพื่อให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวเป็นผลสำเร็จ รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก็จะต้องจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการ (Drafting Instruction) และส่งไปยังกรมร่างกฎหมาย (Office of Parliamentary Counsel) ซึ่งสังกัดอยู่กับสำนักงานอัยการสูงสุดภายใน ๕ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ผู้ร่างกฎหมาย (Drafter) ประจํากรมร่างกฎหมายใช้ประกอบการร่างกฎหมาย โดยปกติกรมร่างกฎหมายจะมอบหมายให้ผู้ร่างกฎหมายยกร่างกฎหมายขึ้นภายหลังจากที่ได้รับรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการแล้ว ยกเว้นในกรณีที่ร่างกฎหมายนั้นเป็นเรื่องใหญ่และมีความซับซ้อนหรือเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือเรื่องที่มีผลกระทบในทาง การเมือง ซึ่งกรมร่างกฎหมายจะประสานงานเป็นการภายในกับรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการด้วยวาจาเพื่อยกร่างกฎหมายนั้นขึ้นก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติอนุมัตินโยบายดังกล่าวก็ได้^{๑๓}

[๑๖] รายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายที่ต้องการ (Drafting Instruction) นั้น มิใช่มติคณะรัฐมนตรีและมิใช่ตัวร่างกฎหมาย หากแต่เป็นผลการศึกษาวิเคราะห์ความเป็นมาของ เรื่องที่สมบูรณ์และถูกต้อง ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นของนโยบายดังกล่าว รวมทั้งเหตุผล ความจำเป็นที่จะต้องมี แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย เอกสารดังกล่าวต้องใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย ไม่ใช้ภาษากฎหมายหรือศัพท์เทคนิค ต้องอ้างถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เห็นควรมีให้มีกฎหมาย ต้องระบุ รายละเอียดเกี่ยวกับการพิจารณาหรือไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผลการหารือ ต้องระบุ กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง(ถ้ามี)^{๑๔} เมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จ กรมร่างกฎหมายจะเสนอร่างกฎหมาย ดังกล่าวต่อคณะกรรมการพรรครัฐบาล (Government Party Committee) เพื่อพิจารณา หาก คณะกรรมการพรรครัฐบาลเห็นชอบ ก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นต่อไปยังคณะกรรมการกิจการรัฐสภา ที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้น (Parliament Business Committee of Cabinet : PCB) ซึ่งทำหน้าที่จัด ระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมาย (Legislation Programme) ของรัฐสภา เพื่อจัดลำดับความ เร่งด่วนของร่างกฎหมายและบรรจุร่างกฎหมายนั้นลงในระเบียบวาระเพื่อพิจารณากฎหมายของ รัฐสภาต่อไป

^{๑๓} Department of the Prime Minister and Cabinet, *Legislation Handbook*, op.cit., p.๒๗

^{๑๔} Ibid., pp.๒๖-๒๗

(๒.๒) การพิจารณาร่างกฎหมาย

[๑๗] ในชั้นการพิจารณาของรัฐสภานั้น สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต่างแยกการพิจารณาร่างกฎหมายออกเป็น ๓ วาระ โดยในวาระแรกจะเป็นการเสนอร่างกฎหมายต่อสภาซึ่งเป็นแบบพิธีในการเสนอร่างกฎหมาย โดยเลขาธิการของแต่ละสภาจะอ่านชื่อของร่างกฎหมายที่เสนอเข้าสู่การพิจารณา หลังจากนั้นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบก็จะชี้แจงวัตถุประสงค์ หลักการและผลกระทบของร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภา ในวาระที่สองจะเป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย ซึ่งในช่วงแรกจะเป็นการอภิปรายในหลักการของร่างกฎหมาย มิใช่ในรายละเอียดของร่าง หากผ่านการพิจารณาในช่วงแรกนี้ไปแล้ว ก็จะเป็นการพิจารณาในชั้นกรรมาธิการ (Committee Stage) ซึ่งจะเป็นการพิจารณาเรียงมาตรา อย่างไรก็ตาม หากประธานสภาเห็นว่าสมาชิกอาจไม่ประสงค์ที่จะตรวจพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมายนั้นและสมาชิกลงมติเห็นชอบ สภาก็อาจผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระที่สองนี้ไปได้เลย ซึ่งส่วนใหญ่สภาจะผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายโดยไม่พิจารณาในรายละเอียด (วาระที่สอง) สำหรับร่างกฎหมายที่เป็นเรื่องทางเทคนิคหรือในเรื่องที่เกี่ยวกับวิธีการร่างกฎหมายโดยเฉพาะ^{๑๕} ส่วนวาระที่สามจะเป็นการลงมติอนุมัติร่างกฎหมายดังกล่าว อนึ่ง สำหรับลำดับการพิจารณานั้น จะมีการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรเป็นลำดับแรก เมื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับร่างกฎหมายดังกล่าวก็จะส่งร่างกฎหมายนั้นต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป^{๑๖}

[๑๘] เมื่อร่างกฎหมายใดผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว จะถูกส่งต่อไปยังผู้สำเร็จราชการ (Governor General) ในฐานะผู้แทนองค์พระมหากษัตริย์เพื่อขอความเห็นชอบ (Royal Assent) กฎหมายที่ผู้สำเร็จราชการให้ความเห็นชอบแล้วนี้จึงจะเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Act) หลังจากนั้นจะมีการลงพิมพ์กฎหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐนี้จะมีผลใช้บังคับในวันที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ถ้ากฎหมายใดไม่ได้กำหนดวันใช้บังคับไว้ กฎหมายนั้นจะมีผลใช้บังคับโดยอัตโนมัติภายหลังครบกำหนด ๒๘ วัน นับแต่วันที่ผู้สำเร็จราชการให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายนั้น

^{๑๕} Parliament of Australia, House of Representatives, op.cit., p.๔

^{๑๖} Ibid.

๑.๓ กระบวนการออกกฎหมายลำดับรอง(Delegated or Subordinate Legislation)

(๑) ผู้เสนอให้มีกฎหมาย

[๑๕] ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่ากฎหมายลำดับรองหมายถึงกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ และหมายความรวมถึง กฎ ก.พ. กฎกลาโหม(Defence Determination) ข้อบัญญัติของเขตการปกครองตนเอง แผนการบริหาร (Plans of Management) ประกาศการประมง คำสั่งควบคุมการส่งออก ข้อกำหนด ประกาศ การอนุญาตว่าด้วยการสาธารณสุข ระเบียบต่าง ๆ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย คำสั่งเกี่ยวกับการนำร่องและการเดินอากาศ และระเบียบเกี่ยวกับการภาษีและศุลกากร ผู้เสนอให้มีกฎหมายลำดับรองจึงได้แก่หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว

(๒) กระบวนการออกกฎหมายลำดับรอง

(๒.๑) การจัดทำกฎหมายลำดับรอง

[๒๐] มาตรา ๔๘ (๑) แห่ง Acts Interpretation Act ๑๕๐๑ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรากฎหมายลำดับรองในระดับเครือรัฐไว้เพียงกว้าง ๆ ว่ากฎหมายลำดับรองจะต้องระบุวันใช้บังคับที่แน่นอนเท่านั้น มิได้กำหนดรายละเอียดประการอื่นไว้ด้วย เนื่องจากรายละเอียดประการอื่นนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐที่เป็นกฎหมายแม่บทกำหนดไว้ มิฉะนั้นกฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะกลายเป็นโมฆะ^{๑๖}

[๒๑] กรณีเช่นนี้อาจดูเหมือนว่าการออกกฎหมายลำดับรองของเครือรัฐไม่มีรูปแบบและหลักเกณฑ์ในการร่างที่แน่นอน แต่ในทางปฏิบัติ สำนักงานร่างกฎหมายลำดับรอง(Office of Legislative Drafting : OLD) ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดเช่นเดียวกับกรมร่างกฎหมายจะทำหน้าที่เป็นผู้ร่างกฎหมายลำดับรองให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ตามคำร้องขอ^{๑๗} เมื่อร่าง

^{๑๖} Federal Executive Council Secretariat, Federal Executive Council Handbook, AGPS, ๒๐๐๐, p.๓๐

^{๑๗} Ibid.

๑๒

เสร็จก็จะนำเสนอ Federal Executive Council (FEC) หรือคณะรัฐมนตรีทางแบบพิธีตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐเพื่อให้คำแนะนำแก่ผู้สำเร็จราชการ เพื่อพิจารณา หาก FEC ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายลำดับรองดังกล่าวก็จะเสนอผู้สำเร็จราชการลงนามเป็นกฎหมาย เมื่อผู้สำเร็จราชการลงนามในกฎหมายนั้นแล้ว มาตรา ๔๘ (A) แห่ง Acts Interpretation Act ๑๙๐๑ กำหนดให้มีการประกาศกฎหมายลำดับรองนั้นลงในราชกิจจานุเบกษาและจะมีผลใช้บังคับ ในวันที่กำหนด

(๒.๒) การพิจารณากฎหมายลำดับรองโดยรัฐสภา

[๒๒] การที่รัฐสภาแห่งเครือรัฐมอบอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองให้แก่ฝ่ายบริหารดังกล่าวข้างต้นนั้นมิได้เป็นการมอบอำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด รัฐสภาแห่งเครือรัฐยังคงสงวนสิทธิที่จะตรวจสอบความถูกต้องและเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองด้วย โดยหากรัฐสภาแห่งเครือรัฐเห็นว่ากฎหมายลำดับรองฉบับใดออกโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายแม่บทหรือมีเนื้อหาไม่เหมาะสมก็มีอำนาจยับยั้ง (Power of Veto) กฎหมายลำดับรองนั้นได้ โดยมาตรา ๔๘ (๑) (C) แห่ง Acts Interpretation Act ๑๙๐๑ กำหนดให้หน่วยงานต้องเสนอกฎหมายลำดับรองดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อพิจารณาภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ทำกฎหมายลำดับรองนั้นขึ้น (วันที่ผู้สำเร็จราชการลงนามในกฎหมายนั้น) หากไม่มีการเสนอกฎหมายลำดับรองดังกล่าวต่อรัฐสภาภายในเวลาที่กำหนด มาตรา ๔๘(๑) บัญญัติว่ากฎหมายลำดับรองนั้นเป็นอันสิ้นผลใช้บังคับ นับแต่สิ้นสุดกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีที่มีการเสนอกฎหมายลำดับรองดังกล่าวต่อรัฐสภาภายในเวลาที่กำหนด แต่ละสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับกฎหมายลำดับรองนั้น ถ้าพิจารณาไม่แล้วเสร็จก็ถือว่ารัฐสภามีมติเห็นชอบกับกฎหมายลำดับรองนั้น แต่ในกรณีที่สภาใดสภาหนึ่งมีมติไม่เห็นชอบกับกฎหมายลำดับรองนั้น (Resolution Disallowing) มาตรา ๔๘(๔) ให้กฎหมายลำดับรองนั้นเป็นอันสิ้นผลนับแต่วันที่มีมตินั้น ผลคือ มาตรา ๔๕ ห้ามมิให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบยกร่างกฎหมายลำดับรองในเรื่องดังกล่าวขึ้นใหม่ภายใน ๖ เดือน ทั้งนี้ เว้นแต่สภาที่มีมติไม่เห็นชอบกับกฎหมายลำดับรองยกเลิกมติดังกล่าวหรืออนุญาตให้รัฐมนตรีดำเนินการดังกล่าวได้

๑.๔ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการตรากฎหมาย

(๑) กรณีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ

[๒๓] ดังที่ได้กล่าวไว้ในข้อ ๑.๒ (๒) แล้วว่ากระบวนการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐแบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนการจัดทำร่างกฎหมายซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และส่วนการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐจึงสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ส่วนเช่นกัน คือ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนจัดทำร่างกฎหมายซึ่งเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายบริหาร และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

(๑.๑) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนจัดทำร่างกฎหมาย

(ก) อำนาจในการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

[๒๔] เมื่อมีข้อเสนอให้มีกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็ข้อเสนอของพรรคการเมือง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา กลุ่มผลประโยชน์ หรือจากหน่วยงานของรัฐก็ตาม หากรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยตรงพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นข้อเสนอที่มีเหตุผลและมีความเป็นไปได้ คู่มือในการยกร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ (Legislation Handbook) ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (Department of the Prime Minister and Cabinet : PM&C) จัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กำหนดให้รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยตรงต้องหารือ (Consult) กับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องและหากเห็นสมควร (where appropriate) ก็อาจรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอดังกล่าว (Interested Parties Outside Government)^{๑๕} ซึ่งรวมถึงผู้เชี่ยวชาญ (Experts)

^{๑๕} Department of the Prime Minister and Cabinet, Legislation Handbook, op.cit., pp.๑-๒

ในสาขาต่าง ๆ ด้วย^{๒๐} ดังนั้น การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายจึงเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบว่าสมควรดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ สำหรับเหตุผลที่ต้องให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือบุคคลอื่นนั้นเนื่องจากนโยบายในการบริหารที่ดี(Good policy) ต้องมาจากการวินิจฉัยที่มีข้อมูลประกอบการพิจารณา(Informed decision) และข้อมูลประกอบการพิจารณานั้นต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยุติและความรู้และความเห็นของผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น ๆ อย่างแท้จริง^{๒๑}

(จ) เรื่องที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

[๒๕] แม้คู่มือในการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมิได้กำหนดว่าเรื่องใดบ้างที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมาย โดยให้เป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยหลักจึงต้องถือว่าหากมีข้อเสนอให้มีกฎหมายขึ้น รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบสามารถจัดให้มีการรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นได้ อย่างไรก็ตาม คู่มือดังกล่าวได้กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจในกรณีดังกล่าวไว้ว่าเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่สมควรที่จะดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมาย^{๒๒}

(จ.๑) เรื่องที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอัตราค่าธรรมเนียม (Fee) หรือสิทธิประโยชน์ (Benefit) ต่าง ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อประมาณ

(จ.๒) เรื่องที่เป็นเพียงการแก้ไขกลไกในการดำเนินการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีได้เป็นการแก้ไขในสาระสำคัญ(Fundamental)ของกฎหมายนั้น

(จ.๓) เรื่องที่หากรับฟังความเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอดังกล่าวแล้ว จะทำให้บุคคลหรือองค์กรนั้นอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบบุคคลอื่น

^{๒๐} Richard Chisholm and Garth Nettheim, op.cit. p.๔๒

^{๒๑} Department of the Prime Minister and Cabinet, Cabinet Handbook, ๕th ed., AGPS, ๒๐๐๐, pp. ๒๑-๒๓

^{๒๒} Department of the Prime Minister and Cabinet, Legislation Handbook, op.cit., p.๒

(ค) วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

[๒๖] คู่มือในการร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการที่จะใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายไว้ด้วย จึงเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่จะพิจารณาว่าสมควรดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยวิธีการใด เช่น โดยการจัดสัมมนา จัดประชุม โต๊ะกลม จัดการประชุมระดมความคิดเห็น เป็นต้น ซึ่งต้องพิจารณาจากความสำคัญของข้อเสนอ จำนวนผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอดังกล่าว ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ รวมทั้งต้องคำนึงด้วยว่าการรับฟังดังกล่าวอาจทำให้ระยะเวลาในการจัดทำกฎหมายต้องยาวนานออกไป จนกลายเป็นความล่าช้าในการตรากฎหมายหรือไม่ด้วย^{๒๓} ในทางปฏิบัติ หากข้อเสนอให้มีกฎหมายเป็นเรื่องที่มีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อประชาชนในวงกว้าง การรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวอาจทำในรูปของการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะ(Public Discussion) หรือโดยประกาศเชิญชวนผ่านสื่อมวลชนให้ส่งความเห็นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง^{๒๔}

(ง) ผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

[๒๗] การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นมิใช่เป็นการหาข้อยุติว่าสมควรต้องมีกฎหมายในเรื่องนั้นหรือไม่ แต่เป็นวิธีการที่สำคัญในการหาข้อมูลที่ต้องซึ่งเป็นข้อมูลโดยตรงเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าหากมีกฎหมายในเรื่องดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องมากน้อยเพียงไรเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาว่าสมควรมีกฎหมายนั้นหรือไม่ หรือกฎหมายนั้นควรมีขอบเขตอย่างไรจึงจะเหมาะสม นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาลซึ่งเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของประเทศที่ปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย^{๒๕} แต่ในกรณีที่คณะ

^{๒๓} Ibid.

^{๒๔} Richard Chisholm and Garth Nettheim, op.cit. p.๔๒

^{๒๕} Harry Evans (editor), op.cit., p.๔๒๑

๑๖

รัฐมนตรีมีมติว่าสมควรต้องมีการออกกฎหมายเพื่อให้นโยบายใดนโยบายหนึ่งเป็นผลสำเร็จ หากมติดังกล่าวไม่สอดคล้องกับผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็เท่ากับคณะรัฐมนตรี เห็นว่ามีความจำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นและเป็นความรับผิดชอบในทางการเมืองของ คณะรัฐมนตรี^{๒๖}

[๒๘] อนึ่ง ในการร่างกฎหมาย กรมร่างกฎหมายจะพิจารณาจากรายละเอียดเกี่ยวกับ นโยบายและกฎหมายที่ต้องการ(Drafting Instruction) ที่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบแจ้ง ไปยังกรมร่างกฎหมายภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัตินโยบายในเรื่องดังกล่าวแล้วเท่านั้น จะไม่ พิจารณาข้อสังเกตหรือความเห็นของหน่วยงานอื่นหรือความเห็นของประชาชนที่มีขึ้นภายหลังจาก ที่คณะรัฐมนตรีอนุมัตินโยบายในเรื่องดังกล่าวแล้ว เว้นแต่ต่อมาคณะรัฐมนตรีจะมีมติเกี่ยวกับ นโยบายในเรื่องดังกล่าวเป็นประการอื่น ทั้งนี้เนื่องจากการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีเป็นการอนุมัติ ในระดับนโยบาย(Policy Approval) ดังนั้น รัฐมนตรีโดยลำพังและข้าราชการซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติจึง ไม่อาจแก้ไขได้เอง^{๒๗} ด้วยเหตุผลดังกล่าว กระบวนการในการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็ตี การรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจได้รับผลกระทบจากข้อเสนอให้มีกฎหมายที่ดี จึงต้องดำเนินการ เพื่อให้ได้ข้อยุติก่อนที่รัฐมนตรีหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีข้อเสนอแนะในทางนโยบาย เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ผลการหารือหรือผลการรับฟังความ คิดเห็นของประชาชนที่เกิดขึ้นภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติแล้วจึง ไม่มีผลใด ๆ ต่อการร่าง กฎหมายของกรมร่างกฎหมาย

(๑.๒) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมาย

[๒๙] การพิจารณาร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐเป็นหน้าที่โดยตรงของ รัฐสภาซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และโดยที่กฎหมายมีผลกระทบต่อประชาชน ทุกคน รัฐสภาจึงต้องพิจารณาร่างกฎหมายอย่างละเอียดรอบคอบ โดยต้องได้รับข้อมูลประกอบการ พิจารณาอย่างรอบด้านที่สุด จึงจำเป็นอยู่เองที่รัฐสภาต้องมีเครื่องมือหรือกลไกที่จะใช้หาข้อมูลมา

^{๒๖} Department of the Prime Minister and Cabinet, Legislation Handbook, op.cit., pp.๑๕-๑๖

^{๒๗} Ibid., p.๑๕

ประกอบพิจารณาร่างกฎหมายได้ และเพื่อประโยชน์แห่งการนี้มาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐได้ให้อำนาจแก่รัฐสภาที่จะเรียก (Summon) บุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ความเห็น ให้ปากคำ ส่งเอกสารหรือหลักฐานใด ๆ มาประกอบการพิจารณาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อยู่ในอำนาจของรัฐสภาได้ (Power to conduct inquiries) อำนาจดังกล่าวช่วยให้รัฐสภาสามารถปฏิบัติหน้าที่สำคัญในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับร่างกฎหมายหรือเรื่องใด ๆ ที่อยู่ในขอบอำนาจของรัฐสภาและอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาได้^{๒๘} และถือเป็นสาระสำคัญของการใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภา^{๒๙} ในการใช้อำนาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น ปกดิรัฐสภาจะมอบหมายให้คณะกรรมการ (Committee) ที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม รัฐสภาอาจใช้อำนาจดังกล่าวเองโดยการเชิญบุคคลใด ๆ มาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในเรื่องใดเรื่องหนึ่งต่อรัฐสภาก็ได้

[๓๐] มีข้อสังเกตว่าแม้รัฐสภาและคณะกรรมการที่รัฐสภาแต่งตั้งขึ้นจะมีอำนาจเรียกบุคคลใด ๆ มาชี้แจงข้อเท็จจริง ให้ความเห็น ให้ปากคำหรือส่งเอกสารหลักฐานต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการ แต่ในทางปฏิบัติรัฐสภาและคณะกรรมการมักจะไม่ใช่อำนาจดังกล่าวซึ่งมีลักษณะบังคับ แต่จะใช้วิธีการเชิญชวน (Invite) ให้ประชาชนให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อรัฐสภาหรือคณะกรรมการแทนซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำโดยความสมัครใจ^{๓๐} สำหรับวิธีการที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยสมัครใจนั้นแบ่งออกเป็น ๓ วิธี คือ การประการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น และการจัดประชุมและสัมมนา

^{๒๘} ในคดี *Attorney-General for the Commonwealth v Colonial Sugar Refinery Co Ltd* ๑๕๑๒ ๑๕ CLR ๑๘๒ ศาลสูงวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของรัฐสภาตามมาตรา ๔๕ นี้จำกัดอยู่เฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจนิติบัญญัติของรัฐสภาแห่งเครือรัฐเท่านั้น

^{๒๙} Harry Evans (editor), op.cit., pp.๕๐-๕๑

^{๓๐} Ibid., pp.๕๐๓-๕๐๘

๑๘

(๑.๒.๑) การประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ

[๑๑] เมื่อรัฐสภามอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายและคณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเกี่ยวกับกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง คณะกรรมการก็จะลงประกาศแจ้งความในหนังสือพิมพ์ที่วางขายทั่วประเทศ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น หรือหนังสือพิมพ์เฉพาะเรื่องไม่ว่าจะโดยการว่าจ้างให้ลงโฆษณาหรือโดยการส่งข่าวไปยังสำนักพิมพ์เพื่อขอให้ช่วยลงพิมพ์ (press release) โดยประกาศแจ้งความดังกล่าวต้องระบุว่าคณะกรรมการประสงค์จะรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นใด และเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือ (submissions) แล้วส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อประกอบการพิจารณาภายในระยะเวลาที่กำหนด สำหรับการประกาศแจ้งความในสื่อประเภทอื่นเช่นวิทยุ โทรทัศน์ และบริการโทรศัพท์ซึ่งผู้โทรไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย (free phone) นั้น ไม่ค่อยได้ใช้เนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง^{๑๑} ส่วนการประกาศทาง Internet นั้น ปัจจุบันใช้อย่างแพร่หลาย

[๑๒] นอกจากการประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือเป็นการทั่วไปดังกล่าวแล้ว รัฐสภาก็มีบัญชีรายชื่อผู้ที่เป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในเรื่องต่าง ๆ เก็บไว้ เมื่อต้องการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายในเรื่องใด คณะกรรมการก็จะมีหนังสือแจ้งให้บุคคลเหล่านั้น ซึ่งได้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรเอกชนที่ทำงานในเรื่องดังกล่าว ประชาชนผู้ซึ่งมีความสนใจเป็นพิเศษในเรื่องนั้น รวมทั้งผู้เชี่ยวชาญ (Expertise) ในเรื่องนั้น แสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือไปยังคณะกรรมการด้วย

(๑.๒.๒) การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

[๑๓] เมื่อมีผู้แสดงความคิดเห็นเข้ามา คณะกรรมการจะได้ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับเพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือ

^{๑๑} Ibid, pp.๓๘๖

๑๕

ผลกระทบที่เกี่ยวข้องหรือเนื่องมาจากประเด็นปัญหาเหล่านั้นต่อคณะกรรมการ (Public hearings) หลังจากนั้นคณะกรรมการจะสรุปผลการชี้แจงของประชาชนในประเด็นต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการและรัฐสภาต่อไป

[๓๔] การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนี้มีลักษณะคล้ายคลึงกับการประชุมของคณะกรรมการแต่มีลักษณะเปิดเผย กล่าวคือ การประชุมปกติของคณะกรรมการจะไม่เปิดให้ประชาชนทั่วไปเข้าร่วมประชุม (Private meeting of a committee) โดยคณะกรรมการจะเชิญ (Invite) บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงไปชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ แต่การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนั้นเป็นกรณีที่คณะกรรมการเปิดโอกาสให้ประชาชนทั่วไปเข้าประชุมร่วมกับคณะกรรมการได้และให้โอกาสแก่ผู้เข้าร่วมประชุมที่จะให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการในประเด็นที่คณะกรรมการสอบถามได้ (Public meeting of a committee) แต่หากคณะกรรมการต้องการทราบเรื่องใดเรื่องหนึ่งจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลโดยเฉพาะเจาะจงจะเชิญ (Invite) บุคคลหรือกลุ่มบุคคลนั้นเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยก็ได้^{๓๒}

[๓๕] การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นเป็นวิธีการที่คณะกรรมการใช้อยู่เสมอเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ซึ่งผลที่ได้จากการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดขอบเขตของกฎหมาย (Framing the laws) ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการพิจารณากฎหมายของรัฐสภา

[๓๖] การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นนี้ คณะกรรมการจะจัดให้มีขึ้นในรัฐสภาหรือสถานที่อื่นก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร ซึ่งต้องพิจารณาถึงประเด็นที่ต้องการรับฟังคำชี้แจง กลุ่มเป้าหมายและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ แต่จากสถิติ

^{๓๒} Ibid, pp.๔๐๓

ที่ผ่านมามากกว่าร้อยละ ๕๐ ของจำนวนการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น โดยคณะกรรมการทั้งหมดจะจัดนอกเมือง Canberra ซึ่งเป็นเมืองหลวงและเป็นสถานที่ตั้งของรัฐสภา^{๓๓}

[๓๓] ในการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น รัฐสภาและคณะกรรมการสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการได้เอง อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ในการประชุมของรัฐสภาด้วย เช่น มติที่ ๓๕ (Standing order ๓๕) ของวุฒิสภากำหนดว่าการสอบถามผู้ชี้แจงต่อคณะกรรมการจะต้องกระทำโดยกรรมการเท่านั้น การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจึงมีลักษณะเป็นการที่คณะกรรมการเป็นผู้ถามและผู้เข้าร่วมการชี้แจงเป็นผู้ตอบ คณะกรรมการของวุฒิสภาไม่สามารถให้ผู้เข้าร่วมชี้แจงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นโต้แย้งคัดค้านกันเองได้ เป็นต้น

(๑.๒.๓) การจัดประชุมและสัมมนา

[๓๔] แม้การเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจะทำให้รัฐสภาและคณะกรรมการมีโอกาสรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนได้ค่อนข้างกว้างขวาง แต่วิธีการดังกล่าวก็ยังมีข้อจำกัดบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดที่ว่าวิธีการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต้องไม่ขัดต่อหลักเกณฑ์ในการประชุมของรัฐสภา การแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการตามกรอบดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นทางการ เนื่องจากรัฐสภามีอำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะเรียกให้บุคคลใดมาให้ข้อมูลหรือชี้แจงข้อเท็จจริงต่อรัฐสภา หลักเกณฑ์ในการประชุมของรัฐสภาจึงมีลักษณะเป็นการเรียกให้ประชาชนตอบข้อซักถามของคณะกรรมการ แต่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นมีโอกาสถกเถียงกันอันจะทำให้ได้ข้อมูลในเชิงวิเคราะห์ เช่น กรณีมติที่ ๓๕ ของวุฒิสภาที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ร่วมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแสดงความคิดเห็นของตนต่อความเห็นของผู้อื่นได้ เป็นต้น

^{๓๓} Ibid, p.๓๘๓

๒๑

[๓๕] ในทางปฏิบัติ คณะกรรมาธิการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดให้มีการประชุม ในรูปของ Seminars, Symposia หรือ round table discussion ในประเด็นที่คณะกรรมาธิการ เห็นว่ามีความจำเป็นต้องการถกเถียงในรายละเอียด ทั้งนี้ เพื่อที่คณะกรรมาธิการจะได้นำ ผลการประชุมดังกล่าวมาใช้เป็นข้อมูลทางวิชาการเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป ซึ่งการจัด ประชุมในลักษณะนี้เป็นดุลพินิจของคณะกรรมาธิการว่าจะจัดในเรื่องใด เมื่อใด และสถานที่ใด^{๓๔}

(๒) กรณีการออกกฎหมายลำดับรอง

(๒.๑) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก่อนจัดทำร่างกฎหมาย

[๔๐] ดังได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วว่ากฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติ มอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้ออกเพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถกำหนดรายละเอียดและกลไกในการ ผลักดันนโยบายของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐให้เป็นผลสัมฤทธิ์ การออก กฎหมายลำดับรองจึงต้องเป็นไปตามกรอบที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดไว้ อีกทั้ง เนื้อหาของกฎหมายลำดับรองต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้วย

[๔๑] ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายลำดับรองจึงไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของ ประชาชนเพื่อประกอบการจัดทำกฎหมายลำดับรองอีกเนื่องจากได้มีการหารือ (Consult) รวมทั้ง อาจมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนมาแล้วตั้งแต่ในชั้นการตราพระราชบัญญัติ และกฎหมาย ลำดับรองก็จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้นเอง แต่ทั้งนี้ไม่มีกฎหมายห้ามมิให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ก่อนการจัดทำกฎหมายลำดับรอง จึงเป็นดุลพินิจของหน่วยงานนั้นว่าสมควรจะดำเนินการรับฟัง ความคิดเห็นของประชาชนก่อนหรือไม่และโดยวิธีใด

^{๓๔} Ibid.

๒๒

(๒.๒) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมาย

[๔๒] ตามมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐ^{๓๕} FEC^{๓๖} มีหน้าที่เพียงให้คำแนะนำแก่ผู้สำเร็จราชการในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการออกกฎหมายลำดับรองด้วย^{๓๗} แต่ FEC ไม่มีอำนาจที่จะจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่ประการใด และโดยที่กฎหมายลำดับรองต่าง ๆ นั้นผ่านการพิจารณาของสำนักงานร่างกฎหมายลำดับรอง (Office of Legislative Drafting) อยู่แล้ว จึงไม่ปรากฏว่ากฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาขัดต่อกฎหมายแม่บท

[๔๓] นอกจากนี้ โดยที่ Acts Interpretation Act ๑๕๐๑ กำหนดให้ต้องมีการเสนอกฎหมายลำดับรองที่ผู้สำเร็จราชการลงนามแล้วต่อรัฐสภาแห่งเครือรัฐเพื่อตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายแม่บทและความเหมาะสมของเนื้อหา รัฐสภาจึงอาจใช้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง (Power to conduct inquiries) เพื่อตรวจสอบความเหมาะสมของเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงก็เป็นเช่นเดียวกับที่กล่าวไว้ในหัวข้อ ๑.๔ อย่างไรก็ดี การใช้อำนาสดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบเวลาที่กำหนดไว้ใน Acts Interpretation Act ๑๕๐๑ กล่าวคือรัฐสภาต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน ดังนั้นในทางปฏิบัติจึงเป็นการยากที่รัฐสภาจะใช้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและมีมติได้ทันกำหนดเวลาดังกล่าว

^{๓๕} The Constitution

Section ๖๒ There shall be a Federal Executive Council to advise the Governor-General in the government of the Commonwealth and the member of the Council shall be chosen and summoned by the Governor-General and sworn as Executive Councilors, and shall hold office during his pleasure.

^{๓๖} โปรดดูรายละเอียดเกี่ยวกับ FEC ในหน้า ๑๑-๑๒

^{๓๗} Federal Executive Council Secretariat, op.cit., pp. ๓-๔

บทที่ ๒

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ในการดำเนินการตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ

๒.๑ ความเป็นมา

[๔๔] การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการตามกฎหมายเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจปกครอง (public participation) ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นสาระสำคัญของกระบวนการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย เช่นเดียวกับการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรากฎหมายในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law Jurisdiction) การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการตามกฎหมายเป็นผลพวงของวิวัฒนาการที่ฝ่ายบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการ (Tribunal) ขึ้นเพื่อตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริง (Inquire into fact) ในการปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้วรายงานผลการดำเนินการให้ฝ่ายบริหารทราบเพื่อประกอบการตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ โดยเรียกคณะกรรมการดังกล่าวว่า “คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง” (Commission of Inquiry) ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงคณะแรกแต่งตั้งโดยพระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิตเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ถือครองที่ดินในอังกฤษและมูลค่าของที่ดินเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี คณะกรรมการชุดดังกล่าวดำเนินการเสร็จในปี ค.ศ. ๑๐๘๖ และรายงานผลการดำเนินการที่คณะกรรมการขุนเกล้าถวายพระเจ้าวิลเลียมผู้พิชิตนั้นเป็นที่รู้จักโดยทั่วไปว่า “Doomsday Book”^{๑๘}

[๔๕] การได้มาซึ่งข้อมูลของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้นมีลักษณะเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริง (Inquisitorial) จากผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะเจาะจง และเดิมนั้นถือหลักว่า

^{๑๘} Auckland District Law Society, Commission of Inquiry and Politics – A recipe for the Erosion of Public Confidence and Trust?, Public Issues Paper, ๑๕๕๕

๒๔

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงต้องได้รับข้อมูลมาด้วยความสมัครใจของผู้ให้ข้อมูล แต่ต่อมาก
การให้ข้อมูลโดยสมัครใจกลับทำให้คณะกรรมการฯ ไม่ได้ข้อมูลมากนัก ในปี ค.ศ. ๑๕๓๕
Thomas Cromwell จึงเพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการฯ ในอันที่จะเรียก (Summon) ใ้บุคคลใด
มาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงเอกสารหลักฐานต่อคณะกรรมการฯ^{๘๕} อย่างไรก็ตาม การสอบสวน
ข้อเท็จจริงดังกล่าวต้องเป็นไปโดยเปิดเผย (Public inquiry)^{๘๖} และต่อมาได้มีการนำวิธีการ
สอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยดังกล่าวมาใช้ในการดำเนินการตามกฎหมายของหน่วยงานของ
รัฐด้วย โดยหลายกรณีมีการตรากฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะดำเนินการไต่สวน
ข้อเท็จจริง แต่หลายกรณีก็ไม่มีกฎหมายให้อำนาจดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งความแตกต่าง
ของการสอบสวนหาข้อเท็จจริงดังกล่าวขึ้นอยู่กับว่าถ้ากฎหมายให้อำนาจในการสอบสวนข้อเท็จจริง
แก่หน่วยงานของรัฐแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกใ้บุคคลใดให้ข้อมูลแก่ตนได้ด้วย ซึ่งมี
ลักษณะของการใช้อำนาจบังคับ นอกเหนือจากการเชิญใ้บุคคลใดมาให้ข้อมูลโดยสมัครใจ
และอำนาจในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยดังกล่าวหลายกรณี ได้ขยายออกไปโดยให้
หมายรวมถึงการเปิดใ้ประชาชนทั่วไปให้ข้อเท็จจริงหรือความเห็นในเรื่องที่กำลังสอบสวน
(Public hearings) ด้วย^{๘๗}

[๔๖] มีข้อสังเกตว่าคำว่า “Public hearings” นั้น ในทางกฎหมายจะหมายถึง
การพิจารณาโดยเปิดเผยของศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท (Tribunal) แต่เมื่อมีการ
นำมาใช้ในทางบริหาร Public hearings จะหมายถึงการเปิดใ้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือ
ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนในเรื่องต่าง ๆ ด้วย ซึ่งในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐ
ของออสเตรเลียมีการใช้คำว่า Public hearings อยู่หลายฉบับ การจะพิจารณาว่าคำดังกล่าวใ้ใน
ความหมายใดจึงต้องพิจารณาจากบริบทของกฎหมายแต่ละฉบับเป็นสำคัญ เช่น ใน Defence
Force Discipline Act ๑๙๘๒ และ Native Title Act ๑๙๙๓ คำว่า Public hearings จะมี
ความหมายไปในทางการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาที่ต้องเปิดเผยในขณะที่คำว่า Public hearings
ใน Telecommunications Act ๑๙๙๑ จะหมายถึงการเปิดใ้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือ
ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตน

^{๘๕} Department of the Parliamentary Library , Research Paper ๕, ๑๙๙๖-๑๙๙๗

^{๘๖} H.W.R Wade, Administrative Law, ๖ th ed., ๑๙๘๘, pp.๕๕๕

^{๘๗} Department of the Parliamentary Library, op.cit.

๒.๒ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

[๔๗] ในเครือรัฐออสเตรเลียไม่มีกฎหมายกลางเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing) เป็นการเฉพาะ โดยบทบัญญัติดังกล่าวจะกระจายอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับ โดยกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนส่วนใหญ่จะนำเรื่องการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไปอิงอยู่กับอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผย (power to conduct public inquiry)

[๔๘] จากการศึกษพบว่ากฎหมายระดับเครือรัฐของออสเตรเลียเกี่ยวกับอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยนั้น แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง กฎหมายบัญญัติไว้เพียงกว้าง ๆ ว่าหน่วยงานมีอำนาจที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของหน่วยงานนั้น ๆ โดยมิได้กล่าวถึงวิธีดำเนินการไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่ากฎหมายในกลุ่มนี้มักจะตราขึ้นก่อนปี ค.ศ. ๑๙๗๕ เช่น Social Welfare Commission Act ๑๙๗๓^๒, Hospitals and Health Services Commission Act ๑๙๗๓^๓, Road Safety and Standards Authority Act ๑๙๗๕^๔

ประเภทที่สอง กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของหน่วยงานนั้นและให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนได้ด้วย แต่กฎหมายในกลุ่มนี้มิได้กำหนดวิธีการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนไว้ด้วยและให้เป็นอำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนเอง เช่น Telecommunications Act ๑๙๙๑^๕ และ National Food Authority Act ๑๙๙๑^๖ เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบจึงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่าสมควรเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนเองหรือไม่ เมื่อใด ในประเด็นใด โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างไร

^๒ Section ๑๕ (๑) (a)

^๓ Section ๖(a)

^๔ Section ๕(a)

^๕ Section ๓๓๒

^๖ Section ๒๕

ประเภทที่สาม กฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะสอบสวนข้อเท็จจริง โดยเปิดเผยในเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจของหน่วยงานนั้น รวมทั้งกำหนดวิธีในการเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตนไว้อย่างชัดเจนด้วย เช่น กรณี Radio communications Act ๑๙๕๒^{๔๗} กำหนดให้ Australian Communications Authority (ACA) เปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตน โดยการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะ (a forum for public discussion) โดยคณะกรรมการ ACA ที่ประชาชนมอบหมายต้องไปร่วมการชี้แจงดังกล่าวและประธานของ ACA จะทำหน้าที่ประธานในการดำเนินการอภิปรายสาธารณะดังกล่าว เป็นต้น

๒.๓ กิจกรรมที่ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

[๔๕] จากการศึกษาพบว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐออสเตรเลียที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบที่จะจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์สาธารณะ (public interest) หรือต่อประชาชนในวงกว้างทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารจัดการคลื่นความถี่วิทยุ (Radiofrequency spectrum) หรือการให้บริการด้านวิทยุโทรคมนาคมตาม Radio communications Act ๑๙๕๒ หรือการจัดทำ National Code เกี่ยวกับเทคนิค ความปลอดภัย มาตรฐาน การพัฒนาที่ดิน การให้บริการของผู้ให้บริการด้านการสื่อสารตาม Telecommunications Act ๑๙๙๑ เป็นต้น ส่วนการให้บริการสาธารณะปกติธรรมดาซึ่งมีเนื้อหาอยู่ที่ “คุณภาพ” ของบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานนั้น ๆ โดยเฉพาะ เช่น การให้บริการของโรงพยาบาลหรือการประกันสังคม เป็นต้น กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องเปิดให้ประชาชนชี้แจงข้อเท็จจริงหรือผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นแก่ตน โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในอันที่จะสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ซึ่งเพียงพอต่อการปรับปรุงคุณภาพของบริการสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กร ตลอดจนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการองค์กรนั้นแล้ว

^{๔๗} Section ๒๖๑

๒.๔ กระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

[๕๐] กฎหมายระดับพระราชบัญญัติแห่งเครือรัฐที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบที่จะจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และกำหนดวิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ด้วยนั้น มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการในการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ไว้ในแนวทางเดียวกัน และกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ว่า เมื่อมีการริเริ่มให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งอาจริเริ่มโดยหน่วยงานนั้นเอง หรือโดยรัฐมนตรีผู้กำกับ หรือเมื่อมีคำร้องขอจากประชาชนและหน่วยงานที่รับผิดชอบเห็นสมควร หากหน่วยงานที่สอบสวนข้อเท็จจริงเห็นว่ามีความจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยก็สามารถดำเนินการได้ โดยหัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยที่หัวหน้าหน่วยงานนั้นจะทำหน้าที่ชี้ขาดปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และหน่วยงานนั้นก็สามรถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ได้ตามแต่จะเห็นสมควร สำหรับวิธีการดำเนินการก็มี ๒ วิธี คือ ให้ประชาชนส่งความเห็นเป็นหนังสือ (Submission) ไปยังหน่วยงานดังกล่าวหรือโดยการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะ (Public discussion) ในเรื่องดังกล่าวขึ้นได้^{๔๔} สำหรับการฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยการให้ประชาชนส่งความเห็นของตนเป็นหนังสือไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น กฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดไว้ว่ามีวิธีการดำเนินการอย่างไร แต่ทางปฏิบัติอาจเป็นเช่นเดียวกับการประกาศเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือไปยังคณะกรรมการของรัฐสภาดังได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๑ ข้อ ๑.๒.๑

[๕๑] สำหรับการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะนั้น ก็เป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะกำหนดว่าจะจัดในวันเวลาและสถานที่ใด ซึ่งต้องคำนึงถึงความเร่งด่วนของเรื่องและค่าใช้จ่ายเป็นสำคัญ และในการจัดเวทีอภิปรายสาธารณะนี้หัวหน้าหน่วยงานจะต้องทำหน้าที่ประสานในการวินิจฉัยชี้ขาดด้วย^{๔๕}

^{๔๔} เช่น มาตรา ๒๖๑ ของ Radio communications Act ๑๙๙๒ และมาตรา ๓๓๒ ของ Telecommunications Act ๑๙๙๑

^{๔๕} เพิ่งอ้าง

[๕๒] กล่าวโดยสรุปได้ว่าการจัดการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (Public Hearing) นั้น เป็นเพียงวิธีการหนึ่งที่หน่วยงานที่รับผิดชอบอาจใช้ในการหาข้อเท็จจริงประกอบการสอบสวนข้อเท็จจริงโดยเปิดเผย (Public inquiry) เท่านั้น ซึ่งการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเลือกใช้วิธีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือไม่ก็เป็นดุลพินิจของหน่วยงานนั่นเอง มิใช่มาตรการบังคับ (Compulsory measure) ที่หน่วยงานจะต้องดำเนินการ



๒๕

สรุป

[๕๑] การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในการตรากฎหมายและในการดำเนินการตามกฎหมายนั้นเป็นสาระสำคัญในการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย โดยเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองประเทศทั้งในการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมายและในการดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งเครือรัฐออสเตรเลียเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนดังกล่าวโดยผ่านกลไกของการไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริง (Conduct of inquiry) สำหรับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน (public hearing) นั้นก็เป็นทางเลือกหนึ่งในการไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริง ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเลือกใช้วิธีการดังกล่าวหรือไม่ก็ได้ และผลการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนก็เป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาของหน่วยงานที่รับผิดชอบเท่านั้น มิใช่การหาข้อยุติในเรื่องนั้น

บรรณานุกรม

Books

Richard Chrisholm and Garth Nettheim, Understanding Law, ๓rd ed., Butterworth, ๑๙๘๘

D.C. Pearce, Delegated Legislation, Butterworth, ๑๙๗๗

Harry Evans (editor), Orgers' Australian Senate Practice, ๘th ed., AGPS, ๒๐๐๐

Department of the Prime Minister and Cabinet, Legislation Handbook, AGPS, ๒๐๐๐

Department of the Prime Minister and Cabinet, Cabinet Handbook, ๕th ed., AGPS,

๒๐๐๐

Federal Executive Council Secretariat, Federal Executive Council Handbook, AGPS,

๒๐๐๐

H.W.R. Wade, Administrative Law, ๖th ed., ๑๙๘๘

Others

Parliament of Australia (House of Representatives), Fact sheet No.๗, ๑๙๙๘

Department of the Parliamentary Library, Research Paper ๕, ๑๙๙๖-๑๙๙๗

Auckland District Law Society, Commission of Inquiry and Politics- A recipe for the

Erosion of Public Confidence and Trust, ๑๙๙๕

Cases

Baxter v Ah way ๑๙๑๐ ๘ CLR ๖๒๖

Attorney-General for the Commonwealth v Colonial Sugar Refinery Co Ltd ๑๙๑๒

๑๕ CLR ๑๘๒