

มาตรฐานการตรวจสอบความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานรัฐ
ในกฎหมายปกครองไทยภายหลังคดี Loper Bright
Standards of Judicial Review for Administrative Legal
Interpretations in Thai Administrative Law after Loper Bright

ภัทรกร การะพิมพ์¹

บทคัดย่อ

คำพิพากษาคดี *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) ได้สร้าง
หมุดหมายใหม่ในประวัติศาสตร์กฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกาด้วยการยุติบทบาท
ของหลัก Chevron Deference หรือที่เรียกว่าการที่ศาลต้องยอมรับการตีความ
ของฝ่ายปกครอง หากสมเหตุสมผลที่เคยเป็นแกนกลางของการแบ่งแยกอำนาจ
ตีความกฎหมายมานานกว่าสี่ทศวรรษ โดยศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้ตีความมาตรา 706
แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Administrative Procedure Act: APA)
กำหนดให้ศาลต้องใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระ (Independent Judgment) ในการวินิจฉัย
คำถามทางกฎหมายทั้งหมด และปฏิเสธแนวคิดที่ว่าความคลุมเครือของบทบัญญัติ
คือการมอบหมายอำนาจตีความโดยนัยให้แก่ฝ่ายบริหารภายใต้ฉันทศน์ใหม่นี้ ศาลได้ฟื้นฟู
หลักการในคดี *Skidmore v. Swift & Co.* (1944) เพื่อเปิดช่องให้ศาลสามารถให้ความเห็น
หรือนำหนักต่อการตีความของหน่วยงานทางปกครองตามพลังโน้มน้าวของเหตุผล

¹ Bhadrakorn Garapim

ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย สำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การ
มหาชน) กระทรวงการคลัง

Neighbouring Countries Economic Development Cooperation Agency (Public Organization)

Ministry of Finance.

E-mail: bhadrakorn@neda.or.th

แต่กลับทิ้งปัญหาสำคัญไว้ว่าขอบเขตที่ขอบด้วยกฎหมายของน้ำหนัkdังกล่าวคืออะไร ภายใต้มาตรา 706

บทความนี้มุ่งวิเคราะห์พลวัตและการปรับใช้หลักกฎหมายในการรับฟังความเห็นของฝ่ายปกครองจากแนวคำพิพากษาในคดี Skidmore (Skidmore Deference) ในทางกฎหมายยุคหลังการยกเลิกหลักการยอมจำนนต่อการตีความของหน่วยงานปกครองในคดี Chevron (Chevron Deference) การศึกษานี้เสนอแนวคิดเพื่อแบ่งคู่เปรียบเทียบระหว่างการให้น้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน (Evidentiary Weight) (Educational Skidmore) และการให้น้ำหนักเชิงสถาบัน (Deferential Skidmore) โดยอาศัยการวิเคราะห์เชิงหลักกฎหมาย และการวิเคราะห์เชิงแนวคิดเพื่อโต้แย้งว่า มีเพียงแบบวิธีการให้น้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน (Evidentiary Weight) เท่านั้นที่สอดคล้องกับเกณฑ์ดุลพินิจอันเป็นอิสระของศาลภายใต้มาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองแห่งสหรัฐอเมริกา (Administrative Procedure Act: APA) ในขณะที่ การให้น้ำหนักเชิงสถาบัน (Deferential Skidmore) เสี่ยงที่จะลดทอนบทบาทในการทบทวนตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และแปรสภาพไปเป็นเพียง (Chevron-lite) ที่เปิดช่องให้ศาลยอมตามความเห็นของหน่วยงานรัฐเพียงเพราะความน่าเชื่อถือเชิงองค์กร

นอกจากนี้ บทความยังได้พัฒนาเกณฑ์ทดสอบตามนิติวิธี Loper Bright และ มาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Administrative Procedure Act: APA) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนการวินิจฉัย 4 ขั้นตอน เพื่อเป็นมาตรฐานทางนิติวิธีให้แก่ฝ่ายตุลาการในการประเมินน้ำหนักความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานปกครองอย่างมีระบบและมีทิศทางที่ชัดเจน ควบคู่ไปกับการเปรียบเทียบในระบบกฎหมายของแคนาดาและสหราชอาณาจักรเพื่อสกัดบทเรียนเชิงทฤษฎี ข้อเสนอแนะหลักของบทความนี้คือการสถาปนาระบบการรับฟังอย่างเคารพแต่ไม่สละบทบาทของศาลเพื่อเป็นเครื่องมือจัดวางพื้นที่ทางกฎหมายในการจัดการดุลพินิจทางเทคนิคในกฎหมายปกครองไทยอย่างโปร่งใส คาดการณ์ได้ และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: Skidmore Deference, Loper Bright, กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง
มาตรา 706, ดุลพินิจอันเป็นอิสระของศาล

Abstract

The landmark ruling in *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) significantly reshaped American administrative law by overruling the Chevron doctrine. The U.S. Supreme Court held that Section 706 of the Administrative Procedure Act (APA) mandates courts to exercise “independent judgment” on all relevant questions of law, thereby rejecting the presumption that statutory ambiguity equates to an implicit delegation of interpretive authority to administrative agencies. In this post-Chevron landscape, the Court revitalized the framework from *Skidmore v. Swift & Co.* (1944), allowing courts to accord “respect” or “weight” to agency opinions based on their persuasive power. However, the exact “lawful scope” of such weight under Section 706 remains an underexplored doctrinal challenge.

This article analyzes and proposes a framework for applying *Skidmore* by distinguishing between “Educational *Skidmore*” (evidentiary weight based on reason) and “Deferential *Skidmore*” (institutional weight based on status). Through doctrinal and conceptual analysis, it argues that only the educational model is compatible with the APA’s requirement of independent judicial judgment, while Deferential *Skidmore* risks functioning as “Chevron-lite” by eroding judicial independence. The article further develops a four-step “*Loper Bright*/APA Test” as a structured guideline for evaluating agency expertise, and examines comparative models from Canada (Vavilov’s reasonableness review) and the United Kingdom (Wednesbury-proportionality) to derive lessons for the Thai administrative law context. The central thesis proposes a “Respectful Listening but Non-Abdication” model for Thailand, ensuring that technical administrative discretion is subject to principled, transparent judicial review.

Keywords: Skidmore Deference, Loper Bright, APA Section 706, Judicial Independent Judgment.

1. บทนำ

ปัญหาเรื่องศาลควรถือให้น้ำหนักแก่ความเห็นทางกฎหมายของฝ่ายปกครองเพียงใด เป็นหนึ่งในคำถามพื้นฐานของกฎหมายปกครองสมัยใหม่ เพราะเกี่ยวข้องกับตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินกับอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความหมายของกฎหมาย หากศาลรับฟังความเห็นของหน่วยงานรัฐมากเกินไป ความเสี่ยงคือการปล่อยให้ฝ่ายปกครองกลายเป็นผู้กำหนดความหมายของกฎหมายในทางปฏิบัติ แต่หากศาลปฏิเสธความเห็นของฝ่ายปกครองเสียทั้งหมด ศาลก็อาจละเลย ประสิทธิภาพ ความเชี่ยวชาญ และข้อมูลเชิงสถาบันที่หน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมาย มีอยู่จริง² ปัญหานี้จึงมิใช่เพียงประเด็นเทคนิคว่าศาลจะเชื่อหน่วยงานเพียงใด หากเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างว่าศาลจะรักษาหน้าที่ในการตีความกฎหมายของตนไว้อย่างไร ขณะเดียวกันก็ยังเปิดพื้นที่ให้ความรู้และเหตุผลของฝ่ายปกครองเข้ามามีบทบาทในกระบวนการพิจารณาได้อย่างเหมาะสม³

ในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา คำถามดังกล่าวถูกทำให้เป็นหลักกฎหมายที่มีอิทธิพลอย่างมากผ่านแนวคำพิพากษาสองสายสำคัญ ได้แก่ *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.* และ *Skidmore v. Swift & Co.* โดยทั้งสองแนวคิดเสนอคำตอบที่แตกต่างกันต่อคำถามเดียวกันว่าเมื่อบทบัญญัติกฎหมายมีความคลุมเครือหรือเปิดช่องให้ตีความได้มากกว่าหนึ่งทาง ศาลควรปฏิบัติต่อความเห็นของฝ่ายปกครองอย่างไร⁴ การทำความเข้าใจพัฒนาการจาก *Skidmore* ไปสู่ *Chevron* และจาก *Chevron* กลับมายัง *Skidmore* อีกครั้งภายหลังคดี *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* จึงเป็นฐานสำคัญในการสร้างกรอบวิเคราะห์สำหรับบทความนี้⁵

² Bernard W. Bell, “Loper Bright: Resurrecting Skidmore in a New Era,” *Seton Hall Law Review* 55 (2025): 1577–79; Kristin E. Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” *Duke Law Journal Online* 74 (2025): 116–18.

³ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 392–95 (2024).

⁴ Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” 112–16; Kristin E. Hickman and Matthew D. Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” *Columbia Law Review* 107 (2007): 1243–48.

⁵ *Loper Bright*, 603 U.S. at 388–95; Bell, “Loper Bright,” 1578–79.

หลัก Chevron Deference ซึ่งศาลสูงของสหรัฐได้วางไว้ในปี 1984 มีจุดตั้งต้นจากความคิดที่ว่า หากกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่บังคับใช้นั้นคลุมเครือและสภาองเกรสมิได้ให้คำตอบไว้อย่างชัดเจน ศาลควรยอมรับคำตีความของหน่วยงานที่รับหน้าที่ตีความนั้นยังอยู่ในขอบเขตของความสมเหตุสมผลโดยไม่จำเป็นต้องเป็นคำตอบที่ศาลเห็นว่าดีที่สุดหรือถูกต้องที่สุดก็ได้⁶ โครงสร้างของคดี *Chevron* จึงแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองชั้น คือ ชั้นแรก ศาลต้องถามก่อนว่ากฎหมายให้คำตอบที่ชัดเจนแล้วหรือไม่อย่างไรหากชัดเจนแล้วศาลและหน่วยงานของรัฐต่างต้องผูกพันตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่หากไม่ชัดเจนชั้นที่สองคือศาลจะพิจารณาเพียงว่าคำตีความของหน่วยงานเป็นคำตีความที่อนุญาตให้รับได้หรือสมเหตุสมผลหรือไม่อย่างไร⁷ แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานที่สำคัญว่าในบางบริบทความกำกวมของกฎหมายสะท้อนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติปล่อยให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเชิงนโยบายและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการเลือกคำตอบที่เหมาะสมที่สุดในสายตาของฝ่ายปกครอง⁸

อย่างไรก็ดี ก่อน *Chevron* กฎหมายปกครองอเมริกันมิได้ถือว่าศาลต้องยอมตามหน่วยงานในลักษณะดังกล่าวเสียก่อน ในคดี *Skidmore v. Swift & Co.* ปี 1944 ศาลสูงของสหรัฐวางหลักว่า ความเห็นของหน่วยงานไม่มีผลผูกพันศาลโดยอำนาจของตัวเอง แต่เป็นเพียงประสบการณ์และดุลพินิจที่ผ่านการไตร่ตรอง ซึ่งศาลอาจอาศัยใช้เป็นแนวทางก็ได้ น้ำหนักของความเห็นนั้นขึ้นอยู่กับคุณภาพของเหตุผล เช่น ความรอบคอบของการพิจารณา ความสมเหตุสมผลของเหตุผล ความสม่ำเสมอของจุดยืน และปัจจัยอื่นใดที่ทำให้ความเห็นนั้นมีเหตุผลที่เพียงพอแม้จะไม่มีอำนาจควบคุมศาล⁹ กล่าวอีกนัยหนึ่งหลักจากคดีของ *Skidmore* มิได้ตั้งอยู่บนฐานของการยอมตามเชิงสถาบัน

⁶ *Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.*, 467 U.S. 837, 842–43 (1984); Bell, “Loper Bright,” 1577–78.

⁷ *Chevron*, 467 U.S. at 842–43.

⁸ Hickman and Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1247–49.

⁹ *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134, 140 (1944); *Loper Bright*, 603 U.S. at 388.

หากตั้งอยู่บนฐานของความน่าเชื่อถือเชิงเหตุผลของคำอธิบายที่ฝ่ายปกครองได้นำเสนอต่อศาล¹⁰

ในทางวิชาการ จึงมีการอธิบายความแตกต่างระหว่างหลักการ Chevron กับ Skidmore ว่า หลักแรกให้น้ำหนักแก่หน่วยงานของรัฐเพราะเข้าใจว่ากฎหมายได้มอบพื้นที่การตัดสินใจไว้ให้ฝ่ายปกครอง ส่วนหลักหลังให้น้ำหนักแก่หน่วยงานเท่าที่เหตุผลของหน่วยงานนั้นมีพลังโน้มน้าวต่อศาลเท่านั้น¹¹ แม้ว่าหลัก Skidmore จะถูกอธิบายว่าเป็นเพียงการรับฟังเชิงโน้มน้าว แต่ในคำพิพากษาจริง ศาลจำนวนมากกลับใช้หลัก Skidmore ในลักษณะเป็นการพิจารณาให้น้ำหนักมากน้อยต่างกันตามบริบท เช่น ความสม่าเสมอของคำอธิบาย ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานฝ่ายปกครองและความร่วมสมัยของการตีความกับการตรากฎหมาย¹² ซึ่งประเด็นที่กล่าวนี้มีความสำคัญต่อบทความนี้อย่างยิ่ง เพราะทำให้เห็นว่าแม้ภายใต้ชื่อเรียกเดียวกันการรับฟังหน่วยงานทางปกครองก็อาจมีได้ทั้งแบบที่เป็นเพียงการรับข้อมูลเพื่อช่วยการตัดสินใจของศาลและแบบที่โน้มน้าวไปยังสู่การยอมรับตามหน่วยงานทางปกครองโดยปริยายได้ด้วยเช่นกัน

คำพิพากษา *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* ในปี 2024 เป็น จุดเปลี่ยนที่สำคัญที่ทำให้ข้อถกเถียงข้างต้นกลับมาเป็นที่สนใจในวงการกฎหมายศาลสูงสหรัฐ โดยเสียงข้างมากวินิจฉัยยกเลิกหลัก Chevron โดยให้เหตุผลว่า มาตรา 706 แห่ง Administrative Procedure Act ของสหรัฐอเมริกา กำหนดให้ “ศาลเป็นผู้ตัดสินปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดและตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” ด้วยดุลพินิจของตนเอง ดังนั้น ศาลจึงไม่อาจละทิ้งหน้าที่ดังกล่าวไปยอมตามคำตีความของหน่วยงานทางปกครองเพียงเพราะกฎหมายคลุมเครือ¹³ ศาลย้ำว่าหน้าที่ของฝ่ายตุลาการคือการใช้ดุลพินิจอย่างอิสระในการกำหนดความหมายของกฎหมาย

¹⁰ Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” 116–19.

¹¹ Hickman and Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1248–50; Bell, “Loper Bright,” 1578–79.

¹² Hickman and Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1251–59, 1271; Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” 118–22.

¹³ Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” 118–20, 125–27.

และถือว่าการให้หน่วยงานมีอำนาจชี้ขาดความหมายของกฎหมายในกรณีที่มีความกำกวม เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับทั้งประวัติศาสตร์ของการพิจารณาคดีและโครงสร้างของกฎหมาย Administrative Procedure Act ของสหรัฐอเมริกา

อย่างไรก็ตามหลักการจากคดี *Loper Bright* มิได้หมายความว่าความเห็นของฝ่ายปกครองจะหมดความสำคัญไปโดยสิ้นเชิง ตรงกันข้ามศาลกลับอ้างถึงหลักจากคดี *Skidmore* โดยชัดแจ้ง และยอมรับว่าศาลยังอาจขอความช่วยเหลือจากความเชี่ยวชาญและดุลพินิจที่ผ่านการไตร่ตรองของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายได้ เพียงแต่การรับฟังดังกล่าวต้องอยู่บนฐานของความโน้มน้ำหนักเหตุผล มิใช่การยอมตามเพราะสถานะของหน่วยงานที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย¹⁴ นักวิชาการจำนวนมากจึงมองว่าหลังคดี *Loper Bright* กฎหมายปกครองสหรัฐมิได้เข้าสู่ภาวะไร้การรับฟังหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายแต่กำลังเคลื่อนจากยุคของหลักการ *Chevron* ไปสู่ยุคใหม่ของหลักการ *Skidmore* ซึ่งคำถามสำคัญจึงมิใช่อยู่ที่ว่าศาลจะให้ความเคารพต่อการตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ให้ความเคารพต่อการตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองเท่านั้น หากแต่เป็นว่าศาลจะกำหนดเกณฑ์การฟังและการให้น้ำหนักแก่เหตุผลของหน่วยงานทางปกครองอย่างไร

จากพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าว บทความนี้เห็นว่า สิ่งที่ควรนำมาศึกษาไม่ใช่เพียงการล้มลงของหลักการ *Chevron* ในฐานะเทคนิคการควบคุมการตีความกฎหมายของหน่วยงาน แต่คือการเปลี่ยนผ่านเชิงการให้น้ำหนักแก่ฝ่ายปกครองเพราะสถานะหรือบทบาทเชิงสถาบันของหน่วยงาน ไปสู่การให้น้ำหนักเท่าที่เหตุผลของหน่วยงานนั้นมีพลังอธิบายและโน้มน้าวอย่างแท้จริง ในแง่นี้เองหลักการจากคดีของ *Skidmore* หลังคดี *Loper Bright* จึงมิใช่เพียงที่ค้างมาจากยุคก่อนหลักการในคดี *Chevron* หากเป็นพื้นที่สำคัญสำหรับการออกแบบดุลยภาพใหม่ระหว่างหน้าที่ของศาลกับความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครอง บทความนี้จึงได้ใช้พัฒนาการในกฎหมายสหรัฐเป็นกรอบอ้างอิงเชิงแนวคิดเพื่อย้อนกลับมาตั้งคำถามกับกฎหมายปกครองไทยว่าเมื่อศาลไทยเผชิญความเห็นทางกฎหมายของหน่วยงานรัฐไม่ว่าจะอยู่ในรูปคำวินิจฉัยทางปกครอง ระเบียบ คำสั่ง หนังสือเวียน ความเห็น

¹⁴ *Loper Bright*, 603 U.S. at 392–400.

ของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคำอธิบายขององค์กรผู้บังคับใช้กฎหมาย ศาลควรให้น้ำหนักแก่ความเห็นเหล่านั้นเพียงใด และด้วยเหตุผลประเภทใด คำถามสำคัญมิใช่ว่าควรเชื่อหน่วยงาน หรือไม่เชื่อหน่วยงาน แต่คือควรแยกให้ออกระหว่างกรณีที่หน่วยงานทางปกครองเพียงเสนอเหตุผลที่ช่วยให้ศาลเข้าใจปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่มีการรับฟังเช่นนั้น แปรสภาพเป็นการยอมตามหน่วยงานโดยปริยายเหตุเพราะเพียงว่าหน่วยงานทางปกครองนั้นเป็นผู้เชี่ยวชาญ

ด้วยเหตุนี้ กรอบการวิเคราะห์ของบทความนี้จึงตั้งอยู่บนการจำแนกความแตกต่างระหว่างการรับฟังความเห็นของฝ่ายปกครองในแบบ Educational Skidmore กับ Deferential Skidmore

แบบแรกคือ Educational Skidmore หมายถึงการที่ศาลรับฟังเหตุผล ข้อมูล ประสพการณ์ และความเชี่ยวชาญของหน่วยงานในฐานะสิ่งที่ช่วยให้ศาลทำหน้าที่ตีความกฎหมายของตนได้ดีขึ้น ขณะที่แบบหลังคือ Deferential Skidmore หมายถึงการที่ศาลให้น้ำหนักแก่หน่วยงานในระดับที่ใกล้เคียงกับการยอมตามเชิงสถาบัน แม้จะไม่ได้เรียกเช่นนั้นโดยตรง กล่าวอีกนัยหนึ่งความแตกต่างระหว่างทั้งสองแบบอยู่ที่ฐานของน้ำหนักมิใช่ระดับของน้ำหนัก Educational Skidmore ให้น้ำหนักแก่ความเห็นของหน่วยงานในฐานะที่เป็นข้อมูล ประสพการณ์ และเหตุผลที่ช่วยให้ศาลทำหน้าที่ตีความกฎหมายได้ดีขึ้น กล่าวคือ ศาลรับฟังเพราะเหตุผลมีคุณภาพ ส่วน Deferential Skidmore ให้น้ำหนักเพราะสถานะเชิงสถาบันของหน่วยงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ ศาลยอมตามเพราะว่าใครเป็นคนพูด ไม่ใช่เพราะว่าพูดอะไร ดังนั้นทั้งสองแบบจึงแตกต่างกัน ในเชิงโครงสร้าง แบบแรกรักษาดุลพินิจอิสระของศาลไว้ครบถ้วน แบบหลังกีดเซาะดุลพินิจนั้นโดยปริยาย การแยกแบบสองลักษณะนี้ออกจากกันเป็นหัวใจของบทความ เพราะช่วยทำให้เห็นว่าการรับฟังอย่างเคารพกับการที่ศาลยอมรับผูกพันต่อฝ่ายปกครองมิใช่สิ่งเดียวกัน และกฎหมายปกครองไทยควรยอมรับอย่างแรกโดยระวังไม่ให้ไหลไปสู่อย่างหลัง

2. กรอบแนวคิด

การศึกษาที่ตั้งอยู่บนรากฐานทางความคิดที่มองว่าหลักกฎหมายไม่ใช่เพียงผลผลิตของคำวินิจฉัยที่ กระจัดกระจายแต่เป็นส่วนหนึ่งของภาพระบบของหลักการทั่วไป

ในกฎหมายปกครอง อันประกอบด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ความมีเหตุผลและความเป็นธรรมในกระบวนการ

ในเชิงวิธีวิจัยบทความนี้ใช้การวิจัยเอกสารและการวิเคราะห์เชิงหลักกฎหมาย ประกอบกับการศึกษาเปรียบเทียบ โดยเริ่มจากการอธิบายฐานคิดของ Chevron Deference หลัก Skidmore และคำพิพากษาคดี *Loper Bright* เพื่อแสดงพัฒนาการของแนวคิดเรื่องน้ำหนักของความเห็นทางกฎหมายของฝ่ายปกครอง และได้พัฒนาเป็นเครื่องมือวิเคราะห์เพื่อเสนอกรอบสำหรับกฎหมายปกครองไทยที่เปิดรับเหตุผลและความเชี่ยวชาญของหน่วยงานรัฐได้อย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสอดคล้องกับบทบาทของศาลในการพิทักษ์หลักนิติรัฐ

บทความนี้มีได้มุ่งรับเอาหลักกฎหมายอเมริกันมาใช้โดยตรง แต่ได้ใช้ประสบการณ์จากหลักการในคดี Chevron Skidmore และ Loper Bright เพื่อทำให้ปัญหาของไทยชัดเจนว่าศาลควรรับฟังฝ่ายปกครองเพราะอะไร และถึงระดับใดจึงจะยังคงรักษาหน้าที่ของศาลในการวินิจฉัยข้อกฎหมายไว้ได้ ประกอบกับคำตอบที่บทความมุ่งเสนอ คือกฎหมายปกครองไทยควรพัฒนาไปสู่มาตรฐานของการรับฟังอย่างเคารพมิใช่เพียงเพราะฝ่ายปกครองมีสถานะที่สมควรได้รับการยอมรับในเชิงสถาบัน

3. พลวัตของหลักแนวคิด Skidmore จากจุดกำเนิดสู่ยุคหลังคดี Loper Bright

3.1 หลัก Skidmore ดั้งเดิมและพัฒนาการแนวคิดมาตรฐานการตีความกฎหมายโดยศาลในรูปแบบใหม่ที่มาแทนหลัก Chevron

คำพิพากษาคดี *Skidmore v. Swift & Co.* (1944) วางหลักว่า การตีความของหน่วยงานทางปกครองได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วน สม่าเสมอ และด้วยความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนั้น อาจมีพลังโน้มน้าวที่ศาลฟังคำนึงถึงได้¹⁵ อย่างไรก็ตาม ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกายืนยันชัดเจนว่าศาลจะยอมรับการตีความของหน่วยงานทางปกครองก็ต่อเมื่อคำอธิบายนั้นมีน้ำหนักสูงในฐานของผู้เชี่ยวชาญ มิใช่หากกฎหมายเขียนไว้คลุมเครือและการตีความของหน่วยงานรัฐพอรับฟังได้ศาลต้องยอมรับนั้น

¹⁵ *Skidmore v. Swift & Co.*, 323 U.S. 134, 140 (1944).

แม้ศาลจะมีความเห็นส่วนตัวเป็นอย่างอื่นก็ตาม กล่าวคือ หน่วยงานมิได้มีสิทธิผูกพันศาลในการตีความกฎหมาย

ศาสตราจารย์ Kristin E. Hickman และนาย Matthew Dean Krueger ได้อธิบายว่า ก่อนคดี *Loper Bright* ศาลอุทธรณ์สหรัฐอเมริกาได้พัฒนาแนวคิด *Skidmore* ไปสู่รูปแบบที่เรียกว่า ระดับการยอมรับของศาลต่อฝ่ายปกครองนั้นแปรผันไปตามคุณภาพของเหตุผลที่หน่วยงานรัฐนำมาเสนอ (*sliding-scale model*)¹⁶ ภายใต้มาตรฐานนี้ ศาลจะตรวจสอบการกำหนดน้ำหนักของความเห็นนั้น ได้แก่ ความละเอียดถี่ถ้วน ความสม่ำเสมอ ความเชี่ยวชาญ และความสมเหตุสมผลของตรรกะ¹⁷ ข้อมูลเชิงประจักษ์ พบว่าอัตราการชนะคดีของหน่วยงานปกครองภายใต้หลักการ *Skidmore* อยู่ที่ร้อยละ 60 ขึ้นไป¹⁸ ซึ่งสะท้อนว่าหลักการ *Skidmore* ในทางปฏิบัติทำหน้าที่เป็นกลไกที่ใกล้เคียงกับการให้ความเคารพโดยพฤตินัย สภาการณนี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างทฤษฎีและปฏิบัติ แม้ศาลจะประกาศว่าตนกำลังใช้ดุลพินิจตรวจสอบอย่างเป็นอิสระ แต่ในเนื้อกลับเอนเอียงและยอมตามจุดยืนของหน่วยงานรัฐอย่างมาก จนแทบไม่ต่างไปจากระดับความเข้มข้นของการให้ความเคารพภายใต้หลักแนวคิดที่เกิดจากคดี *Chevron*

อย่างไรก็ดี จุดอ่อนของมาตรฐานการตีความกฎหมายโดยศาลในรูปแบบใหม่คือความไม่ชัดเจนของเส้นแบ่งระหว่างการรับฟังเหตุผลเชิงโน้มน้าวใจกับการให้น้ำหนักเชิงสถาบัน¹⁹ ภาวะที่ศาลมีอำนาจในการปรับระดับการพิงพาความเห็นจากหน่วยงาน

¹⁶ Kristin E. Hickman and Matthew D. Krueger, “In Search of the Modern *Skidmore* Standard,” *Columbia Law Review* 107, no. 6 (2007): 1237–42 (describing the sliding-scale model of *Skidmore* deference as applied by circuit courts).

¹⁷ Hickman and Krueger, “In Search of the Modern *Skidmore* Standard,” 1235–40 (identifying thoroughness, consistency, expertise, and logical coherence as the four *Skidmore* factors used by reviewing courts).

¹⁸ Hickman & Krueger, “In Search of the Modern *Skidmore* Standard,” 1271–90.

¹⁹ Hickman & Krueger, “In Search of the Modern *Skidmore* Standard,” 1279; Kent Barnett and Christopher J. Walker, “*Chevron* in the Circuit Courts,” *Michigan Law Review* 116, no. 1 (2017): 1, 30.

ทางปกครองโดยไม่มีหลักเกณฑ์ที่สามารถตรวจสอบหรือคาดการณ์ได้ และนี่คือสิ่งที่ McGinnis เรียกว่าการค่อยๆ กลายเป็นแนวทางที่ศาลให้น้ำหนักพิเศษแก่หน่วยงานทางปกครองเพียงเพราะสถานะความเป็นผู้เชี่ยวชาญของหน่วยงานนั้น โดยที่ศาลยังไม่ได้พิจารณาความสมเหตุสมผลของเนื้อหาอย่างเต็มที่ (Deferential Skidmore) ซึ่งต้องระมัดระวังเป็นพิเศษในยุคหลังคดี Chevron²⁰

3.2 แนวคิดคดี Loper Bright และการฟื้นฟูเจตนารมณ์ของมาตรา 706

คำวินิจฉัยในคดี *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* คือคำพิพากษาประวัติศาสตร์ของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2024 ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนโฉมหน้ากฎหมายปกครองครั้งใหญ่ที่สุดในรอบ 40 ปี โดยการสั่งยกเลิกหลักการ Chevron Deference ซึ่งถือเป็นการประกาศอิสรภาพของฝ่ายตุลาการจากการถูกผูกมัดด้วยการตีความของหน่วยงานทางปกครอง²¹ John Roberts ประธานศาลสูงสุดสหรัฐคนปัจจุบัน ได้รื้อฟื้นหลักการดั้งเดิมของมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ที่ว่า ศาลจะต้องตัดสินคำถามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดโดยชี้ว่าคำว่าตัดสินในที่นี้หมายถึงการใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระเพื่อค้นหาการอ่านที่ดีที่สุดของกฎหมาย²²

ศาสตราจารย์ Bernard W. Bell ได้วิเคราะห์ว่าคำวินิจฉัยประวัติศาสตร์ในคดี *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) ไม่เพียงแต่เป็นการยกเลิกหลักการที่ศาลรับฟังและยอมตามฝ่ายปกครอง (Chevron Deference) เท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างบรรทัดฐานใหม่ในการแบ่งเขตอำนาจพิจารณา (Jurisdictional

²⁰ Peter L. Strauss, “‘Deference’ Is Too Confusing—Let’s Call Them ‘Chevron Space’ and ‘Skidmore Weight,’” *Columbia Law Review* 112, no. 6 (2012): 1143, 1165–70.

²¹ Bernard W. Bell, “Loper Bright: Resurrecting Skidmore in a New Era,” *Seton Hall Law Review* 55, no. 4 (2025): 1577; John O. McGinnis and Phil Pillari, “Against Deferential Skidmore,” *Northwestern University Law Review* (2026, forthcoming), 8–12.

²² *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 394 (2024) (Roberts, C.J.).

Categorization) ออกเป็นสองมิติที่แยกขาดจากกันอย่างชัดเจนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Act: APA)²³

มิติแรก ปัญหาคำตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (Statutory Interpretation)

ในมิตินี้ศาสตราจารย์ Bell ได้ชี้ให้เห็นว่าศาลต้องกลับคืนสู่บทบาทหลักตามมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง และหลักการในคดี *Marbury v. Madison* ที่ว่า “เป็นหน้าที่โดยแท้ของสถาบันตุลาการในการวินิจฉัยว่ากฎหมายคืออะไร” ศาลจึงต้องใช้ดุลพินิจอิสระ (Independent Judgment) เพื่อค้นหาความหมายที่ถูกต้องที่สุดของกฎหมาย โดยไม่อาจโอนอ่อนตามการตีความของฝ่ายปกครองเพียงเพราะกฎหมายมีความคลุมเครือ อย่างไรก็ตาม แนวคิดจากคดีของ *Skidmore* ได้ถูกดึงกลับมาใช้เป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อให้ศาลรับฟังคำอธิบายของหน่วยงานรัฐในฐานะข้อมูลประกอบการพิจารณาที่มีน้ำหนัก (Persuasive Weight) โดยศาลจะให้ความเคารพต่อข้อมูลนั้นตามระดับความเชี่ยวชาญ ความสม่ำเสมอ และความสมเหตุสมผลของฝ่ายปกครองเพื่อให้การวินิจฉัยข้อกฎหมายของศาลตั้งอยู่บนพื้นฐานของบริบทเชิงเทคนิคที่ถูกต้อง²⁴

มิติที่สอง ปัญหาการใช้ดุลพินิจเชิงนโยบาย (Policy Discretion and Fact-Finding)

ในทางกลับกัน เมื่อปัญหาที่พิพาทเป็นเรื่องของการใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายอนุญาตหรือเป็นประเด็นนโยบายที่รัฐสภาเจตนาให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ตัดสินใจ ศาสตราจารย์ Bell ได้อธิบายว่าศาลจะยังคงบทบาทเป็นเพียงผู้ตรวจสอบเท่านั้น โดยจะไม่เข้าไปใช้ดุลพินิจแทนที่ฝ่ายปกครอง (Substitution of Judgment) แต่จะพิจารณาผ่านมาตรฐานความไม่สมเหตุสมผลอย่างยิ่งหรือการใช้อำนาจโดยอำเภอใจ (Arbitrary-and-Capricious Review) ตามบรรทัดฐานในคดี *Motor Vehicle Mfrs.*

²³ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 412 (2024) (citing 5 U.S.C. § 706); 5 U.S.C. § 706.

²⁴ Bell, “Loper Bright: Resurrecting Skidmore,” 1581–82.

Ass'n v. State Farm (1983) เพื่อตรวจสอบว่าหน่วยงานรัฐได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่สำคัญอย่างครบถ้วนและมีเหตุผลรองรับที่เพียงพอหรือไม่²⁵

3.3 ปัญหาเรื่องความไม่สม่ำเสมอในระดับศาลอุทธรณ์

ประสบการณ์ของศาลอุทธรณ์สหรัฐฯ แสดงให้เห็นว่า การขาดเกณฑ์ที่ชัดเจนในการประเมินพลังโน้มน้าวของเหตุผล อาจทำให้ Skidmore กลายเป็นการยอมตามโดยปริยาย²⁶

ที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งคือปรากฏการณ์สถานะที่ศาลอ้างว่ากำลังใช้มาตรฐานการตรวจสอบที่เป็นอิสระ แต่ในทางปฏิบัติจริงกลับยอมตามการตีความของหน่วยงานรัฐอย่างง่ายตายเกินไป กล่าวคือ แม้ศาลจะประกาศใช้ หลักการ Skidmore เป็นมาตรฐาน แต่ในทางปฏิบัติกลับให้ผลลัพธ์ที่ใกล้เคียงกับแนวคิดของ Chevron²⁷ เนื่องจากการวิเคราะห์พลังในการจูงใจของเหตุผลที่หน่วยงานของรัฐนำเสนอต่อศาล มักถูกทำในลักษณะที่ผูกผลเข้ากับสถานะของหน่วยงาน หรือการพิจารณาตามสถานะศาลมักตั้งสมมติฐานว่าเนื่องจากหน่วยงานนี้เป็นผู้เชี่ยวชาญโดยตรง สิ่งที่น่าเสนอมาก็ควรจะถูกต้องซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบเพียงแต่ในนามและขัดต่อหลักการในคดี *Loper Bright*²⁸ ซึ่งสถานะที่ศาลเชื่อตามสถานะแต่ละเลยสาระของกฎหมายนี้เองคือสิ่งที่บทความต้องการแก้ไขผ่านการพัฒนาแบบทดสอบที่มีโครงสร้างชัดเจน เพื่อดึงศาลกลับสู่การใช้ดุลพินิจอิสระอย่างแท้จริง

²⁵ Bell, “Loper Bright: Resurrecting Skidmore,” 1582–84; *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 394–95 (2024).

²⁶ Kristin E. Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” *Duke Law Journal Online* 74 (2025): 120–28; Kent Barnett and Christopher J. Walker, “Chevron in the Circuit Courts,” *Michigan Law Review* 116, no. 1 (2017): 1, 20–35 (documenting circuit-level variation in applying deference standards).

²⁷ Hickman & Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1288–90.

²⁸ Hickman, “Anticipating a New Modern Skidmore Standard,” 130–33; Peter L. Strauss, “‘Deference’ Is Too Confusing—Let’s Call Them ‘Chevron Space’ and ‘Skidmore Weight,’” *Columbia Law Review* 112, no. 6 (2012): 1143, 1170–75.

4. ความย้อนแย้งเชิงโครงสร้างการปะทะกันระหว่างมติการเรียนรู้และการยอมตามในมาตรฐาน Skidmore

4.1 หัวใจของการแบ่งแยกน้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน (Evidentiary Weight) ปะทะกับน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight)

ในการวิเคราะห์สถานะของหลักกฎหมายปกครองยุคหลังคดี Loper Bright นั้น McGinnis และ Pillari ได้เสนอการจำแนกประเภทที่มีความสำคัญยิ่ง โดยแยกโมเดลในทางทฤษฎีระหว่างแนวคิด “Educational Skidmore” และ “Deferential Skidmore” ออกจากกันอย่างเด็ดขาด ความแตกต่างในเชิงทฤษฎีนี้ถูกหยิบยกขึ้นเพื่อชี้ให้เห็นถึงความลักลั่นและย้อนแย้งเชิงโครงสร้างที่ซ่อนอยู่ภายในมาตรฐาน Skidmore เอง เมื่อต้องนำมาปรับใช้ภายใต้กรอบข้อบังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาตรา 706²⁹

แนวคิด Educational Skidmore ตั้งอยู่บนสมมติฐานว่าหน่วยงานทางปกครอง มีสถานะเป็นเพียงพยานผู้เชี่ยวชาญเชิงสถาบัน โดยความเห็นหรือการตีความของหน่วยงาน ไม่ได้มีความชอบธรรมโดยผลของสถานะทางอำนาจ หากแต่มีความชอบธรรมในฐานะแหล่งข้อมูลที่บรรจุไปด้วยเหตุผลและประสบการณ์เฉพาะด้านที่ศาลอาจเข้าไม่ถึง โดยลำพัง³⁰ ในรูปแบบนี้หน่วยงานทำหน้าที่เสมือนแหล่งกำเนิดแสงสว่าง (A source of illumination) ที่ช่วยให้ศาลเข้าใจบริบททางเทคนิค เจตนารมณ์ของบทบัญญัติ และโครงสร้างของระบบกฎหมายได้ดียิ่งขึ้น ขณะที่ศาลยังคงใช้อำนาจตัดสินความหมายของกฎหมายอย่างอิสระ³¹ น้ำหนักที่ศาลมอบให้จึงมีลักษณะเป็นเพียงน้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน กล่าวคือ ศาลประเมินความน่าเชื่อถือของคำอธิบายจากหน่วยงาน ผ่านความสอดคล้องเชิงตรรกะ ความถูกต้องของแหล่งอ้างอิง และความสม่าเสมอของจุดยืน เช่นเดียวกับการประเมินค่าให้การของพยานผู้เชี่ยวชาญทั่วไป โดยไม่ถือว่า

²⁹ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 19–23.

³⁰ John O. McGinnis and Phil Pillari, “Against Deferential Skidmore,” *Northwestern University Law Review* (2026, forthcoming), 1–5.

³¹ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 3–5.

หน่วยงานมีข้อได้เปรียบเชิงสถาบันเหนือคู่แข่งอื่น³² หัวใจสำคัญของมิตินี้คือสาระที่นำเสนอมีนัยสำคัญยิ่งกว่าสถานะของผู้พูดและการเคารพความเชี่ยวชาญ ต้องไม่นำไปสู่การถ่ายโอนอำนาจตัดสินใจเรื่องความหมายของกฎหมายออกจากศาล³³ ในมิตินี้ McGinnis และ Pillari มีความเห็นสอดคล้องกันว่า คำวินิจฉัยในคดี *Loper Bright* ได้เปิดช่องให้หลักการ *Educational Skidmore* สามารถดำรงอยู่ควบคู่ไปกับหน้าที่ของศาลในการใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระ เพื่อชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งปวงตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (*Administrative Procedure Act: APA*) ของสหรัฐอเมริกา ได้โดยไม่ขัดแย้งกัน³⁴

แนวคิด *Deferential Skidmore* ในทางตรงกันข้าม คือแบบที่ตั้งอยู่บนการให้น้ำหนักเชิงสถาบันหรือการมองว่าหน่วยงานทางปกครองคือผู้ได้รับมอบอำนาจที่ศาลควรให้ความยำเกรงหรือยอมตามเพียงเพราะสถานะในระบอบการปกครอง ไม่ใช่เพราะคุณภาพของเหตุผลในคดีเฉพาะ³⁵ ภายใต้แนวคิดนี้ ศาลมักวางแต้มต่อเชิงหลักการให้แก่หน่วยงานทางปกครองตั้งแต่ต้นเพียงเพราะความเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่ง McGinnis และ Pillari วิเคราะห์ว่า รูปแบบดังกล่าวมิได้เป็นเพียงเทคนิคในการให้น้ำหนักพยานหลักฐาน หากแต่เป็นกลไกที่ทำให้ฝ่ายบริหารได้รับอภิสิทธิ์เชิงสถาบันในการตีความกฎหมายแข่งกับคู่แข่งฝ่ายเอกชน อันมีผลในเชิงโครงสร้างต่อการจัดวางความสัมพันธ์ ระหว่างศาลกับหน่วยงานทางปกครอง ด้วยเหตุนี้แนวคิด *Deferential Skidmore* จึงเป็นเพียงรูปแบบการให้ความเคารพแก่ฝ่ายปกครองโดยพฤตินัย (*Chevron-lite*) ที่ไม่อาจสอดคล้องได้ทั้งกับมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองและตรรกะเชิงรัฐธรรมนูญ ดังตัวอย่างในคดี *Loper Bright*

³² McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 5–7.

³³ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 3–4 (distinguishing evidentiary weight from institutional weight).

³⁴ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 4–6; Hickman & Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1271–79.

³⁵ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 19–23; *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 394, 412 (2024).

ซึ่งยืนยันว่าศาลไม่อาจโอนพื้นที่ในการวินิจฉัยข้อกฎหมายไปให้ฝ่ายบริหารผ่านความเคารพหรือความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองได้³⁶

ความย้อนแย้งเชิงโครงสร้างของมาตรฐาน Skidmore จึงไม่ได้อยู่ที่รายละเอียดเชิงเทคนิคของตัวปัจจัยในการตรวจสอบเท่านั้น แต่อยู่ที่การแบกรับสองมิติที่ไม่อาจประนีประนอมกันได้ ระหว่างการยืนยันอำนาจตุลาการในการพิจารณาเนื้อหาของเหตุผลกับการยอมรับตามฝ่ายปกครองบนฐานของสถานะองค์กร การเลือกปรับใช้มิติใดมิติหนึ่งจึงเป็นการเลือกคำตอบที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิงว่าใครกันแน่คือผู้มีอำนาจขั้นสุดท้ายในการกล่าวว่าคุณหมายคืออะไรระหว่างศาลกับฝ่ายบริหาร และแน่นอนย่อมส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพของอำนาจและมาตรฐานการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในระยะยาว³⁷

| มิติ | Educational Skidmore | Deferential Skidmore |
|---------------------|---|--|
| ประเภทน้ำหนัก | น้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน (Evidentiary Weight) | น้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight) |
| บทบาทศาล | เรียนรู้และตัดสินใจด้วยตนเอง | การให้น้ำหนักต่อสถานะของหน่วยงานทางปกครองโดยปราศจากเหตุผลรองรับที่เพียงพอ |
| เป้าหมาย | ค้นหาความหมายที่ชอบด้วยกฎหมายที่สุด | ค้นหาทางเลือกที่สมเหตุสมผลตราบใดที่ทางเลือกนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและมีความสมเหตุสมผลในเชิงนโยบายก็ให้ถือว่าใช้ได้ |
| ความสอดคล้อง APA | สอดคล้องและรักษาไว้ซึ่งการใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระ | เสี่ยงที่จะขัดแย้งและลดทอนการใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระจากภายใน |

³⁶ McGinnis and Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 35–39; Strauss, “‘Deference’ Is Too Confusing,” 1145–50.

³⁷ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 26–32, 35–39 (describing deferential Skidmore as Chevron-lite and placing a “thumb on the interpretive scale” for the executive).

| มิติ | Educational Skidmore | Deferential Skidmore |
|-------------------|----------------------------------|--|
| ผลต่อ Rule of Law | ส่งเสริมความโปร่งใสและตรวจสอบได้ | สร้างสถานะต่อการตีความของฝ่ายปกครองที่ตรวจสอบยาก |

ตารางเปรียบเทียบ Educational Skidmore และ Deferential Skidmore

4.2 ข้อวิจารณ์ต่อสมมติฐานเรื่องความเชี่ยวชาญ

บทความนี้ตั้งข้อสังเกตว่า เหตุผลสำคัญที่ควรจำกัดบทบาทของฝ่ายปกครองไว้ภายใต้กรอบ Educational Skidmore คือการสลายตัวของความเชื่อเรื่องความเป็นกลางทางเทคนิคของหน่วยงานรัฐ³⁸ ในพลวัตของรัฐสมัยใหม่ หน่วยงานทางปกครองมักถูกชี้นำด้วยมิติทางอุดมการณ์และการควบคุมทางการเมืองมากขึ้น ซึ่งปัจจัยดังกล่าวได้ลดทอนลักษณะความเป็นผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคที่เป็นกลางลงอย่างนัยสำคัญและมักใช้ความเชี่ยวชาญเป็นเครื่องมือบังหน้าในการผลักดันวาระเชิงนโยบาย³⁹ นอกจากนี้ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้ศาลสามารถเข้าถึงความเห็นของผู้เชี่ยวชาญจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวาง ดังนั้นความจำเป็นที่ศาลจะต้องผูกขาดความเชื่อไว้ที่หน่วยงานของรัฐเพียงแห่งเดียวจึงลดน้อยถอยลง⁴⁰

4.3 การวิเคราะห์เชิงตัวบทมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง กำหนดให้ศาลวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายด้วยดุลพินิจอิสระ

ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 3.2 แล้วว่า มาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองกำหนดให้ศาลต้องวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายทั้งหมดด้วยดุลพินิจ

³⁸ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 44–47 (discussing separation of powers and judicial independence under APA § 706); Bell, “Loper Bright: Resurrecting Skidmore,” 1596–1602.

³⁹ Loper Bright, “Resurrecting Skidmore,” 1595–1600.

⁴⁰ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 13–15.

ของตนเองโดยตรง ไม่ใช่เพียงการประเมินความสมเหตุสมผลของคำตีความฝ่ายปกครอง⁴¹⁴²

การออกแบบมาตรฐานที่เปิดให้หน่วยงานได้รับน้ำหนักเชิงสถาบันโดยเฉพาะ ย่อมขัดต่อโครงสร้างของมาตรา 706 โดยตรงเพราะมีผลเป็นการเปลี่ยนหน้าที่ที่กฎหมาย กำหนดให้ศาลต้องวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายด้วยดุลพินิจอิสระของตนเองให้กลับกลายเป็น การยอมตามความเห็นของหน่วยงานในอีกชื่อหนึ่ง⁴³ เมื่อพิจารณาประกอบกับหลักการ ตามคำพิพากษาคดี *Marbury v. Madison*⁴⁴ ซึ่งยืนยันว่าเป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการ ที่จะกล่าวว่าการกฎหมายคืออะไร ก็ยิ่งเห็นได้ชัดว่าการให้น้ำหนักเชิงสถาบันแก่หน่วยงาน ในลักษณะนี้มีใช่อะไรอื่นนอกจาก “การยอมตามโดยปริยาย (Hidden Deference) ที่ศาลวางนิ้วโป้งไว้บนตาชั่งโดยการตีความให้ฝ่ายบริหาร อันขัดทั้งต่อบทบัญญัติ ของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา 706 และต่อโครงสร้างการตรวจสอบ การถ่วงดุลระหว่างอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหาร⁴⁵

5. กรอบการวินิจฉัยข้อกฎหมายหลังคดี *Loper Bright* มาตรา 706 แห่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ในฐานะหลักเกณฑ์กำกับ

⁴¹ 5 U.S.C. § 706 (2018) (“To the extent necessary to decision and when presented, the reviewing court shall decide all relevant questions of law, interpret constitutional and statutory provisions, and determine the meaning or applicability of the terms of an agency action.”).

⁴² McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 18–19.

⁴³ 5 U.S.C. § 706 (“The reviewing court shall decide all relevant questions of law, interpret constitutional and statutory provisions, and determine the meaning or applicability of the terms of an agency action.”); McGinnis and Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 23–27.

⁴⁴ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803) (Marshall, C.J.) (“It is emphatically the province and duty of the judicial department to say what the law is.”).

⁴⁵ *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803).

5.1 การรื้อหลักการ Chevron และภารกิจการวางรากฐานนิติวิธีใหม่ในยุค Modern Skidmore

การสิ้นสุดลงของหลักการ Chevron มิได้หมายความว่าศาลต้องปิดกั้นตนเองจากความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหาร หากแต่เป็นการชี้ให้เห็นว่าสถานะการให้น้ำหนักเชิงสถาบันแก่ความเห็นของหน่วยงานปกครองเพียงเพราะสถานะของผู้พูดนั้น ซึ่งขัดต่อโครงสร้างพื้นฐานของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา 706 ของสหรัฐอเมริกาอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อ 3.2 โดยศาลต้องวินิจฉัยข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดด้วยดุลพินิจอันเป็นอิสระของตนเอง⁴⁶ การยอมตามความเห็นของคู่ความฝ่ายหนึ่งภายใต้บริบทของความเชี่ยวชาญจึงเท่ากับเป็นการละทิ้งหน้าที่ตุลาการ ดังนั้นภายใต้บริบทนี้ แนวคิด Educational Skidmore จึงเกิดขึ้นในฐานะที่เป็นทางออกเชิงโครงสร้างโดยมีวัตถุประสงค์จำกัดอยู่ที่การยอมรับความเชี่ยวชาญของหน่วยงานในลักษณะของแหล่งข้อมูลเชิงเหตุผลที่ศาลสามารถนำมาประกอบการพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจบริบทของกฎหมายได้เท่านั้น⁴⁷ โดยจะต้องไม่ก่อให้เกิดสถานะการให้น้ำหนักเชิงสถาบันหรือการวางนิ้วโป้งเชิงหลักการเพื่อสร้างความได้เปรียบให้แก่ฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว ซึ่ง McGinnis และ Pillari ยืนยันว่าการให้ความเคารพในลักษณะการยอมตาม (Deferential Skidmore) นั้นไม่สอดคล้องกับทั้งถ้อยคำและประวัติ การตรากฎหมายของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองมาตรา 706⁴⁸

ในขณะเดียวกัน นักวิชาการอย่าง Hickman, Krueger และ Bell ต่างวิเคราะห์ไปในทิศทางเดียวกันว่าภูมิทัศน์ทางกฎหมายหลังคดี *Loper Bright* จำเป็นต้องเปลี่ยนผ่านจากแบบที่ให้น้ำหนักตามสถานะไปสู่การประเมินค่าตามพลังการโน้มน้าวของเหตุผล

⁴⁶ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 40–45; *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 603 U.S. 369, 394 (2024).

⁴⁷ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 144 S. Ct. 2244, 2261–62 (2024); 5 U.S.C. § 706 (“the reviewing court shall decide all relevant questions of law”).

⁴⁸ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 51 (arguing that agency opinions should function only as amicus or expert witness illuminating the original meaning of the statute).

(Persuasive Force) ภายใต้กรอบมาตรา 706 อย่างแท้จริง⁴⁹ ซึ่งบทความนี้ได้มุ่งเน้นนำเสนอหลักการในคดี *Loper Bright* และมาตรา 706 ในฐานะนิติวิธีเชิงโครงสร้างที่แปลงแนวคิด Educational Skidmore ให้กลายเป็นขั้นตอนการวินิจฉัยที่สามารถตรวจสอบได้ เพื่อเป็นเกราะป้องกันสภาวะการยอมตามที่ยากต่อการตรวจสอบได้และเป็นการต่อยอดหลักการอมตะนับแต่คดี *Marbury v. Madison* ว่าหน้าที่ในการกล่าวหาว่ากฎหมายคืออะไร ยังคงเป็นอำนาจเด็ดขาดของศาลมิใช่ของหน่วยงานทางปกครอง⁵⁰

การปฏิเสธแนวคิด Deferential Skidmore มิได้หมายความว่าศาลต้องปิดกั้นตนเองจากความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหาร หากแต่เป็นการกำหนดเงื่อนไขว่าจะรับฟังความเชี่ยวชาญนั้นบนฐานใด บทความจึงนำเสนอเกณฑ์ทดสอบ 4 ขั้นตอนที่แปลง Educational Skidmore ให้เป็นนิติวิธีที่ตรวจสอบได้จริงในทางปฏิบัติ

5.2 โครงสร้างนิติวิธี Loper Bright กระบวนการวินิจฉัย 4 ขั้นตอน

ขั้นตอนที่ 1 การจำแนกประเภทคำถามทางกฎหมาย (Identification of the Legal Question) ในขั้นแรก ศาลมีพันธกรณีต้องจำแนกประเด็นแห่งคดีให้ชัดเจนว่า ปัญหาที่เข้าสู่การพิจารณานั้นมีลักษณะเป็น คำถามทางกฎหมาย (Question of Law) หรือเป็นคำถามทางข้อเท็จจริงหรือนโยบาย (Question of Fact or Policy)⁵¹ การระบุสถานะของคำถามมีนัยสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากเป็นคำถามทางกฎหมาย มาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองย่อมสถาปนาให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดโดยเด็ดขาด การข้ามพ้นขั้นตอนการจำแนกประเภทนี้ไปหรือการยอมรับอย่างง่ายตายว่าประเด็นดังกล่าวมีลักษณะผสมแล้วลดระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบลง

⁴⁹ Litigating *Loper Bright*, “Interpretive Challenges and Solutions for the Post-Chevron Era,” *West Virginia Law Review* 128 (2025), 47.

⁵⁰ Hickman & Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1245–50; Bell, “*Loper Bright*: Resurrecting Skidmore,” 1610.

⁵¹ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 144 S. Ct. 2244, 2273 (2024) (citing *Marbury v. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137, 177 (1803)); Mitchell Zaic, “The Skidmore Compromise: Interpreting Skidmore as a Tiebreaker to Preserve Judicial Wisdom in the Era of *Loper Bright*,” *Minnesota Law Review* 110 (2026): 1535, 1586.

ยอมถือเป็นจุดเริ่มต้นของสภาวะการโอนอ่อนตามดุลพินิจฝ่ายปกครอง ซึ่งท้ายที่สุดจะนำไปสู่การที่ศาลละทิ้งหน้าที่ในการคุ้มครองความศักดิ์สิทธิ์ของตัวบทกฎหมาย⁵²

ขั้นที่ 2 การแสวงหาความหมายที่ชอบด้วยกฎหมายโดยอิสระที่สุด (The Court's Independent Best Reading)

ในขั้นตอนนี้ ศาลมีพันธกรณีทางกฎหมายที่จะต้องพัฒนาคำอ่านที่ดีที่สุดของบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยตนเองผ่านการปรับใช้เครื่องมือทางนิติวิธีมาตรฐานอันประกอบด้วยการวิเคราะห์เนื้อหาเชิงตัวอักษรโครงสร้างของบทบัญญัติ บริบทแห่งกฎหมาย และเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย⁵³ สาระสำคัญที่เป็นหัวใจของขั้นตอนนี้ คือการกำหนดให้ความเห็นของหน่วยงานปกครองต้องไม่ถูกนำมาใช้เป็นจุดเริ่มต้นของการวิเคราะห์

หากศาลเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาด้วยการตั้งคำถามเพียงว่าความเห็นของหน่วยงานมีความสมเหตุสมผลหรือไม่ ย่อมเท่ากับศาลได้สละเสียซึ่งอำนาจอธิปไตยแห่งหน้าที่ของตุลาการในการวินิจฉัยกฎหมายโดยอิสระไปเสียแล้ว และเป็นการเปิดช่องให้เกิดสภาวะการยอมตามที่ซ่อนเร้น ซึ่งขัดต่อหลักการที่ว่าศาลต้องเป็นผู้แสวงหาความหมายที่ถูกต้องที่สุดของกฎหมายมิใช่เพียงผู้ประเมินความสมเหตุสมผลของฝ่ายปกครอง⁵⁴

ขั้นที่ 3 การแยกส่วนเหตุผลออกจากแหล่งที่มา (Reason-Source Separation)

ภายหลังจากการสถาปนาการตีความโดยอิสระแล้ว หากศาลจะนำความเห็นของหน่วยงานทางปกครองมาประกอบการพิจารณา ศาลจำต้องดำเนินการสกัด

⁵² Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S. Ct. 2244, 2261 (2024)

(emphasising the distinction between the court's authority to decide questions of law and the agency's capacity to apply law to facts); Hickman & Krueger, "In Search of the Modern Skidmore Standard," 1270–71.

⁵³ McGinnis & Pillari, "Against Deferential Skidmore," 12–15 (analysing the risk of using "mixed questions" as a pretext for avoiding § 706 duties); Bolinder, "Litigating Loper Bright," 33.

⁵⁴ Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S. Ct. 2244, 2261–63 (2024) (reaffirming courts' obligation to employ "traditional tools of statutory interpretation" to ascertain the best reading of the statute); Bolinder, "Litigating Loper Bright," 25–28.

แยกแหล่งที่มา (Strip away the source) ออกจากเนื้อหาเสียก่อน⁵⁵ กล่าวคือ ศาลต้องประเมินน้ำหนักของเหตุผลโดยปราศจากอคติเชิงบวกต่อสถานะของหน่วยงานและปฏิบัติต่อข้ออ้างทางกฎหมายของฝ่ายปกครองเสมือนเป็นเพียงข้อสูติจากคู่ความหรือความเห็นทางวิชาการเท่านั้น

ในชั้นตอนนี้ศาลย่อมต้องทดสอบในเชิงประจักษ์ว่าหากตัดปัจจัยเรื่องสถานะของหน่วยงานออกไป เหตุผลดังกล่าวยังคงมีพลังในการโน้มน้าวใจในระดับเดิมหรือไม่ หากคำตอบคือไม่ย่อมแสดงว่าน้ำหนักส่วนเพิ่มที่ศาลมอบให้คือน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ซึ่งเป็นส่วนเกินที่กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองมาตรา 706 มิให้นำมาวางบนตาชั่งแห่งการตีความ⁵⁶

ขั้นที่ 4 การกลั่นกรองภายใต้กรอบคำถามสำคัญ (Major Questions Filter)

ในกรณีที่ประเด็นซึ่งเข้าสู่การพิจารณาของศาลมีผลกระทบกว้างขวางต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจหรือการเมืองในระดับชาติ ศาลย่อมต้องใช้มาตรฐานความระมัดระวังในระดับสูงสุด⁵⁷ โดยภายในข้อคำถามสำคัญดังกล่าว บทบาทและความเห็นของหน่วยงานปกครองจะถูกจำกัดวงไว้อย่างเข้มงวดในสองมิติที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) มิติเชิงเทคนิค (Technical Dimension) ความเห็นของหน่วยงานอาจได้รับน้ำหนักในฐานะแหล่งข้อมูลเพื่อช่วยให้ศาลเข้าใจข้อเท็จจริง บริบททางวิชาการ หรือความซับซ้อนเชิงระบบที่เกี่ยวข้องกับคดี

⁵⁵ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 34 (warning that beginning analysis from the agency’s perspective distorts independent judicial judgment); Bell, “Loper Bright: Resurrecting Skidmore,” 1602.

⁵⁶ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 38 (proposing that the criterion for educational Skidmore is evaluating reasons without regard to the identity of the speaker); Strauss, “Is Too Confusing,” 1145.

⁵⁷ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 42; Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S. Ct. 2244, 2262 (2024) (affirming that weight given to agency views must rest on thoroughness and consistency of reasoning, not institutional authority).

(2) มิติแห่งอำนาจ (Jurisdictional Dimension) ความเห็นนั้นไม่อาจนำมาใช้เป็นฐานในการขยายขอบเขตอำนาจของหน่วยงานได้หากปราศจากถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มอบอำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและเฉพาะเจาะจง การใช้ตัวกรองนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้หน่วยงานทางปกครองใช้ความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิคมาเป็นเครื่องบังหน้าเพื่อแสวงหาอำนาจมหาชนในเรื่องที่กระทบต่อรากฐานของรัฐโดยปราศจากความเห็นชอบโดยตรงจากฝ่ายนิติบัญญัติ⁵⁸

การปรับกรอบ 4 ชั้นตอนให้สอดคล้องกับบริบทกฎหมายปกครองไทย เมื่อนำกรอบ 4 ชั้นตอนมาปรับใช้ในบริบทของกฎหมายปกครองไทย ควรกำหนดหลักเกณฑ์เฉพาะดังต่อไปนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

(ก) ชั้นที่ 1 ในบริบทไทย ศาลปกครองควรแยกให้ชัดเจนว่าปัญหาที่พิพาทเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ศาลต้องตีความเอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ หรือเป็นดุลพินิจทางเทคนิคที่กฎหมายมอบให้ฝ่ายปกครองอย่างชัดเจน

(ข) ชั้นที่ 2 ศาลปกครองไทยต้องตีความตัวบทกฎหมายด้วยตนเองก่อนความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นเพียงข้อมูลประกอบ (Educational Skidmore) มิใช่คำตอบที่ผูกพันศาล

(ค) ชั้นที่ 3 ศาลควรรับฟังเหตุผลของหน่วยงานเฉพาะในส่วนที่เหตุผลนั้นมีคุณภาพตามเกณฑ์ Skidmore ได้แก่ ความละเอียดรอบคอบ ความสม่ำเสมอ และความสอดคล้องเชิงตรรกะ มิใช่เพราะสถานะขององค์กร เช่น กสทช. หรือคณะกรรมการพลังงาน

(ง) ชั้นที่ 4 ในกรณีที่การตีความกฎหมายหรือดุลพินิจทางเทคนิคมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อำนาจมหาชน หรือผลประโยชน์สาธารณะ

⁵⁸ West Virginia v. EPA, 597 U.S. 697, 721–23 (2022) (holding that in matters of “economic and political significance” the Court will not accept interpretations expanding agency authority without a clear congressional mandate); Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 144 S. Ct. 2244, 2273–74 (2024).

ในวงกว้าง ศาลพึงยกระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบโดยนำหลักความได้สัดส่วน (Proportionality) ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 26 มาใช้ประเมินว่าหน่วยงานได้พิจารณาทางเลือกที่จำกัดสิทธิให้น้อยที่สุดแล้วหรือไม่⁵⁹

5.3 คุณค่าเชิงระบบของเกณฑ์ทดสอบ ความโปร่งใสและการรับผิดชอบ ทางตุลาการ

นิติวิธี Loper Bright และกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา 706 ที่ผู้เขียนนำเสนอนี้ มิได้ทำหน้าที่เพียงเป็นขั้นตอนเชิงปฏิบัติในการพิจารณาบรรทัดที่เท่านั้น หากยังเป็นการสถาปนาคุณค่าเชิงระบบที่สำคัญไว้ใน 3 มิติ ดังนี้

(1) มิติแรก การสถาปนาความโปร่งใสเชิงเหตุผล

เกณฑ์ทดสอบนี้มีผลบังคับให้ศาลต้องสำแดงไว้อย่างชัดเจนในคำวินิจฉัยว่าน้ำหนักที่มอบให้แก่ความเห็นของหน่วยงานทางปกครองนั้นมีรากฐานมาจากคุณภาพของเหตุผลมิใช่มาจากสถานะเชิงสถาบัน (Institutional Status) ของผู้เสนอ ซึ่งคุณค่าในมิตินี้จะช่วยจัดการใช้ดุลพินิจแบบเบ็ดเสร็จ ปราศจากการอธิบายที่มาของเหตุผลให้เป็นรูปธรรม⁶⁰

(2) มิติที่สอง การสร้างการรับผิดชอบทางตุลาการ

การวางกระบวนการที่มีขั้นตอนชัดเจนช่วยเปลี่ยนผ่านการตีความกฎหมายจากสถานะดุลพินิจปลายเปิด ไปสู่กระบวนการวินิจฉัยที่ยึดโยงกับมาตรฐานทางนิติวิธีที่ตรวจสอบได้ ส่งผลให้คำพิพากษาของศาลเปิดรับการตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์

⁵⁹ บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบเขตอำนาจดุลพินิจของหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญ และหลักเกณฑ์การตรวจสอบโดยศาลปกครอง, เรื่องเสร็จที่ 1185/2562 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562); บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะทางเทคนิค, เรื่องเสร็จที่ 423/2560 (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560); ดูประกอบ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองและคดีปกครอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2556), 285–310.

⁶⁰ Bolinder, “Litigating Loper Bright,” 42–45 (proposing that the major questions doctrine acts as a “circuit breaker” against administrative-state expansion); McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 48.

อย่างเป็นระบบภายใต้กรอบวิชาการกฎหมาย มากกว่าจะเป็นเพียงความเห็นส่วนบุคคลของตุลาการ⁶¹

(3) มิติที่สาม การรักษาความเชื่อตรงต่อบทบาทตุลาการ

คุณค่าที่ลุ่มลึกที่สุดคือการทำหน้าที่เป็นเกราะป้องกันไม่ให้ศาลตกสู่สภาวะการยอมตามที่ชอบเร้นอันเป็นสภาวะที่ขัดต่อทั้งเจตนารมณ์ของมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง และหลักการแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (Article 3) ซึ่งยืนยันอำนาจเด็ดขาดของตุลาการในการวินิจฉัยความหมายของกฎหมาย

6. มุมมองกฎหมายเปรียบเทียบ แคนาดา สหราชอาณาจักร และไทย

6.1 แคนาดา บรรทัดฐานจากคดี *Vavilov* และนิติวิธีแบบ Reasons-First กระบวนทัศน์ที่ให้ศาลฟังวิธิตัดก่อนยอมรับข้อสรุปของฝ่ายปกครอง

กฎหมายปกครองแคนาดาได้สร้างนวัตกรรมทางนิติวิธีครั้งสำคัญผ่านคำวินิจฉัยบรรทัดฐานในคดี *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov* (2019) ซึ่งมักถูกยกย่องให้เป็นจุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้าง ของกฎหมายปกครองแคนาดา ยุคใหม่ ทั้งในมิติของมาตรฐานการกลั่นกรองและในมิติของวัฒนธรรมแห่งการให้เหตุผล (Culture of Justification) ของรัฐ⁶² หัวใจสำคัญของคำวินิจฉัยนี้อยู่ที่การเลื่อนจุดเน้นของการควบคุมฝ่ายปกครองจากการตรวจสอบเพียงผลลัพธ์สุดท้ายของการตัดสินใจไปสู่การตรวจสอบความสมเหตุสมผลของเหตุผลที่รองรับผลลัพธ์นั้นโดยตรงผ่านเกณฑ์มาตรฐานสามประการอันเป็นแกนกลางทางนิติวิธี ได้แก่ ความมีเหตุผลรองรับ (Justification) ความโปร่งใส (Transparency) และความชัดเจนเข้าใจได้ (Intelligibility)⁶³ แนวทางดังกล่าวส่งผลให้ศาลไม่ได้เพียงตั้งคำถามว่าคำตัดสินของหน่วยงานทางปกครอง

⁶¹ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 45 (emphasizing that transparency is central to distinguishing educational Skidmore from deference); *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 144 S. Ct. 2244, 2262 (2024).

⁶² *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*, 144 S. Ct. 2244, 2273 (2024) (citing *Marbury v. Madison*); Zaic, “The Skidmore Compromise,” 1586.

⁶³ *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, (2019) SCC 65, [2019] 4 SCR 653.

สมเหตุสมผลหรือไม่ แต่ยังคงตรวจสอบลึกกลงไปว่าเหตุผลที่หน่วยงานทางปกครองใช้ประกอบคำตัดสินนั้นมีโครงสร้างเชิงนิติวิธีและเชิงตรรกะที่ทนทานต่อการตรวจสอบได้หรือไม่

สาระสำคัญของคดี *Vavilov* จึงอยู่ที่การปฏิเสธสถานะการยอมจำนนเชิงสถาบัน (Institutional Deference) ต่อหน่วยงานทางปกครองเพียงเพราะสถานะความเชี่ยวชาญ หากแต่เป็นการโยกภาระการพิสูจน์เชิงเหตุผล (Burden of Justification) มายังหน่วยงานของรัฐ ให้ต้องสำแดงด้วยเหตุผลที่ตรวจสอบได้ประจักษ์ว่าการใช้ความเชี่ยวชาญดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับกรอบของกฎหมายและหลักนิติรัฐอย่างไร ศาลแคนาดายืนยันอย่างชัดเจนว่าความเชี่ยวชาญมิใช่บัตรผ่านที่ทำให้หน่วยงานของรัฐหลุดรอดจากการอธิบายเหตุผลอย่างจริงจัง หากแต่เป็นเพียงบริบทที่อาจช่วยเสริมน้ำหนักของหน่วยงานในมิติที่หน่วยงานทางปกครองสามารถอธิบายต่อบุคคลที่ได้รับผลกระทบได้ว่าเหตุใดตนจึงตีความและบังคับใช้กฎหมายในลักษณะนั้น⁶⁴ ในแง่นี้แนวทางคดี *Vavilov* จึงมีความใกล้ชิดกับกรอบคิด Educational Skidmore อย่างเด่นชัด ตรงที่ต่างยืนยันว่าการยอมตาม (Deference) ที่ชอบด้วยกฎหมายต้องวางอยู่บนคุณภาพของเหตุผล (Quality of Reasoning) มิใช่สถานะเชิงสถาบัน (Institutional Status)

ศาสตราจารย์ Paul Daly นักวิชาการคนสำคัญผู้มีบทบาทสูงในการวิพากษ์นิติวิธีนี้ วิเคราะห์คดีนี้ว่า *Vavilov* คือการก้าวพ้น (Transcending) ข้อจำกัดของกรอบบรรทัดฐานเดิมในคดี *Dunsmuir* (2008) ซึ่งมักถูกวิจารณ์ว่าขาดความชัดเจนและทำให้ศาลเปลืองใจความเกรงใจทางสถาบันบดบังอำนาจการตรวจสอบ⁶⁵

ในทัศนะของ Daly ความสำคัญของคดี *Vavilov* อยู่ที่การจัดวางหลัก Deference ใหม่ ให้ผูกพันกับคุณภาพของเหตุผลที่หน่วยงานเสนอแทนที่จะผูกกับประเภท

⁶⁴ Vavilov, (2019) SCC 65, paras. 85–86; Paul Daly, “Struggling Towards Coherence: The Supreme Court’s Deference Jurisprudence,” *McGill Law Journal* 66, no. 1 (2020): 1, 12–15.

⁶⁵ Vavilov, (2019) SCC 65, para. 121 (emphasising the state’s duty to make its reasoning intelligible to those affected by administrative decisions); Zaic, “The Skidmore Compromise,” 1582.

ของหน่วยงานหรือรูปแบบของกระบวนการเพียงอย่างเดียว การยอมตามในแบบ Vavilov จึงไม่ใช่การยอมตามเชิงโครงสร้าง แต่เป็นการให้น้ำหนักเชิงพยานผู้เชี่ยวชาญ (Expert-like Evidentiary Weight) ที่ยังเปิดช่องให้ศาลตรวจสอบ แยก และปฏิเสธได้เมื่อเหตุผลไม่ผ่านมาตรฐานความสมเหตุสมผล นิตินิติวิธีแบบที่ยึดถือเหตุผลเป็นแกนนำ (Reasons-First) ที่ฝังอยู่ในคดี Vavilov จึงทำหน้าที่เป็นแกนกลางของหลัก Deference ยุคใหม่ และสอดคล้องกับนิตินิติวิธีแบบ Educational Skidmore ที่เน้นให้ศาลเรียนรู้จากเหตุผลของหน่วยงานในฐานะผู้เชี่ยวชาญและเป็นฐานเชิงเนื้อหาโดยไม่สละอำนาจหน้าที่ของศาลในการค้นหาความหมายที่ชอบด้วยกฎหมายที่สุดของบทบัญญัติ⁶⁶

เมื่อพิจารณาคดี Vavilov ผ่านกรอบเปรียบเทียบที่กว้างขึ้น งานของศาสตราจารย์ Vincent Martenet ว่าด้วยการยอมตามของศาลต่อการตีความบทกฎหมาย โดยฝ่ายปกครองช่วยให้เห็นว่าแนวทางของแคนาดาสอดคล้องกับเงื่อนไขสากลของระบบประชาธิปไตย Martenet เสนอว่าการยอมตามจะชอบธรรมได้ต้องมีองค์ประกอบสามประการ (1) บทกฎหมายต้องมีช่องว่างในการตีความ (Margin of Interpretation) อย่างแท้จริง (2) การตีความต้องไม่ฝ่าฝืนข้อจำกัดภายนอก เช่น รัฐธรรมนูญ หรือหลักนิติรัฐ และ (3) สามารถให้เหตุผลในเชิงโครงสร้างได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีความยินยอมเชิงโครงสร้างให้พื้นที่แก่ฝ่ายปกครอง⁶⁷ นอกจากนี้ Martenet ยังเชื่อมโยงมิตินี้เข้ากับความเหลื่อมของความเชี่ยวชาญที่ไม่ใช่กฎหมาย (Asymmetry of Non-legal Expertise) โดยมองว่าการยอมตามคือผลลัพธ์จากการตอบโต้เชิงปฏิบัติการว่าผู้ใดมีทรัพยากรที่เหมาะสมกว่าในการประเมินข้อเท็จจริงที่ซับซ้อน ดังนั้นเมื่อมองผ่านแนวความคิดของ Martenet จะพบว่าคดี Vavilov คือรูปธรรมของการกำหนดให้ความเชี่ยวชาญมีค่าน้ำหนักได้ก็ต่อเมื่อถูกแปรรูปเป็นเหตุผลที่ตรวจสอบได้ประจักษ์แล้วเท่านั้น สุดท้ายเมื่อนำเกณฑ์นิตินิติวิธีตามแนวทางคดี *Loper Bright* ภายใต้กรอบกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองที่ผู้เขียน

⁶⁶ Paul Daly, “Dunsmuir’s Flaws Exposed: Recent Decisions on Standard of Review,” *McGill Law Journal* 58, no. 3 (2012): 483; Daly, *A Theory of Deference in Administrative Law*, 140–45.

⁶⁷ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 51.

ได้พัฒนาขึ้นในส่วนที่ 5 มาประยุกต์ใช้กับบรรทัดฐานในคดี *Vavilov* จะเห็นได้ว่า มีความสอดคล้องเชิงโครงสร้างที่ลึกซึ้งในสองชั้นสำคัญของนิติวิธีในระดับหนึ่ง เกณฑ์ดังกล่าวทำหน้าที่เป็นภาษากลางที่ช่วยถอดรหัสโครงสร้างการให้เหตุผลของศาลแคนาดาให้อยู่ในรูปของขั้นตอนที่ตรวจสอบได้ (Diagnostic Steps) แทนที่จะเป็นเพียงคำอธิบายเชิงเนื้อหาทั่วไปว่าศาลใช้การทบทวนแบบสมเหตุสมผลเท่านั้น ในอีกระดับหนึ่งเกณฑ์ *Loper Bright* ภายใต้กรอบกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ยังช่วยเปิดเผยว่าแม้แคนาดาจะไม่อยู่ภายใต้วิธีพิจารณาความปกครองมาตรา 706 แต่กลับเคลื่อนเข้าสู่โครงสร้างเชิงหลักการที่คล้ายกันอย่างน่าทึ่ง กล่าวคือ การรักษาอำนาจอธิปไตยขั้นสุดท้ายไว้ที่ศาล ขณะเดียวกันก็เปิดช่องให้ศาลเรียนรู้จากความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นผู้ครอบครองข้อมูลเชิงเนื้อหา มากกว่าจะยอมจำนนต่อสถานะสถาบันของหน่วยงาน

(1) โครงสร้างนิติวิธีในขั้นตอนที่ 2 คือการแสวงหาความหมายที่สอดคล้องกฎหมายโดยอิสระที่สุด (The Court's Independent Best Reading) ซึ่งพบว่าศาลแคนาดาได้ทำการสถาปนาบรรทัดฐานทางกฎหมาย (Legal Benchmark) หรือกรอบเชิงธรรมเนียมปฏิบัติที่หน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติตามให้ชัดเจนล่วงหน้า ในฐานะที่เป็นคำอ่านที่ดีที่สุดของบทบัญญัติแห่งกฎหมายก่อนที่ศาลจะเริ่มกระบวนการตรวจสอบความสมเหตุสมผลของการตัดสินใจภายใต้ขอบเขตดังกล่าว บรรทัดฐานคดี *Vavilov* มองว่าหน้าที่ขั้นต้นของศาลคือการระบุให้ได้เสียก่อนว่ากฎหมายในประเด็นพิพาทนั้นอนุญาตอะไร ห้ามอะไร ผ่านการใช้เครื่องมือตีความทางกฎหมายมาตรฐานอย่างเต็มที่ แล้วจึงค่อยพิจารณาว่าหน่วยงานได้ปฏิบัติตามอยู่ในกรอบความหมายที่ถูกต้องนั้นหรือไม่ แนวคิดดังกล่าวสอดคล้องโดยตรงกับแก่นของคดี *Loper Bright* กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองที่ยืนยันว่าศาลต้องให้คำอ่านที่ดีที่สุดของบทบัญญัติด้วยตนเองมีอาจเริ่มต้นเพียงจากคำถามว่าการตีความตัดสินของหน่วยงานทางปกครองสมเหตุสมผลพอหรือไม่ เพราะการเริ่มจากจุดหลังย่อมเป็น

การสละเสียซึ่งหน้าที่ของตุลาการในการตัดสินคำถามทางกฎหมายด้วยดุลพินิจอันเป็นอิสระ⁶⁸

(2) โครงสร้างนิติวิธีขั้นตอนที่ 3 คือ การแยกส่วนเหตุผลออกจากแหล่งที่มา (Reason Source Separation) ซึ่งเป็นการแสดงออกอย่างชัดเจนในหลักการ ซึ่งพบว่าศาลแคนาดา กำหนดให้การประเมินความสมเหตุสมผลของเหตุผล ต้องกระทำในเชิงวัตถุวิสัย โดยทำการสกัดแยกเนื้อหาเหตุผลออกจากแหล่งที่มาหรือสถานะเชิงสถาบันของผู้เสนอเสียก่อน กล่าวคือ แม้ศาลจะยอมรับว่าหน่วยงานมีความเชี่ยวชาญเชิงเทคนิคที่เหนือกว่าในหลายบริบท แต่ความเชี่ยวชาญนั้นจะมีค่าน้ำหนักในทางพิจารณาคดีได้ก็ต่อเมื่อถูกแปรรูปให้กลายเป็นเหตุผลที่มีโครงสร้างเชิงตรรกะ รองรับด้วยพยานหลักฐาน และสามารถอธิบายได้แก่ผู้ได้รับผลกระทบ ในเชิงหลักการนี้คือการป้องกันไม่ให้ความเกรงใจทางสถาบันถูกยกระดับขึ้นเป็นน้ำหนักเชิงสถานะ (Institutional Weight) ที่เข้ามาทับทิ่มหรือแทนที่การประเมินเชิงเหตุผลของศาลเอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ McGinnis และ Pillari ที่ยืนยันแนวคิดว่า หลัก Educational Skidmore จะชอบธรรมได้ก็ต่อเมื่อศาลให้ค่าน้ำหนักแก่เหตุผลในฐานะข้อมูลเชิงพิสูจน์ (Persuasive/Evidentiary Weight) ไม่ใช่ในฐานะข้อยุติเชิงสถาบันของฝ่ายบริหาร⁶⁹

ในความหมายนี้ นิติวิธีแบบ Reasons-First ตามแนวบรรทัดฐานของคดี *Vavilov* จึงสามารถทำความเข้าใจได้ว่าเป็นรูปธรรมหนึ่งของแนวคิด Educational Skidmore ในบริบทของแคนาดา มากกว่าจะเป็นรูปแบบใหม่ของสภาวะการยอมตามเชิงสถานะ ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งศาลสามารถวิพากษ์วิจารณ์โต้แย้งและปฏิเสธได้ หากไม่เป็นไปตามมาตรฐานความสมเหตุสมผลที่ศาลวางไว้ ขณะเดียวกัน ศาลยังคงรักษาอำนาจหน้าที่อิสระในการให้คำอ่านที่ดีที่สุด (Best Reading) ของกฎหมาย

⁶⁸ Vincent Martenet, “Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes from a Comparative Perspective,” *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 54, no. 1 (2021): 83, 145–46 (proposing the principle of “Asymmetry of Expertise” as a foundation for legitimate deference).

⁶⁹ Vavilov, (2019) SCC 65, paras. 108–10; Hickman & Krueger, “In Search of the Modern Skidmore Standard,” 1255.

และปฏิเสธการให้ความสำคัญเชิงชี้ขาดแก่ตัวตนของผู้เสนอเหตุผล กล่าวอีกนัยหนึ่ง นิติวิธีแนวคิดของคดี *Vavilov* แสดงให้เห็นว่าศาลสามารถเรียนรู้โดยไม่ยอมตามต่อความเชี่ยวชาญของฝ่ายปกครองได้จริงในทางปฏิบัติ โดยยังคงยึดมั่นต่อหลักนิติธรรม ในแบบที่สอดคล้องกับจิตวิญญาณของกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาตรา 706 และโครงสร้างนิติวิธีจากคดี *Loper Bright*

สุดท้าย เมื่อนำเกณฑ์นิติวิธีตามแนวทางคดี *Loper Bright* แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองที่เสนอใน ส่วนที่ 5 มาประยุกต์ใช้กับคดี *Vavilov* จะเห็นความสอดคล้องเชิงโครงสร้างอย่างชัดเจนในสองมิติหลัก

6.2 สหราชอาณาจักร จากความไม่สมเหตุสมผลสู่ระดับความเข้มของการกลั่นกรองการเคารพดุลพินิจโดยปราศจากการสละอำนาจตีความ

ในระบบกฎหมายอังกฤษ พัฒนาการของการทบทวนการใช้อำนาจทางปกครอง มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากทั้งสหรัฐอเมริกาและแคนาดาอย่างสำคัญ ตรงที่ศาลอังกฤษมิได้สถาปนาหลักการการยอมตาม (Deference) ในลักษณะที่เป็นสูตรสำเร็จตายตัว หรือเป็นมาตรฐานการทบทวนที่มีขอบเขตแบ่งแยกชัดเจน หากแต่พัฒนานิติวิธีโดยอาศัยการปรับระดับความเข้มของการกลั่นกรองเป็นกลไกหลักสำหรับถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหาร กล่าวอีกนัยหนึ่ง การเคารพต่อฝ่ายบริหารในระบบอังกฤษมิได้แสดงออกผ่านการมอบพื้นที่ตีความให้หน่วยงานในเชิงหลักการทฤษฎี หากแต่ถูกฝังเอาไว้ในระดับความเข้มข้นที่ศาลเลือกใช้เมื่อทำ Judicial Review ต่อการตัดสินใจของฝ่ายบริหารในแต่ละบริบทเฉพาะ

ศาสตราจารย์ Paul Craig แห่งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด ชี้ให้เห็นว่า ศาลอังกฤษใช้นิติวิธีผ่านแนวคิดเรื่องความเคารพและการยอมรับในขอบเขตแห่งดุลพินิจในการวินิจฉัย (Discretionary Area of Judgment) เป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างศาลกับฝ่ายบริหาร⁷⁰ โดยมีความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) เป็นเส้นแบ่งเขต

⁷⁰ McGinnis & Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 38 (analysing source-stripping to assess the weight of reasons); Paul Daly, “Vavilov and the Culture of Justification,” *Canadian Journal of Administrative Law and Practice* 34, no. 1 (2021): 1, 5–8.

ที่ศาลไม่เคยสละให้ฝ่ายบริหารเข้ามาครอบครอง ในระดับโครงสร้างศาลอังกฤษยังคงยืนยันว่าการตีความขอบเขตอำนาจตามกฎหมายเป็นอำนาจหน้าที่สุดท้ายของศาล แม้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับดุลพินิจเชิงเทคนิคหรือนโยบายสาธารณะที่ซับซ้อน ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานจึงทำหน้าที่เป็นเพียงปัจจัยประกอบที่ศาลพึงรับฟังเมื่อประเมินว่าการตัดสินใจนั้นตั้งอยู่บนฐานของเหตุผลที่รับฟังได้หรือไม่ มากกว่าจะเป็นเหตุผลที่มีผลชี้ขาดให้ศาลต้องยอมจำนนต่อการตีความของหน่วยงาน⁷¹ แนวทางนี้สะท้อนว่าความเคารพในกฎหมายอังกฤษมีลักษณะเชิงเนื้อหาที่ผูกกับคุณภาพของเหตุผลมากกว่าจะเป็นน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ที่ผูกกับสถานะของผู้ใช้อำนาจ

หากพิจารณาจากคดีดังกล่าวในเชิงประวัติศาสตร์ คดี *Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation (1948)* ได้วางบรรทัดฐาน *Wednesbury Unreasonableness* ว่าการตัดสินใจจะถูกเพิกถอนต่อเมื่อไม่มีผู้ใช้อำนาจที่มีสติสัมปชัญญะคนใดเห็นว่าสมเหตุสมผล ซึ่งถือเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำของการตรวจสอบเชิงเนื้อหาจากฐานความคิดนี้ แต่ระบบอังกฤษได้พัฒนาไปสู่ความซับซ้อนยิ่งขึ้นผ่านแนวคิดการตรวจสอบอย่างเข้มงวด (Anxious Scrutiny) และหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Proportionality)⁷² โดยเฉพาะในคดีที่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้ Human Rights Act 1998 หรือประเด็นนโยบายสาธารณะที่มีนัยสำคัญ การขยับจาก *Wednesbury* ไปสู่ระดับที่เข้มข้นกว่า แสดงให้เห็นว่าศาลอังกฤษพร้อมจะปรับเพิ่มระดับความเข้มของการกลั่นกรองเมื่อธรรมชาติของสิทธิหรือผลกระทบในคดีเรียกร้องให้มีการตรวจสอบที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น

นิติวิธีดังกล่าวสะท้อนแนวคิดที่ Craig เรียกว่าการปรับจูนระดับความเข้มข้นในการตรวจสอบ (Intensity Calibration) ซึ่งมีความสอดคล้องเชิงหน้าที่กับ ขั้นตอนที่ 4 (Major Questions Filter) ของนิติวิธีหรือโครงสร้างการกลั่นกรองโดยศาลรูปแบบใหม่

⁷¹ Craig, *Administrative Law*, 605–10 (explaining the structure of the discretionary area of judgment and the concept of respect in the English context).

⁷² R (on the application of Lord Carlile of Berriew QC) v. Secretary of State for the Home Department, [2014] UKSC 60, paras. 31–34. Accessed 10 April 2026.

<https://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2014/60.html>

ในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีประวัติศาสตร์ *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) ที่นำเสนอไว้ส่วนที่ 3 ของบทความนี้ กล่าวคือ เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวข้องกับคำถามใหญ่หรือประเด็นหลักการที่มีผลกระทบกว้างขวาง ศาลอังกฤษจะตอบสนองด้วยการยกระดับความเข้มข้นของการกลั่นกรองไปสู่ระดับสูงสุด แทนที่จะปล่อยให้หน่วยงานทางปกครองอ้างความเชี่ยวชาญเป็นเกราะกำบัง ในระดับนี้ ศาลจะกลับมาเน้นบทบาทของตนเองในฐานะผู้รักษาหลักนิติธรรมและเสถียรภาพของโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยไม่ยอมให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจเชิงเทคนิคมาลดมาตรฐานการตรวจสอบลง

ข้อสรุปสำคัญจากกรณีศึกษาของอังกฤษคือ ระบบกฎหมายสามารถให้ความเคารพต่อหน่วยงานทางปกครองได้อย่างมีนัยสำคัญโดยไม่จำเป็นต้องสร้างทฤษฎีว่าด้วยการให้น้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ที่เป็นหลักการตายตัวเหมือนทฤษฎี Chevron หากแต่เลือกที่จะฝังความเกรงใจเชิงสถาบันไว้ในระดับความเข้มข้นของการกลั่นกรองแทน อย่างไรก็ตาม นิติวิธีเช่นนี้ถูกวิพากษ์ว่าเป็นรูปแบบของ “Deference without Doctrinal Accountability” กล่าวคือ แม้จะมีการยอมตามในทางปฏิบัติ แต่กลับขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและตรวจสอบได้ว่าเมื่อใดและด้วยเหตุผลใดศาลจึงควรปรับระดับความเข้มข้นของการกลั่นกรอง⁷³ เมื่อเทียบกับโครงสร้างที่มีเกณฑ์นิติวิธีปรากฏชัดอย่างคดี *Loper Bright* ในบทความนี้ ระบบอังกฤษจึงยังมีจุดอ่อนในมิติของความแน่นอนชัดเจน แม้ในแง่ผลลัพธ์เชิงโครงสร้างอังกฤษจะเข้าใกล้แนวคิดการยอมฟังด้วยความเคารพโดยไม่สละอำนาจตีความขั้นสุดท้าย แต่ในเชิงโครงสร้างทางนิติวิธียังขาดกรอบนิติวิธีที่ระบุให้ชัดว่าเส้นแบ่งระหว่างการเคารพกับการยอมจำนนอยู่ตรงไหนและจะป้องกันมิให้น้ำหนักทางสถาบันบดบังการใช้เหตุผลของศาลได้อย่างไร

6.3 การเปรียบเทียบเชิงสังเคราะห์ การรักษาดุลยภาพระหว่างความเชี่ยวชาญฝ่ายบริหารกับอำนาจชี้ขาดของ

⁷³ Paul Craig, *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015), 222–23 (analysing the evolution from *Wednesbury* to proportionality as a tool for adjusting the intensity of review).

จากการศึกษาวิวัฒนาการของกฎหมายปกครองในสหรัฐอเมริกา แคนาดา และสหราชอาณาจักร แม้แต่ระบบจะดำเนินอยู่ภายใต้บริบททางรัฐธรรมนูญ และประเพณีทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ทว่าในระดับโครงสร้างนิติวิธี (Methodological Structure) ทั้งสามระบบกลับกำลังเผชิญหน้าและพยายามจัดการกับ ปัญหาเชิงโครงสร้าง ชุดเดียวกัน นั่นคือ การออกแบบนิติวิธีให้ความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหาร (Executive Expertise) เข้ามามีอิทธิพลต่อการตีความกฎหมายได้เพียงใด โดยไม่บั่นทอนบทบาทของศาลในฐานะผู้ให้คำอ่านสุดท้ายของกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรม ในเชิงทฤษฎี ปัญหานี้คือการแสวงหาดุลยภาพที่ละเอียดอ่อนระหว่างช่องทางการให้ความเชี่ยวชาญ เข้ามาเกี่ยวพันกับเส้นแบ่งที่ศาลไม่อาจสละอำนาจหน้าที่ ซึ่งแต่ละระบบได้พัฒนา แบบนิติวิธีที่แตกต่างกันในเชิงรูปแบบ หากเมื่อมองในมิติของจุดบรรจบ (Convergence) จะพบการมุ่งแก้ปัญหามิติที่สอดคล้องกันอย่างน่าทึ่งผ่านหลักการรับฟัง โดยรักษาดุลพินิจอิสระของศาล

ในสหรัฐอเมริกาคดี *Loper Bright* วางนิติวิธีเชิงโครงสร้าง 4 ขั้นตอนตามที่ วิเคราะห์ไว้ในส่วนที่ 5 ยืนยันดุลพินิจอิสระของศาลในการแสวงหา Best Reading สถาปนาหลักการ Reason-Source Separation และกลั่นกรองคำถามสำคัญ ด้วยความระมัดระวังสูงสุด นิติวิธีนี้จึงเป็นต้นแบบเชิงโครงสร้างที่ชัดเจนที่สุดในสามระบบ⁷⁴

แคนาดาภายใต้คดี *Vavilov* เลือกลักษณะที่คล้ายกันด้วยนิติวิธีแบบ Reasons-First โดยกำหนดให้ศาลสถาปนา Legal Benchmark ก่อน แล้วจึงตรวจสอบว่าเหตุผลของหน่วยงานมีความชอบธรรมและโปร่งใสภายใต้บรรทัดฐานนั้น นิติวิธีนี้จึงเปลี่ยนผ่าน จากน้ำหนักเชิงสถานะสู่น้ำหนักเชิงคุณภาพของเหตุผล โดยยังคงรักษาบทบาทสุดท้ายของศาลในการกำหนดขอบเขตแห่งกฎหมายไว้

สำหรับสหราชอาณาจักร ศาสตราจารย์ Paul Craig ชี้ให้เห็นว่าศาลอังกฤษ มิได้สร้างหลักการยอมตามในลักษณะสูตรสำเร็จ หากกลับใช้นิติวิธีผ่านการปรับระดับ ความเข้มของการกลั่นกรองภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องความเคารพ และขอบเขตแห่งดุลพินิจ ในการวินิจฉัยจุดยืนที่เด่นชัดของระบบอังกฤษคือ ศาลไม่เคยสละอำนาจในการวินิจฉัย

⁷⁴ Daly, *A Theory of Deference in Administrative Law* (discussing problems of standard fluidity in the English system).

ความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ให้แก่ฝ่ายบริหาร ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานทำหน้าที่เพียงเป็นปัจจัยประกอบที่มีนัยสำคัญซึ่งน้ำหนักจะผันแปรไปตามระดับความเข้มของการตรวจสอบ ตั้งแต่เกณฑ์พื้นฐานอย่างคดี *Wednesbury* ไปจนถึงการตรวจสอบอย่างเข้มงวด (Anxious Scrutiny) และหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Proportionality) นิติวิธีนี้จึงถือเป็นสถาปัตยกรรมการยอมตามโดยพฤตินัยที่รักษาอำนาจชี้ขาดของตุลาการไว้อย่างเหนียวแน่นท่ามกลางการเปิดรับข้อเท็จจริงฝ่ายบริหาร

ในบทสรุปเชิงสังเคราะห์ จะเห็นแบบแผนร่วมที่บทความนี้เสนอในนามของนิติวิธีปฏิเสธการยอมตามเชิงสถาบัน แต่เปิดรับการเรียนรู้เชิงความเชี่ยวชาญ ทั้งสามระบบต่างเคลื่อนเข้าสู่จุดบรรจบของแนวคิดที่ให้น้ำหนักแก่อำนาจบนฐานเหตุผลแทนที่อำนาจบนฐานสถานะ (Status-based Authority) ซึ่งสอดคล้องกับแก่นของ Educational Skidmore อย่างยิ่ง การเปรียบเทียบเชิงสังเคราะห์นี้จึงทำหน้าที่เป็นการยืนยันเชิงเปรียบเทียบ การวิเคราะห์หลักของบทความที่ว่า นิติวิธีในการควบคุมการใช้อำนาจปกครองสมัยใหม่จำต้องตั้งอยู่บนหลักการรับฟังด้วยความเคารพแต่ไม่ยอมสละอำนาจชี้ขาด (Respectful Listening but Non-Abdication) และการรับฟังความเห็นโดยไม่สละดุลพินิจอันเป็นอิสระ กล่าวคือ ศาลสามารถและควรใช้ประโยชน์จากความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหารอย่างเต็มที่ในฐานะแหล่งข้อมูลเชิงเนื้อหา แต่ต้องไม่ละทิ้งภารกิจสูงสุดในฐานะผู้ชี้ขาดคำถามทางกฎหมายและผู้คุ้มครองหลักการแบ่งแยกอำนาจ

7. นัยต่อกฎหมายปกครองไทย จากสถานะการยอมตามโดยนัยสู่บรรทัดฐานการตรวจสอบบนหลักการ

7.1 ความย้อนแย้งระหว่างนิติวิธีที่ไร้หลักเกณฑ์กับผลลัพธ์เชิงสถาบันที่เป็นรูปธรรม

กฎหมายปกครองไทยมีลักษณะเฉพาะที่โดดเด่นในเชิงเปรียบเทียบ โดยบทความนี้เสนอให้ทำความเข้าใจผ่านแนวคิด การยอมตามโดยปราศจากหลักคำสอน กล่าวคือ แม้ในระดับตำราและบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลปกครองไทยจะยังไม่ปรากฏการสถาปนาหลักการยอมตามที่เป็นระบบและมีชื่อเรียกชัดเจนในลักษณะเดียว

กับหลัก Skidmore หรือ Chevron ของสหรัฐอเมริกา บรรทัดฐานคดี *Vavilov* ของแคนาดาหรือทฤษฎีขอบเขตแห่งดุลพินิจในการวินิจฉัย (Discretionary Area of Judgment) ในกฎหมายอังกฤษ แต่ผลลัพธ์เชิงปฏิบัติในบรรทัดฐานจำนวนมากกลับสะท้อนแบบแผนการให้ค่าน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ต่อดุลพินิจและความเห็นทางเทคนิคของหน่วยงานทางปกครองในระดับที่สูงยิ่ง โดยปราศจากการรอบกณฑ์ที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

ในเชิงนิติวิธี ปรากฏการณ์นี้คือรูปแบบหนึ่งของการยอมตามโดยนัย (Implicit Deference) หรือการยอมตามที่ซ่อนเร้น (Hidden Deference) ซึ่งไม่ถูกระบุออกมาในระดับหลักคำสอน (Doctrinal Level) หากแต่ถูกฝังตัวอยู่ในโครงสร้างภาระการพิสูจน์ ถ้อยคำที่ศาลเลือกใช้ในคำพิพากษา และระดับความเข้มของการกลั่นกรองที่มักลดทอนลงทันทีเมื่อเผชิญกับประเด็นที่มีความซับซ้อนเชิงเทคนิคสูง

ปรากฏการณ์ดังกล่าวในบริบทไทยสามารถจำแนกออกเป็นสามมิติเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ดังนี้

ประการแรก การยอมรับดุลพินิจทางเทคนิคโดยปราศจากการตรวจสอบเชิงเหตุผล (The Uncritical Acceptance of Technical Discretion)

ในคดีที่มีความซับซ้อนสูง เช่น คดีด้านพลังงาน สิ่งแวดล้อม หรือการกำกับดูแลอุตสาหกรรมเฉพาะด้าน ศาลปกครองไทยมีแนวโน้มที่จะยอมรับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ ข้อเสนอของคณะผู้เชี่ยวชาญ หรือผลการประเมินภายในของหน่วยงานในฐานะข้อเท็จจริงสำเร็จรูป มากกว่าจะเข้าไปตรวจสอบเชิงลึกในมิติของวิธีวิทยา ความสอดคล้องภายในเชิงตรรกะ และการตอบสนองต่อข้อโต้แย้งที่มีนัยสำคัญจากคู่ความ เมื่อปราศจากวัฒนธรรมแห่งการแสดงผล (Culture of Justification) ตามมาตรฐานสากล ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานจึงถูกแปรสภาพจากน้ำหนักเชิงพยานหลักฐาน (Evidentiary Weight) ที่ศาลควรชั่งน้ำหนักเชิงวิจารณ์ ไปเป็นเกราะคุ้มกันเชิงพฤตินัย (De Facto Immunity) จากการกลั่นกรองทางตุลาการ⁷⁵ ดังเช่นใน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

⁷⁵ Martenet, “Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes,” 145–46.

ที่ อ. 335/2554 ศาลระบุว่า “การตรวจสอบรายละเอียดทางเทคนิคย่อมอยู่ในขอบเขตดุลพินิจของหน่วยงาน” โดยไม่วิเคราะห์คุณภาพของเหตุผลเชิงเนื้อหา⁷⁶

ประการที่สอง การอ้างหลักการไม่ก้าวล่วงดุลพินิจของฝ่ายปกครอง (The Rhetoric of Non-Intervention)

คำพิพากษาของศาลปกครองไทยจำนวนมากมักอ้างอิงโวหารในลักษณะที่ว่า ศาลไม่ควรแทรกแซงดุลพินิจของฝ่ายปกครองในกรณีที่เป็นปัญหาทางเทคนิคหรือนโยบาย (Non-intervention Language) การอ้างหลักการดังกล่าวทำหน้าที่เป็น Deference อย่างไม่เป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ เมื่อศาลประกาศว่าคดีอยู่ในพื้นที่ที่ไม่ควรแทรกแซง ศาลย่อมมอบน้ำหนักเชิงสถาบันแก่หน่วยงานโดยปริยายโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์คุณภาพของเหตุผลตามแนวทาง Skidmore Deference ซึ่งยืนยันกันว่าความเคารพต่อองค์กรผู้เชี่ยวชาญฟังผูกติดกับความน่าเชื่อถือของเนื้อหาเหตุผล มากกว่าสถานะสถาบันของผู้ใช้อำนาจ สถานะดังกล่าวทำให้เส้นแบ่งระหว่างการให้ความเคารพต่อดุลพินิจกับการสละอำนาจหน้าที่ของตุลาการ (Judicial Abdication) เลื่อนหายลง

ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2163/2568 ซึ่งศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ในการออกคำสั่งระงับรายการส่งเสริมการขายที่กำหนดอัตราค่าบริการภายในโครงข่าย (On-net) และระหว่างโครงข่าย (Off-net) แตกต่างกัน ศาลรับรองน้ำหนักแห่งความเชี่ยวชาญขององค์กรกำกับดูแลผ่านการยอมรับดุลพินิจ ทั้งในรูปแบบมาตรการกำกับดูแลล่วงหน้า (Ex Ante Regulation) และเชิงเยียวยา (Ex Post Regulation) เพื่อป้องกันพฤติกรรมผูกขาดและกีดกันทางการค้า โดยวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจเช่นนั้นเป็นดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะและศาล

⁷⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 335/2554 (ศาลปกครองสูงสุด, 28 กันยายน 2554) (คดีการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและขอบเขตดุลพินิจทางเทคนิคของหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญ); ดูประกอบ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ:วิญญูชน, 2558), 245–60.

จะไม่ก้าวล่วงตรวจสอบดุลพินิจเชิงนโยบาย เศรษฐศาสตร์ และเทคนิคขององค์กรผู้เชี่ยวชาญ トラบเท่าที่กระบวนการใช้อำนาจนั้นถูกต้องตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด⁷⁷

ประการที่สาม ความไม่สมมาตรของการจัดสรรภาระการพิสูจน์ (Burden Asymmetry) ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 130/2567 ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเชิงเทคนิคในการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน โดยศาลเลือกใช้แนวทางตรวจสอบที่ให้ค่าน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Deference) แก่การประเมินขององค์กรกำกับดูแลด้านพลังงานในฐานะหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางทั้งในด้านความมั่นคงทางพลังงาน ภาระค่าไฟฟ้าสาธารณะ และการบริหารนโยบาย เศรษฐกิจมหภาค⁷⁸

สภาวะดังกล่าวส่งผลให้ภาระในการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายถูกผลักไปยังผู้ฟ้องคดีฝ่ายเดียวในลักษณะที่เป็นความเสียเปรียบเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระอันหนักอึ้งในการพิสูจน์ให้ศาลเห็นอย่างแจ่มชัดว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ทางนโยบายนั้นมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจหรือดุลพินิจโดยมิชอบอย่างชัดเจน (Manifest Error) ขาดความสมเหตุสมผล หรือบิดเบือนอำนาจทางปกครอง ในทางกลับกัน ฝ่ายปกครองกลับมิได้ถูกกำหนดภาระเชิงเนื้อหา (Burden of Justification) อย่างเข้มงวด

⁷⁷ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2163/2568 (ศาลปกครองกลาง, 2568) (คดีระหว่าง บริษัท ทรู มูฟ เอช ยูนิเวอร์แซล คอมมิวนิเคชั่น จำกัด กับคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ-การควบคุมอัตราค่าบริการโทรคมนาคม); ดูประกอบ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองและคดีปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556), 310–25 (หลักการตรวจสอบดุลพินิจทางเทคนิคและน้ำหนักเชิงสถาบันของหน่วยงานกำกับดูแลผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายปกครองไทย).

⁷⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 130/2567 (ศาลปกครองสูงสุด, 2567) (คดีพิพาทเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับซื้อไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียน ขอบเขตดุลพินิจทางนโยบายและเทคนิคของคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน); เปรียบเทียบกับ Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, [2019] SCC 65, para. 121 (หลัก burden of justification); McGinnis and Pillari, “Against Deferential Skidmore,” 42.

ให้ต้องพิสูจน์หรือสำแดงพยานหลักฐานเชิงประจักษ์ต่อศาลว่า มาตรการหรือเงื่อนไขทางเทคนิคที่เลือกใช้เป็นทางเลือกที่จำกัดสิทธิน้อยที่สุดตามหลักความได้สัดส่วนจริงหรือไม่

ในทางทฤษฎี หากถือว่าการตีความกฎหมายของหน่วยงานเป็นเพียงข้อเสนอเชิงเหตุผล (Persuasive Interpretation) ตามกรอบแนวคิดของ Loper Bright หรือคดี *Vavilov* หน่วยงานย่อมต้องรับภาระในการแสดงให้เห็นว่าคำอธิบายของตนมีความชอบธรรมและโปร่งใส แต่ในทางปฏิบัติของไทยภาระกลับถูกผลักไปยังคู่กรณีเอกชนให้ต้องพิสูจน์ความผิดพลาดอย่างชัดแจ้งหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบอย่างร้ายแรง โครงสร้างภาระการพิสูจน์ที่ไม่สมมาตรเช่นนี้ทำให้ค่าน้ำหนักที่ศาลมอบให้หน่วยงานมีลักษณะยึดติดกับสถานะ มากกว่าที่จะตั้งอยู่บนฐานของเหตุผล ซึ่งสวนทางกับแนวโน้มสากลที่เคลื่อนไปสู่การตรวจสอบบนฐานของหลักการ

โดยสรุป ปรากฏการณ์ภาวะที่ศาลอ้างว่าใช้มาตรฐานการตรวจสอบอย่างอิสระ แต่ในทางปฏิบัติกลับ ให้ความยอมตามต่อการประเมินหรือการตีความของฝ่ายบริหาร โดยปริยาย ในระบบไทยสร้างความเสี่ยงต่อหลักนิติธรรมในสองมิติสำคัญ ชั้นแรกคือการขาดความรับผิดชอบทางหลักคำสอน (Doctrinal Accountability) เนื่องจากศาลสามารถให้ความเกรงใจฝ่ายบริหารได้โดยไม่ต้องอธิบายเกณฑ์เชิงนิติวิธีว่าเหตุใดจึงลดระดับความเข้มของการตรวจสอบลง ชั้นที่สองคือการขาดความโปร่งใสต่อสาธารณะ ในการคาดหมายมาตรฐานการตรวจสอบ การเปลี่ยนผ่านจากสภาวะการยอมตามโดยปราศจากหลักคำสอน (Deference without Doctrine) ไปสู่การสร้างหลักเกณฑ์ที่ตรวจสอบได้ ตามบทเรียนจากคดี *Loper Bright*, *Vavilov* และนิติวิธีของสหราชอาณาจักรจึงเป็นภารกิจเชิงโครงสร้างในการยกระดับกฎหมายปกครองไทยให้ก้าวสู่มาตรฐานการตรวจสอบทางตุลาการที่สง่างามและมีประสิทธิภาพในระดับสากล

7.2 จากการยอมตามเชิงสถาบันสู่การตรวจสอบบนฐานของเหตุผล ข้อจำกัดเชิงนิติวิธีของกฎหมายปกครองไทย

เมื่อนำเกณฑ์การตรวจสอบเชิงโครงสร้างที่พัฒนาขึ้นจากคดี *Loper Bright* และมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง มาใช้ประเมินแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไทยจะพบว่า ระบบไทยยังไม่สามารถพัฒนาการตรวจสอบบนฐานแห่งหลักการ (Principled Review) ได้อย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะในมิติของการให้เหตุผล

การกลั่นกรองอำนาจดุลพินิจ และการป้องกันภาวะการยอมตามเชิงสถาบันโดยปริยาย ดังต่อไปนี้

ขั้นที่ 1 ความไม่ชัดเจนในการแยกแยะปัญหาข้อกฎหมายออกจากปัญหาเชิงเทคนิค

ในเชิงหลักการ ขั้นแรกมุ่งหมายให้ศาลสถาปนาความชัดเจนด้วยการแยกแยะประเด็นพิพาทว่าส่วนใดคือคำถามทางกฎหมายที่ศาลต้องใช้ดุลพินิจอันเป็นอิสระ และส่วนใดคือคำถามเชิงเทคนิคหรือเชิงนโยบายที่อาจเปิดพื้นที่ให้ดุลพินิจทางเทคนิคของหน่วยงาน ทว่าเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของไทยในคดีที่มีความซับซ้อนสูง ศาลมักนำคำถามทางกฎหมายและคำถามเชิงเทคนิคมาพัวพันกันในกรอบการวินิจฉัยเดียว (Blurring of Questions) ส่งผลให้เส้นแบ่งระหว่างองค์ประกอบที่ศาลต้องตีความเองกับองค์ประกอบที่ศาลควรให้เกียรติความเชี่ยวชาญของหน่วยงานกลายเป็นเรื่องคลุมเครือ การขาดการจัดวางโครงสร้างคำถามที่โปร่งใสตั้งแต่ต้นทำให้หลักการใช้ดุลพินิจอิสระของศาลถูกทอนกำลังลงและเปิดโอกาสให้อำนาจทางเทคนิคของฝ่ายปกครองรุกล้ำเข้ามาในพื้นที่ที่ควรเป็นของศาลอยู่เสมอ

ขั้นที่ 2 จุดตั้งต้นแห่งการยอมตามแทนการตีความโดยอิสระ

หัวใจของขั้นที่ 2 คือ ศาลต้องแสวงหาคำอ่านที่ดีที่สุด (Best Reading) ของบทบัญญัติด้วยนิติวิธีของตนเองก่อน แล้วจึงค่อยหันไปประเมินว่าความเห็นของหน่วยงานมีพลังโน้มน้าวใจเพียงใด หากเปรียบเทียบกับหลักนี้ ศาลปกครองไทยมักเริ่มต้นกระบวนการวินิจฉัยด้วยโจทย์ที่ว่า หน่วยงานใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ มากกว่าการเริ่มต้นจากการกำหนดความหมายที่ถูกต้องของกฎหมายด้วยตนเอง

นิติวิธีเช่นนี้เท่ากับเป็นจุดเริ่มต้นแห่งการยอมตาม ที่มอบความเป็นธรรมให้แก่การตัดสินใจของหน่วยงานทางปกครองไว้ล่วงหน้า แทนที่จะเริ่มจากฐานะของศาลในฐานะผู้ให้ความหมายสุดท้ายของกฎหมายตามหลัก Marbury v Madison กล่าวอีกนัยหนึ่ง ศาลไทยมักกระโดดไปตรวจสอบว่าหน่วยงานออกนอกเส้นหรือไม่ ทั้งที่ศาลยังไม่ได้ลากเส้นบรรทัดฐานทางกฎหมายของตนเองให้ชัดเจนเสียก่อน

ขั้นที่ 3 การแยกเหตุผลออกจากแหล่งที่มา

สาระสำคัญของขั้นที่ 3 คือการสกัดแยกเหตุผลออกจากแหล่งที่มา เพื่อพิจารณาว่าเหตุผลของหน่วยงานมีน้ำหนักในตัวเองเพียงใด มากกว่าจะยอมรับเพียงเพราะสถานะของผู้พูด ในบริบทของไทย น้ำหนักที่ศาลมอบให้แก่ความเห็นของหน่วยงานมักผูกติดอยู่กับสถานะเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ของหน่วยงานหรือคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาอย่างเหนียวแน่น ความเห็นของหน่วยงานมักได้รับการยอมรับในฐานะเสียงที่ถูกต้องกว่าโดยเนื้อแท้ มากกว่าจะถูกส่งผ่านตะแกรงร่อนเชิงเหตุผลเพื่อตรวจสอบว่ามีความสมเหตุสมผล สอดคล้อง และสม่าเสมอเพียงใดในกรอบของบทบัญญัติและข้อเท็จจริงในสำนวน

เมื่อศาลไม่แยกตัวตนออกจากเนื้อหา น้ำหนักที่เกิดขึ้นจึงเป็นเพียงการยอมรับตามเชิงโครงสร้างที่ตั้งอยู่บนฐานสถานะ มากกว่าบนฐานเหตุผล และเมื่อไม่มีหลักเกณฑ์เชิงหลักคำสอนมารองรับว่าการให้น้ำหนักเชิงสถาบันเช่นนี้ชอบด้วยหลักการเพียงใด จึงย่อมขาดความรับผิดชอบทางหลักคำสอนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

โดยสรุป ข้อจำกัดทั้งสามขั้นดังกล่าวสะท้อนภาวะการยอมรับโดยปริยายที่บั่นทอนบทบาทตุลาการ การพัฒนาไปสู่ระบบการตรวจสอบบนฐานของเหตุผล จึงเป็นเงื่อนไขสำคัญสำหรับกฎหมายปกครองไทยในอนาคต รัฐธรรมนูญไทย 2560 และกรอบกฎหมายควบคุมการใช้อำนาจปกครอง การวิเคราะห์ปรากฏการณ์ “Deference without Doctrine” ในระบบไทยจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่กับกรอบรัฐธรรมนูญที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 วางโครงสร้างการตรวจสอบอำนาจปกครองไว้ในสองระดับ

ระดับแรก หลักนิติธรรม มาตรา 3 วรรคสอง กำหนดให้การกระทำใดในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม บทบัญญัตินี้สถาปนาหลักนิติรัฐเป็นหลักการรัฐธรรมนูญชั้นพื้นฐานซึ่งหมายความว่า การใช้ดุลพินิจทางเทคนิคของหน่วยงานปกครองต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบเชิงเหตุผลโดยศาลมิใช่ได้รับการยกเว้นจากการตรวจสอบ

ระดับที่สอง อำนาจและหน้าที่ของศาลปกครอง มาตรา 197 กำหนดให้ศาลมีหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเมื่ออ่านร่วมกับมาตรา 9

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมหมายความว่าศาลมีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบว่าการตีความกฎหมายของหน่วยงานชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยไม่อาจยกเว้นคำถามทางกฎหมายออกไปจากการตรวจสอบในนามของความเชี่ยวชาญ

ที่สำคัญ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้คำสั่งทางปกครองต้องระบุเหตุผล ซึ่งถือเป็นการวางรากฐาน (Duty to Give Reasons) ในระดับกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทยแล้ว การที่ศาลปกครองยังไม่ได้ใช้บทบัญญัตินี้อย่างเต็มศักยภาพเพื่อตรวจสอบคุณภาพเหตุผลของหน่วยงานในคดีเทคนิคสูง จึงเป็นช่องว่างเชิงนิติวิธีที่สำคัญและเป็นพื้นที่สำหรับการพัฒนาตามกรอบ Educational Skidmore⁷⁹

โดยสรุป รัฐธรรมนูญไทย 2560 และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์เชิงโครงสร้าง (Structural Intent) ที่คล้ายคลึงกับกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองมาตรา 706 ของสหรัฐอเมริกาตรงที่ต่างสถาปนาให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยอิสระ การพัฒนา Doctrine ว่าด้วย Educational Skidmore ในบริบทไทยจึงไม่ต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายแต่เป็นการปลดล็อกศักยภาพที่มีอยู่แล้วในระบบกฎหมายไทย

7.3 การรับฟังโดยไม่ยอมตาม นิติวิธีแบบ Educational Skidmore สำหรับการตรวจสอบฝ่ายปกครองบนฐานของเหตุผลในกฎหมายปกครองไทย

เพื่อแก้ไขภาวะการยอมตามที่ซ่อนเร้น (Hidden/Implicit Deference) ซึ่งบั่นทอนความชัดเจนของการตรวจสอบเชิงนิติวิธี บทความนี้จึงได้เสนอให้นำแนวคิดแบบ Educational Skidmore มาปรับใช้ในกฎหมายปกครองไทย เพื่อสถาปนาระบบการรับฟังบนฐานของเหตุผล โดยปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานทางปกครอง

⁷⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 37 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย”; ดูประกอบ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558), 198–215 (วิเคราะห์ขอบเขตและมาตรฐานของหน้าที่แสดงเหตุผลในกฎหมายไทย).

จากผู้กำหนดทิศทางของคำวินิจฉัย มาเป็นแหล่งความรู้และเหตุผลเชิงเนื้อหาสำหรับศาล กระบวนการดังกล่าวช่วยให้ศาลยังคงรักษาดุลพินิจอิสระในการตีความกฎหมาย ผ่านการรับฟังความเชี่ยวชาญในฐานะแหล่งข้อมูลเชิงเหตุผล มิใช่ในฐานะแหล่งอำนาจ ที่มีผลผูกพัน โดยการขับเคลื่อนนิติวิธีใหม่นี้จะดำเนินการผ่านหลักการสำคัญ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

(1) การยืนยันอำนาจชี้ขาดทางกฎหมายและการจัดสรรพื้นที่ทางเทคนิค (Reasserting Legal Supremacy and Allocating Technical Space)

ศาลควรยืนยันอย่างชัดเจนว่าดุลพินิจอันเป็นอิสระของศาล ครอบคลุมคำถามทางกฎหมายทุกกรณี โดยไม่ปล่อยให้ความคลุมเครือของถ้อยคำในกฎหมายกลายเป็นช่องว่างให้ฝ่ายปกครองเข้าไปยึดครองอำนาจตีความตามอำเภอใจ ในทางกลับกัน ศาลอาจให้น้ำหนักต่อความเห็นของหน่วยงานได้ในส่วนที่เป็นคำถามเชิงเทคนิคหรือการประเมินข้อเท็จจริงที่มีความซับซ้อน ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจที่กฎหมายมอบหมายไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น

การเสนอเช่นนี้มีเป้าหมายเพื่อลดการรุกร้าของดุลพินิจทางเทคนิค (Technical Discretion) เข้ามาในแดนของการตีความกฎหมาย และรักษาหลักการ *Marbury v Madison* ในเวอร์ชันกฎหมายไทยไว้ กล่าวคือ หน่วยงานทางปกครองมีพื้นที่ทางเทคนิค แต่ไม่มีสิทธิพิเศษในการครอบครองความหมายของตัวบทกฎหมาย

(2) การสถาปนาเกณฑ์ประเมินคุณภาพเหตุผล (Standardizing Reason-Based Scrutiny)

ศาลควรกำหนดมาตรฐานการให้เหตุผลของหน่วยงานให้ชัดเจน โดยนำปัจจัยตามแนวคิดจากคดี *Skidmore* ได้แก่ ความละเอียดถี่ถ้วน และความสม่าเสมอของแนวทาง มาใช้เป็นเกณฑ์ประเมินความชอบด้วยกฎหมายของการใช้ดุลพินิจ หากหน่วยงานทางปกครองไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงวิธีที่รัดกุม โดยไม่ได้ตอบโต้ข้อโต้แย้งสำคัญ หรือมีการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติโดยปราศจากเหตุผลอันสมควร ศาลย่อมมีอำนาจและหน้าที่ในการยกระดับความเข้มข้นของการตรวจสอบ (Intense Scrutiny) ให้สูงขึ้น เพื่อบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องรักษามาตรฐานการใช้ดุลพินิจบนฐานแห่งเหตุผล ไม่ใช่บนฐานของความเชื่อใจเชิงสถาบัน ตรงกันข้ามหากหน่วยงานทางปกครอง

สามารถเสนอเหตุผลที่ผ่านเกณฑ์ดังกล่าว ศาลจึงจะพิจารณาลดระดับการตรวจสอบลงได้ โดยไม่กระทบหลักนิติธรรม

(3) การยุติการอ้างหลักการไม่ก้าวล่วงดุลพินิจโดยปราศจากเหตุผล (Rejecting Non Intervention Rhetoric)

ศาลปกครองไทยควรหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำในทำนองที่ว่าศาลไม่สมควรก้าวล่วงหรือแทรกแซงดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หากไม่มีหลักเกณฑ์เชิงนิติวิธีที่ชัดเจนรองรับการใช้ถ้อยคำสำเร็จรูปในทำนองว่าศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบหรือแก้ไขการตัดสินใจของฝ่ายปกครองในประเด็นนั้น ๆ โดยอ้างว่าเป็นพื้นที่เฉพาะของฝ่ายบริหาร มักสร้างน้ำหนักเชิงสถาบัน (Institutional Weight) ให้แก่หน่วยงานโดยอัตโนมัติ และนำไปสู่สภาวะการสละอำนาจตรวจสอบทางตุลาการ (Judicial Abdication) โดยปริยาย

การตรวจสอบควรตั้งอยู่บนความสมเหตุสมผลของเนื้อหาและคุณภาพของเหตุผล ไม่ใช่บนความเกรงใจในสถานะของหน่วยงาน หากศาลเห็นว่าคดีใดควรลดระดับการแทรกแซงก็จำเป็นต้องอธิบายด้วยหลักเกณฑ์ที่ตรวจสอบได้ว่าเป็นเพราะเหตุใด มิใช่อาศัยถ้อยคำกว้าง ๆ แทนการให้เหตุผล

(4) การสร้างความสมมาตรของภาระในการแสดงเหตุผล (Establishing Burden Symmetry)

บทความนี้เสนอให้กลับด้านโครงสร้างภาระการพิสูจน์ (Burden of Proof) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันโดยกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเป็นฝ่ายมีภาระหน้าที่เบื้องต้นในการแสดงให้เห็นว่า การตีความหรือการตัดสินใจของตนนั้นผ่านเกณฑ์คุณภาพเหตุผลตามปัจจัย Skidmore แล้ว เช่น ความละเอียดรอบคอบในกระบวนการพิจารณา การรักษามาตรฐานการตีความกฎหมายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันอย่างต่อเนื่อง และการอธิบายได้ว่า ด้วยความรู้เฉพาะทางทางเทคนิค วิทยาศาสตร์ หรือประสบการณ์เชิงระบบ เหตุใดจึงต้องตีความกฎหมายในลักษณะนั้น เป็นการเปลี่ยนความเชี่ยวชาญให้กลายเป็นเหตุผลที่จูงใจศาลได้ ก่อนที่ศาลจะพิจารณาลดระดับความเข้มของการถ่วงดุล

การสร้างความสำเร็จเช่นนี้จะช่วยเปลี่ยนผ่านระบบจากการยอมรับโดยคุณูปการไปสู่การตรวจสอบบนฐานแห่งการโต้แย้งและการแสดงเหตุผลอย่างแท้จริงและทำให้การลดพิจารณาของศาลเป็นผลมาจากคุณภาพของเหตุผล ไม่ใช่สถานะของผู้ใช้อำนาจ

8. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อเสนอเชิงบรรทัดฐานในส่วนก่อนหน้าสามารถขับเคลื่อนได้จริงในบริบทกฎหมายปกครองไทย บทความนี้ขอเสนอทิศทางการปฏิรูปเชิงโครงสร้างในเชิงนโยบายกฎหมายและการจัดองค์กรของศาลใน 3 มิติที่สัมพันธ์กัน มุ่งเปลี่ยนผ่านจากสภาวะการยอมรับโดยนัย ไปสู่ระบบการตรวจสอบบนฐานแห่งหลักการและเหตุผลดังต่อไปนี้

(1) การปฏิรูปยานผู้เชี่ยวชาญผ่านสถาบัน

ประการแรก บทความนี้เสนอให้ศาลปกครองไทยพัฒนาสถาบันผู้ให้ความเห็นอิสระต่อศาลอย่างเป็นทางการในคดีที่มีความสลับซับซ้อนเชิงเทคนิคสูง เพื่อให้ศาลสามารถเข้าถึงคลังความรู้ชุดอื่นที่หลากหลายโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาพยานหลักฐานหรือคำอธิบายจากหน่วยงานปกครองซึ่งเป็นคู่ความเพียงฝ่ายเดียวในเชิงสถาบัน ควรกำหนดกลไกการรับฟังความเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิอิสระภายนอก ทั้งในระดับพระราชบัญญัติ เช่น การบัญญัติอำนาจศาลในการเชิญหรืออนุญาตให้บุคคลภายนอกยื่นความเห็นประกอบการวินิจฉัยและในระดับระเบียบภายในของศาลปกครองที่วางเกณฑ์การคัดเลือกและมาตรฐานความเป็นกลางของผู้เชี่ยวชาญไว้อย่างรัดกุม

กลไกดังกล่าวจะเปิดหน้าต่างแห่งโอกาส ให้ตุลาการได้รับฟังแง่มุมเชิงเทคนิคที่รอบด้านจากผู้ทรงความรู้ อาทิ นักวิชาการอิสระ องค์กรวิชาชีพ หรือสถาบันวิจัยเฉพาะทางที่อยู่นอกโครงสร้างระบบราชการ แทนที่จะถูกจำกัดอยู่เพียงในกรอบคำสั่งแห่งของหน่วยงานรัฐที่เป็นคู่กรณี วิธีการนี้ไม่เพียงช่วยยกระดับคุณภาพของข้อเท็จจริงและบริบทเชิงลึกในคำพิพากษาเท่านั้น หากยังช่วยลดแรงกดดันเชิงโครงสร้างที่บีบให้ศาลต้องพึ่งพาโดยปริยายต่อความเห็นของรัฐในฐานะผู้ผูกขาดความเชี่ยวชาญ (Technical Monopoly) ซึ่งเป็นต้นธารสำคัญของสภาวะการยอมรับโดยนัยที่บทความนี้ได้วิพากษ์วิจารณ์

ในแง่นี้ การมีผู้ให้ความเห็นอิสระที่ทำหน้าที่เสมือนพยานผู้เชี่ยวชาญกลางของศาล จะช่วยเสริมพลังให้กับรูปแบบ Educational Skidmore โดยเปลี่ยนบทบาทของศาลจากการเป็นเพียงผู้รับฟังฝ่ายบริหารมาเป็นผู้แสวงหาความจริงจากพหุวิทยาการ ศาลจึงสามารถเรียนรู้ และวินิจฉัยข้อพิพาทได้อย่างเที่ยงธรรมและสง่างาม โดยไม่จำเป็นต้องยอมตามต่อความเห็นของหน่วยงานรัฐเพียงฝ่ายเดียวอีกต่อไป

(2) การยกระดับมาตรฐานภาระหน้าที่ในการแสดงเหตุผลของหน่วยงานปกครอง ประการที่สอง ในระดับฝ่ายบริหาร บทความนี้เสนอให้ยกระดับมาตรฐานหน้าที่ในการแสดงเหตุผล อย่างเป็นทางการ โดยกำหนดให้รายงานการตัดสินใจหรือคำสั่งทางปกครองที่มีความซับซ้อนเชิงเทคนิค ต้องระบุอย่างชัดเจนทั้ง วิธีวิทยา และพยานหลักฐานที่ใช้รองรับการใช้ดุลพินิจ หน่วยงานปกครองไม่ควรหยุดอยู่เพียงการเสนอข้อสรุปสำเร็จรูปจากผู้เชี่ยวชาญเท่านั้น แต่ต้องเปิดเผยวิถีแห่งการใช้เหตุผลอย่างเป็นระบบ เช่น กระบวนการคัดเลือกและประเมินความน่าเชื่อถือของข้อมูล การชั่งน้ำหนักทางเลือกเชิงนโยบายที่ หลากหลาย ตลอดจนการตอบสนองต่อข้อโต้แย้งที่มีนัยสำคัญของผู้มีส่วนได้เสียอย่างเป็นรูปธรรม

การกำหนดมาตรฐานในระดับความเข้มข้นเช่นนี้จะช่วยให้ศาลมีฐานพยานหลักฐานเชิงเหตุผล (Reason-Based Evidence) เพียงพอสำหรับการประเมินคุณภาพของดุลพินิจตามบรรทัดฐานแบบ Skidmore ไม่ว่าจะเป็นด้านความละเอียดถี่ถ้วนรอบด้าน (Thoroughness) หรือความสม่ำเสมอคงเส้นคงวา (Consistency) แทนที่ศาลจะต้องตกอยู่ในสภาวะจำยอมรับฟังเพียงข้อสรุปเชิงสถาบันโดยปราศจากโอกาสตรวจสอบใส่ในของเหตุผล ยิ่งไปกว่านั้น การยึดโยงภาระการแสดงเหตุผลเข้ากับวิธีวิทยาและหลักฐานเชิงระบบยังเป็นการสถาปนาวัฒนธรรมแห่งการสำแดงความชอบธรรม ให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ในระบบราชการไทย สอดคล้องกับพลวัตของกฎหมายปกครองเปรียบเทียบร่วมสมัยที่มุ่งตรวจสอบความชอบธรรมผ่านคุณภาพของเหตุผล มากกว่าการโอนอ่อนตามสถานะเชิงสถาบันหรืออำนาจหน้าที่ตามรูปแบบเพียงอย่างเดียว

(3) การวิจัยเชิงประจักษ์เพื่อออกแบบมาตรวัดความเข้มของการตรวจสอบ ประการที่สาม บทความนี้เสนอให้มีการจัดทำโครงการวิจัยเชิงประจักษ์ อย่างเป็นระบบเพื่อออกแบบมาตรวัดระดับความเข้มของการตรวจสอบที่เหมาะสม

กับบริบทของไทย โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูลจากคำพิพากษาศาลปกครอง ในคดีเทคนิคสูงย้อนหลังจำนวนมาก จุดมุ่งหมายคือการสกัดแบบแผนที่เกิดขึ้นจริงว่า ศาลไทยปรับระดับความเข้มความอ่อนของการตรวจสอบอย่างไรในสถานการณ์ประเภทต่าง ๆ เช่น ประเภทของสิทธิที่ถูกระทบระดับความซับซ้อนเชิงเทคนิค หรือลักษณะของความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์และนโยบายสาธารณะที่แฝงอยู่ในคดีนั้น

การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเมืองและกลไกการเปลี่ยนผ่าน

ข้อเสนอในบทความนี้ต้องเผชิญกับความเป็นจริงทางการเมืองและเชิงสถาบัน ประสพการณ์ของสหรัฐฯ หลังคดี *Loper Bright* แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลง Deference Doctrine มักก่อให้เกิดแรงต้านจากฝ่ายบริหาร เนื่องจากหน่วยงานปกครองย่อมต้องการรักษาอำนาจตีความไว้กับตน

สำหรับบริบทไทย บทความวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเมืองใน 3 มิติ

(1) การตอบสนองของฝ่ายบริหาร

หากศาลยกระดับความเข้มของการตรวจสอบ ฝ่ายบริหารอาจตอบสนองด้วยการพัฒนาคุณภาพการให้เหตุผล (ผลลัพธ์ที่พึงประสงค์) หรือพยายามจำกัดขอบเขตอำนาจตรวจสอบของศาลผ่านการออกกฎหมาย (ผลลัพธ์ที่ต้องระมัดระวัง) การออกแบบกลไกการเปลี่ยนแปลงจึงต้องคำนึงถึงสมดุลนี้

(2) แรงต้านทางโครงสร้าง (Structural Resistance)

การเปลี่ยนแปลง Deference Pattern ในระบบไทยมีอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ได้แก่ (ก) วัฒนธรรมราชการที่ฝังหลักความเกรงใจสถาบัน (ข) ขาดผู้เชี่ยวชาญอิสระที่พร้อมทำหน้าที่เป็น Amicus Curiae ในคดีเทคนิคสูง และ (ค) ข้อจำกัดด้านทรัพยากรของศาลในการประมวลความรู้เชิงเทคนิคที่ซับซ้อน

(3) กลไกการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Mechanism)

เพื่อลดแรงต้าน บทความเสนอแนวทางการเปลี่ยนแปลงแบบค่อย ๆ โดยเริ่มจาก (ก) การพัฒนาแนวปฏิบัติภายในของศาลปกครองสำหรับคดีเทคนิคสูง ก่อนที่จะ (ข) ยกระดับเป็นระเบียบที่มีผลบังคับ และ (ค) เสนอแก้ไขกฎหมายในที่สุด แนวทางนี้สอดคล้องกับบทเรียนจากคดี *Vavilov* ที่แคนาดาใช้เวลาหลายปีในการพัฒนา Doctrine ผ่านสายคำพิพากษาก่อนที่จะตกผลึกในคดี *Vavilov*

9. บทสรุป การรับฟังความเห็นของฝ่ายปกครองโดยรักษาดุลพินิจอันเป็นอิสระของศาล

บทความนี้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาหลักของแนวคิด Skidmore ในยุคหลังคำพิพากษาคดี *Loper Bright* หาได้อยู่ที่การกำหนดระดับค่าน้ำหนักที่ศาลจะมอบให้แก่ความเห็นของหน่วยงานเพียงอย่างเดียวไม่ หากอยู่ที่การทำให้ชัดเจนว่าค่าน้ำหนักประเภทใดเท่านั้นที่สอดคล้องกฎหมายภายใต้มาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหรัฐอเมริกา ข้อสรุปสำคัญของบทความคือการให้ค่าน้ำหนักต่อความเห็นของหน่วยงานภายใต้กรอบแนวคิด Skidmore ที่สอดคล้องกับมาตรา 706 ต้องมีลักษณะเป็น Educational Skidmore เท่านั้น เพื่อให้ศาลยังคงธำรงบทบาทในการสืบค้นการตีความที่ดีที่สุด (The Best Reading) ของกฎหมาย โดยไม่ปล่อยให้ทุนทางความรู้และความเชี่ยวชาญของหน่วยงานรัฐสูญหายไปจากกระบวนการพิจารณาคดี

ในเชิงหลักคำสอน บทความได้แสดงให้เห็นอย่างเป็นระบบว่าแนว Deferential Skidmore ขัดแย้งกับหน้าที่ของศาลตามมาตรา 706 อย่างไร และได้สกัดเกณฑ์ออกมาเป็นกรอบการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างหรือนิติวิธี (Decision Procedure) ที่ถูกพัฒนาขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยคำถามทางกฎหมาย (Questions of Law) ในคดีปกครองภายหลังจากที่ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้วางบรรทัดฐานใหม่ในคดี *Loper Bright Enterprises v. Raimondo* (2024) ซึ่งเป็นการยกเลิกหลัก Chevron Deference ในฐานะนิติวิธีเชิงโครงสร้างที่ศาลสามารถนำไปใช้กลั่นกรองรูปแบบการให้ค่าน้ำหนักที่สอดคล้องกฎหมายได้จริง

ในเชิงแนวคิด บทความได้ทำให้คู่ตรงข้ามระหว่าง Educational Skidmore กับ Deferential Skidmore มีความคมชัดและมีผลเชิงปฏิบัติมากขึ้น โดยเชื่อมโยงกับทั้งหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วยอำนาจตุลาการตาม Article 3 และข้อความใน APA มาตรา 706 ที่กำหนดให้ศาลต้องเป็นผู้ตัดสินคำถามทางกฎหมายทุกประการด้วยตนเอง และในเชิงภาคปฏิบัติ บทความได้เสนอกรอบและภาษาทางนิติวิธีที่สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างศาลกับหน่วยงานในระบบกฎหมายของแคนาดา สหราชอาณาจักร และประเทศไทย

การวิเคราะห์กฎหมายเปรียบเทียบยืนยันว่าแนวทางการรับฟังความเห็นของฝ่ายปกครองโดยรักษาดุลพินิจอันเป็นอิสระของศาล มิใช่กระแสเฉพาะในสหราชอาณาจักรกำลังกลายเป็นทิศทางร่วมของระบบกฎหมายมหาชนสำคัญทั่วโลก แคนาดาผ่านคดี *Vavilov* ได้ยกระดับวัฒนธรรมแห่งการให้เหตุผล และภาระการอธิบายให้เป็นแก่นกลางของการตรวจสอบความสมเหตุสมผล สหราชอาณาจักรใช้การปรับความเข้มของการกลั่นกรอง (Intensity of Review) ภายใต้กรอบ Legality Reasonableness Proportionality ส่วนสหรัฐอเมริกาผ่านคดี *Loper Bright* ตอกย้ำว่าความเชี่ยวชาญของหน่วยงานจะมีคุณค่าก็ต่อเมื่อถูกถ่ายทอดผ่านกระบวนการตรวจสอบที่ศาลสามารถประเมินเหตุผลได้ มิใช่นำมาใช้เป็นข้ออ้างเพื่อเรียกร้องการยอมจำนนโดยอัตโนมัติจากฝ่ายตุลาการ

สำหรับกฎหมายปกครองไทย การทำให้น้ำหนักของความเห็นทางกฎหมายของรัฐกลายเป็นสิ่งที่ตรวจสอบได้ด้วยเหตุผลอย่างเปิดเผย จะช่วยเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างศาลและฝ่ายปกครองจากสภาวะการยอมตามโดยนัย ไปสู่ความสัมพันธ์เชิงตรวจสอบถ่วงดุลที่มุ่งสู่ความยุติธรรมภายใต้ความเป็นใหญ่ของกฎหมายอย่างแท้จริง การพัฒนาหลักคำสอนว่าด้วยการยอมตามในบริบทไทยจึงมิใช่การลอกเลียนแบบกฎหมายสหรัฐ หากเป็นการสถาปนาระบบการรับฟังอย่างเคารพ ที่กลมกลืนกับโครงสร้างกฎหมายและวัฒนธรรมตุลาการไทยโดยอาศัยบทเรียนจากต่างประเทศมาเป็นกรอบอ้างอิงเพื่อกำหนดให้ชัดเจนว่า ศาลควรรับฟังความเชี่ยวชาญของหน่วยงานปกครองอย่างไร โดยไม่สละดุลพินิจอันเป็นอิสระในการชี้ขาดข้อกฎหมายด้วยตนเอง คำพิพากษาคดี *Loper Bright* มิได้เชื่อเชิญให้ตุลาการปิดหูปิดตาต่อความซับซ้อนของโลกสมัยใหม่ หากแต่ย้ำเตือนว่าไม่มีใครมีสิทธิผูกขาดการตีความกฎหมายเพียงเพราะดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหาร ท่ามกลางภูมิทัศน์กฎระเบียบที่ทวีความซับซ้อนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง บทบาทของศาลจึงมิใช่การปฏิเสธความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหาร แต่คือการพัฒนาเครื่องมือเชิงนิติวิธีที่ทำให้ความเชี่ยวชาญนั้นถูกประเมินได้อย่างเป็นระบบ โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ในความหมายนี้หลักการรับฟังความเห็นของฝ่ายปกครองโดยรักษาดุลพินิจอันเป็นอิสระในฐานะหัวใจของ Educational Skidmore จึงมิใช่เพียงหลักกฎหมายย่อย หากเป็นปรัชญาว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจตุลาการ

และอำนาจบริหารในระบอบนิติรัฐที่ยึดมั่นว่ากฎหมายมีความหมายที่ศาลต้องสืบค้น
มิใช่ความหมายที่หน่วยงานรัฐประกาศกำหนดแต่ฝ่ายเดียว

รายการอ้างอิง

หนังสือ

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองและคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2556.

โกคิน พลกุล, และ สุรพล นิตไกรพจน์. กฎหมายปกครองไทย: ฐาน ทฤษฎี และแนวปฏิบัติ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2545.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. คำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2558.

Craig, Paul P. *Administrative Law*. 9th ed. London: Sweet & Maxwell, 2021.

Craig, Paul P. *UK, EU and Global Administrative Law: Foundations and Challenges*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

Daly, Paul. *A Theory of Deference in Administrative Law: Basis, Application and Scope*. Cambridge: Cambridge University Press, 2012.

บทความวารสาร

Barnett, Kent, and Christopher J. Walker. “Chevron in the Circuit Courts.” *Michigan Law Review* 116, no. 1 (2017): 1–65.

Bell, Bernard W. “Loper Bright: Resurrecting Skidmore in a New Era.” *Seton Hall Law Review* 55, no. 4 (2025): 1577–1640.

Bolinder, Eric R. “Litigating Loper Bright: Interpretive Challenges and Solutions for the Post-Chevron Era.” *West Virginia Law Review* 128 (2025, forthcoming).

- Daly, Paul. "Dunsmuir's Flaws Exposed: Recent Decisions on Standard of Review." *McGill Law Journal* 58, no. 3 (2012): 483–520.
- Daly, Paul. "Struggling Towards Coherence: The Supreme Court's Deference Jurisprudence." *McGill Law Journal* 66, no. 1 (2020): 1–45.
- Daly, Paul. "Vavilov and the Culture of Justification." *Canadian Journal of Administrative Law and Practice* 34, no. 1 (2021): 1–20.
- Hickman, Kristin E. "Anticipating a New Modern Skidmore Standard." *Duke Law Journal Online* 74 (2025): 111–45.
- Hickman, Kristin E., and Matthew D. Krueger. "In Search of the Modern Skidmore Standard." *Columbia Law Review* 107, no. 6 (2007): 1235–1317.
- Martenet, Vincent. "Judicial Deference to Administrative Interpretation of Statutes from a Comparative Perspective." *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 54, no. 1 (2021): 83–165.
- McGinnis, John O., and Phil Pillari. "Against Deferential Skidmore." *Northwestern University Law Review* (2026, forthcoming).
- Metzger, Gillian E. "1930s Redux: The Administrative State under Siege." *Harvard Law Review* 131, no. 1 (2017): 1–95.
- Strauss, Peter L. "'Deference' Is Too Confusing—Let's Call Them 'Chevron Space' and 'Skidmore Weight.'" *Columbia Law Review* 112, no. 6 (2012): 1143–79.
- Sunstein, Cass R. "The Consequences of Loper Bright." Harvard Law School Preliminary Draft, 2024.
- Sunstein, Cass R., and Adrian Vermeule. "Interpretation and Institutions." *Michigan Law Review* 101, no. 4 (2003): 885–951.

Zaic, Mitchell. “The Skidmore Compromise: Interpreting Skidmore as a Tiebreaker to Preserve Judicial Wisdom in the Era of Loper Bright.” *Minnesota Law Review* 110 (2026): 1535–1610.

คำพิพากษาต่างประเทศ

Associated Provincial Picture Houses Ltd v. Wednesbury Corporation. (1948)
1 KB 223 (UK Court of Appeal).

Biden v. Nebraska. 143 S. Ct. 2355 (2023).

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov. [2019] SCC 65.
[2019] 4 SCR 653.

Chevron U.S.A. Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.. 467 U.S. 837
(1984).

Loper Bright Enterprises v. Raimondo. 603 U.S. 369 (2024). Also reported as
144 S. Ct. 2244.

Marbury v. Madison. 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

Motor Vehicle Manufacturers Association of the United States, Inc. v. State Farm Mutual Automobile Insurance Co.. 463 U.S. 29 (1983).

R (on the application of Lord Carlile of Berriew QC) v. Secretary of State for the Home Department. UKSC 60. Accessed 10 April 2026.

<https://www.bailii.org/uk/cases/UKSC/2014/60.html>.

Skidmore v. Swift & Co.. 323 U.S. 134 (1944).

West Virginia v. EPA. 597 U.S. 697 (2022).

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบเขตอำนาจดุลพินิจของหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญและหลักเกณฑ์การตรวจสอบโดยศาลปกครอง. เรื่องเสร็จที่ 1185/2562. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2562.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะทางเทคนิค. เรื่องเสร็จที่ 423/2560. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2560.