

หลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง
ในกฎหมายปกครองแคนาดา เปรียบเทียบกับแนวทางการตรวจสอบ
การใช้อำนาจของศาลปกครองไทย

The Principle of Judicial Deference to Administrative
Discretion in Canadian Administrative Law, Compared with
the Approach to Judicial Review of Power Usage
by the Thai Administrative Court.

ภัทรกร การะพิมพ์¹

Receive 29 October 2025; Revised 13 November 2025;

Accepted 14 November 2025

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์วิวัฒนาการของหลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อ
ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Deference) ในกฎหมายปกครองของประเทศแคนาดาและ
เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายปกครองไทยโดยอาศัยงานวิจัยของ Paul Daly และ
เอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องการศึกษาครั้งนี้แบ่งการพัฒนาหลักการ Deference
ในประเทศแคนาดาออกเป็นช่วงเวลาสำคัญ ได้แก่ ช่วง 1949-1979 ยุคก่อน
หลัก Deference สมัยแห่งการแทรกแซงของศาล ช่วง 1979-1988 ยุคการเกิดขึ้นของ

¹ Bhadrakorn Garapim

ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน)
กระทรวงการคลัง

Neighbouring Countries Economic Development Cooperation Agency (Public Organization) Ministry of
Finance.

E-mail: bhadrakorn@neda.or.th

หลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองและการปฏิวัติในคดี *Canadian Union of Public Employees v New Brunswick Liquor Corporation (CUPE)* ช่วง 1988-2008 ยุคที่ศาลกลับมาแทรกแซงครอบงำในประเด็น ขอบเขตอำนาจและข้อกฎหมาย ช่วงปฏิรูปยุคหลังปี 2008 ในกฎหมายปกครอง แคนาดาถูกเรียกว่า “ยุคแห่งการต่อสู้เพื่อความสมเหตุสมผล” และ ช่วง 2019 ยุค การปฏิรูปครั้งใหม่

ส่วนระบบกฎหมายไทยศาลปกครองได้พัฒนาแนวคิดที่เน้นความชอบด้วย กฎหมาย (Legality Review) และหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ แม้จะไม่มีหลักคำสอน หลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Deference) ที่ชัดเจน แต่งานวิจัยไทยแสดงให้เห็นถึงความท้าทายที่คล้ายคลึงกันในเชิงหน้าที่ (Functional Challenges) โดยเฉพาะการที่ศาลต้องพิจารณาประเด็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญ เฉพาะทาง แม้ทั้งสองระบบจะมีความแตกต่างกันในโครงสร้างและปรัชญา แต่ว่างก็ เผชิญกับความท้าทายเดียวกันในการสร้างสมดุลระหว่างอำนาจศาลกับความเป็นอิสระ และความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นแนวทางเชิงนโยบายในการพัฒนา กฎหมายปกครองไทยโดยเฉพาะในการสร้างกลไกเชิงสถาบันที่สนับสนุนการตัดสินใจ ของศาลด้วยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

ผลการวิจัยพบว่า หลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่าย ปกครอง (Deference) ในกฎหมายปกครองแคนาดาเป็นการต่อสู้ที่ไม่มีวันจบสิ้น (Unending Struggle) ระหว่างแนวคิดการเคารพดุลพินิจของฝ่ายปกครองกับแนวโน้ม การแทรกแซงของศาล โดยผ่านวิวัฒนาการ 5 ช่วงสำคัญตั้งแต่ปี 1949 จนถึงปัจจุบัน การศึกษาใช้วิธีวิจัยเชิงวิเคราะห์เปรียบเทียบผ่านคำพิพากษาสำคัญของศาลสูงสุด แคนาดา โดยเฉพาะคดี CUPE (1979), Dunsmuir (2008) และ Vavilov (2019) เปรียบเทียบกับระบบศาลปกครองไทยที่พัฒนาบนพื้นฐานของการตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมาย (Legality Review) ในคดี Vavilov (2019) เป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่ที่สุดในรอบทศวรรษของกฎหมายปกครองแคนาดา โดยกำหนดให้มาตรฐานความ สมเหตุสมผล (Reasonableness) เป็นมาตรฐานเริ่มต้นในการตรวจสอบ และนำเสนอ

หลักการวิเคราะห์โดยเริ่มจากเหตุผล (Reasons-First Analysis) ที่เน้นการมีเหตุผลรองรับ ความโปร่งใส และความเข้าใจได้ ในขณะที่ระบบไทยแม้จะไม่มีหลัก Deference ที่ชัดเจน แต่ได้พัฒนาหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) และการควบคุมการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ผ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

ผลการวิจัยพบความท้าทายร่วมกัน ของทั้งสองระบบ ได้แก่ (1) การสร้างสมดุลระหว่างอำนาจศาลกับความเป็นอิสระของฝ่ายปกครอง (2) การแยกแยะประเด็นกฎหมายบริสุทธิ์จากประเด็นที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และ (3) การพัฒนาเกณฑ์การตรวจสอบที่ชัดเจนและคาดการณ์ได้ สำหรับระบบไทยการวิจัยพบปัญหาเฉพาะ คือ ความไม่แน่นอนในการปฏิบัติอันเนื่องมาจากการขาดเกณฑ์ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตการตรวจสอบดุลพินิจ และการขาดบรรทัดฐานคำพิพากษาที่เพียงพอ

การวิจัยเสนอแนวทางเชิงนโยบาย สำหรับการพัฒนากฎหมายปกครองไทย 4 ประการ คือ (1) การพัฒนาหลัก Deference แบบไทยที่เหมาะสมกับบริบท โดยรักษาการเน้นหลักนิติรัฐไว้ แต่เพิ่มการเคารพดุลพินิจในประเด็นเทคนิคและนโยบาย (2) การแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบที่ชัดเจน (3) การพัฒนาแนวคำพิพากษาอย่างเป็นระบบ และ (4) การเสริมสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของบุคลากรศาลผ่านการจัดตั้งแผนกคดีเฉพาะทางและกลไกผู้เชี่ยวชาญ การศึกษานี้มีนัยสำคัญต่อการสร้างกลไกเชิงสถาบันที่สนับสนุนการตัดสินใจของศาลด้วยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง การคุ้มครองสิทธิของประชาชนกับการส่งเสริมประสิทธิภาพของหน่วยงานปกครอง

คำสำคัญ: หลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Deference), กฎหมายปกครอง, การตรวจสอบเชิงตุลาการ, การเปรียบเทียบกฎหมาย, แคนาดา, ไทย

Abstract

This article analyzes the evolution of the principle of Deference in Canadian administrative law and compares it with the Thai administrative law system, drawing on the research of Paul Daly and related academic works.

The study divides the development of the Deference principle in Canada into four major periods: 1949–1979, the pre-Deference era marked by judicial intervention; 1979–1988, the rise of the Deference principle and the revolution in the CUPE case; 1988–2008, a period of renewed judicial dominance over jurisdictional and legal questions; the post-2008 reform era, known in Canadian administrative law as "the struggle for reasonableness"; and the 2019 era of new reform.

In the Thai legal system, the Administrative Court has developed a concept that primarily emphasizes the legality review and the Rule of Law. Although a clear doctrine of Deference is absent, Thai research indicates similar functional challenges, particularly when the court must consider issues requiring specialized expertise.

The research findings reveal that the principle of judicial deference to administrative discretion in Canadian administrative law represents an "unending struggle" between the concept of respecting administrative discretion and the tendency toward judicial intervention. The evolution spans five critical periods from 1949 to present. This comparative legal research analyzes landmark Supreme Court of Canada decisions, particularly CUPE (1979), Dunsmuir (2008), and Vavilov (2019), compared with the Thai Administrative Court system developed on the foundation of legality review. The findings demonstrate that Vavilov

(2019) constitutes the most significant reform in Canadian administrative law in decades, establishing reasonableness as the presumptive standard of review and introducing a reasons-first analysis framework emphasizing justification, transparency, and intelligibility. While Thailand lacks an explicit deference doctrine, the research shows the Administrative Court has developed principles of proportionality and control over improper exercise of discretion through Supreme Administrative Court precedents.

The research identifies common challenges in both systems: (1) balancing judicial authority with administrative independence, (2) distinguishing pure questions of law from issues requiring specialized expertise, and (3) developing clear and predictable review standards. For Thailand specifically, the study reveals uncertainty in practice due to the absence of clear criteria for determining the scope of discretion review and insufficient accumulation of precedents.

The research proposes four policy directions for developing Thai administrative law: (1) developing a Thai-adapted deference principle that maintains rule of law emphasis while increasing respect for administrative discretion in technical and policy matters, (2) legislative amendment to establish clear review standards, (3) systematic development of judicial precedents, and (4) enhancing specialized expertise through establishment of specialized divisions and expert mechanisms. This study has significant implications for creating institutional mechanisms supporting judicial decision-making with specialized expertise, achieving balance between protecting citizens' rights and promoting administrative efficiency.

Keywords: Deference, Administrative Law, Judicial Review, Comparative Law, Canada, Thailand

1. บทนำ

ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ศาลสูงสุดตามธรรมเนียมดั้งเดิมมีบทบาทเป็นลำดับขั้นสูงสุดในการตีความกฎหมาย (Interpretive Hierarchy) โดยมีอำนาจสูงสุดในการชี้ขาดข้อกฎหมาย² แนวคิดของ A.V. Dicey ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากได้ระบุว่าผู้พิพากษามีสถานะเป็น “ผู้พิทักษ์หลักนิติธรรม”³ โดยมีหน้าที่สำคัญในการกำกับดูแลให้มั่นใจว่า หน่วยงานหรือบุคคลที่ได้รับอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติจะใช้อำนาจนั้นภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด⁴

ด้วยเหตุนี้ การถกเถียงเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างศาลกับฝ่ายปกครองในอดีตจึงมักใช้ “หลักนิติธรรม” เป็นถ้อยคำปลุกเร้าสำหรับผู้สนับสนุนการแทรกแซงโดยศาล⁵ เมื่อใดก็ตามที่หน่วยงานปกครองกระทำความผิดพลาดเชิงเขตอำนาจ ศาลก็ย่อมเข้าแทรกแซงเพื่อแก้ไข อย่างไรก็ตาม หลักการความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นแนวคิดที่ท้าทายกระแสประเพณีดังกล่าวอย่างสิ้นเชิง แนวคิดนี้กำหนดให้ผู้พิพากษาต้องพอใจกับคำตอบที่เพียงแค่มุ่งเหตุผลผลแม้จะเป็นประเด็นทางกฎหมายก็ตาม⁶

² Paul Daly, “The Struggle for Deference in Canada: A Never-Ending Story,” 2015 CanLII Docs 327 (Montreal: University of Montreal Faculty of Law, 2015), 1.

³ Roberto Gargarella, “Constitutionalism and the Rule of Law,” in *The Cambridge Companion to the Rule of Law*, ed. Jens Meierhenrich and Martin Loughlin (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), 425-442, at 436.

⁴ *National Corn Growers Association v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at 1333, Wilson J อ้างใน Daly, “Struggle for Deference,” 1.

⁵ Harry W. Arthurs, “Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business,” *Osgoode Hall Law Journal* 17 (1979): 1-45, at 4.

⁶ Hudson N. Janisch, “Towards a More General Theory of Judicial Review in Administrative Law,” *Saskatchewan Law Review* 53 (1989): 327-360, at 336.

1.1 ความหมายและขอบเขตของหลักความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การใช้หลักความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองหมายความว่า ศาลต้องเคารพและยอมรับความเป็นอิสระของฝ่ายปกครอง พร้อมทั้งหลีกเลี่ยงการใช้แนวคิดแบบนักกฎหมายในระบบจารีตประเพณีดั้งเดิม⁷ ตามคำอธิบายของ Yoav Dotan แนวคิด Deference หมายถึง ผู้พิจารณายอมรับผลการตัดสินใจที่จัดทำโดยบุคคลหรือสถาบันอื่น แม้ว่าหากเขาเป็นผู้ตัดสินใจในเรื่องนั้นโดยลำพังเขาอาจจะเลือกทางที่แตกต่างออกไป⁸ จากการศึกษาเชิงทฤษฎี สามารถแบ่งความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองออกเป็น 2 รูปแบบหลักดังนี้

(1) ผู้พิจารณาตรวจสอบเนื้อหาของการตัดสินใจแล้วเคารพ แม้จะไม่เห็นด้วย

ความเคารพแบบตรวจสอบเนื้อหาแล้วยอมรับแม้ไม่เห็นด้วย (Disagreement Deference) รูปแบบนี้เกิดขึ้นเมื่อศาลพิจารณาตรวจสอบเนื้อหาของ การตัดสินใจของฝ่ายปกครองอย่างละเอียดถี่ถ้วน โดยศาลจะประเมินเหตุผล ข้อมูล และการวิเคราะห์ของหน่วยงานปกครองอย่างรอบคอบ แม้ว่าศาลอาจมีความเห็นที่แตกต่าง หรือไม่เห็นด้วยกับการตัดสินใจของฝ่ายปกครองนั้น แต่ศาลก็เลือกที่จะยอมรับและเคารพการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง⁹ หลักการนี้อยู่บนพื้นฐานของการรับรองว่าหน่วยงานปกครองมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Expertise) และอำนาจตามกฎหมายในการใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตที่เหมาะสม การให้ความเคารพในรูปแบบนี้จึงไม่ได้หมายความว่า ศาลเห็นด้วยกับการตัดสินใจ แต่หมายถึงการยอมรับว่า

⁷ Hugh Wade MacLauchlan, “Judicial Review of Administrative Interpretations of Law: How Much Formalism Can We Reasonably Bear?” *University of Toronto Law Journal* 36 (1986): 343-389, at 367.

⁸ Yoav Dotan, “Deference and Disagreement in Administrative Law,” *Administrative Law Review* 71, no. 4 (2019): 761-814, at 766.

⁹ *Ibid.*, 765-768.

การตัดสินใจนั้นอยู่ในขอบเขตของความสมเหตุสมผล (Within the Range of Reasonableness) ที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจได้¹⁰

(2) ผู้พิจารณาเลือกหลักเลี่ยงการตรวจสอบเนื้อหาการตัดสินใจทั้งหมดหรือบางส่วนของฝ่ายปกครอง¹¹

ความเคารพโดยการหลีกเลี่ยงการตรวจสอบเนื้อหา (Avoidance Deference) รูปแบบนี้เป็นการให้ความเคารพในระดับที่สูงกว่า โดยศาลเลือกที่จะหลีกเลี่ยงการตรวจสอบเนื้อหาของ การตัดสินใจของฝ่ายปกครองทั้งหมดหรือบางส่วน¹² ศาลจะไม่เข้าไปพิจารณาว่าการตัดสินใจนั้นถูกต้องหรือสมเหตุสมผลหรือไม่ แต่จะตรวจสอบเพียงว่าการตัดสินใจนั้นอยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย (Jurisdictional Limits) และไม่มีข้อผิดพลาดที่ร้ายแรงอย่างชัดเจน¹³ หลักการนี้มักใช้ในกรณีที่หน่วยงานปกครองมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสูง หรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย ซึ่งศาลเห็นว่ไม่ควรเข้าไปแทรกแซง¹⁴ การหลีกเลี่ยงการตรวจสอบนี้ไม่ได้หมายความว่าศาลสละอำนาจในการควบคุม แต่เป็นการรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และความเหมาะสมในบทบาทของแต่ละฝ่าย

1.2 การเกิดขึ้นของหลักการ Deference ในประเทศแคนาดา

การเกิดขึ้นของหลักการความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายปกครองของแคนาดาไม่ได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน แต่เป็นผลลัพธ์จากความตึงเครียดที่ต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน การที่ศาลใช้แนวคิดดั้งเดิมเข้าแทรกแซงการทำงาน

¹⁰ Vincent Martenet, “Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes from a Comparative Perspective,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 54, no. 1 (2021): 101-161, at 130, <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vjtl/vol54/iss1/3/>

¹¹ Dotan, “Deference and Disagreement,” 772-774.

¹² *Ibid.*, 768-775.

¹³ Paul Daly, *A Theory of Deference in Administrative Law: Basis, Application and Scope* (Cambridge: Cambridge University Press, 2012), 25-30, <https://ssrn.com/abstract=2181418>
<https://ssrn.com/abstract=2181418>

¹⁴ Vincent Martenet. *Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes from a Comparative Perspective*. pp. 105-110.

ของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการแรงงานได้ก่อให้เกิดปฏิกิริยาตอบโต้อย่างรุนแรงจากนักวิชาการ¹⁵ การแทรกแซงที่เกินขอบเขตนี้ถูกมองว่าเป็นการบั่นทอนเจตจำนงของฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องการมอบอำนาจให้หน่วยงานปกครองซึ่งมีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการตัดสินใจ

1.3 บริบทกฎหมายปกครองไทยและหลักนิติรัฐ

ในทางตรงข้ามระบบกฎหมายปกครองไทยพัฒนาขึ้นบนพื้นฐานของการจัดตั้งศาลปกครองเฉพาะตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเน้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Legality Review) และหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ จากการศึกษาพบว่าหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ในบริบทของประเทศไทยมีความสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดกรอบการทำงานของศาลปกครอง¹⁶ หลักการนี้ครอบคลุมทั้งความเป็นกลาง (Impartiality) การได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (Fair Hearing) และหลักความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย (Equality Before The Law)¹⁷

การตรวจสอบอำนาจการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองของประเทศไทยยึดหลัก “หลักความเหมาะสม” (Principle of Proportionality) และ “หลักความเท่าเทียม” (Principle of Equality) เป็นแกนหลัก¹⁸ ซึ่งแตกต่างจากแนวทาง Deference ของประเทศแคนาดาที่เน้นการหลีกเลี่ยงการแทรกแซง เพื่อเคารพต่อความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง

¹⁵ Paul C. Weiler, “The Slippery Slope of Judicial Intervention: The Supreme Court and Canadian Labour Relations 1950-1970,” *Osgoode Hall Law Journal* 9 (1971): 1-105, at 1-9.

¹⁶ ภัสวรรณ อุซุงค้อมร, หลักกฎหมายปกครองทั่วไป (กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559), หน้า 15-25.

¹⁷ เสริมศักดิ์ เกษตรสิทธิ์, “ศาลปกครองกับการคุ้มครองหลักนิติธรรม,” *วารสารศาลปกครองสูงสุด* 5, ฉบับที่ 2 (2562): 45-67.

¹⁸ สุชาติ เรืองแสงทองกุล, “การกระทำทางรัฐบาลและปัญหาการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล” (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุฏฐบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2560), หน้า 140-155.

1.4 ความท้าทายในการสร้างสมดุลเชิงสถาบัน

แม้ระบบกฎหมายของประเทศไทยจะไม่มีหลักคำสอนเกี่ยวกับหลักความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยตรง ที่ชัดเจนเหมือนประเทศแคนาดา แต่ศาลปกครองไทยก็เผชิญกับความท้าทายที่คล้ายคลึงกันในการสร้างสมดุลระหว่างการตรวจสอบเชิงตุลาการกับความเป็นอิสระของฝ่ายปกครอง โดยพบว่าการกระทำทางรัฐบาลเป็นประเด็นที่สำคัญต่อการกำหนดขอบเขตอำนาจที่ชัดเจนของแต่ละฝ่าย เพื่อป้องกันการล้ำเส้นอำนาจ¹⁹

การศึกษาเชิงเปรียบเทียบแสดงให้เห็นว่า แม้จะมีแนวทางที่แตกต่างกัน แต่ทั้งสองระบบมีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือการรักษาสมดุลเชิงอำนาจและการป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขต (Ultra Vires)²⁰

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ วิวัฒนาการและหลักการสำคัญของ หลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Judicial Deference) ในกฎหมายปกครองแคนาดา โดยมุ่งเน้นที่การปฏิรูปมาตรฐานการทบทวน (Standard of Review) ตามคำพิพากษาของศาลสูงสุดแคนาดา โดยเฉพาะคดี Minister of Citizenship and Immigration v. Vavilov (2019)

2.2 ศึกษาโครงสร้างและแนวทางการตรวจสอบดุลพินิจของศาลปกครองไทย โดยพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด รวมถึงการประยุกต์ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและ หลักนิติรัฐ

2.3 เพื่อเปรียบเทียบ มาตรฐานและแนวทางการตรวจสอบ การใช้อำนาจดุลพินิจ และการตีความกฎหมายของศาลปกครองไทยกับหลักการ Deference ใน

¹⁹ เฟิงอั่งเจิงอรรถที่ 18, สุชาดา เรื่องแสงทองกุล. (2560), หน้า 156-174.

²⁰ จักรพันธ์ เพ็ชรสง่า, “หลักการความเหมาะสมในการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของฝ่ายบริหารในกฎหมายปกครองไทย,” วารสารกฎหมายมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 42, ฉบับที่ 2 (2555): หน้า 89-112.

กฎหมายปกครองแคนาดา เพื่อค้นหาจุดร่วม จุดต่าง และปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายไทย

2.4 เพื่อเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดและประยุกต์ใช้หลักการที่ศาลควรเคารพดุลพินิจของฝ่ายปกครองในบริบทของระบบกฎหมายปกครองไทยเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิขอประชาชนตามหลักนิติธรรมกับการส่งเสริมประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงานปกครอง

ขอบเขตเชิงพื้นที่และกรณีศึกษา

กฎหมายแคนาดา จำกัดการวิเคราะห์เฉพาะคำพิพากษาสำคัญของศาลสูงสุดแคนาดา (Supreme Court of Canada) ที่เป็นแกนหลักของการพัฒนาหลักการ Deference ได้แก่ คดี Canadian Union of Public Employees v. New Brunswick Liquor Corporation (CUPE), Dunsmuir v. New Brunswick และ Minister of Citizenship and Immigration v. Vavilov

กฎหมายไทย จำกัดการวิเคราะห์เฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอำนาจการตรวจสอบดุลพินิจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 รวมถึงคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ได้นำหลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หรือหลักการอื่น ๆ มาใช้ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจอย่างมีนัยสำคัญ

3. เนื้อหา

พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของหลักการศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองในกฎหมายปกครองแคนาดา การวิเคราะห์แต่ละยุคอย่างละเอียด

3.1 ช่วง 1949-1979 ยุคก่อนหลัก Deference สมัยแห่งการแทรกแซงของศาล

ยุคนี้ถือเป็นช่วงที่ศาลแคนาดามีบทบาทแทรกแซงการตัดสินใจของฝ่ายปกครองอย่างเข้มงวด โดยอาศัยแนวคิด “Jurisdictional Error” แบบดั้งเดิม ซึ่งหมายความว่าศาลจะตรวจสอบและเพิกถอนคำวินิจฉัยของหน่วยงานปกครองหากพบว่าหน่วยงานนั้นตีความกฎหมายผิดพลาดจนล้ำเกินขอบเขตอำนาจของตน

ลักษณะสำคัญของยุคนี้ คือปรัชญาการควบคุมโดยศาล ศาลถือเป็น “Guardians of The Rule of Law” ตามแนวคิดของ A.V. Dicey²¹ โดยเห็นว่าตนเองมีหน้าที่ในการปกป้องหลักนิติธรรมจากการใช้อำนาจเกินขอบเขตของฝ่ายปกครอง โดยหน่วยงานต่าง ๆ มีความรับผิดชอบในด้านเฉพาะ โดยไม่มีการซ้ำซ้อนหรือแทรกแซงกัน (Exclusive Spheres of Authority) กล่าวคือเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักการพื้นฐานที่สุดของกฎหมายมหาชน คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในความสัมพันธ์ระหว่างศาล (ฝ่ายตุลาการ) กับหน่วยงานทางปกครอง (ฝ่ายบริหาร) โดยหลักการนี้มีแนวคิดที่เชื่อว่าอำนาจของรัฐแต่ละฝ่ายควรมีขอบเขตหรือพื้นที่ในการใช้อำนาจของตนโดยเฉพาะ ซึ่งฝ่ายอื่นไม่ควรเข้าไปก้าวก่ายหรือตรวจสอบโดยละเอียด ศาลมองว่าการตีความกฎหมายเป็นเขตอำนาจเฉพาะของศาลเท่านั้น หน่วยงานปกครองไม่มีสิทธิในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของตนเอง

²¹ Albert Venn Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 10th ed. (London: Macmillan, 1959), 72.

คดีสำคัญและพัฒนาการ

คดี *Metropolitan Life Insurance v International Union of Operating Engineers* (1970) ถือเป็นช่วงที่ศาลเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มข้นที่สุด²² ที่แสดงให้เห็นถึงการแทรกแซงอย่างรุนแรงของศาล ในคดีนี้ศาลได้วางหลักการว่า การตีความกฎหมายผิดพลาดของหน่วยงานปกครองซึ่งถือเป็น jurisdictional error ที่ศาลต้องเข้าแก้ไข

ปัญหาของระบบในยุคนี้ คือ 1) การขาดความเคารพต่อความเชี่ยวชาญของหน่วยงานปกครอง 2) ภาระงานของศาลที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และ 3) ความไม่แน่นอนในการบริหารงานของหน่วยงานปกครอง นักวิชาการสำคัญของยุคนี้ เช่น Paul Weiler ได้วิจารณ์ว่า ศาลฎีกาแคนาดามีกระแสความเป็นปรปักษ์ต่อการทำงานของหน่วยงานปกครอง โดย Paul Weiler วางกรอบว่า ศาลควรยับยั้งชั่งใจ²³ (Judicial Restraint) ในกฎหมายแรงงาน เพราะตัวกฎหมายถูกออกแบบให้ขับเคลื่อนโดยหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญที่ไม่ใช่ศาลทั่วไป ขณะที่ Peter Hogg ได้อธิบายเหตุผลว่าทำไมการแทรกแซงของศาลจึงเป็นสิ่งที่สมเหตุสมผลว่า โดยผลลัพธ์เช่นนี้สามารถเข้ากันได้กับปรัชญาว่าด้วยการทบทวนโดยศาล ที่เน้นการยับยั้งชั่งใจของศาลได้หรือไม่ท้ายที่สุดแล้วคณะกรรมการแรงงานได้พิจารณาอย่างรอบคอบในประเด็นที่เป็นเรื่องของนโยบายด้านแรงงานสัมพันธ์แท้ ๆ ผู้พิพากษาที่ไม่เห็นด้วยกับการแทรกแซงมีเหตุผลถูกต้องหรือไม่²⁴ โดย Peter Hogg เชื่อว่าคำวินิจฉัยของฝ่ายเสียงข้างมากเป็นฝ่ายที่ดีกว่า เพราะในกรณีนี้ นโยบายของคณะกรรมการแรงงานได้ขัดแย้งกับคุณค่าทั่วไปอันมีความสำคัญสูงสุดต่อระเบียบกฎหมายประชาธิปไตยของแคนาดา นั่นคือ เสรีภาพใน

²² Peter W. Hogg, "Judicial Review in Canada: How Much Do We Need It?,"

Administrative Law Review 26, no. 3 (1974): 337-394 at 339,

<http://www.jstor.org/stable/40709512>.

²³ Paul C. Weiler, "The Slippery Slope of Judicial Intervention: The Supreme Court and Canadian Labour Relations 1950-1970," Osgoode Hall Law Journal, vol. 9 (1971): 1-105, at 77

²⁴ ดูเชิงอรรถที่ 22, หน้า 384.

https://digitalcommons.osgoode.yorku.ca/cgi/viewcontent.cgi?referer=&httpsredir=1&article=1380&context=scholarly_works.

การสมาคม คุณค่านี้จำเป็นต้องถูกนำมาซึ่งน้ำหนักกับมุมมองเชิงนโยบายของหน่วยงานนั้นเอง การที่ศาลปฏิเสธนโยบายดังกล่าวจึงเป็นการยืนยันว่า การละเมิดคุณค่าทางประชาธิปไตยและเสรีภาพพลเมืองในระดับร้ายแรงเช่นนี้ จะต้องได้รับการให้อำนาจอย่างชัดเจนจากกฎหมายที่มอบอำนาจเท่านั้น

ศาลซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทั่วไป (Generalist Court) ได้เตือนหน่วยงานทางปกครองเฉพาะทาง (Specialist Agency) ว่า หน่วยงานนั้น มิใช่เกาะที่แยกตัวอยู่อย่างโดดเดี่ยวและว่าการทำงานของมันต้องสอดคล้องกลมกลืนกับระบบกฎหมายทั้งหมดโดยรวม²⁵

3.2 ช่วง 1979-1988 ยุคการเกิดขึ้นของหลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองและการปฏิวัติในคดี CUPE (1979)

วิวัฒนาการสู่ยุคใหม่นี้ไม่ได้เกิดขึ้นโดยบังเอิญ แต่เป็นผลมาจากข้อบกพร่องของระบบในยุคก่อนหน้า (1949-1979) ที่เป็นช่วงแห่งการแทรกแซงของศาล การแทรกแซงนั้นมาจากแนวคิดที่ศาลเป็นผู้พิทักษ์ หลักนิติธรรม ตามแนวคิดของ A.V. Dicey ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติของฝ่ายปกครองอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะการแทรกแซงในงานของคณะกรรมการแรงงาน ซึ่งสร้างปัญหาหลากหลาย คือ การขาดความเคารพต่อความเชี่ยวชาญของหน่วยงานปกครอง ภาระงานของศาลที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก และความไม่แน่นอนในการบริหารงานของหน่วยงานปกครอง²⁶ ยุคนี้เริ่มต้นด้วยการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในคดี Canadian Union of Public Employees v New Brunswick Liquor Corporation (CUPE) ปี 1979 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในประวัติศาสตร์กฎหมายปกครองของประเทศแคนาดา ในกระบวนการทบทวนคำตัดสินของศาลภายใต้หลักเกณฑ์การวิเคราะห์มาตรฐานการทบทวนของแคนาดา หมายถึง ศาลจะไม่แทรกแซงคำตัดสินของหน่วยงานปกครอง เว้นแต่คำตัดสินนั้นจะมีลักษณะชัดเจนว่าขาดเหตุผลจนไม่อาจให้เหตุผลสนับสนุนได้

²⁵ Peter W. Hogg, "The Supreme Court of Canada and Administrative Law, 1949-1971," Osgoode Hall Law Journal 11, no. 2 (1973): 187-223, at 200-210, <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstractid=3016517>.

²⁶ ดูเชิงอรรถที่ 23, หน้า 205.

หลักความไม่สมเหตุสมผลโดยประจักษ์ (Patent Unreasonableness) ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องศาลจึงจะมีอำนาจเพิกถอนคำตัดสินนั้น ศาลสูงสุดแคนาดาโดยผู้พิพากษา Dickson ได้กำหนดมาตรฐานใหม่ว่าศาลจะเข้าแทรกแซงการตัดสินใจของฝ่ายปกครองได้ต่อเมื่อการตีความนั้นมีลักษณะชัดเจนว่าขาดเหตุผลหรือไม่มีเหตุผลอย่างชัดเจนและร้ายแรงเท่านั้น (Canadian Union of Public Employees v New Brunswick Liquor Corporation, 1979)²⁷

ในคดีนี้เองศาลเริ่มให้ความสำคัญกับ (Privative Clauses) ในกฎหมายปกครองของแคนาดา หมายถึง บทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายจำกัดอำนาจศาลในการตรวจสอบคำตัดสินของหน่วยงานปกครอง ภายใต้เงื่อนไขหรือขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้²⁸ ตามที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นเพื่อจำกัดการทบทวนของศาล โดยเห็นว่าเป็นสัญญาณที่ชัดเจนของเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ต้องการให้หน่วยงานปกครองมีอำนาจในการตีความกฎหมาย โดยศาลเริ่มยอมรับว่าหน่วยงานปกครองมีความเชี่ยวชาญในสาขาที่ตนรับผิดชอบ และควรได้รับการเคารพในการตัดสินใจที่อยู่ในขอบเขตความเชี่ยวชาญนั้น

ปัญหาเหล่านี้ไม่ได้นิ่งเงียบ นักวิชาการสำคัญหลายท่านเริ่มออกมาวิพากษ์วิจารณ์อย่างเด็ดขาด การวิพากษ์วิจารณ์นี้มาจากความไม่พอใจต่อการแทรกแซงของศาลในยุค 1949-1979 โดยเฉพาะการเข้าไปควบคุมงานของคณะกรรมการแรงงาน ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการดูแลความสัมพันธ์ที่ละเอียดอ่อนระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง²⁹

²⁷ Canadian Union of Public Employees v. New Brunswick Liquor Corporation, [1979] 2 S.C.R. 227, at 237 [CUPE], 227. 237 [CUPE], <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/2648/index.do>.

²⁸ Dunsmuir v. New Brunswick, [2008] 1 S.C.R. 190, 2008 SCC 9, at 193 [Dunsmuir]. <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/2408/index.do>.

²⁹ ดูเชิงอรรถที่ 2, หน้า 2-3.

(1) อิทธิพลทางวิชาการและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของศาล

การปฏิรูปในคดี CUPE เป็นผลโดยตรงจากการวิพากษ์วิจารณ์ของนักวิชาการต่อระบบเก่า นักวิชาการสำคัญหลายท่านมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะ John Willis ที่วิจารณ์การแทรกแซงมากเกินไปของศาลในยุคก่อน³⁰ John Willis เสนอแนวคิดที่ว่าศาล ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญทั่วไป (Generalist Court) ไม่ควรเข้าแทรกแซงการตัดสินใจของหน่วยงานปกครองเฉพาะทาง (Specialist Agencies) ที่มีความรู้ลึกซึ้งซึ่งในด้านที่ตนรับผิดชอบ³¹ นอกจาก Willis แล้ว Paul Weiler ได้วิเคราะห์คดีแรงงานของศาลสูงสุดแคนาดาช่วง 1950-1970 และสรุปว่า “The Tacit Assumption Concerning Canadian Courts Is That The Judiciary As A Whole Is Rather Unsympathetic To Both Unions and Administrative Agencies” ศาลมีอคติต่อทั้งสหภาพแรงงานและหน่วยงานปกครอง Weiler เสนอแนวคิดเรื่อง “Judicial Restraint” ในกฎหมายแรงงาน เพราะกฎหมายแรงงานนั้นออกแบบมาให้ขับเคลื่อนโดยบุคลากรเฉพาะด้านที่ไม่ใช่ศาลทั่วไป³²

Peter Hogg วิพากษ์ว่าการแทรกแซงของศาลนั้น นำเสียดายและเรียกร้องให้ศาลยอมรับว่า “Generalist Court” ไม่ควรแทนที่การตัดสินใจของ “Specialist Agency” ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน Hogg ตั้งข้อสังเกตว่า เหตุผลที่ศาลให้การตัดสินใจจะไม่เพียงพออย่างเนื่องจากมิได้เป็นผู้เชี่ยวชาญ³³

Harry Arthurs วิพากษ์แนวคิดของ A.V. Dicey ว่าเป็น “Slightly Dicey Business” และเสนอให้ยกเลิกแนวคิด “Guardians of The Rule of Law” ที่ทำให้ศาลเห็นตนเองเป็นผู้ปกป้องนิติธรรม Arthurs ชี้ให้เห็นว่าการใช้หลักกฎหมายและกฎการตีความที่ศาลกำหนดขึ้นเอง บางครั้งมีเจตนาที่จะต่อต้านเจตนารมณ์ของรัฐสภา

³⁰ John Willis, “Administrative Law and the British North America Act,” (1939) 53 Harvard Law Review 251, p. 279.

³¹ *Ibid.*, 262.

³² ดูเชิงอรรถที่ 15, หน้า 9.

³³ ดูเชิงอรรถที่ 25, หน้า 222.

และเป็นวิธีการที่ศาลใช้ในการแก้ไขกฎหมายของรัฐสภา (Judicial Revision of Legislation)³⁴

การวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า การแทรกแซงของศาลในช่วง 1949-1979 ไม่เพียงแต่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐสภา แต่ยังขัดขวางการทำงานของหน่วยงานปกครองที่ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะด้านการวิพากษ์วิจารณ์นี้ ขั้วเคลื่อนไหวการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานอันนำไปสู่การปฏิวัติในคดี CUPE ปี 1979

การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ใช่เพียงการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์ทางเทคนิค แต่เป็นการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของศาลต่อบทบาทของตนเองและของฝ่ายปกครอง³⁵ ศาลยอมรับว่าคณะกรรมการแรงงานเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง และได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้ดูแลความสัมพันธ์ที่ละเอียดอ่อนระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ศาลเข้าใจว่าการแทรกแซงของตนเองเท่ากับการบ่อนทำลายอำนาจของรัฐสภาที่จะให้ความเชี่ยวชาญนี้เป็นตัวขับเคลื่อน ไม่ใช่การตีความของศาล ศาลเรียนรู้จากข้อผิดพลาดในอดีต และยอมรับว่าในบางเรื่องศาลควรให้ความเคารพต่อการตัดสินใจของฝ่ายปกครองที่มีความเชี่ยวชาญมากกว่า เพื่อให้กฎหมายที่ซับซ้อนสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ³⁶

(2) การปฏิวัติในคดี CUPE และการสร้างมาตรฐาน Patent Unreasonableness

ผลลัพธ์ของการเปลี่ยนแปลงทัศนคตินี้ปรากฏขึ้นชัดเจนในคดี Canadian Union of Public Employees v New Brunswick Liquor Corporation (CUPE)

³⁴ Harry W. Arthurs, "Rethinking Administrative Law: A Slightly Dicey Business," Osgoode Hall Law Journal 17 (1979): 1-45, at 4, 20.

³⁵ Brian A. Langille, "Judicial Review, Judicial Revisionism and Judicial Responsibility," *Revue générale de droit* 17, no. 1-2 (1986): 169-216, at 184. <https://www.canlii.org/en/commentary/doc/1986CanLIIDocs422>.

³⁶ *ibid.*, p. 184.

ปี 1979 ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในประวัติศาสตร์กฎหมายปกครองของประเทศแคนาดา³⁷ โดยมีข้อเท็จจริงของคดีดังนี้ ในระหว่างการนัดหยุดงานตามกฎหมายฝ่ายบริหารได้นำบุคลากรระดับจัดการมาทำงานแทนพนักงานที่นัดหยุดงาน ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายแรงงานที่บัญญัติว่า “The Employer Shall Not Replace The Striking Employees or Fill Their Position With Any Other Employee” (นายจ้างจะต้องไม่แทนที่พนักงานที่นัดหยุดงานหรือบรรจุตำแหน่งของพวกเขาด้วยพนักงาน คนอื่น) บทบัญญัติดังกล่าวมีความคลุมเครือ “Bristles With Ambiguities”

การตัดสินในคดีนี้ของผู้พิพากษา Dickson J. ได้กำหนดมาตรฐานใหม่ที่เรียกว่า “Patent Unreasonableness” ซึ่งสะท้อนให้เห็นการเปลี่ยนแปลงพื้นฐาน กล่าวคือ ศาลจะเข้าแทรกแซงการตัดสินใจของฝ่ายปกครองได้ต่อเมื่อการตีความหรือการตัดสินใจนั้นมีลักษณะชัดเจนว่าขาดเหตุผลหรือไม่มีเหตุผลอย่างชัดเจนและร้ายแรงเท่านั้น (Patently Unreasonable) ไม่ใช่แค่เพียงความเห็นไม่ตรงกัน ผู้พิพากษา Dickson J. ได้กำหนดหลักการสำคัญว่า “กล่าวอีกนัยหนึ่ง การตีความของคณะกรรมการแรงงาน (Labour Board) นั้นขาดเหตุผลอย่างชัดเจนจนการตีความดังกล่าวไม่สามารถได้รับการสนับสนุนอย่างมีเหตุผลจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และจำเป็นต้องให้ศาลเข้าแทรกแซงเพื่อการพิจารณาทบทวนหรือไม่”³⁸

ผู้พิพากษา Dickson J. เตือนศาลให้ระมัดระวังว่า “ในมุมมองของข้าพเจ้า ศาลไม่ควรรับแรงที่จะประกาศว่าบทบัญญัติใดเป็นเรื่องเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจ และด้วยเหตุนี้จึงต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลอย่างกว้างขวาง ในกรณีที่ยังมีความสงสัย”³⁹ ในคดีนี้มีเหตุผลทั้งเชิงรูปแบบและเนื้อหาที่สนับสนุนการให้ความเคารพต่อดุลพินิจ นั่นคือเมื่อรัฐสภาได้สร้างหน่วยงานปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและได้คุ้มครองการตัดสินใจของหน่วยงานนั้นด้วย “Privative Clause”

³⁷ Canadian Union of Public Employees v. New Brunswick Liquor Corporation, [1979] 2 S.C.R. 227, at 237 [CUPE], <https://www.canlii.org/en/ca/scc/doc/1983/1983canlii162/1983canlii162.html>.

³⁸ *Ibid.*, p. 237.

³⁹ *Ibid.*, p. 233.

หรือ “การปกป้องการตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองจากการแทรกแซงของศาล” ซึ่งศาลจะแทรกแซงได้เฉพาะในกรณีพิเศษ (Extreme Cases) เท่านั้น เนื่องจากคณะกรรมการแรงงานมีความเชี่ยวชาญในการค้นหาข้อเท็จจริง รวมถึงความรู้สึกเชิงความสัมพันธ์แรงงาน (Labour Relations Sense) ที่สะสมจากประสบการณ์ในการทำงาน⁴⁰

ผู้พิพากษา Dickson J. ยอมรับว่า ในการพิจารณาแรกอาจดูเหมือนว่าการตีความของคณะกรรมการแรงงานไม่มีเหตุผล หากใช้ประสบการณ์จากภาคเอกชนมากเกินไป แต่หากอ่านเอกสารที่เกี่ยวข้องอย่างระมัดระวัง จะพบว่ามีรากฐานที่มั่นคงสำหรับข้อสรุปของคณะกรรมการ โดยได้กล่าวว่า “อย่างน้อยที่สุด การตีความของคณะกรรมการดูเหมือนจะมีเหตุผลอย่างน้อยเท่ากับการตีความทางเลือกที่เสนอในศาลอุทธรณ์”⁴¹

ในคดีนี้เอง ศาลเริ่มให้ความสำคัญกับ “Privative Clauses” ในกฎหมายปกครองของแคนาดา ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่จำกัดอำนาจศาลในการตรวจสอบคำตัดสินของหน่วยงานปกครอง ศาลมองว่าการมีข้อบัญญัติเช่นนี้เป็นสัญญาณชัดเจนของเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่ต้องการให้หน่วยงานปกครองมีอำนาจในการตีความกฎหมายและการตัดสินใจโดยค่อนข้างอิสระ

หลังจากคดี CUPE แล้ว ศาลได้นำหลัก Patent Unreasonableness ไปใช้ในคดีต่าง ๆ เช่น Volvo Canada Ltd v UAW, Local 720 (1980), Douglas Aircraft Co of Canada v McConnell (1980) และ Alberta Union of Provincial Employees v Board of Governors of Olds College (1982)⁴² โดยช่วงเวลานี้จึงเป็นช่วงการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานที่สะท้อนให้เห็นการรับรู้การเปลี่ยนไปของศาลต่อบทบาทของตนเองและของหน่วยงานทางปกครอง ศาลเรียนรู้จากข้อวิจารณ์ของนักวิชาการและยอมรับว่าบางประเด็นควรเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยความพยายามเปลี่ยนแปลงนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้ใน

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 235-236.

⁴¹ *Ibid.*, at. 242.

⁴² Langille, “Judicial Review,” at 193-197.

การหาสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการพิทักษ์หลักนิติธรรมด้วยตัวศาลกับการเคารพการตัดสินใจของฝ่ายบริหารที่มีความเชี่ยวชาญ ซึ่งการต่อสู้นี้ยังคงดำเนินต่อไปในยุคต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

3.3 ช่วง 1988-2008 ยุคที่ศาลกลับมาแทรกแซงครอบงำในประเด็นขอบเขตอำนาจและข้อกฎหมาย ช่วงเวลาดังแต่ปี ค.ศ. 1998 ถึง 2008 ถือเป็นยุคที่ความตึงเครียดทางความคิดในกฎหมายปกครองแคนาดาปรากฏเด่นชัดที่สุด ซึ่งเป็นช่วงที่เกิดการถกเถียงอย่างต่อเนื่องระหว่างหลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่ได้พัฒนาขึ้นจากแนวคิด “การวิเคราะห์เชิงปฏิบัติและหน้าที่” ซึ่งเป็นวิธีการที่ศาลแคนาดาใช้เพื่อตัดสินใจว่าควรจะให้ความเคารพ (Deference) ต่อการตัดสินใจของหน่วยงานปกครองมากน้อยแค่ไหน กับกระแสแนวคิดแบบที่เชื่อว่าศาลควรมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและแก้ไขการตัดสินใจของหน่วยงานปกครอง (Interventionist) ศาลเป็นผู้พิทักษ์หลักนิติธรรม โดยศาลสูงสุดแห่งแคนาดา (SCC) ให้กลับไปยึดถือแนวทางการควบคุมฝ่ายปกครองแบบดั้งเดิม⁴³ แม้ว่าหลักการยอมรับความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองจะได้รับการรับรองอย่างกว้างขวาง แต่แรงดึงดูดของแนวคิดการแทรกแซงยังคงมีอยู่สูง ดังนั้นทวิภาคการระบอบความเย้ายวนสำหรับผู้พิพากษาที่จะสั่นไถ่กลับไปสู่รูปแบบความคิดเก่าที่ซึ่งแนวคิดเรื่องเขตอำนาจ (Jurisdictional Concept) เป็นบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มีผลในเชิงรุกมากกว่าที่จะเป็นเพียงผลลัพธ์ทางกฎหมายในเชิงรับนั้น บางครั้งก็มีอำนาจล้นเหลือ⁴⁴ ด้วยเหตุนี้ คำถามทางกฎหมายที่แต่เดิมถือเป็นเรื่องเขตอำนาจจึงมีแนวโน้มการเข้าแทรกแซงจากศาลเสมอ ส่งผลให้ความผิดพลาดเชิงเขตอำนาจ (Jurisdictional Error) เริ่มปรากฏขึ้นอีกครั้งในรูปแบบที่ซ่อนเร้น⁴⁵

⁴³ Daly, “Struggle for Deference,” at 27.

⁴⁴ *Ibid.*, at 14.

⁴⁵ *Ibid.*

ลักษณะสำคัญของยุคแห่งการแทรกแซง (ค.ศ. 1998-2008)

3.3.1 การกลับมาของแนวคิดความผิดพลาดเชิงเขตอำนาจ (The Resurgence of Jurisdictional Error)

แม้จะมีวิวัฒนาการที่นำไปสู่การรวมมาตรฐานการตรวจสอบเข้าด้วยกัน แต่ศาลสูงสุดยังคงพยายามสงวนอำนาจในการควบคุมประเด็นที่ศาลเห็นว่าเป็นคำถามทางกฎหมายบริสุทธิ์หรือคำถามที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจของหน่วยงานปกครองโดยตรง ซึ่งแนวคิดนี้เห็นได้ชัดในคดี *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2002)⁴⁶ โดยศาลถือว่าการตีความขอบเขตอำนาจของหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองเป็นคำถามทางกฎหมายที่ศาลต้องใช้มาตรฐานความถูกต้อง (Correctness) คือ มาตรฐานการทบทวน ที่ศาลใช้อำนาจเต็มที่ในการตรวจสอบการตัดสินใจของหน่วยงานปกครอง โดยศาลจะตัดสินเองว่าคำตอบที่ถูกต้องคืออะไร และหากหน่วยงานปกครองให้คำตอบที่แตกต่าง ศาลสามารถยกเลิกและแก้ไขได้ ในคดีนี้ผู้พิพากษา Lacobucci J. ระบุว่า “โดยทั่วไปแล้ว องค์กรฝ่ายปกครองจะต้องมีความถูกต้องในการวินิจฉัยกำหนดขอบเขตอำนาจที่ได้รับมอบหมาย”⁴⁷ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความปรารถนาที่จะรักษากลไกการควบคุมอำนาจของฝ่ายปกครองไว้

3.3.2 การแบ่งแยกคำถามในการตรวจสอบ (Segmentation of Questions)

ในทางปฏิบัติศาลได้นำเทคนิคการแบ่งแยกส่วนต่าง ๆ ของคำวินิจฉัยทางปกครองออกมาตรวจสอบด้วยมาตรฐานที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นการหลีกเลี่ยงการให้ความเคารพต่อการตัดสินใจโดยรวมของหน่วยงานปกครอง วิธีการนี้ปรากฏในคดีสำคัญ เช่น คดี *ATCO Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)* (2006)⁴⁸ ในกรณีนี้ บริษัทสาธารณูปโภคแห่งหนึ่งได้ยื่นคำขอเพื่อจำหน่าย

⁴⁶ *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2002] 1 S.C.R. 84, 2002 SCC 3, at paras. 24-27, 101 [Chieu], <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/1940/index.do>

⁴⁷ *Ibid.*, at 101.

⁴⁸ *ATCO Gas Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, [2006] 1 S.C.R. 140, 2006 SCC 4, at paras. 32, pp. 142, <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/17/index.do>.

ทรัพย์สินที่ไม่ได้ถูกใช้งานหรือไม่มีประโยชน์สำหรับการให้บริการอีกต่อไป องค์กรกำกับดูแลได้ยืนยันอำนาจของตนในการจัดสรรกำไรสุทธิส่วนหนึ่งที่ได้จากการขายนั้นให้กับลูกค้าผู้จ่ายค่าบริการของบริษัท ศาลวินิจฉัยว่า “องค์กรกำกับดูแลจะต้องมีความถูกต้อง (Correct) ในการพิจารณาว่าตนมีอำนาจออกคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรเงินที่ได้จากการขายดังกล่าวหรือไม่”⁴⁹ โดยระบุว่า การตีความแนวคิดทั่วไป อาทิ ประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) และเงื่อนไข (Conditions) ไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่สำหรับศาล และไม่ได้อำนาจจากขอบเขตที่เคยวินิจฉัยว่าองค์กรดังกล่าว มีความเชี่ยวชาญมากกว่าศาล หลักการ Deference จึงมอบให้เฉพาะกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการในการกำหนดอัตราค่าบริการเท่านั้น ไม่รวมถึงการตีความขอบเขตอำนาจกำกับดูแลของตน” และคดี *Lévis (City) v. Fraternité des policiers de Lévis Inc.* (2007)⁵⁰ แนวทางการแบ่งแยกคำถามกฎหมายพิจารณาว่าเป็นการบ่อนทำลายหลักการ Deference ความไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรงนี้ปรากฏเด่นชัดในคดี *Council of Canadians with Disabilities v. Via Rail Canada Inc.* (2007)

คดี *Council of Canadians with Disabilities v. Via Rail Canada Inc.* (2007)⁵¹ เกิดขึ้นเมื่อ VIA Rail Canada ซื้อรถไฟจำนวน 139 คัน (Renaissance Cars) ในราคา 139 ล้านดอลลาร์แคนาดา โดยเป็นรถไฟที่เคยใช้สำหรับบริการข้ามอุโมงค์ช่องแคบอังกฤษ แต่รถไฟเหล่านี้ไม่สามารถรองรับผู้พิการที่ใช้รถเข็นส่วนตัวได้ Council of Canadians with Disabilities (CCD) จึงยื่นคำร้องต่อ Canadian Transportation Agency โดยอ้างว่ารถไฟดังกล่าวมี ลักษณะที่สร้างอุปสรรคต่อการ

⁴⁹ ATCO, at 142; see also Paul Daly, “Against ATCO: ATCO Gas Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board) (2006 SCC 4),” Administrative Law Matters (blog), June 12, 2023, <https://www.administrativelawmatters.com/blog/2023/06/12/against-atco-atco-gas-pipelines-ltd-v-alberta-energy-utilities-board-2006-scc/>.

⁵⁰ *Lévis (City) v. Fraternité des policiers de Lévis Inc.*, [2007] 1 S.C.R. 591, 2007 SCC 14, <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/2351/index.do>.

⁵¹ *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, [2007] 1 S.C.R. 650, 2007 SCC 15, at para. 180, Abella J. (dissenting) [VIA Rail], <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/2352/index.do>.

เดินทางของผู้พิการ ซึ่งรวมถึง 1) ต้นอ่อนไม่สามารถรองรับผู้โดยสารที่ใช้รถเข็นได้ 2) ผู้โดยสารที่ใช้รถเข็นไม่สามารถนั่งในตู้โดยสารชั้นประหยัดได้ 3) ห้องน้ำในทุกประเภทตู้ไม่สามารถรองรับรถเข็นส่วนตัวของผู้โดยสารได้ และ 4) รถไฟดังกล่าว ไม่มีที่พักที่เพียงพอสำหรับผู้พิการทางสายตาที่มีสัตว์ช่วยเหลือ เป็นต้น

โดยแทนที่จะปรับปรุงรถไฟใหม่เพื่อให้ผู้พิการสามารถใช้รถเข็นส่วนตัวและเข้าถึงบริการอาหารและห้องน้ำได้อย่างอิสระ VIA Rail เสนอให้พนักงานช่วยเหลือผู้พิการโดยการ 1) ส่งอาหารไปให้ผู้โดยสารที่ใช้รถเข็น 2) ช่วยย้ายผู้โดยสารไปยังรถเข็นประจำรถไฟ และ 3) ช่วยเหลือในการใช้ห้องน้ำ VIA Rail ยังระบุว่าในอดีตบริษัทเคยส่งผู้โดยสารไปยังจุดหมายปลายทางโดยรถแท็กซี่เมื่อไม่สามารถรับในรถไฟได้

Canadian Transportation Agency ได้วินิจฉัยว่ารถไฟเหล่านี้สร้างอุปสรรคที่ไม่เหมาะสมต่อการเดินทางของผู้พิการ และสั่งให้ VIA Rail ดำเนินการแก้ไข อย่างไรก็ตาม Federal Court of Appeal ใช้วิธีการแบ่งแยกการตัดสินใจของ Canadian Transportation Agency ออกเป็นส่วน ๆ และใช้มาตรฐาน การทบทวนที่แตกต่างกัน ศาลถือว่า Canadian Transportation Agency มีความเชี่ยวชาญในการระบุอุปสรรคแต่ไม่ได้มีความเชี่ยวชาญพิเศษเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ดังนั้นการตัดสินใจจึงต้องถูกทบทวนด้วยมาตรฐาน Correctness ในบางประเด็น ดังนั้นการตัดสินใจต่าง ๆ ของหน่วยงานทางปกครองจึงต้องถูกทบทวนด้วยมาตรฐานที่แตกต่างกัน เช่น ประเด็นการจัดการ Accessibility ต้องใช้มาตรฐาน Patent Unreasonableness และประเด็นสิทธิมนุษยชน ต้องใช้มาตรฐาน Correctness ซึ่งแนวทางนี้เองถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการบ่อนทำลายหลักการ Deference หรือการให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

ผู้พิพากษา Abella J. ได้เตือนในคดี *Council of Canadians with Disabilities v. Via Rail Canada Inc.* (ค.ศ. 2007) ว่าการแบ่งแยกคำถามเช่นนี้ “มีความสามารถที่จะทำลายแก่นสาระสำคัญของคำวินิจฉัยและบ่อนทำลายคุณลักษณะเฉพาะของหน่วยงานซึ่งเป็นเหตุให้หน่วยงานนั้นสมควรได้รับความเคารพ

ต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ในระดับสูงสุด”⁵² โดยคำเตือนของผู้พิพากษา Abella J. ในคดี *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.* ปี 2007 เป็นหนึ่งในข้อสังเกตที่สำคัญและมีอิทธิพลอย่างยิ่งในการพัฒนาหลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองในกฎหมายปกครองแคนาดา คำเตือนนี้เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ศาลเริ่มใช้วิธีการ “แบ่งแยกคำถาม” (Segmentation) ในการทบทวนการตัดสินใจของหน่วยงานปกครอง ซึ่งแม้จะดูเหมือนเป็นการพัฒนาทางเทคนิคที่มีเหตุผล แต่กลับมีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อหลักการ ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองและความเป็นอิสระของหน่วยงานปกครอง

ผู้พิพากษา Abella J. ได้แสดงความไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรงกับการแบ่งแยกนี้ โดยระบุว่าวิธีการดังกล่าว “มีศักยภาพในการทำลายแก่นแท้ของการตัดสินใจและบ่อนทำลายคุณลักษณะพื้นฐานของหน่วยงานปกครองที่ควรได้รับการเคารพต่อการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในระดับสูงสุดจากศาล ซึ่งก็คือความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงาน”⁵³ การใช้คำว่า ทำลายแก่นสาระแสดงให้เห็นถึงความกังวลลึกซึ้งของผู้พิพากษา Abella J. ที่การแบ่งแยกนี้จะทำลายความสมบูรณ์และความเป็นเอกภาพของการตัดสินใจ การตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองมักจะเป็นกระบวนการที่ซับซ้อนและเชื่อมโยงกัน การแยกออกเป็นส่วน ๆ เพื่อใช้มาตรฐานการทบทวนที่ต่างกันจึงอาจทำให้สูญเสียบริบทและความเข้าใจที่ครบถ้วนต่อการตัดสินใจโดยรวม⁵⁴ คำเตือนของผู้พิพากษา Abella J. เน้นย้ำว่าความเชี่ยวชาญเฉพาะ (Specialized Expertise) เป็นการแบ่งแยกคำถามจึงไม่เพียงแต่ทำลายการตัดสินใจเท่านั้น แต่ยังโจมตีรากฐานหลักของหลักการ Deference ซึ่งก็คือการยอมรับความเชี่ยวชาญของหน่วยงานปกครอง ในกรณีนี้ Canadian Transportation Agency มีความเชี่ยวชาญที่หลากหลายและเชื่อมโยงกัน ทั้งในด้านการขนส่ง เทคนิค และสิทธิมนุษยชน การพยายามแยกความเชี่ยวชาญเหล่านี้ออกจากกันจึงเป็นการปฏิเสธความเป็นจริงของการทำงานของหน่วยงานในทางปฏิบัติ ข้อกังวล

⁵² VIA Rail, at para. 180.

⁵³ *Ibid.*, at 687.

⁵⁴ *Ibid.*

ที่สำคัญที่สุดของผู้พิพากษา Abella J. คือการที่การแบ่งแยกคำถามจะทำให้หน้าที่ของ คณะกรรมการจะถูกลดทอนไปอย่างจริงจังจนเหลือเพียงการระบุข้อเท็จจริง⁵⁵ หากทุกบทบัญญัติในกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานถูกมองว่ามีผลกระทบต่ออำนาจ ศาล ก็จะสามารถแทนที่การตีความของหน่วยงานด้วยมุมมองของตนเอง ผลที่ตามมาจะเป็นการทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งหน่วยงานปกครองเฉพาะ หากหน่วยงานเหล่านี้สามารถทำได้เพียงการหาข้อเท็จจริง โดยที่การตีความกฎหมาย ทั้งหมดต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของศาล แล้วจะไม่มีเหตุผลที่จะต้องมีหน่วยงาน เฉพาะที่มีความเชี่ยวชาญเหล่านี้อยู่

3.4 ยุคหลังปี 2008 ในกฎหมายปกครองแคนาดาถูกเรียกว่ายุคแห่งการ ต่อสู้เพื่อเหตุผลสมเหตุสมผล (The Battle for Reasonableness)

เนื่องจากการปฏิบัติตามหลักการเคารพเหตุผลของฝ่ายปกครองถูกท้าทาย อย่างหนักในศาล และกระบวนการปฏิรูปได้เกิดขึ้นผ่านคดีสำคัญ *Dunsmuir v New Brunswick* (2008) คดี *Dunsmuir* (*Dunsmuir v New Brunswick*, 2551) เป็นความพยายามครั้งสำคัญในการทำให้ระบบมาตรฐานการทบทวนเรียบง่ายและ ใช้ งานได้จริงมากขึ้น หลังจากการมีมาตรฐานการทบทวน 3 ระดับ คือ 1) *Correctness* 2) *Reasonableness* และ 3) *Patent Unreasonableness* เป็นเวลานานจนสร้างความสับสนในการปฏิบัติ ศาลสูงสุดแคนาดาจึงตัดสินใจปฏิรูประบบการทบทวนครั้ง สำคัญในคดีนี้

3.4.1 การปฏิรูปหลัก

ศาลสูงสุดสามารถทบทวนและตัดสินแทนที่การตัดสินใจของ หน่วยงานปกครองได้โดยตรง ตามหลัก (*Correctness*)⁵⁶ และศาลต้องให้ความเคารพ ต่อการตัดสินใจของหน่วยงานปกครอง หากการตัดสินใจนั้นมีความสมเหตุสมผล (*Reasonableness*)⁵⁷ การกำหนดเกณฑ์ใหม่สำหรับ *Reasonableness* ว่าการตัดสินใจของหน่วยงานปกครองต้องมีเหตุผลที่ถูกต้อง โปร่งใส และเข้าใจได้

⁵⁵ *Ibid.*, at 689.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ *Ibid.*

ตามที่ศาลระบุว่า “ในการทบทวนโดยศาลหลักความสมเหตุสมผลจะเน้นเป็นหลักในเรื่องการมีเหตุผลรองรับ ความโปร่งใส และความเข้าใจได้ของกระบวนการออกคำวินิจฉัย”⁵⁸

3.4.2 ปัญหาการแบ่งแยกมาตรฐานสองระดับ

ความท้าทายที่ใหญ่ที่สุดคือการแยกแยะระหว่าง Reasonableness และ Patent Unreasonableness ศาลสูงสุดเองก็ยอมรับว่าเส้นแบ่งระหว่างสองมาตรฐานนี้ไม่ชัดเจน⁵⁹

ความคาดหวังเบื้องต้นหลังการผ่านคดีสำคัญ *Dunsmuir v. New Brunswick* (2008) คดี *Dunsmuir* ได้รับการต้อนรับในเบื้องต้นว่าจะทำให้ระบบ judicial review เรียบง่ายขึ้น โดยผู้ปฏิบัติคาดหวังว่า⁶⁰ 1) ความชัดเจนในการเลือกมาตรฐาน การมีเพียงสองมาตรฐานจะลดความสับสนในการเลือกใช้ 2) ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่าย การลดขั้นตอนการวิเคราะห์จะทำให้ Judicial Review รวดเร็วขึ้น และ 3) ความสม่ำเสมอในการตัดสินใจ หลักเกณฑ์ที่ชัดเจนจะทำให้ศาลตัดสินใจสม่ำเสมอมากขึ้น

3.4.3 ปัญหาที่ยังคงมีอยู่

แม้จะมีความตั้งใจในการทำให้ระบบเรียบง่าย แต่การปฏิรูปของคดี *Dunsmuir* ก็ยังคงมีปัญหาสำคัญหลายประการ เช่น

⁵⁸ *Ibid.*, at para. 47: “In judicial review, reasonableness is concerned mostly with the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process.”

⁵⁹ *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190, 2008 SCC 9. pp. 192., <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/2408/index.do>.

⁶⁰ David Mullan, “*Dunsmuir v. New Brunswick*, Standard of Review and Procedural Fairness for Public Servants: Let’s Try Again!,” *Canadian Journal of Administrative Law & Practice* 21 (2008): 117-142, at 120-122.

(1) ปัญหาความซับซ้อน นักวิชาการอย่าง Paul Daly วิพากษ์วิจารณ์ว่าความซับซ้อนไม่ได้หายไป แต่ถูกถ่ายโอนจากขั้นตอนการเลือกมาตรฐานไปสู่การประยุกต์ใช้มาตรฐาน reasonableness⁶¹

(2) ปัญหาความคลุมเครือของเขตอำนาจ เส้นแบ่งระหว่างประเด็นอำนาจแท้จริงที่ใช้มาตรฐาน “ความถูกต้อง” กับประเด็นอื่น ๆ ยังไม่ชัดเจน⁶² ศาลยังคงต้องระมัดระวังไม่ให้ประเด็นที่อาจสงสัยว่าเป็นเรื่องอำนาจศาล ถูกปฏิบัติราวกับเป็นประเด็นอำนาจศาลจริง⁶³ ส่วนหนึ่งของคำวินิจฉัยในคดีสำคัญอย่าง *Dunsmuir v. New Brunswick* (2008) ซึ่งศาลสูงสุดแคนาดา (SCC) ใช้เพื่ออธิบายและจำกัดขอบเขตของคำถามเกี่ยวกับเขตอำนาจที่แท้จริง (True Jurisdiction Questions) ที่จะยังคงได้รับการตรวจสอบด้วยมาตรฐานความถูกต้อง (Correctness Standard) กล่าวอีกนัยหนึ่ง คำถามเกี่ยวกับเขตอำนาจที่แท้จริง (True Jurisdiction Questions) จะเกิดขึ้นในกรณีที่ต้องคัดกรองต้องตัดสินอย่างชัดเจนว่า การมอบอำนาจตามกฎหมายนั้นได้ให้อำนาจแก่ตนในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะหรือไม่ โดยองค์กรฝ่ายปกครองจะต้องตีความการมอบอำนาจนั้นอย่างถูกต้อง มิฉะนั้นการกระทำของตนจะถูกตัดสินว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจ (Ultra Vires) หรือเป็นการปฏิเสธเขตอำนาจโดยมิชอบ (Wrongful Decline of Jurisdiction)

การกำหนดขอบเขตอำนาจของตนเองตามกฎหมาย เป็นคำถามพื้นฐานที่ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรปกครองตัดสินใจในเรื่องนี้ตั้งแต่แรกหรือไม่ ผลของการตัดสินใจที่ผิด หากหน่วยงานทางปกครองตีความการมอบอำนาจผิดพลาด เช่น ตัดสินเรื่องที่ตนเองไม่มีอำนาจ ศาลจะใช้มาตรฐาน “ความถูกต้อง” ในการตรวจสอบและตัดสินว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นโมฆะ เนื่องจากการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจ (Ultra Vires) หรือเป็นการปฏิเสธที่จะใช้อำนาจที่ตนเองมีโดยมิชอบ

⁶¹ Paul Daly, (2016). *Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness*. McGill Law Journal / Revue de droit de McGill, 62 (2), pp 532. <https://doi.org/10.7202/1040054ar>.

⁶² *Dunsmuir Ibid.*, at 225.

⁶³ *Ibid.*, at 225.

การกำหนดขอบเขตอำนาจของตนเองตามกฎหมาย เป็นคำถามพื้นฐานที่ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรปกครองตัดสินใจในเรื่องนี้ตั้งแต่แรกหรือไม่ ผลของการตัดสินใจที่ผิด หากหน่วยงานทางปกครองตีความการมอบอำนาจผิดพลาด เช่น ตัดสินเรื่องที่ตนเองไม่มีอำนาจ ศาลจะใช้มาตรฐาน “ความถูกต้อง” ในการตรวจสอบและตัดสินว่าคำวินิจฉัยนั้นเป็นโมฆะ เนื่องจากการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจ (*Ultra Vires*) หรือเป็นการปฏิเสธที่จะใช้อำนาจที่ตนเองมีโดยมิชอบ

3.4.4 ปัญหาการตรวจสอบแบบทีละบรรทัด กรอบแนวคิดการให้เหตุผล ความโปร่งใส และความเข้าใจได้ (*Justification, Transparency, and Intelligibility*) เป็นหลักการสำคัญในการพิจารณาตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยทางปกครอง (*Judicial Review of Administrative Action*) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น แคนาดา โดยเฉพาะในคดี *Vavilov* (2019) ซึ่งเป็นการขยายความจากคดี *Dunsmuir*⁶⁴ หลักการนี้ไม่ได้เป็นมาตรฐานการตรวจสอบคำวินิจฉัยโดยตรง แต่เป็นองค์ประกอบหลักของมาตรฐานการตรวจสอบความสมเหตุสมผล (*Reasonableness Standard*) ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ศาลใช้ในการประเมินคำวินิจฉัยของหน่วยงานปกครองส่วนใหญ่ กรอบแนวคิดการให้เหตุผล ความโปร่งใส และความเข้าใจได้ถูกศาลระดับล่างนำไปใช้ในการค้นหาข้อผิดพลาดแบบทีละบรรทัด (*Line-by-Line Treasure Hunt for Error*)⁶⁵ ซึ่งเป็นการแทรกแซงดุลพินิจของฝ่ายปกครองมากเกินไป

บทสรุปของคำพิพากษา *Dunsmuir v New Brunswick* คดี *Dunsmuir* เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของกฎหมายปกครองประเทศแคนาดา โดยได้กำหนดโครงสร้างใหม่ของ *Judicial Review* คือ *Correctness* กับ *Reasonableness* เพื่อความชัดเจนและเรียบง่าย ศาลยืนยันหลักการให้ความเคารพต่อการตีความกฎหมายของหน่วยงานปกครองโดยเฉพาะเรื่องที่อยู่ในอำนาจและความชำนาญเฉพาะทาง

⁶⁴ *Ibid.*, at 220-221.

⁶⁵ *Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd.*, [2013] 2 S.C.R. 458, 2013 SCC 34, at 488., <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/13106/1/document.do>.

ยกเว้นประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลที่แท้จริงที่ศาลเป็นผู้ตัดสินขั้นสุดท้าย คดี *Dunsmuir* สร้างหลัก “Presumption of Reasonableness” คือ การยืนยันอย่างเป็นระบบว่า ศาลต้องให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองเป็นหลักและจะแทรกแซงก็ต่อเมื่อการตัดสินในนั้นขาดความสมเหตุสมผลอย่างเห็นได้ชัด หรือเมื่อกฎหมายกำหนดให้ศาลต้องตรวจสอบด้วยมาตรฐานที่เข้มงวดกว่าเท่านั้น ยกเว้นกรณีที่ต้องใช้ *Correctness* หรือหลักความถูกต้อง แม้เจตนารมณ์คือสร้างระบบเดียวกันที่คาดการณ์ผลได้จริง แต่ในทางปฏิบัติก่อให้เกิดข้อถกเถียงใหม่ เช่น ขอบเขตประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลที่แท้จริงแนวทางตีความ *Reasonableness* ที่เข้มงวดจนอาจซ้อนทับกับ *Correctness* เกิดความไม่แน่นอนในการประยุกต์ใช้ โดยนักวิชาการวิเคราะห์ว่าศาลยังคงแทรกแซงและรักษาบทบาทตีความกฎหมายสูงสุด

3.4.5 การวิพากษ์วิจารณ์คดี *Dunsmuir* โดย Paul Daly

นักวิชาการอย่าง Paul Daly ได้วิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลสูงสุดแคนาดา ในคดี *Dunsmuir v. New Brunswick* (2008) อย่างรุนแรง โดยยืนยันว่า ศาลตัดสินใจผิดพลาดอย่างร้ายแรงแม้ว่าเป้าหมายของศาลในคดี *Dunsmuir* คือ การทำให้หลักคำสอนการตรวจสอบทางตุลาการมีความชัดเจนและเรียบง่ายขึ้นแต่ Paul Daly โต้แย้งว่า ความชัดเจนและความเรียบง่ายนั้นไม่ได้เกิดขึ้นจริง และการตัดสินใจของศาล ล้มเหลวในการบรรลุมาตรฐานของการให้เหตุผล ความโปร่งใส และความเข้าใจได้ ซึ่งเป็นมาตรฐานที่ศาลเองกำหนดให้เป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดเรื่องความสมเหตุสมผลในกฎหมายแคนาดา⁶⁶ เขายังชี้ให้เห็นว่าข้อบกพร่องของแนวทาง *Dunsmuir* ปรากฏชัดเจนผ่านคำวินิจฉัยล่าสุดสี่คดีของศาล โดยเขามุ่งเน้นที่ข้อบกพร่องในหลักการปฏิรูปทั้งสองขั้นตอนของการวิเคราะห์มาตรฐานการทบทวน (Standard of Review Analysis)

(1) ข้อบกพร่องในขั้นตอนที่หนึ่ง คือการใช้แนวทางตามหมวดหมู่ (The Categorical Approach) ในคดี *Dunsmuir* ได้ปรับเปลี่ยนขั้นตอนแรกของ

⁶⁶ Paul Daly, “Dunsmuir’s Flaws Exposed: Recent Decisions on Standard of Review,” McGill Law Journal 58 (2012): 1-16., <https://ssrn.com/abstract=2111353>.

การวิเคราะห์โดยเปลี่ยนจากการพิจารณาปัจจัยสี่ประการ (Pragmatic and Functional Analysis) มาเป็น แนวทางตามหมวดหมู่ (Categorical Approach) ซึ่ง Paul Daly เห็นว่า

1) แนวทางนี้ใช้งานไม่ได้ แนวทางตามหมวดหมู่นั้นไม่สามารถใช้งานได้จริง หากไม่มีการอ้างอิงถึงปัจจัยเดิม ซึ่งปัจจุบันถูกลดสถานะเป็นเพียงป้ายบอกทาง หรือ Guideposts แทนที่จะเป็นแผนที่

2) ความขัดแย้งของหมวดหมู่ หมวดหมู่ต่าง ๆ มักจะเกิดความขัดแย้งกันเอง โดยคำวินิจฉัยหนึ่งอาจถูกจัดให้อยู่ในหลายหมวดหมู่ได้อย่างสมเหตุสมผล เช่น ความขัดแย้งระหว่างคำถามเขตอำนาจที่แท้จริง (True Questions of jurisdiction) กับการตีความกฎหมายแม่บทขององค์กร (Interpretation of a Home Statute)

3) การต้องพึ่งพาปัจจัยภายนอก เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างหมวดหมู่ ศาลจะต้องแก้ไขความขัดแย้งโดยอาศัยปัจจัยที่ “เป็นปัจจัยภายนอก” แนวทางตามหมวดหมู่ โดย Paul Daly ชี้ให้เห็นว่าปัจจัยภายนอกเหล่านี้คือ ปัจจัยการวิเคราะห์มาตรฐานการทบทวนแบบเดิม ซึ่งรวมถึงความเชี่ยวชาญของผู้ตัดสินใจ (Expertise) และเหตุผลในการดำรงอยู่ขององค์กร การที่ศาลยังคงใช้ปัจจัยภายนอกเหล่านี้เป็นตัวขับเคลื่อนการวิเคราะห์ ทั้งที่กล่าวอ้างว่าใช้แนวทางตามหมวดหมู่ แสดงให้เห็นว่าแนวคิดแบบหมวดหมู่ล้มเหลวในการทำหน้าที่

(2) ข้อบกพร่องในขั้นตอนที่สอง มาตรฐานความสมเหตุสมผลแบบเอกภาพ (The Single Standard of Reasonableness)

ในคดี *Dunsmuir* ได้รวมมาตรฐาน Reasonableness Simpliciter และ Patent Unreasonableness เข้าด้วยกัน เหลือเพียงมาตรฐานความสมเหตุสมผล (Reasonableness) เพียงมาตรฐานเดียว และได้นิยามความสมเหตุสมผลว่าเกี่ยวข้องกับการให้เหตุผล ความโปร่งใส และความเข้าใจได้ Paul Daly ได้ชี้ให้เห็นว่าการรวมมาตรฐานนี้ก็ยังไม่ใช้งานได้เช่นกัน โดยเห็นว่า

1) การขาดคำจำกัดความของบริบท การกล่าวอ้างว่ามาตรฐานความสมเหตุสมผลจะปรับเปลี่ยนไปตามบริบท (Context) นั้นไม่เพียงพอเพราะศาลไม่ได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนว่าอะไรคือบริบทที่ทำให้มาตรฐานความเข้มข้นของการตรวจสอบแตกต่างกันไป

2) การประยุกต์ใช้ในลักษณะที่ไม่เคารพดุลพินิจ (Non-Deferential Review) ในบางกรณี (เช่น คดี *Canadian Human Rights Commission*) ศาลได้ประยุกต์ใช้มาตรฐานความสมเหตุสมผลในลักษณะที่เคร่งครัดอย่างยิ่ง (Stringent Standard) ซึ่ง Paul Daly ชี้ว่าเป็นการใช้มาตรฐานที่ใกล้เคียงกับมาตรฐานความถูกต้อง (Correctness) การทำเช่นนี้เป็นการบ่อนทำลายการวิเคราะห์มาตรฐานการทบทวน และ ขัดต่อเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่มอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณา

3.5 ช่วงปี 2019 ยุคการปฏิรูปครั้งใหม่

คดี *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov* (2019)⁶⁷ ถือเป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่ที่สุดในรอบทศวรรษของกฎหมายปกครองแคนาดา ซึ่งศาลสูงสุดแคนาดาได้ทบทวนและปรับปรุงกรอบแนวปฏิบัติในคดี *Dunsmuir* อย่างสิ้นเชิง โดยมีเป้าหมายแก้ไขปัญหาความไม่สอดคล้องและความซับซ้อนที่ยังคงอยู่หลังการปฏิรูปในคดี *Dunsmuir* ปี 2008⁶⁸ ความสำคัญของคดีนี้ไม่เพียงแต่อยู่ที่การสร้างกรอบแนวคิดใหม่ แต่ยังเป็นการตอบสนองต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ที่เกิดขึ้นจากนักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานกฎหมายที่ชี้ให้เห็นว่าแนวความคิดจากคดี *Dunsmuir* ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายดั้งเดิมของความ “เรียบง่าย คาดการณ์ได้ และใช้งานได้จริง”⁶⁹

⁶⁷ *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, [2019] 4 S.C.R. 653, 2019 SCC 65 [Vavilov], <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/18078/index.do>.

⁶⁸ Paul Daly, "Struggling Towards Coherence in Canadian Administrative Law? Recent Cases on Standard of Review and Reasonableness," *McGill Law Journal* 62, no. 2 (2016): 527. <https://lawjournal.mcgill.ca/>. <https://lawjournal.mcgill.ca/>.

⁶⁹ *Dunsmuir*, at 213. <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/2408/index.do>.

3.5.1 การเปลี่ยนแปลงหลัก

(1) หลักการสันนิษฐานให้ใช้มาตรฐานความสมเหตุสมผล

(Presumption of Reasonableness Review)

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญที่สุดในคดี *Vavilov* คือ การกำหนดให้ Reasonableness เป็นมาตรฐานเริ่มต้นสำหรับการทบทวนคำตัดสินใจของหน่วยงานปกครอง⁷⁰ ซึ่งแตกต่างจากหลักการในคดี *Dunsmuir* ที่ยังคงมีความไม่แน่นอนในการเลือกใช้มาตรฐาน ศาลอธิบายหลักการนี้โดยเน้นว่า “การให้ความเคารพต่อการเลือกของฝ่ายนิติบัญญัติในการมอบอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายให้กับผู้ตัดสินใจทางปกครองแทนที่จะเป็นศาล”⁷¹ หลักการนี้สะท้อนหลัก democratic principle ที่ว่าเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติเลือกให้หน่วยงานปกครองเป็นผู้ตัดสินใจ และศาลจะต้องเคารพการเลือกนั้น⁷²

(2) ข้อยกเว้นที่ชัดเจนในการใช้ Correctness Standard

ในคดี *Vavilov* ศาลสูงได้กำหนดข้อยกเว้นที่จำกัดและชัดเจนสำหรับการใช้ Correctness Standard โดยแบ่งเป็น 1) กรณีที่มีกลไกการอุทธรณ์ตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดไว้อย่างชัดเจน กรณีที่มีการกำหนดมาตรฐานการทบทวนไว้ในกฎหมายโดยตรง⁷³ 2) กรณีปัญหารัฐธรรมนูญและสิทธิมนุษยชน⁷⁴ 3) คำถามเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจระหว่างหน่วยงานปกครองต่างๆ 4) ปัญหากฎหมายทั่วไปที่มีความสำคัญต่อระบบกฎหมายโดยรวม (General Questions of Law of Central Importance)⁷⁵ และ 5) ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับ “Rule of Law” โดยตรง⁷⁶ การจำกัด

⁷⁰ *Vavilov*, at 691.

⁷¹ *Ibid.*, at 221.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*, at 713.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*, at 798.

ข้อยกเว้นเหล่านี้มีเป้าหมายเพื่อสร้างความชัดเจนและลดความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นในคดี *Dunsmuir*⁷⁷

3.5.2 หลักการวิเคราะห์โดยเริ่มจากเหตุผล (Reasons-First Analysis)

(1) การเน้นการวิเคราะห์เหตุผล คดี *Vavilov* ได้นำเสนอแนวทางการทบทวนที่เริ่มต้นด้วยหลักการวิเคราะห์โดยเริ่มจากเหตุผล⁷⁸ ซึ่งแตกต่างจากแนวทางเดิมที่เริ่มต้นด้วยการกำหนดมาตรฐานการทบทวนก่อน ภายใต้แนวทางใหม่นี้

1) การตรวจสอบเหตุผลเป็นอันดับแรก ศาลต้องเริ่มต้นด้วยการตรวจสอบเหตุผลที่หน่วยงานปกครองให้มาแทนการเริ่มต้นด้วยการกำหนดมาตรฐานการทบทวนก่อน⁷⁹

2) การเชื่อมโยงระหว่างเหตุผลกับผลลัพธ์ การตรวจสอบว่าเหตุผลที่ให้ความสอดคล้องกับการตัดสินใจหรือไม่ และสามารถสนับสนุนผลลัพธ์ที่ได้มาได้หรือไม่⁸⁰

(2) หลักการมีเหตุผลรองรับ ความโปร่งใส และความเข้าใจได้ (Transparency, Intelligibility and Justification) ในคดี *Vavilov* ได้พัฒนาหลักการจากคดี *Dunsmuir* ให้ความชัดเจนและใช้งานได้จริงมากขึ้น โดยเน้นหลักการวิเคราะห์โดยเริ่มจากเหตุผลที่วางเหตุผลเป็นจุดเริ่มต้นของการทบทวน ภายใต้หลักการสามประการที่สำคัญ⁸¹ คือ

1) การมีเหตุผลรองรับ การตัดสินใจต้องมีเหตุผลที่มีรากฐานที่แข็งแกร่งและสามารถตรวจสอบได้ หน่วยงานปกครองต้องสามารถอธิบายให้เห็นว่า

⁷⁷ Paul Daly, “Selecting the Standard of Review after Vavilov,” *Administrative Law Matters*. 16 December 2025. <https://www.administrativelawmatters.com>.

⁷⁸ *Vavilov*, at 723.

⁷⁹ *Ibid.*, at 824.

⁸⁰ *Ibid.*, at 728.

⁸¹ *Ibid.*

ทำไมถึงตัดสินใจเช่นนั้น โดยการให้เหตุผลต้องตอบสนองต่อประเด็นสำคัญและข้อกังวลที่คู่ความเสนอ และสะท้อนถึงความรุนแรงของผลกระทบหากการตัดสินใจมีผลกระทบที่รุนแรงต่อผู้คน

2) ความโปร่งใส กระบวนการตัดสินใจต้องโปร่งใสและเข้าใจได้หน่วยงานต้องเปิดเผยการวิเคราะห์และการพิจารณาของตนอย่างชัดเจนโดยไม่ปิดบังข้อมูลหรือขั้นตอนสำคัญการตัดสินใจต้องเพื่อป้องกันความเคลือบแคลงสงสัยและการรับรู้ถึงความเคลือบแคลงในการใช้อำนาจสาธารณะ

3) ความเข้าใจได้ เหตุผลต้องชัดเจนและเป็นเหตุเป็นผลกัน การตัดสินใจต้องมีความสอดคล้องภายในที่มีเหตุผลและมีตรรกะศาลต้องสามารถติดตามการให้เหตุผลของผู้ตัดสินใจโดยไม่พบข้อบกพร่องร้ายแรงในตรรกะโดยรวม หลักการเหล่านี้ทำให้หน่วยงานปกครองต้องยกระดับคุณภาพของการให้เหตุผล โดยไม่เพียงแค่ระบุผลลัพธ์ แต่ต้องอธิบายกระบวนการคิดและการวิเคราะห์ที่นำไปสู่การตัดสินใจนั้นอย่างชัดเจน ครอบคลุม และสมเหตุสมผล ซึ่งจะช่วยสร้างความเชื่อมั่นในระบบการบริหารงานสาธารณะและการตรวจสอบทางตุลาการที่มีประสิทธิภาพ

3.5.3 การยกเลิกแนวคิดคำถามเกี่ยวกับอำนาจที่แท้จริง (True Questions of Jurisdiction)

หนึ่งในการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญคือการยกเลิกแนวคิด “คำถามเกี่ยวกับอำนาจที่แท้จริง” หรือ “Jurisdictional Questions” ที่เป็นปัญหาในคดี *Dunsmuir* มาอย่างยาวนาน⁸² ศาลอธิบายว่าในทางทฤษฎี การท้าทายการตัดสินใจทางปกครองใด ๆ ก็สามารถมองได้ว่าเป็นเขตอำนาจหรือสิทธิของหน่วยงานในการตัดสินใจหรือดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งในแง่ที่ว่ามันเป็นการตั้งคำถามเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตัดสินใจในการกระทำเช่นนั้น⁸³ ความคลุมเครือนี้ทำให้แนวคิดดังกล่าวไม่สามารถใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนได้ แทนที่จะใช้แนวคิดที่คลุมเครือนี้ คดี *Vavilov* ได้นำมาตรฐาน Reasonableness ที่ตอบสนองต่อบริบทมาใช้แทน⁸⁴

⁸² *Ibid.*, at 717.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*, at 718-719.

3.5.4 ผลของการยกเลิกหลักการแนวคิดคำถามเกี่ยวกับอำนาจที่แท้จริง

(1) การเพิ่มความแน่นอน

คดี *Vavilov* ได้ตัดสินใจยกเลิกหลักการ คำถามเกี่ยวกับอำนาจศาลที่แท้จริงที่เคยต้องใช้มาตรฐาน *Correctness* ในคดี *Dunsmuir* อย่างเด็ดขาด และเหตุผลสำคัญที่ต้องยกเลิก คือ การลดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย และการหลีกเลี่ยงการประเมินเบื้องต้นที่ยุงยาก โดยคดี *Vavilov* มีความชัดเจนมากขึ้นในการกำหนดมาตรฐานการทบทวน⁸⁵ การมีหลักการสันนิษฐานให้ใช้มาตรฐานความสมเหตุสมผลพร้อมกับข้อยกเว้นที่จำกัด ช่วยลดความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นหลังคดี *Dunsmuir* โดยเฉพาะปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง “หมวดหมู่” และ “บริบท” นักวิชาการอย่าง Paul Daly ได้วิพากษ์วิจารณ์กรอบการวิเคราะห์ในคดีนี้อย่างรุนแรง โดยข้อวิจารณ์ของเขากลายเป็นรากฐานสำคัญที่นำไปสู่การปฏิรูปครั้งใหญ่ในคดี *Vavilov* (2019) ในเวลาต่อมา ดังนี้⁸⁶

(1.1) ความขัดแย้งระหว่างแนวทางหมวดหมู่กับบริบท

Paul Daly ได้วิจารณ์ว่า แนวทางการจัดแบ่งตามหมวดหมู่ (*Categorical Approach*) ที่คดี *Dunsmuir* พยายามสถาปนาขึ้นนั้นมีปัญหาพื้นฐาน โดยเฉพาะการกำหนดให้ใช้มาตรฐานความถูกต้อง (*Correctness*) สำหรับคำถามเกี่ยวกับอำนาจที่แท้จริง “*True Questions of Jurisdiction*” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนั้น ใช้การไม่ได้จริงในทางปฏิบัติ

(1.2) ปัญหาหลักของระบบหมวดหมู่

Paul Daly ชี้ให้เห็นว่า ศาลไม่สามารถนำแนวทางตามหมวดหมู่ไปใช้ได้ โดยปราศจากการอ้างอิงถึงปัจจัยทางบริบท ความสัมพันธ์ระหว่างหมวดหมู่กับบริบทยังคงไม่แน่นอน และสร้างความสับสนเป็นอย่างมากในระบบกฎหมาย หมวดหมู่ต่าง ๆ ที่คดี *Dunsmuir* พยายามสร้างขึ้นไม่ได้มีความชัดเจนในตัวเอง ทำให้ในคดียาก ๆ ศาลยังคงต้อง

⁸⁵ Bennett Jones LLP, "Supreme Court of Canada Reforms Judicial Review," Bennett Jones, January 2, 2020, <https://www.bennettjones.com>.

⁸⁶ Paul Daly, "Struggling Towards Coherence", อ้างแล้วเชิงอรรถ 67, หน้า 531.

พึงพาปัจจัยทางบริบทในการตัดสินใจอยู่ดี ซึ่งขัดแย้งกับเป้าหมายเดิมของการสร้างความเรียบง่ายและแน่นอน

(1.3) ข้อเสนอของ Paul Daly

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว Paul Daly ได้เสนอแนะมาตรฐานความสมเหตุสมผลแบบรวมที่ยึดหยุ่นตามบริบท โดยเสนอแนวทางแก้ไขที่สำคัญเพื่อจัดการความสับสนระหว่างหมวดหมู่และบริบท คือ การใช้หลักการแทนหลัก โดยใช้หลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตย เป็นกรอบแทนหลักในการกำหนดปัจจัยทางบริบท การทำเช่นนี้จะทำให้ศาลไม่ถูกปล่อยให้ตัดสินใจตามอำเภอใจด้วยการอ้างอิงบริบทที่ไม่มีทิศทาง แต่จะมีหลักการชี้แนะที่ชัดเจน ในการพิจารณาระดับความเคารพที่ควรให้แก่หน่วยงานปกครองในแต่ละสถานการณ์

ข้อวิจารณ์ของ Paul Daly มีส่วนสำคัญในการชี้ให้เห็นข้อบกพร่องบางประการในการตัดสินใจคดี *Dunsmuir* และได้เสนอแนวทางที่ส่งผลต่อการปฏิรูปในคดี *Vavilov* ในเรื่องการลดความซับซ้อนและเพิ่มความชัดเจน ในการทบทวนคำตัดสินใจของหน่วยงานปกครองในเวลาต่อมา

(2) ผลของคำพิพากษาต่อศาลระดับต่างๆ

การศึกษาผลกระทบของ *Vavilov* ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า⁸⁷ 1) ลดความยุ่งเหยิงในการเลือกมาตรฐาน ศาลใช้เวลาอันน้อยลงในการถกเถียงเกี่ยวกับมาตรฐานการทบทวน โดยความสม่ำเสมอในการตัดสินใจ ศาลระดับต่าง ๆ มีแนวทางที่สอดคล้องกันมากขึ้น 2) กรอบแนวคิดในคดี *Vavilov* ได้รับการยืนยันในการบังคับใช้ และแสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของศาลในการธำรงไว้ซึ่งหลักการที่กำหนดขึ้นโดยไม่เปลี่ยนแปลง⁸⁸

⁸⁷ Paul Daly, "Vavilov: Alive at Five," Administrative Law Matters (blog), December 16, 2024 <https://www.administrativelawmatters.com>.

⁸⁸ John A. Terry, Jon Silver, and Yael Bienenstock, "Reasonableness Revisited: Mason Re-affirms Law of Judicial Review," Torys LLP, October 1, 2023, <https://www.torys.com/our-latest-thinking/publications/2023/10/reasonableness-revisited>.

(3) คดีสำคัญหลังคดี Vavilov (Mason v. Canada (2023))

คดี *Mason v. Canada (Citizenship and Immigration)*⁸⁹ เป็นการยืนยันกรอบแนวคิดของคดี *Vavilov* โดยศาลสูงสุดแคนาดาได้เน้นย้ำว่าการทบทวน Reasonableness ต้องเริ่มต้นจากเหตุผลของผู้ตัดสินใจทางปกครอง โดยศาลต้องเคารพต่อการตัดสินใจของหน่วยงานปกครอง โดยศาลจะตรวจสอบว่าคำวินิจฉัยนั้น มีเหตุผลรองรับที่เพียงพอและอยู่ในขอบเขตของผลลัพธ์ที่ยอมรับได้หรือไม่เมื่อผลกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของบุคคลมีความรุนแรง⁹⁰

สาระสำคัญของคดี *Mason v. Canada (Citizenship and Immigration)* (2023) ซึ่งเป็นการยืนยันหลักการในคดี *Vavilov* สามารถสรุปได้ดังนี้ คำพิพากษาสำคัญของศาลสูงสุดแคนาดาในคดี *Vavilov* ได้ยกเครื่องกรอบการตรวจสอบคำวินิจฉัยของหน่วยงานปกครอง โดยในอีกสี่ปีต่อมาในคดี *Mason* ศาลได้กลับมาทบทวนกรอบแนวคิดดังกล่าว และได้ยืนยันหลักการสำคัญที่ศาลที่ทำการทบทวนจะต้องนำไปใช้ในการประเมินความสมเหตุสมผลของคำวินิจฉัยฝ่ายปกครอง

คดี *Mason* ได้ใช้กรอบแนวความคิดที่สร้างขึ้นจากหลักการในคดี *Vavilov* ดังนี้

1) ความสมเหตุสมผลคือมาตรฐานเริ่มต้น มาตรฐานความสมเหตุสมผล (Reasonableness) ยังคงเป็นมาตรฐานเริ่มต้นที่สันนิษฐานไว้ก่อนในการขอทบทวนคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง

2) การทบทวนต้องเริ่มต้นด้วยเหตุผลของหน่วยงาน (Reasons First Approach) โดยศาลย้ำหลักการทบทวนความสมเหตุสมผลที่ต้องเริ่มต้นด้วยเหตุผลที่หน่วยงานปกครองให้ไว้ในคำวินิจฉัยแม้ว่าจะเป็นประเด็นเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย ศาลที่ทำการทบทวนไม่สามารถดำเนินการวิเคราะห์กฎหมายเป็นการเบื้องต้นก่อนที่จะพิจารณาคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครอง

⁸⁹ *Mason v. Canada (Citizenship and Immigration)*, (2023) 2 S.C.R. 179, 2023 SCC 21 [Mason], <https://decisions.scc-csc.ca/scc-csc/scc-csc/en/item/20081/index.do>.

⁹⁰ *Mason*, at paras. 36-39.

3) คดี Mason เป็นการยืนยันความหนักแน่นของกรอบแนวคิดของคดี *Vavilov* อย่างชัดเจน โดยแสดงให้เห็นว่า ไม่มีการถอยกลับจากหลักการเดิม ซึ่งแตกต่างจากกรอบกฎหมายปกครองในยุคก่อนหน้านี้

3.6 ความสำเร็จและทิศทางอนาคต

คดี *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov* แสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการที่สำคัญของกฎหมายปกครองแคนาดาโดยการสร้างกรอบแนวคิดที่มีความชัดเจนและใช้งานได้จริงมากกว่าคดี *Dunsmuir* ความสำเร็จที่สำคัญอยู่ที่การสร้างหลักการสันนิษฐานความสมเหตุสมผล คือหลักการพื้นฐานที่กำหนดให้ศาลที่ทำการทบทวนต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าคำวินิจฉัยของหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ภายใต้การทบทวนนั้นสมเหตุสมผลแล้วเว้นแต่จะมีข้อบ่งชี้หรือเหตุผลที่ชัดเจนว่าคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่สมเหตุสมผลจริง ๆ โดยในคดีของ *Dunsmuir* หลักการนี้ถูกสถาปนาขึ้นเพื่อส่งเสริมให้ศาลแสดงความเคารพต่อความเชี่ยวชาญของหน่วยงานปกครอง ต่อมาในคดี *Vavilov* หลักการนี้ถูกเสริมความแข็งแกร่งขึ้นอย่างมาก โดยทำให้มาตรฐานความสมเหตุสมผลเป็นมาตรฐานการทบทวนเริ่มต้นที่เกือบจะเด็ดขาด (Strong Presumptive Standard) เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่จำกัดและชัดเจน

การปฏิรูปกรอบแนวความคิดในคดี *Vavilov* สะท้อนการตอบสนองต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ของนักวิชาการ โดยเฉพาะข้อเสนอของ Paul Daly เกี่ยวกับความจำเป็นในการสร้างความสอดคล้องและการใช้หลัก Rule of Law และ Democracy เป็นกรอบการตัดสินใจแม้จะประสบความสำเร็จในหลายด้าน แต่ความท้าทายยังคงมีอยู่ โดยเฉพาะการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติและการรักษาความสมดุลระหว่างหลัก Deference และหลัก Rule of Law การพัฒนาต่อไปจะต้องมุ่งเน้นที่การสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนเกี่ยวกับขอบเขตของมาตรฐาน Reasonableness และการป้องกันการกลับไปใช้การทบทวนความถูกต้องที่แฝงเร้น (Disguised Correctness Review) ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ศาลที่ทำการทบทวนคำวินิจฉัยของหน่วยงานทางปกครองใช้มาตรฐานความสมเหตุสมผลเป็นเพียงฉากหน้า แต่แท้จริงแล้วศาลจะยกเลิกคำวินิจฉัยของหน่วยงานทางปกครอง หากศาลเห็นว่า

การตีความของหน่วยงานไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุดหรือถูกต้องที่สุด ในมุมมองของศาลเอง ทั้ง ๆ ที่คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองนั้นมีผลลัพธ์ที่สมเหตุสมผล นักวิชาการอย่าง Paul Daly ได้วิจารณ์ว่าปรากฏการณ์นี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในยุคหลังปี 2008 ในกฎหมายปกครองของประเทศแคนาดาถูกเรียกว่า “ยุคแห่งการต่อสู้เพื่อความสมเหตุสมผล” (The Battle for Reasonableness) ซึ่งทำให้การให้ความเคารพ (Deference) ต่อหน่วยงานทางปกครองตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นล้นเหลือ ในทางปฏิบัติที่อาจบ่อนทำลายเจตนารมณ์ของการปฏิรูปคดี Vavilov จึงเป็นการปฏิรูปที่สำคัญและมีความหวังสำหรับอนาคต แต่ความสำเร็จขั้นสุดท้ายจะขึ้นอยู่กับการประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติและความสามารถในการรักษาสมดุลระหว่างหลักการที่สำคัญทั้งหลาย⁹¹ การศึกษาประวัติศาสตร์นี้ช่วยให้เราเข้าใจได้ว่าหลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่เพียงเครื่องมือทางกฎหมายแต่เป็นการสะท้อนถึงค่านิยมทางการเมืองและรัฐธรรมนูญที่เปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและการต่อสู้ที่ไม่สิ้นสุดนี้จะยังคงดำเนินต่อไปเพื่อหาสมดุลที่เหมาะสมระหว่างการควบคุมและการเคารพในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐธรรมนูญ

4.ระบบการตรวจสอบของศาลปกครองไทย

ระบบไทยเน้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) เป็นหลัก โดยศาลจะตรวจสอบว่า 1) การกระทำมีอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ 2) มีการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ 3) การปฏิบัติหน้าที่มีความล่าช้าโดยไม่สมเหตุสมผลหรือไม่⁹²

⁹¹ Paul Daly, "The Meaning of Reasonableness Review after Vavilov," Administrative Law Matters (blog), June 23, 2025. <https://www.administrativelawmatters.com>.

⁹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9.

4.1 กรอบกฎหมายพื้นฐานการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Legality Review)

ระบบศาลปกครองไทยมีลักษณะเฉพาะที่เน้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) เป็นหลัก โดยมีรากฐานจากหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งกำหนดให้การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ความคิดเรื่องหลักนิติธรรมมีขึ้นในประเทศอังกฤษ ซึ่ง A.V. Dicey นักกฎหมายรัฐธรรมนูญชาวอังกฤษได้อธิบายลักษณะหลักนิติธรรมไว้ว่า ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นแต่เพียงในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และลงโทษที่อาจกระทำได้นั้น จะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใด ไม่ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดาแล้วต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน⁹³ แนวคิดนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการใช้อำนาจและดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายและหลักความเป็นธรรมทางปกครอง

ศาลปกครองไทยตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในสามประเด็นหลัก ดังนี้

(1) การตรวจสอบอำนาจตามกฎหมาย (Ultra Vires หรือ Jurisdictional Review) ศาลจะพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการกระทำที่ถูกโต้แย้งหรือไม่ การตรวจสอบนี้ครอบคลุมถึง

1) อำนาจและขอบเขตอำนาจ ตรวจสอบว่ากฎหมายให้อำนาจในการกระทำหรือไม่ และอำนาจนั้นครอบคลุมกรณีพิพาทหรือไม่

2) เงื่อนไขและวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจ พิจารณาว่ามี การปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนหรือไม่ และการใช้อำนาจนั้น สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือไม่

3) ความชอบด้วยกฎหมายของการมอบหมายอำนาจตรวจสอบว่า การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นกระทำการแทนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

⁹³ Paul Craig, "The Rule of Law," Constitution - Sixth Report, July 11 2007, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldconst/151/15115.htm>.

(2) การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย (Procedural and Substantive Legality) การตรวจสอบในลักษณะนี้มุ่งประเมินทั้งขั้นตอนและเนื้อหาของการกระทำทางปกครองเพื่อให้มั่นใจว่าการตัดสินใจของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยชอบ

(2.1) ด้านกระบวนการวิธี (Procedural Legality)

1) ตรวจสอบการดำเนินการตามขั้นตอนและรูปแบบที่กฎหมายกำหนด เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2) ตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ได้แก่ การให้โอกาสคู่กรณีชี้แจงหรือโต้แย้งข้อกล่าวหาหรือหลักการฟังความสองฝ่าย และการแจ้งเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครอง⁹⁴

(2.2) ด้านเนื้อหา (Substantive Legality)

1) ความถูกต้องของข้อเท็จจริง คำสั่งหรือการกระทำนั้นอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่เพียงพอและถูกต้องหรือไม่

2) การใช้ดุลพินิจ ตรวจสอบความถูกต้องของการใช้ดุลพินิจ โดยเน้นการพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องครบถ้วน และการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย⁹⁵

3) ความได้สัดส่วน (Proportionality) ตรวจสอบว่าผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจนั้น สมเหตุสมผลและได้สัดส่วน กับวัตถุประสงค์ที่ต้องการบรรลุหรือไม่ (เช่น โทษที่ลงไม่หนักเกินกว่าความผิด)

(2.3) การตรวจสอบความล่าช้าโดยไม่สมเหตุสมผล (Unreasonable Delay)

ศาลจะพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานปกครองนั้นมีความล่าช้าเกินสมควรโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร รองรับหรือไม่ ซึ่งเป็นการควบคุม

⁹⁴ ภัทรวรรณ อุษพงศ์อมร, “หลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายปกครองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559), หน้า 105.

⁹⁵ อีริญา สระทองอุ่น, “ขอบเขตในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 174.

เพื่อให้หน่วยงานดำเนินการภายในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความซับซ้อนของเรื่อง ภาระงาน และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

4.2 การสร้างสมดุลเชิงดุลพินิจในระบบไทย

แม้ระบบกฎหมายไทยยังไม่มีหลัก “การให้ความเคารพดุลพินิจ (Deference)” อย่างเป็นทางการ เช่น ในระบบกฎหมายแคนาดา แต่ในทางปฏิบัติศาลปกครองไทยยอมรับหลักการสำคัญว่า “ศาลไม่ควรแทรกแซงการตัดสินใจเชิงนโยบายของฝ่ายปกครอง หากการตัดสินใจนั้นอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายและมีความสมเหตุสมผล”⁹⁶ อย่างไรก็ตาม ศาลไทยยังคงให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและหลักนิติรัฐ (Rule of Law) ซึ่งส่งผลให้ระดับของการเคารพดุลพินิจฝ่ายปกครอง (Administrative Discretion) มีแนวโน้มต่ำกว่าประเทศที่ใช้หลัก Deference เป็นฐานคิดเชิงสถาบัน อย่างเช่น ประเทศแคนาดา

ศาลปกครองไทยจัดตั้งขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อพิพาททางปกครอง เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการธำรงไว้ซึ่งหลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจ บทบาทของศาลครอบคลุมตั้งแต่การตรวจสอบการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ไปจนถึงความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานรัฐ ระบบการตรวจสอบของศาลปกครองไทยเน้นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Legality Review) เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การดำเนินการมาเป็นระยะเวลากว่าสองทศวรรษเผยให้เห็นว่า ระบบศาลปกครองไทยยังต้องเผชิญกับความท้าทายเชิงโครงสร้างบางประการที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพและความเที่ยงธรรมในการพิจารณาคดี โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการขอบเขตการตรวจสอบดุลพินิจและการพัฒนาหลักกฎหมาย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความมั่นคงแน่นอนให้กับระบบกฎหมายปกครอง บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์

⁹⁶ คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, ความเบื้องต้นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2562 (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562) 10.

ความท้าทายหลักเหล่านั้น และเสนอแนะแนวทางปรับปรุงโดยคำนึงถึงบริบทของประเทศไทย

การวิเคราะห์แนวคำพิพากษาและงานวิจัยทางวิชาการชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลักสองประการ ได้แก่ 1) ความไม่แน่นอนในการปฏิบัติอันเนื่องมาจากการขาดเกณฑ์ที่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตการตรวจสอบดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และ 2) การขาดการสะสมบรรทัดฐานคำพิพากษาที่เพียงพอสำหรับการสร้างความชัดเจนในการใช้ดุลพินิจของศาล ปัญหาเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมายและขาดความคาดการณ์ได้ในระบบศาลปกครอง⁹⁷

4.3 แนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด การตรวจสอบดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ และหลักความได้สัดส่วน

4.3.1 การใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วย

หนึ่งในกรณีตัวอย่างที่สำคัญคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.90/2547 ซึ่งเกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการโดยไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด ในคดีนี้ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีคำสั่งย้ายข้าราชการผู้ฟ้องคดีไปประจำยังหน่วยงาน (ท่าเทียบเรือ) ที่ไม่ใช่ส่วนราชการจริง หลังจากผู้ฟ้องได้ร้องเรียนการทุจริตในการจัดซื้อชุดนักเรียนของผู้บริหารท้องถิ่นรายนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้บริหารมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งย้ายได้ก็จริง แต่การใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ คำสั่งต้องสามารถทำให้เจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ให้อำนาจบรรลุผลได้เท่านั้น หากคำสั่งนั้นไม่อาจทำให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายปรากฏเป็นจริงได้ ก็ย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีผลใช้บังคับ

ดังนั้น ศาลฯ จึงพิพากษาเพิกถอนคำสั่งย้ายดังกล่าว เพราะเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีมูลเหตุจงใจแอบแฝง คือการกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีฐานเปิดโปงการทุจริต ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ

⁹⁷ อีริฐษา สระทองอุ่น, “ขอบเขตในการตรวจสอบ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2550) 195.

ด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.90/2547) ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์

4.3.2 หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

การตรวจสอบความสมเหตุสมผลเชิงเนื้อหา

พัฒนาการของหลักความได้สัดส่วนในกฎหมายไทย หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) เป็นเครื่องมือสำคัญที่ศาลปกครองไทยใช้ในการควบคุมความสมเหตุสมผลเชิงเนื้อหาของการใช้ดุลพินิจ แม้จะไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดไว้โดยตรง แต่ศาลปกครองได้พัฒนาหลักการนี้ผ่านคำพิพากษาโดยอาศัยพื้นฐานจาก 1) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 2) หลักนิติธรรม (Rule of Law) ตามรัฐธรรมนูญ 3) หลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง (General Principles of Administrative Law) ที่ศาลปกครองสร้างขึ้นเพื่อเติมเต็มช่องว่างของกฎหมาย

หลักความได้สัดส่วน ถูกยกขึ้นมาใช้โดยศาลปกครองไทยในการตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างเข้มงวดในหลายคดี โดยเฉพาะเมื่อมาตรการทางปกครองส่งผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนอย่างรุนแรง เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตหรือคำสั่งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง กรณีหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการชั่งน้ำหนักอย่างเข้มข้นของศาลคือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.772/2555

ในคดีนี้ เทศบาลแห่งหนึ่งได้ดำเนินโครงการวางท่อระบายน้ำและยกระดับถนนเพื่อแก้ปัญหา น้ำท่วมชุมชน แต่ผลปรากฏว่าหลังทำโครงการกลับทำให้น้ำท่วมบางหมู่บ้านหนักขึ้น ผู้ได้รับความเสียหายจึงฟ้องขอให้รื้อถอนสิ่งที่ก่อสร้างไป ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าแม้เทศบาลจะมีอำนาจตามกฎหมายในการปรับปรุงระบบระบายน้ำเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การใช้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างประโยชน์ส่วนรวมกับความเสียหายของเอกชน ตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หากการดำเนินการนั้นก่อความเสียหายเกินสมควรแก่เหตุแก่เอกชนก็เป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีนี้ศาลพบว่าการวางท่อใหม่สูงกว่าของเดิมทำให้น้ำระบายไม่ได้และท่วมบ้านประชาชนบางส่วน จึงถือว่าเทศบาลละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีเนื่องจากใช้

ดุลพินิจโดยขาดความรอบคอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงสั่งให้เทศบาลแก้ไขความเสียหายดังกล่าว โดยรื้อถอนท่อระบายน้ำและสิ่งปลูกสร้างที่ทำไว้ และวางระบบระบายน้ำใหม่ให้ต่ำกว่าเดิมตามแนวทางที่ผู้เชี่ยวชาญเสนอ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.772/2555)

ในกรณีนี้ศาลพบว่าการวางท่อใหม่สูงกว่าของเดิมทำให้น้ำระบายไม่ได้และท่วมบ้านประชาชนบางส่วน จึงถือว่าเทศบาลละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีเนื่องจากใช้ดุลพินิจโดยขาดความรอบคอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นอย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงสั่งให้เทศบาลแก้ไขความเสียหายดังกล่าว โดยรื้อถอนท่อระบายน้ำและสิ่งปลูกสร้างที่ทำไว้ และวางระบบระบายน้ำใหม่ให้ต่ำกว่าเดิมตามแนวทางที่ผู้เชี่ยวชาญเสนอ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.772/2555)

4.4 การขาดหลักการเคารพดุลพินิจอย่างเป็นระบบ (Absence of Systematic Deference Principle)

แม้ศาลปกครองไทยจะใช้หลักความได้สัดส่วนในการตรวจสอบความสมเหตุสมผลเชิงเนื้อหาแล้วแต่ระบบกฎหมายไทย ยังขาดหลักการความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Deference Principle) ที่ชัดเจนและเป็นระบบ เช่นเดียวกับที่พัฒนาขึ้นในประเทศแคนาดา ส่งผลให้เกิดปัญหาดังต่อไปนี้

ปัญหาที่ 1 การตรวจสอบแบบความชอบด้วยกฎหมาย (Legality Review) ศาลปกครองไทยมีแนวโน้มที่จะเข้าไปตรวจสอบการตัดสินใจของฝ่ายปกครองอย่างละเอียดทุกประเด็น โดยไม่คำนึงถึงว่าประเด็นนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองหรือไม่⁹⁸

ตัวอย่างเชิงประจักษ์ ในคดีที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ทาง เศรษฐศาสตร์และ

⁹⁸ ยุคลธร เตชขวนากร, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาลปกครองไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565), หน้า 28.

วิศวกรรม ศาลมักจะเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องของการคำนวณอย่างละเอียด และอาจตัดสินแทนฝ่ายปกครองว่าอัตราที่เหมาะสมควรเป็นเท่าใด เช่น

1) ค่าไฟฟ้าตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 222/2568 ระหว่างสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทยและผู้ฟ้องคดีกับ คณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน (กกพ.) เป็นคดีเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่า Ft ซึ่งต้องคำนวณจากต้นทุนเชื้อเพลิง ราคาแลกเปลี่ยน อัตราเงินเฟ้อ โดยมีการโต้แย้งเชิงเทคนิคเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุน กำลังผลิต สัดส่วนก๊าซธรรมชาติ LNG

2) ค่าน้ำ ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 442/2559 ซึ่งการประปาได้การกำหนดอัตราค่าใช้น้ำประปาขั้นต่ำที่มีที่มาจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2547 ที่กำหนดให้มีการจัดหาน้ำสะอาดให้แก่ประชาชนอย่างพอเพียงตามความจำเป็นพื้นฐาน เท่ากับ 50 ลิตร/คน/วัน หรือ 1,500 ลิตร/คน/เดือน

ปัญหาที่ 2 การขาดเกณฑ์แยกแยะระหว่างประเด็นกฎหมายกับประเด็นนโยบาย ศาลปกครองไทยยังขาดเกณฑ์ที่ชัดเจนในการแยกแยะว่าประเด็นใดเป็น

(1) ประเด็นกฎหมายบริสุทธิ์ (Pure Questions of Law) ที่ศาลควรตรวจสอบอย่างเต็มที่

(2) ประเด็นข้อเท็จจริง (Questions of Fact) ที่ฝ่ายปกครองมีความเชี่ยวชาญกว่า

(3) ประเด็นนโยบายหรือดุลพินิจเชิงเทคนิค (Policy/Technical Discretion) ที่ควรเคารพการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง

ผลกระทบ ศาลอาจเข้าไปแทรกแซงประเด็นที่เป็นดุลพินิจทางเทคนิคหรือดุลพินิจเชิงนโยบาย ซึ่งควรเป็นขอบเขตของฝ่ายบริหาร เช่น 1) การกำหนดมาตรฐานทางเทคนิคด้านสิ่งแวดล้อม 2) การประเมินความเสี่ยงด้านสาธารณสุข 3) การจัดสรรทรัพยากรที่จำกัด

ปัญหาที่ 3 การขาดหลักการ “ช่วงของความสมเหตุสมผล” (Range of Reasonableness) ต่างจากระบบแคนาดาที่ยอมรับว่าอาจมีคำตอบที่สมเหตุสมผลได้

หลายคำตอบ (Range of Reasonable Outcomes) ศาลไทยมักจะมองว่ามีคำตอบที่ถูกต้องเพียงคำตอบเดียว และศาลเป็นผู้กำหนดคำตอบนั้น

4.5 ความไม่แน่นอนในการปฏิบัติ การขาดเกณฑ์การตรวจสอบที่ชัดเจน

4.5.1 ความไม่แน่นอนในการตีความขอบเขตการตรวจสอบของ

ศาลปกครอง

ปัญหาประการแรกคือความไม่แน่นอนของขอบเขตอำนาจศาลปกครองในการตรวจสอบ การกระทำทางปกครองว่าควรแทรกแซงเพียงใด กฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) บัญญัติว่าการกระทำทางปกครองที่เป็น การใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงกรณีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครองอย่างไรก็ดี กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดนิยามหรือหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจนว่าในกรณีใดบ้างที่การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจะถือว่า “มิชอบด้วยกฎหมาย” ส่งผลให้ในการปฏิบัติ ศาลปกครองต้องตีความขอบเขตอำนาจของตนเองเป็นรายกรณี และเกิดความไม่แน่นอนในการจำกัดขอบเขตการตรวจสอบดังกล่าว โดยเนื้อหาของมาตรา 9 (1) นั้นเปิดช่องเพียงให้ศาลเพิกถอนการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยมีได้ระบุขอบเขตการตรวจสอบไว้โดยละเอียด ทำให้ยังขาดความชัดเจนว่าศาลจะเข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองได้เพียงใดในสถานการณ์ต่าง ๆ⁹⁹ ปัญหานี้นำไปสู่ความคลุมเครือว่าศาลปกครองควรแทรกแซงการตัดสินใจทางบริหารมากน้อยเพียงใดซึ่งส่งผลให้คู่กรณีและหน่วยงานของรัฐไม่อาจคาดการณ์ล่วงหน้าได้อย่างแน่นอนว่าศาลจะรับเรื่องไว้ พิจารณาหรือวินิจฉัยว่าอยู่นอกเขตอำนาจศาลในเรื่องใด สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรฐานการตรวจสอบ (Standard of Review) หรือแนวทางในการตีความขอบเขตการตรวจสอบที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้การใช้อำนาจตุลาการมีความสอดคล้องและเป็นธรรมมากขึ้น

⁹⁹ ธีรธัญญา สระทองอุ่น, “ขอบเขตในการตรวจสอบ,” 195.

4.5.2 การขาดแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาที่เพียงพอ

เนื่องจากศาลปกครองไทยเป็นระบบศาลใหม่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่เพิ่งจัดตั้งและเริ่มดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. 2544 การส่งสมคำพิพากษาและหลักกฎหมายทั่วไปจากคดียังมีจำกัดเมื่อเทียบกับศาลยุติธรรม ระบบกฎหมายไทยเองได้รับอิทธิพลจากระบบ Civil Law ซึ่งไม่ถือคำพิพากษาเป็นบรรทัดฐานผูกพันตายตัว เช่น Common Law ประกอบกับอายุของศาลปกครองที่ยังน้อย ทำให้หลายประเด็นกฎหมายปกครองยังไม่มีแนวคำพิพากษาที่ชัดเจนแน่นอน บ่อยครั้งศาลปกครองสูงสุดอาจวางหลักไว้ในคำพิพากษาหนึ่ง แต่เมื่อเกิดคดีลักษณะคล้ายกันขึ้นอีก ศาลอาจวินิจฉัยแตกต่างออกไปส่งผลให้ยังไม่มีบรรทัดฐานที่มั่นคงสำหรับใช้อ้างอิงในอนาคต¹⁰⁰ การขาดแนวคำพิพากษาที่ชัดเจนเพียงพอนี้นำไปสู่ ความไม่สม่ำเสมอในการตีความบังคับใช้กฎหมายปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนอาจไม่มั่นใจหรือลังเลในการดำเนินการตามกฎหมาย เพราะไม่แน่ใจว่าศาลปกครองจะตีความและวินิจฉัยปัญหาไปในทิศทางใด

4.5.3 ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์การควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง

การใช้อำนาจดุลพินิจโดยหน่วยงานทางปกครองเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานภาครัฐ เจ้าหน้าที่รัฐมีความยืดหยุ่นในการตัดสินใจเลือกแนวทางปฏิบัติภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อย่างไรก็ตามหากการใช้ดุลพินิจปราศจากหลักเกณฑ์กำกับที่ชัดเจน ก็อาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือไม่เป็นธรรมได้ บทบาทของศาลปกครองในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการธำรงหลักนิติธรรม ตามที่ได้กล่าวแล้วข้างต้น แม้มาตรา 9 (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ จะเปิดช่องให้ศาลเพิกถอนการใช้ดุลพินิจที่มีขอบด้วยกฎหมายได้ แต่ก็มีได้แก่ระดับหรือรูปแบบการตรวจสอบไว้เป็นลำดับขั้นที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ศาลปกครองพยายามพัฒนาหลักเกณฑ์การควบคุมการใช้ดุลพินิจผ่าน

¹⁰⁰ ธีรัญญา สระทองอุ่น, อ้างแล้ว, 191-192.

คำพิพากษาบางคดี เช่น การวินิจฉัยว่ากรณีใดเป็นการบริหารงานภายในที่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครอง¹⁰¹ ซึ่งศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปกำหนดการใช้อำนาจแทนหรือกรณีที่ศาลเห็นว่าหากเข้าไปควบคุมจะเท่ากับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติงานภายใต้การกำกับของศาลอันเกินขอบเขตบทบาทที่เหมาะสม เป็นต้น

แนวคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันเช่นนี้สะท้อนถึงระดับการควบคุมที่ไม่เท่ากัน แต่ก็ยังไม่มีการบัญญัติหรืออธิบายหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งแยกระดับการควบคุมดังกล่าวอย่างชัดเจนเป็นระบบ ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนว่ากรณีประเภทใดศาลจะใช้การตรวจสอบอย่างเข้มงวด และกรณีใดที่ศาลจะยอมปล่อยให้เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยแท้จริง¹⁰² นอกจากนี้ หลายกรณียังพบว่าคำวินิจฉัยของศาลมิได้แจกแจงเหตุผลอย่างเพียงพอเมื่อวินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น “ชอบด้วยกฎหมาย” ทำให้ยากที่จะสรุปเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการควบคุมดุลพินิจได้ ปัญหาการขาดหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสชัดเจนดังกล่าวย่อมบั่นทอนทั้งความเป็นธรรมต่อคู่กรณีและประสิทธิภาพในการตรวจสอบฝ่ายปกครอง

4.5.4 ข้อจำกัดด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของศาลปกครอง

คดีปกครองที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลมีความหลากหลายและมักเกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางเทคนิคหรือวิชาการเฉพาะด้านจำนวนมาก เช่น คดีสิ่งแวดล้อมที่ต้องอาศัยการประเมินทางวิทยาศาสตร์ คดีโครงสร้างพื้นฐานหรือโทรคมนาคมที่มีประเด็นทางวิศวกรรม หรือคดีการเงินภาษีอากรที่ต้องอาศัยความรู้ทางเศรษฐศาสตร์ ความท้าทายคือศาลปกครองจะจัดการกับคดีเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเที่ยงธรรมเพียงใด หากขาดบุคลากรหรือกระบวนการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง ในปัจจุบันพบว่าศาลปกครองไทยได้ดำเนินมาตรการเพื่อเสริมสร้างสมรรถนะบางประการแล้ว เช่น การจัดตั้งแผนกคดีเฉพาะทางในศาลปกครองสูงสุด กรณีตัวอย่างคือการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ

¹⁰¹ ยุคลธร เตชะวนากร, “การควบคุมการใช้ดุลพินิจ” 100.

¹⁰² คณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, อ้างแล้ว (เชิงอรรถ 83), หน้า 5.

เพื่อให้ตุลาการที่มีความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมได้พิจารณาได้อย่างเหมาะสม¹⁰³ นอกจากนี้ยังมีการอบรมเพิ่มพูนความรู้แก่ตุลาการและเจ้าหน้าที่ในสาขากฎหมายใหม่ ๆ หรือเทคนิคสมัยใหม่อยู่เสมอ อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้อาจยังไม่ครอบคลุมทุกสาขาที่จำเป็น ในบางกรณีศาลปกครองอาจต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกเพื่อช่วยวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือประเมินพยานหลักฐาน เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม แพทย์ วิศวกร เป็นต้น การพัฒนาเทคโนโลยีในการนำผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้าร่วมเป็นองค์คณะพิจารณาหรือจัดให้มีที่ปรึกษาทางวิชาการประจำศาล จึงเป็นแนวทางหนึ่งที่ควรพิจารณาต่อไป นอกจากนี้ การสร้างคลังความรู้ภายในศาล เช่น ฐานข้อมูลคดีหรือคลังความเห็นทางวิชาการสำหรับตุลาการจะช่วยให้การพิจารณาคดีที่มีความซับซ้อนดำเนินไปได้มาตรฐานและมีแนวทางที่สอดคล้องกันมากขึ้น

4.6 แนวโน้มและแนวทางการพัฒนากรอบการตรวจสอบดุลพินิจในบริบท

ไทย

จากการวิเคราะห์ปัญหาของระบบกฎหมายปกครองไทยในหัวข้อ 4.5 จะเห็นได้ว่า หนึ่งในปัญหาสำคัญคือการขาดหลักการ Deference ที่ชัดเจนที่เป็นระบบ ในขณะที่ระบบกฎหมายแคนาดาได้พัฒนาหลัก Deference มาตั้งแต่คดี CUPE ปี 1979 และผ่านการปฏิรูปครั้งสำคัญในคดี Dunsmuir ปี 2008 และ Vavilov ปี 2019 ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 3

การศึกษายทเรียนจากระบบแคนาดาจึงมีความสำคัญในการหาแนวทางพัฒนาระบบไทย อย่างไรก็ตาม การนำหลักการจากแคนาดามาประยุกต์ใช้กับไทยต้องคำนึงถึงความแตกต่างของบริบท โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างระบบ Common Law และ Civil Law รวมถึงการเน้นหลัก Rule of Law และ Legality Review ในระบบไทย แนวทางหนึ่งในการปรับปรุงระบบศาลปกครองไทยคือการกำหนดเกณฑ์การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองให้ชัดเจนและมีมาตรฐานสูงขึ้น กล่าวคือควรกำหนดหลักเกณฑ์ว่าศาลจะเข้าไปเพิกถอนหรือแก้ไขการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง

¹⁰³ พรชัย มนต์ศิริเพ็ญ, “ศาลปกครองกับการคุ้มครองหลักนิติธรรม” (เอกสารวิชาการ หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาชนไทย รุ่นที่ 10, วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ, 2565)

เมื่อใด ปัจจุบันแนวคิดมาตรฐานการพิจารณาทบทวนได้รับการพัฒนาในต่างประเทศ เพื่อกำหนดระดับความเข้มงวดในการตรวจสอบที่เหมาะสมในแต่ละประเภทกรณี สำหรับระบบไทย ควรพิจารณากำหนดให้ศาลตรวจสอบว่าการใช้ดุลพินิจนั้นเป็นไปโดย ชอบด้วยเหตุผลอย่างสมควรและได้สัดส่วนหรือไม่ อันเป็นหลักการที่สะท้อนทั้ง ความสมเหตุสมผล (Reasonableness) และความได้สัดส่วน (Proportionality) ของการตัดสินใจ แนวทางนี้อาจพัฒนาได้ทั้งโดยการสั่งสมแนวคำพิพากษาที่วาง หลักเกณฑ์ดังกล่าว หรือโดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อบัญญัติหลักการนี้ไว้อย่าง ชัดแจ้ง หากมีการวางมาตรฐานการตรวจสอบเช่นนี้ เจ้าหน้าที่รัฐย่อมตระหนักว่าการใช้ ดุลพินิจของตนต้องมีเหตุผลรองรับที่เพียงพอและไม่เกินขอบเขตวัตถุประสงค์ของ กฎหมาย ส่วนศาลเองก็จะมีแนวทางที่แน่นอนในการวินิจฉัยคดี ลดความเสี่ยงของ ความไม่สม่ำเสมอในการใช้ดุลพินิจของศาล โดยสรุปการยกระดับมาตรฐานการ ตรวจสอบดังกล่าวจะช่วยให้การควบคุมฝ่ายปกครองมีความโปร่งใสและคาดการณ์ ได้มากขึ้น

4.7 บทเรียนจากระบบกฎหมายแคนาดา การประยุกต์ใช้หลัก Deference เพื่อปรับปรุงระบบศาลปกครองไทย

เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากรอบการตรวจสอบดุลพินิจของศาลปกครอง ไทยตามที่นำเสนอในหัวข้อ 4.6 การศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ ที่มีการพัฒนาหลักการดังกล่าวมาอย่างเป็นระบบจะให้บทเรียนสำคัญ โดยเฉพาะระบบ กฎหมายแคนาดาที่ได้พัฒนาหลักการให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Deference) มากกว่า 70 ปี ผ่านการปฏิรูปครั้งสำคัญหลายช่วง ตั้งแต่คดี CUPE (1979) Dunsmuir (2008) จนถึง Vavilov (2019) ประสบการณ์ของแคนาดาสามารถ เป็นกรณีศึกษาที่มีคุณค่าในการพิจารณาว่าระบบไทยควรพัฒนาหลักการดังกล่าวใน รูปแบบใด เพื่อให้เหมาะสมกับบริบททางกฎหมายและสังคมไทย

หลักการที่ศาลควรให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (Deference) ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของประเทศแคนาดาเป็นตัวอย่างแนวคิดในการกำกับการใช้ดุลพินิจที่น่าสนใจ โดยหลักการ Deference หรือแนวทางแบบเคารพนี้ หมายถึง

การที่ศาลยอมรับความเห็นหรือตีความกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเกณฑ์ที่สมเหตุสมผล และศาลจะไม่เข้าแทรกแซงเพียงเพราะศาลมีความเห็นต่างไปจากหน่วยงาน¹⁰⁴ แนวทางดังกล่าวสะท้อนว่าศาลจะใช้มาตรฐานการตรวจสอบในระดับ “เหตุผลสมควร” (Reasonableness) แทนการค้นหาคำตอบที่ “ถูกต้องแน่นอน” (Correctness) ในทุกกรณี ตราบใดที่คำวินิจฉัยหรือการตัดสินใจของหน่วยงานปกครองนั้นมีเหตุผลรองรับได้ ศาลก็จะไม่แทนที่ดุลพินิจนั้น แม้ว่าศาลเองอาจมิได้เห็นพ้องด้วยทั้งหมดก็ตาม ศาลจะเปลี่ยนไปใช้มาตรฐานการตรวจสอบแบบเคร่งครัด (Correctness) ก็ต่อเมื่อ กรณีนั้นเป็นข้อกฎหมายสำคัญที่กระทบหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายหรือหลักนิติธรรมในภาพรวม

นอกจากนี้ หลัก Deference ยังมีพื้นฐานมาจากการยอมรับว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชำนาญเฉพาะด้านและอยู่ใกล้ชิดข้อเท็จจริงมากกว่าศาล รวมทั้งเป็นการเคารพความเป็นอิสระในการบริหารงานของฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ แนวคิดนี้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมสมัยใหม่ที่มีได้มองว่าศาลจะควบคุมการใช้อำนาจรัฐได้เบ็ดเสร็จในทุกเรื่อง หากแต่หน้าที่ของศาลคือประกันว่าการใช้อำนาจของรัฐไม่เกินเลยจากขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างร้ายแรงเท่านั้น¹⁰⁵ เมื่อเปรียบเทียบกับระบบไทย จะพบว่าหลัก Deference สามารถช่วยลดปัญหาความไม่แน่นอนในการตรวจสอบดุลพินิจได้ระดับหนึ่ง หากศาลปกครองไทยวางมาตรฐานการตรวจสอบแบบเหตุผลสมควรที่ชัดเจน ก็จะทำให้ทั้งศาลและฝ่ายปกครองทราบระดับการแทรกแซงที่เหมาะสม ศาลจะไม่เพิกถอนการตัดสินใจของฝ่ายปกครองเพียงเพราะ

¹⁰⁴ Daly, “Struggle for Deference” at 1-3. Paul Daly อธิบายว่าแนวทางแบบเคารพกำหนดให้ผู้พิพากษาพึงพอใจกับคำตอบที่ “เพียงแคสมเหตุสมผล” แม้ในประเด็นข้อกฎหมาย และไม่จำเป็นต้องตรงกับคำตอบที่ผู้พิพากษาเห็นว่าถูกต้อง โดยจะเพิกถอนเมื่อการตีความของฝ่ายปกครองนั้นปราศจากเหตุผลรองรับโดยสิ้นเชิงเท่านั้น แนวคิดนี้สะท้อนการให้ความเคารพต่อดุลพินิจของฝ่ายปกครองในกรอบที่กฎหมายยอมรับได้ และแตกต่างจากการตรวจสอบแบบเคร่งครัดในอดีต”

¹⁰⁵ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, รายงานการศึกษาวินิจฉัยหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ: การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 29 (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2564), 239.

เห็นว่าอีกแนวทางหนึ่งอาจดีกว่า หากแต่จะเคารพการตัดสินใจนั้นตราบเท่าที่ไม่ปรากฏว่าไม่มีเหตุผลรองรับหรือขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง

บทเรียนจากหลัก Deference ชี้ให้เห็นว่าการมีกรอบเกณฑ์ที่ชัดเจนในการตรวจสอบดุลพินิจจะช่วยลดความไม่แน่นอนและเพิ่มความโปร่งใสในการใช้อำนาจตุลาการ สำหรับประเทศไทย การประยุกต์หลัก Deference อาจทำได้โดยการพัฒนาหลักกฎหมายผ่านคำพิพากษาของศาลปกครองเอง ควบคู่กับการพิจารณาแก้ไขกฎหมายให้บัญญัติหลักการ เช่น “การใช้ดุลพินิจต้องเป็นไปโดยชอบด้วยเหตุผลอย่างสมควร” ไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติ แน่แน่นอนว่าการปรับใช้แนวคิดต่างประเทศต้องไม่ใช่การลอกเลียนทั้งสิ้น หากแต่คือการนำจุดเด่นมาประยุกต์ให้เหมาะกับบริบทไทย ซึ่งการพิจารณาถึงหลัก Deference ก็นับเป็นประโยชน์ต่อการถกเถียงเชิงนโยบายเกี่ยวกับบทบาทที่เหมาะสมของศาลปกครองไทยในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

5. บทสรุปและข้อเสนอเชิงนโยบาย

โดยสรุป แม้ศาลปกครองไทยจะเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและควบคุมการใช้อำนาจรัฐตามหลักนิติธรรม แต่ยังคงเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างหลายประการดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ข้างต้น ได้แก่ ความไม่แน่นอนของขอบเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง การขาดแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาที่เพียงพอ ความไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์การควบคุมดุลพินิจ ข้อจำกัดด้านความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของตุลาการ และแนวทางการปรับใช้หลักการต่างประเทศ (Deference) เพื่อแก้ไขปัญหเหล่านี้ บทความนี้ได้นำเสนอมาตรการเชิงนโยบายหลายประการเพื่อปรับปรุงระบบศาลปกครองไทยให้มีประสิทธิภาพและความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. แก้ไขบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ชัดเจนยิ่งขึ้น

ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและขอบเขต

อำนาจศาลให้ชัดเจน เช่น นิยามหรือองค์ประกอบของ “การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ” และหลักเกณฑ์ที่ศาลจะเพิกถอนการตัดสินใจของฝ่ายปกครองเมื่อการตัดสินใจนั้นปราศจากความสมเหตุสมผลอย่างร้ายแรงหรือขัดต่อวัตถุประสงค์ของกฎหมาย การบัญญัติที่ชัดเจนดังกล่าวจะช่วยลดข้อถกเถียงในการตีความและเพิ่มความแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย

2. พัฒนาแนวคำพิพากษาและหลักกฎหมายอย่างเป็นระบบ

ศาลปกครองสูงสุดควรมีบทบาทเชิงรุกในการสร้างบรรทัดฐาน (Precedents) ที่ชัดเจนในประเด็นสำคัญ โดยอาจออกคำวินิจฉัยหลักหรือ “แนวคำวินิจฉัย” (Guiding Principles) สรุปหลักกฎหมายจากคดีต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในอนาคต นอกจากนี้ควรส่งเสริมการเผยแพร่คำพิพากษาและจัดทำระบบสืบค้นที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้ นักกฎหมายและประชาชนเข้าถึงคำพิพากษาได้โดยสะดวก ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐปรับการใช้ดุลพินิจให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่ศาลวางไว้ และลดปัญหาความไม่แน่นอนในการตีความกฎหมายในระยะยาว

3. เสริมสร้างความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของบุคลากรศาล

เพื่อรับมือกับคดีที่ซับซ้อน ศาลปกครองควรพัฒนาองค์ความรู้ของตุลาการ และเจ้าหน้าที่อย่างต่อเนื่อง ผ่านการอบรมเพิ่มพูนความรู้ การศึกษาดูงาน และความร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญภายนอก ควรพิจารณาขยายการจัดตั้งแผนกคดีเฉพาะทางเพิ่มเติม (เช่น แผนกคดีภาษีอากร การคลัง แผนกคดีเทคโนโลยีสารสนเทศ โทรคมนาคม สื่อสาร แผนกคดีการก่อสร้าง ผังเมือง คมนาคม เป็นต้น) ตามปริมาณคดีและความจำเป็น เพื่อให้คดีได้รับการพิจารณาโดยผู้มีความรู้เฉพาะด้าน อีกมาตรการหนึ่ง คือ แกไขกฎหมายให้ศาลสามารถแต่งตั้งผู้ชำนาญการพิเศษเข้าร่วมเป็นองค์คณะพิจารณาในคดีที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะด้าน หรือจัดให้มีที่ปรึกษาทางวิชาการประจำศาลเพื่อช่วยกลั่นกรองประเด็นเชิงเทคนิค วิธีการเหล่านี้จะช่วยยกระดับคุณภาพการวินิจฉัยคดีและสร้างความเชื่อมั่นแก่สาธารณชน

4. ประยุกต์ใช้แนวคิดต่างประเทศให้เหมาะสมกับบริบทไทย

ควรศึกษาแนวทางการควบคุมดุลพินิจในต่างประเทศอย่างลึกซึ้งและประเมินว่าส่วนใดสามารถปรับใช้ได้ในประเทศไทย ตัวอย่างเช่น หลัก Deference ของประเทศแคนาดาที่กล่าวมาข้างต้น อาจนำมาปรับใช้เป็นหลักเกณฑ์ว่าศาลจะไม่ก้าวล่วงการตัดสินใจของฝ่ายปกครองหากการตัดสินใจนั้นอยู่ในวิสัยที่สมเหตุสมผล และไม่ผิดกฎหมายร้ายแรง การนำหลักการดังกล่าวมาใช้อย่างถูกต้องจะช่วยให้ศาลปกครองใช้อำนาจอย่างยับยั้งชั่งใจ (*Judicial Restraint*) มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ทำให้ฝ่ายปกครองตระหนักว่าการตัดสินใจของตนต้องมีเหตุผลรองรับเพียงพอ ไม่เช่นนั้นก็อาจถูกศาลเพิกถอนได้

การพัฒนาหลัก Deference แบบไทยที่เหมาะสมจะช่วย 1) สร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิของประชาชนกับการเคารพความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง 2) เพิ่มความแน่นอนและคาดการณ์ได้ ในการใช้อำนาจตุลาการ และ 3) ส่งเสริมประสิทธิภาพของระบบบริหารราชการสมัยใหม่

รายการอ้างอิง

หนังสือ

- พรชัย มั่นสศิริเพ็ญ. ศาลปกครองกับการคุ้มครองหลักนิติธรรม. เอกสาร
วิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 10 วิทยาลัย
ศาลรัฐธรรมนูญ. นนทบุรี: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2565.
- ภัทรวรรณ อุซุงพงศ์อมร. หลักกฎหมายปกครองทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2559.

วารสาร

- จักรพันธ์ เพ็ชรสง่า. “หลักการความเหมาะสมในการใช้ความหรือดุลพินิจของฝ่าย
บริหารในกฎหมายปกครองไทย.” *วารสารกฎหมายมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*
42, ฉ. 2 (2555): 89–112.

วิทยานิพนธ์

- ธีรัญชา สระทองอ่อน. “ขอบเขตในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดย
ศาลปกครอง.”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2550.
- ยุคลธร เตชะวนากร. “การควบคุมการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยศาล
ปกครองไทย.”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2565.
- สุชาดา เรืองแสงทองกุล. “การกระทำทางรัฐบาลและปัญหาการตรวจสอบการ กระทำ
ทางรัฐบาล.”วิทยานิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2560.

บทความในวารสาร

สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2564). รายงานการศึกษาวิจัย
หลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบความชอบด้วย
กฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตาม
พระราชบัญญัติ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 29.
กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
เสริมศักดิ์ เกษตรสิทธิ์. (2562). ศาลปกครองกับการคุ้มครองหลักนิติธรรม. วารสารศาล
ปกครองสูงสุด, 5(2), 45-67.

คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.772/2555.
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.90/2547.

ภาษาอังกฤษ

หนังสือ

Daly, P. A theory of deference in administrative law: Basis,
application and scope. Cambridge: Cambridge University Press,
2012.
Dicey, A.V. Introduction to the study of the law of the constitution. 10th
ed. London: Macmillan, 1959.

บทความในวารสาร

Arthurs, H.W. “ Rethinking administrative law: A slightly Dicey business” . Osgoode Hall Law Journal 17no.1 (1979): 1-45.

Daly, P. “ The struggle for deference in Canada: A never-ending story.” 2015 CanLIIDocs 327. Montreal: University of Montreal Faculty of Law, 2015.

Daly, P. “Struggling towards coherence in Canadian administrative law? Recent cases on standard of review and reasonableness.” McGill Law Journal / Revue de droit de McGill 62, no.2 (2016): 527-566.

Dotan, Y. “Deference and disagreement in administrative law.” Administrative Law Review 71, no.4 (2019): 761-814.

Gargarella, R. “Constitutionalism and the Rule of Law.” In The Cambridge Companion to the Rule of Law, edited by Jens Meierhenrich and Martin Loughlin, 425–42. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

Hogg, P.W. “The Supreme Court of Canada and administrative law, 1949-1971.” Osgoode Hall Law Journal 11, no.2 (1973): 187-223.

Hogg, P.W. “Judicial review in Canada: How much do we need it?” Administrative Law Review 26 no. 3 (1974): 337-394.

Janisch, H.N. “More general theory of judicial review in administrative law.” Saskatchewan Law Review 53(1989): 327-360.

Langille, B. “Judicial review, judicial revisionism and judicial responsibility.” Revue générale de droit 17 no. 1-2 (1986): 169-216.

- Langille, B., & Oliphant, B. "From Rand to Rothstein: Labour law, fundamental values and the judicial role." *Supreme Court Law Review* 74, no. 2 (2016): 2252-276.
- MacLauchlan, H.W. "Judicial review of administrative interpretations of law: How much formalism can we reasonably bear?" *University of Toronto Law Journal* 36 (1986): 343-389.
- Martenet, Vincent. "Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes from a Comparative Perspective." *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 54, no. 1 (2021): 101-61.
- Mullan, David. "Dunsmuir v New Brunswick, Standard of Review and Procedural Fairness for Public Servants: Let's Try Again!" *Canadian Journal of Administrative Law & Practice* 21 (2008): 117-42.
- Weiler, Paul C. "The Slippery Slope of Judicial Intervention: The Supreme Court and Canadian Labour Relations 1950-1970." *Osgoode Hall Law Journal* 9 (1971): 1-105.
- Willis, John. "Administrative Law and the British North America Act." *Harvard Law Review* 53, no. 2 (1939): 251-85.

สารสนเทศบน Internet

- Craig, Paul. "The Rule of Law." *Constitution - Sixth Report*. July 11, 2007. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200607/ldselect/ldconst/151/15115.htm>.
- Daly, Paul. "Against ATCO: ATCO Gas Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board) (2006 SCC 4)." *Administrative Law Matters* (blog). June 12, 2023. <https://www.administrativelawmatters.com>.

Daly, Paul. “Selecting the Standard of Review after Vavilov.”

Administrative Law Matters (blog). December 16, 2025. <https://www.administrativelawmatters.com>.

Daly, Paul. “The Meaning of Reasonableness Review after Vavilov.”

Administrative Law Matters (blog). June 23, 2025. <https://www.administrativelawmatters.com>.

Daly, Paul. “Vavilov: Alive at Five.” Administrative Law Matters (blog).

December 16, 2024. <https://www.administrativelawmatters.com>.

Jones, Bradley. “Supreme Court of Canada Reforms Judicial Review.”

Bennett Jones LLP. January 2, 2020. <https://www.bennettjones.com>.

Terry, John A., J. Silver, and Y. Bienenstock. “Reasonableness Revisited:

Mason Re-affirms Law of Judicial Review.” Torys LLP. October 1, 2023. <https://www.torys.com/our-latest-thinking/publications/2023/10/reasonableness-revisited>.

คำพิพากษาศาลแคนาดา

Alberta Union of Provincial Employees v. Board of Governors of Olds College, (1982) 1 S.C.R. 923.

ATCO Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board), (2006) 1 S.C.R. 140, 2006 SCC 4.

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, (2019) 4 S.C.R. 653, 2019 SCC 65.

Canadian Union of Public Employees v. New Brunswick Liquor Corporation, (1979) 2 S.C.R. 227.

Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), (2002) 1 S.C.R. 84, 2002 SCC 3.

Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd, 2013 SCC 34.

Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc., (2007) 1 S.C.R. 650, 2007 SCC 15.

Douglas Aircraft Co. of Canada v. McConnell, (1980) 1 S.C.R. 245.

Dunsmuir v. New Brunswick, (2008) 1 S.C.R. 190, 2008 SCC 9.

Edmonton (City) v. Edmonton East (Capilano Shopping Centres) Ltd., (2016) 2 S.C.R. 293, 2016 SCC 47.

Lévis (City) v. Fraternité des policiers de Lévis Inc., (2007) 1 S.C.R. 591, 2007 SCC 14.

Mason v. Canada (Citizenship and Immigration), (2023) 1 S.C.R. 373, 2023 SCC 21.

Metropolitan Life Insurance v. International Union of Operating Engineers, (1970) S.C.R. 425.

National Corn Growers Association v. Canada (Import Tribunal), (1990) 2 S.C.R. 1324.

Service Employees International Union, Local No. 333 v. Nipawin District Staff Nurses Association, (1975) 1 S.C.R. 382.

Volvo Canada Ltd. v. UAW, Local 720, (1980) 1 S.C.R. 178.