วารสารนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การล่มสลายของหลักการยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร : ภูมิทัศน์ใหม่ของกฎหมายปกครองในสหรัฐอเมริกา

ชื่อผู้แต่ง: ปภาณภณ ปภังกรภูรินท์

การอ้างอิงที่แนะนำ: ปภาณภณ ปภังกรภูรินท์, ‘การล่มสลายของหลักการยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร : ภูมิทัศน์ใหม่ของกฎหมายปกครองในสหรัฐอเมริกา’ (2569) 55(1) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 283.

ผู้สนับสนุนหลัก

อนุพร อรุณรัตน์

SATYAPON & PARTNERS
THAILAND Intellectual Property Law Firm

Tax and Legal Counsellors
Seri Manop & Doyle
30 Years Serving the Business Community

Baker McKenzie.

SAIJO DENKI
ผู้นำเทคโนโลยีความเย็นเพื่อสุขภาพและหลังอาน

ผู้สนับสนุนร่วม

SJC
SIAM JUSTICE CORPORATION

มหาชัย

ETE GROUP

CSBC LAW OFFICES

DS&B DOMNERN SOMGIAT & BOONMA

วิญญูชน

WC&P

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

การล่มสลายของหลักการยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร : ภูมิทัศน์ใหม่ของกฎหมายปกครองในสหรัฐอเมริกา

The Demise of the Chevron Deference Doctrine: The New Landscape of Administrative Law in the United States

ปภาณภณ ปภังกรภูรินท์
ผู้อำนวยการกองบริหารงาน คณะนิเทศศาสตร์และนวัตกรรมการจัดการ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
Paphanphon Paphangkornphurin
Director, Graduate School of Communication Arts and Management Innovation,
National Institute of Development Administration

วันที่รับบทความ 12 สิงหาคม 2568; วันแก้ไขบทความ 11 พฤศจิกายน 2568; วันตอบรับบทความ 21 มกราคม 2569

บทคัดย่อ

บทความนี้ วิเคราะห์การล่มสลายของ “หลักการยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร” (Chevron Deference Doctrine) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้ศาลเคารพการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร หากบทบัญญัติกฎหมายไม่ชัดเจน ตลอดระยะเวลา 40 ปีที่ผ่านมา หลักการนี้ได้สร้างสมดุลเชิงสถาบันระหว่างฝ่ายตุลาการและฝ่ายบริหาร ภายใต้ข้อสมมติว่า หน่วยงานมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและยึดโยงกับความรับผิดชอบทางการเมืองมากกว่าศาล อย่างไรก็ดี หลักการดังกล่าวเผชิญกับกระแสวิพากษ์จากหลายฝ่ายในด้านการลดทอนบทบาทศาลในการตีความกฎหมายโดยแท้ และความขัดแย้งกับมาตรา 706 แห่งกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (APA) ซึ่งกำหนดให้ศาลต้องเป็นผู้ชี้ขาดข้อกฎหมายอย่างอิสระ จุดเปลี่ยนเชิงโครงสร้างเกิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาในคดี Loper Bright Enterprises v.

Raimondo (2024) ซึ่งกลับคำพิพากษาในคดี Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc. อย่างเด็ดขาด โดยถือว่าหลักการดังกล่าวละเมิดหลักการแบ่งแยกอำนาจและไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของ APA บทความนี้สำรวจพัฒนาการของหลัก Chevron อย่างครอบคลุม ตั้งแต่รากฐานทางประวัติศาสตร์ เหตุผลเชิงปรัชญาในการก่อรูป เสาหลักสามประการ (เจตนารมณ์ของรัฐสภา ความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน และความรับผิดชอบทางการเมือง) การขยายขอบเขตผ่านคำพิพากษาสำคัญ ไปจนถึงการจำกัดด้วยแนวคิดหลักการเรื่องสำคัญ (Major Questions Doctrine) และวิเคราะห์คำวินิจฉัยในคดี Loper Bright โดยเปรียบเทียบเหตุผลของเสียงข้างมากกับเสียงข้างน้อยเพื่อสะท้อนความขัดแย้งเชิงหลักการในเรื่องบทบาทของศาลและบรรทัดฐานทางกฎหมาย ท้ายที่สุด ผู้เขียนเสนอข้อพิจารณาทางนโยบายเพื่อรองรับภูมิทัศน์ใหม่ของกฎหมายปกครองสหรัฐอเมริกา อาทิ การปรับปรุงกลไกการมอบอำนาจอย่างชัดแจ้งโดยรัฐสภา การนำหลัก Skidmore Deference กลับมาใช้อย่างมีมาตรฐาน และการพัฒนาแนวทางตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานตาม APA ทั้งนี้ เพื่อธำรงหลักนิติธรรมและความชอบธรรมเชิงประชาธิปไตยในระบบการบริหารยุคใหม่ที่ศาลกลับมามีบทบาทนำในการชี้ขาดข้อกฎหมายอีกครั้ง

คำสำคัญ : หลักการยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร กฎหมายปกครองสหรัฐอเมริกา การตีความกฎหมาย

Abstract

This article examines the collapse of the Chevron deference doctrine, a foundational principle in American administrative law that required courts to defer to reasonable agency interpretations where statutory language was ambiguous. Over the course of four decades, this doctrine functioned as a central mechanism for maintaining institutional equilibrium between the judiciary and the executive, operating under the presumption that administrative agencies possess superior subject-matter expertise and greater political accountability than courts. Nevertheless, Chevron deference has increasingly come under constitutional criticism for eroding the judiciary's core interpretive function and for conflicting with Section 706 of the Administrative Procedure Act (APA), which mandates that courts independently determine questions of law. A structural turning point emerged in the Supreme Court's decision in Loper Bright Enterprises v. Raimondo (2024), which unequivocally overruled Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc. and held that the doctrine violated the separation of powers and was incompatible with the APA's textual command. This article offers a comprehensive analysis of the doctrinal trajectory of Chevron, beginning with its historical and philosophical foundations, including its three normative pillars—

presumed congressional intent, agency expertise, and political accountability—and tracing its expansion through key precedents, as well as its gradual limitation through the emergence of the Major Questions Doctrine. Particular attention is paid to Loper Bright, with a comparative evaluation of the majority and dissenting opinions, to illuminate the competing constitutional visions concerning the role of the judiciary and the binding authority of past precedent. In its final section, the article advances a set of policy-oriented recommendations for navigating the post-Chevron administrative landscape. These include: the legislative clarification and narrowing of delegated authority to administrative agencies; the structured reinstatement of Skidmore deference, grounded in transparent, reasoned, and persuasive agency decision-making; and the development of more robust judicial review standards under the APA. Together, these proposals aim to preserve the rule of law and democratic legitimacy in a rebalanced administrative state where the judiciary resumes its central role as the final interpreter of statutory meaning.

Keywords: Chevron doctrine, U.S. administrative law, statutory interpretation

1. บทนำ

เป็นเวลากว่า 4 ทศวรรษที่ภูมิทัศน์ของกฎหมายปกครองในสหรัฐอเมริกาถูกกำกับภายใต้หลักการอันทรงอิทธิพลที่เรียกว่า “หลักการยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร” หรือเรียกโดยย่อว่า “หลัก Chevron” ถือกำเนิดขึ้นจากคำพิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา (Supreme Court of the United States) ในคดี Chevron U.S.A., Inc. v. Natural Resources Defense Council, Inc.[1] เมื่อปี ค.ศ. 1984 มีสถานะเป็นดั่ง “เสาหลักโดยอุบัติเหตุ” ของรัฐสมัยใหม่ที่อาศัยกลไกของฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการ[2] โดยมีต้นเรื่องจากกรณีที่สำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (Environmental Protection Agency: EPA) ได้ออกข้อบังคับในปี ค.ศ. 1981 โดยตีความคำว่า “stationary source” ในกฎหมายอากาศสะอาด (Clean Air Act: CAA) ตามแนวคิดแบบ “bubble concept” ซึ่งหมายถึงการรวมแหล่งกำเนิดมลพิษทั้งหมดภายในโรงงานเดียวกันให้ถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษเพียงแห่งเดียว ทำให้การปรับเปลี่ยนเครื่องจักรภายในโรงงานไม่จำเป็นต้องขอใบอนุญาตใหม่หากปริมาณมลพิษรวมของโรงงานไม่เพิ่มขึ้น แนวทางนี้ถูกคัดค้านโดยกลุ่มพิทักษ์สิ่งแวดล้อม นำโดยสภาปกป้องทรัพยากรธรรมชาติแห่งชาติ (Natural Resources Defense Council: NRDC) โต้แย้งว่าการตีความของ EPA ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐสภาที่มุ่งหมายให้มีการปรับปรุงคุณภาพอากาศ มิใช่เพียงรักษาระดับไว้เท่าเดิม กลุ่มผู้ฟ้องเห็นว่าการใช้ bubble concept ทำให้หน่วยงานละเลยต่อข้อกำหนดที่เข้มงวดสำหรับเขตที่มีคุณภาพอากาศต่ำ และอาจส่งผลกระทบต่อเป้าหมายด้านสิ่งแวดล้อมในภาพรวม[3]

ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้กำหนดกรอบวิเคราะห์ในคดีนี้เป็นสองขั้นตอน (two-step test) คือ ขั้นแรก ศาลจะพิจารณาว่ากฎหมายมีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับประเด็นพิพาทหรือไม่ หากมีบทบัญญัติที่ชัดเจน ศาลต้องปฏิบัติตามเจตนารมณ์นั้นอย่างเคร่งครัด และในขั้นที่สอง หากกฎหมายไม่ชัดเจน ศาลจะพิจารณาว่าการตีความของหน่วยงานนั้นสมเหตุสมผลหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นการตีความที่ดีที่สุด ตราบใดที่ไม่ขัดเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างชัดแจ้ง โดยศาลให้เหตุผลว่าในกรณีที่บทบัญญัติมีความคลุมเครือ การตัดสินใจเชิงนโยบายควรเป็นของหน่วยงานฝ่ายบริหารซึ่งมีทั้งความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและความรับผิดชอบทางการเมืองมากกว่าฝ่ายตุลาการ[4] ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้ศาลสูงสุดเห็นว่า บทบัญญัติ CAA มิได้ให้คำจำกัดความที่ชัดเจนเพียงพอในตัวบทกฎหมาย และในเมื่อบทบัญญัติดังกล่าวมีความคลุมเครือ การตีความโดย EPA ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านจึงมีเหตุผลและอยู่ในขอบเขตอำนาจตามกฎหมาย สมควรได้รับความเคารพตามหลัก Chevron และกลับคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ที่ให้เพิกถอนข้อบังคับของ EPA แต่ต่อมาหลัก Chevron ได้สิ้นสุดลง

---

[1] Chevron U.S.A., Inc v. Natural Resources Defense Council, Inc 467 US 837, 842-843 (1984).

[2] Thomas W Merrill, ‘The Story of Chevron: The Making of an Accidental Landmark’ (2014) 66(2) Administrative Law Review 253, 253.

[3] Chevron (เชิงอรรถ 1) 840.

[4] เพิ่งอ้าง 842-844, 866.

ด้วยคำพิพากษาศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2024 ในคดี Loper Bright Enterprises v. Raimondo[5] ซึ่งศาลโดยเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า การยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหารตามหลัก Chevron ขัดต่อมาตรา 706 ของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Act: APA) ซึ่งกำหนดให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยข้อกฎหมาย[6] ส่งผลให้อำนาจในการตีความกฎหมายกลับคืนสู่ศาลอย่างสมบูรณ์ ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกาสู่ยุคที่ศาลมีบทบาทชี้ขาดสูงสุดในการตีความบทบัญญัติกฎหมาย

บทความนี้ วิเคราะห์การเปลี่ยนผ่านทางกฎหมายจากการล่มสลายของหลัก Chevron โดยเริ่มจากการสำรวจบริบททางประวัติศาสตร์ เหตุผลและปรัชญาเบื้องหลังของศาลในการวางหลักการดังกล่าว และพัฒนาการตลอด 40 ปี ก่อนวิเคราะห์ข้อวิจารณ์หลักในด้านการแบ่งแยกอำนาจ ความชอบธรรมทางกระบวนการ และความขัดแย้งกับ APA ก่อนจะเจาะลึกคำพิพากษาในคดี Loper Bright และปิดท้ายด้วยการประเมินภูมิทัศน์ใหม่ของกฎหมายปกครองสหรัฐอเมริกา ผลกระทบต่อการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ตลอดจนข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อรักษาสมดุลแห่งอำนาจและหลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตย

2. กำเนิดและพัฒนาการของหลัก Chevron

2.1 บริบททางประวัติศาสตร์ก่อนยุค Chevron

การทำความเข้าใจการปฏิวัติทางความคิดที่เกิดขึ้นจากคดี Chevron จำเป็นต้องมองย้อนกลับไปยังภูมิทัศน์ของกฎหมายปกครองสหรัฐอเมริกา ก่อนหน้านั้น ซึ่งนักวิชาการบางส่วนอุปมาอุปไมยว่าเป็น “โลกที่สาบสูญ” ของกฎหมายปกครอง[7] เนื่องจากยังปราศจากหลักการที่มีเอกภาพ แต่เต็มไปด้วยความขัดแย้งทางแนวคิด ความคลุมเครือทางทฤษฎี และความไม่แน่นอนในการนิยามความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหารซึ่งกำลังขยายบทบาทอย่างกว้างขวาง แนวปฏิบัติของศาลที่มีลักษณะไม่เป็นระบบ ขึ้นอยู่กับปัจจัยเฉพาะของแต่ละคดี และขาดกรอบทฤษฎีที่สามารถอธิบายได้อย่างสอดคล้องต่อเนื่อง[8] การสำรวจความไร้เสถียรภาพเชิงหลักการในช่วงเวลานี้ จึงเป็นกุญแจสำคัญในการอธิบายว่าเหตุใดหลัก Chevron จึงถูกยกเป็นหมุดหมายสำคัญที่เข้ามาจัดระเบียบความสัมพันธ์เชิงอำนาจ แม้จะก่อให้เกิดข้อถกเถียงและการตีความสืบต่อมาจนปัจจุบัน

---

[5] Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 603 U.S. 369 (2024).

[6] เพิ่งอ้าง 1.

[7] Christopher J Walker, ‘The Lost World of the Administrative Procedure Act: A Literature Review’ (2021) 28(2) George Mason Law Review 733.

[8] Aditya Bamzai, ‘The Origins of Judicial Deference to Executive Interpretation’ (2017) 4 Yale Law Journal 908, 911.

2.1.1 การปะทะกันของอำนาจสูงสุดในยุค New Deal[9]

ในช่วงต้นศตวรรษที่ 20 ซึ่งเป็นยุคก้าวหน้า จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกามีการเติบโตอย่างก้าวกระโดดของ “รัฐปกครอง” (administrative state) โดยมีการจัดตั้งหน่วยงานฝ่ายบริหารขึ้นมากมายเพื่อกำกับดูแลเศรษฐกิจและสังคมที่ซับซ้อนขึ้น[10] แต่ฝ่ายตุลาการในยุคแรกเริ่มนั้นมิได้ยอมรับอำนาจของหน่วยงานเหล่านี้โดยง่าย ศาลมักสงวนไว้ซึ่งอำนาจในการเป็นผู้ตีความกฎหมายขั้นสุดท้ายและเด็ดขาด[11] ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีสำคัญ เช่น คดี Federal Trade Commission v. Gratz ซึ่งศาลสูงสุดวินิจฉัยอย่างชัดเจนว่า “เป็นหน้าที่ของศาล มิใช่ของคณะกรรมการที่จะชี้ขาดในท้ายที่สุดว่าการกระทำใดถือเป็นการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมตามกฎหมาย”[12] หรือในคดี Ohio Valley Water Co. v. Ben Avon Borough[13] ที่ศาลสูงสุดอนุญาตให้ศาลล่างมีอำนาจตรวจสอบและค้นหาข้อเท็จจริงได้เอง ในประเด็นที่เกี่ยวกับอัตราค่าบริการสาธารณูปโภค โดยไม่ต้องผูกพันตามข้อเท็จจริงที่หน่วยงานฝ่ายบริหารได้วินิจฉัยไว้ก่อนหน้า[14] แนวคำพิพากษาเหล่านี้สะท้อนถึงความหวาดระแวงอย่างฝังรากลึกของฝ่ายตุลาการต่ออำนาจของหน่วยงานฝ่ายบริหารที่มาจากการแต่งตั้ง

จุดเปลี่ยนครั้งสำคัญเกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1930 ท่ามกลางวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่และการปฏิรูปประเทศภายใต้นโยบาย New Deal ของประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี โรสเวลต์ การขยายตัวอย่างมหาศาลของอำนาจรัฐในการเข้าแทรกแซงและกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ฝ่ายตุลาการต้องเผชิญหน้ากับความเป็นจริงที่ว่า การตรวจสอบอย่างเข้มงวดโดยไม่ให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานฝ่ายบริหารเลยอาจนำไปสู่สภาวะอัมพาตของกลไกภาครัฐ เพื่อหลีกเลี่ยงการปะทะโดยตรงกับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อธำรงไว้ซึ่งความชอบธรรมของสถาบันตุลาการเอง ศาลจึงเริ่มปรับเปลี่ยนท่าทีและยอมผ่อนปรนอำนาจของตนลงอย่างมีนัยสำคัญ การเปลี่ยนแปลงนี้ปรากฏชัดผ่านการยอมรับหลักพยานหลักฐานอันมีน้ำหนักอย่างเพียงพอ มาใช้เป็นมาตรฐานในการตรวจสอบคำวินิจฉัยของหน่วยงานฝ่ายบริหาร โดยในช่วงปลายทศวรรษที่ 1930 ศาลสูงสุดเริ่มมีแนวโน้มที่จะพิพากษายืนตามคำวินิจฉัยของหน่วยงาน หากคำวินิจฉัยนั้นตั้งอยู่บนพยานหลักฐานที่มี

---

[9] New Deal ในทศวรรษที่ 1930 ภายใต้ประธานาธิบดีแฟรงกลิน ดี. รูสเวลต์ เป็นนโยบายใหญ่เพื่อรับมือวิกฤตเศรษฐกิจครั้งใหญ่ โดยมุ่งบรรเทาความเดือดร้อน ฟื้นฟูเศรษฐกิจ และปฏิรูประบบเศรษฐกิจสังคม ผ่านการออกกฎหมายและการจัดตั้งหน่วยงานใหม่ ส่งผลให้บทบาทของรัฐเปลี่ยนจากผู้ควบคุมมาเป็นผู้ค้ำประกันสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ถือเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐสวัสดิการและกฎหมายมหาชนยุคใหม่ที่รัฐมีบทบาทเชิงรุก ตลอดจนเป็นศูนย์กลางของความขัดแย้งทางการเมืองในยุคนั้น ดู William E Leuchtenburg, *Franklin D. Roosevelt and the New Deal, 1932–1940* (Harper & Row 1963) 10–25.

[10] Federal Judicial Center, ‘Judicial Review of Executive Agency Actions’ <https://www.fjc.gov/history/administration/judicial-review-executive-agency-actions> สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2568.

[11] John J Coughlin, ‘The History of the Judicial Review of Administrative Power and the Enduring Value of Personal Autonomy’ (2001) 1 Idaho Law Review 89, 92.

[12] Federal Trade Commission v. Gratz 253 US 421, 427 (1920).

[13] Ohio Valley Water Co. v. Ben Avon Borough, 253 U.S. 287 (1920).

[14] เพิ่งอ้าง 287, 289.

น้ำหนักเพียงพอ แม้ว่าในสำนวนจะมีพยานหลักฐานที่โต้แย้งคำวินิจฉัยนั้นอยู่ก็ตาม[15] การยอมรับมาตรฐานดังกล่าวถือเป็นการลดทอนบทบาทและอำนาจตีความกฎหมายของฝ่ายตุลาการ พร้อมทั้งขยายอำนาจให้แก่ฝ่ายบริหารอย่างมีนัยสำคัญ การเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ได้เกิดขึ้นจากหลักการทางกฎหมายที่ตกผลึกแล้วเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญของหน่วยงานหรือเจตนารมณ์ของรัฐสภา หากแต่เป็นการปรับตัวในเชิงปฏิบัติเพื่อตอบสนองต่อแรงกดดันทางการเมืองและเพื่อหลีกเลี่ยงวิกฤตของสถาบัน การยอมถอยในเชิงปฏิบัตินี้เองที่ได้วางรากฐานอันสั่นคลอนให้กับหลักการให้ดุลพินิจในเวลาต่อมา และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ภูมิทัศน์ของกฎหมายปกครองในยุคถัดมาเต็มไปด้วยความขัดแย้งและขาดเอกภาพทางทฤษฎี

2.1.2 สองแนวทางแห่งการให้ดุลพินิจหน่วยงานฝ่ายบริหารในปี ค.ศ. 1944

ความตึงเครียดทางหลักการในยุคก่อนหลัก Chevron ปรากฏชัดเจนที่สุดในปี ค.ศ. 1944 ซึ่งเป็นปีที่ศาลสูงสุดได้วางบรรทัดฐานเกี่ยวกับหลักการให้ดุลพินิจไว้สองแนวทางที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในสมัยประชุมเดียวกัน โดยมีคำพิพากษาในคดี Skidmore v. Swift & Co.[16] และ NLRB v. Hearst Publications, Inc.[17] เป็นสัญลักษณ์ของสองขั้วความคิดที่แข่งขันกันในการกำหนดบทบาทของศาลต่อการตีความกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร

ในคดี Skidmore ประเด็นพิพาทเกี่ยวข้องกับการตีความคำว่า “เวลาทำงาน” ตามกฎหมายมาตรฐานแรงงานที่เป็นธรรม (Fair Labor Standards Act) เพื่อวินิจฉัยว่าเวลาที่พนักงานดับเพลิงต้องพักรอในสถานประกอบการเพื่อรอรับเหตุฉุกเฉินนั้นถือเป็นชั่วโมงการทำงานที่ต้องได้รับค่าล่วงเวลาหรือไม่ โรเบิร์ต เอช แจ็กสัน ตุลาการศาลสูงสุด ได้เขียนคำพิพากษาเป็นเอกฉันท์วางหลักการที่ต่อมารู้จักกันในชื่อ “หลักการให้น้ำหนักเชิงเหตุผลแก่การตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร (Skidmore Deference)” หรือ “หลัก Skidmore” โดยวินิจฉัยว่า แม้คำวินิจฉัยตีความของหน่วยงานที่รับผิดชอบจะไม่มีผลผูกพันศาล แต่ก็ถือเป็นองค์ความรู้และดุลพินิจที่เกิดจากความรอบรู้ซึ่งศาลและคู่ความสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางได้อย่างเหมาะสม หัวใจของหลัก Skidmore คือการตรวจสอบโดยอาศัยปัจจัยหลายประการ เพื่อชั่งน้ำหนักความน่าเชื่อถือของคำตีความของหน่วยงาน ปัจจัยเหล่านี้ได้แก่ ความละเอียดถี่ถ้วนในการพิจารณา ความสมเหตุสมผลของเหตุผลที่ใช้สนับสนุน ความสอดคล้องกับแนววินิจฉัยก่อนหน้าและในภายหลัง และปัจจัยอื่นใดทั้งหมดที่ทำให้คำวินิจฉัยนั้นมีพลังในการโน้มน้าวใจ[18] หลักการนี้มีลักษณะที่ยืดหยุ่นและให้อำนาจแก่ศาลอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจว่าจะยอมรับคำตีความของหน่วยงานหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจึงวิจารณ์ว่า หลัก

---

[15] Jack M Beermann, ‘End the Failed Chevron Experiment Now: How Chevron Has Failed and Why It Can and Should Be Overruled’ (2010) 3 Connecticut Law Review 785, 799–800; Federal Judicial Center (เชิงอรรถ 10).

[16] Skidmore v. Swift & Co., 323 U.S. 134 (1944).

[17] NLRB v. Hearst Publications, Inc., 322 U.S. 111 (1944).

[18] Skidmore (เชิงอรรถ 16) 136, 140.

Skidmore เป็นมาตรฐานที่มีศาลเป็นศูนย์กลาง[19] และเปรียบเสมือน “กิ้งก่าคาเมเลี่ยนทางกฎหมาย”[20] ที่เปลี่ยนแปลงไปตามทัศนะของตุลาการแต่ละคน[21] และการที่ดุลพินิจของศาลในการยอมรับฟังความเห็นของหน่วยงานนั้นอาจเป็นเพียงพิธีกรรม เนื่องจากศาลมักจะให้เกียรติการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหารก็ต่อเมื่อศาลได้ใช้ดุลพินิจโดยอิสระและเห็นพ้องกับผลลัพธ์นั้นอยู่แล้ว[22]

ในทางตรงกันข้าม ในปีเดียวกันนั้นเอง คดี NLRB v. Hearst Publications, Inc.[23] ซึ่งมีประเด็นว่าเด็กส่งหนังสือพิมพ์ในลอสแอนเจลิสถือเป็น “ลูกจ้าง” ตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (National Labor Relations Act) หรือไม่ ในคดีนี้ ศาลวินิจฉัยว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติที่ว่า บุคคลใดเป็น “ลูกจ้าง” นั้น จะถูกเพิกถอนโดยศาลมิได้ หากมีหลักฐานสนับสนุนในสำนวนและมีเหตุผลอันสมควรในทางกฎหมาย[24] อันเป็นเหตุให้มาตรฐานในคดี Hearst แตกต่างจากคดี Skidmore อย่างชัดเจน เพราะไม่ได้เป็นเพียงการให้น้ำหนักแก่ความเห็นของหน่วยงาน แต่เป็นการสร้างเกราะป้องกันคำวินิจฉัยของหน่วยงานจากการตรวจสอบของศาล ตราบใดที่คำวินิจฉัยนั้นไม่ไร้เหตุผลอย่างสิ้นเชิง และให้เหตุผลว่าการตีความถ้อยคำในกฎหมายที่มีความหมายกว้าง เช่นคำว่า “ลูกจ้าง” เพื่อนำไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่ซับซ้อนนั้น เป็นภารกิจที่รัฐสภามอบหมายให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้น

การปรากฏขึ้นพร้อมกันของหลัก Skidmore ที่อ่อนแอและมีศาลเป็นศูนย์กลาง กับหลักการไม่แทรกแซงดุลพินิจเชิงวิชาชีพ (Hearst Deference) หรือ “หลัก Hearst” ที่แข็งแกร่งและปกป้องอำนาจของหน่วยงาน สะท้อนให้เห็นถึงสภาวะ “จิตเภททางหลักการ” ของศาลสูงสุดในยุคนั้น กล่าวคือ ศาลไม่อาจละทิ้งบทบาทดั้งเดิมในฐานะผู้ชี้ขาดสูงสุดทางกฎหมายได้อย่างสิ้นเชิง จึงเกิดหลัก Skidmore ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจเพิกเฉยต่อความจำเป็นในทางปฏิบัติที่ต้องยอมรับอำนาจและความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหารที่กำลังเติบโต จึงเกิดหลัก Hearst ความขัดแย้งภายในฝ่ายตุลาการที่ตกผลึกในปี ค.ศ. 1944 ได้ก่อให้เกิดความสับสนทางหลักกฎหมายยาวนานกว่า 4 ทศวรรษ และกลายเป็นแรงผลักสำคัญที่นำไปสู่การสถาปนาเอกภาพทางหลักการในคดี Chevron

---

[19] Jack M Beermann (เชิงอรรถ 15) 799–800.

[20] ผู้เขียนเทียบเคียงลักษณะของหลัก Skidmore เป็น “กิ้งก่าคาเมเลี่ยนทางกฎหมาย (juridical chameleon)” ที่หมายถึงการที่ผู้พิพากษามีแนวโน้มในการเปลี่ยนแปลงท่าทีหรือหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยคดีตามบริบทหรือผลลัพธ์ที่ตนต้องการ อันสะท้อนถึงความไม่เสถียรและการขาดความยึดมั่นในหลักการ โดยเฉพาะในบริบทของ *Erie Doctrine* ศาลสูงสหรัฐอเมริกา ถูกวิจารณ์ว่าแสดงลักษณะเปลี่ยนสีคล้ายกิ้งก่าคาเมเลียน เพื่อหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้งด้านนโยบายหรือเพื่อรักษาอำนาจของตนเองในการชี้ขาดกฎหมาย ดู juridical chameleon จาก Donald L Doernberg, ‘Juridical Chameleons in the “New Erie” Canal’ (1990) 4 Utah Law Review 759, 759–788.

[21] Kristin E Hickman, ‘Anticipating a New Modern Skidmore Standard’ (2025) 74 Duke Law Journal Online 111, 136.

[22] Jack M Beermann (เชิงอรรถ 15) 785, 849.

[23] NLRB (เชิงอรรถ 17) 113–131.

[24] เพิ่งอ้าง 130.

2.1.3 ภูมิทัศน์ทางหลักกฎหมายก่อนการปฏิวัติของหลัก Chevron (1946-1983)

ตั้งแต่การประกาศใช้ APA จนถึงก่อนคำพิพากษาคดี Chevron ในปี ค.ศ. 1984 ภูมิทัศน์ของกฎหมายปกครองสหรัฐอเมริกา ยังมีลักษณะกระจัดกระจายและยากต่อการคาดการณ์ นักวิชาการอธิบายช่วงเวลานี้ว่าเป็นยุคที่ศาลใช้กลุ่มปัจจัยที่หลากหลายและไม่มีแบบแผนชัดเจนในการพิจารณาว่าจะให้การยอมรับดุลพินิจของหน่วยงานแค่ไหนและในลักษณะใด[25] ซึ่งศาลมักจะหยิบยกปัจจัยต่าง ๆ ขึ้นมาอ้างอิงอย่างไม่สม่ำเสมอ ปัจจัยสำคัญที่ปรากฏบ่อยครั้ง ได้แก่

(1) ความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน ศาลมักให้เหตุผลว่าหน่วยงานเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ในขณะที่ศาลเป็นเพียงผู้รู้กฎหมายทั่วไป จึงควรให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานในประเด็นที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคหรือความเข้าใจในทางปฏิบัติ[26]

(2) ความสม่ำเสมอในการตีความ คำตีความของหน่วยงานที่ใช้มาอย่างยาวนานและมีความสม่ำเสมอจะได้รับน้ำหนักและความน่าเชื่อถือจากศาลมากกว่า ในทางกลับกัน หากหน่วยงานมีการเปลี่ยนแนวการตีความไปมา ก็จะเป็นเหตุให้ศาลยอมรับดุลพินิจของหน่วยงานน้อยลง[27]

(3) การตีความในขณะที่มีการตรากฎหมาย คำตีความที่หน่วยงานจัดทำขึ้นในเวลาใกล้เคียงกับการตรากฎหมายนั้น ๆ มักจะได้รับการพิจารณาเป็นพิเศษ เนื่องจากเชื่อว่าเป็นหลักฐานที่สะท้อนถึงความเข้าใจร่วมกันเกี่ยวกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในขณะนั้น[28]

(4) ความแตกต่างระหว่าง “กฎที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย” กับ “กฎในทางตีความ” ศาลได้จำแนกไว้อย่างชัดเจน โดยกฎประเภทแรกเป็นกฎที่หน่วยงานใช้อำนาจตามที่กฎหมายมอบหมายโดยชัดแจ้งและผ่านกระบวนการที่กฎหมายกำหนด เช่น การรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ กฎเหล่านี้มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรงและมักได้รับความเคารพจากศาลในระดับสูง เนื่องจากถือเป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติที่ได้รับมอบหมายจากรัฐสภา ในทางตรงกันข้าม “กฎในทางตีความ” เช่น แนวทางการบังคับใช้กฎหมาย เอกสารชี้แนะ หรือแนวปฏิบัติภายใน แม้มีผลต่อการปฏิบัติของผู้ได้รับผลกระทบ แต่ไม่ก่อให้เกิดภาระผูกพันทางกฎหมายโดยตรง และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลตามหลัก Skidmore ซึ่งให้ความสำคัญกับความชัดเจน ความสมเหตุสมผล และอำนาจโน้มน้าวใจของหน่วยงาน มากกว่าการยอมรับโดยอัตโนมัติ[29]

นอกจากนี้ ในช่วงทศวรรษที่ 1970 ศาลสหรัฐอเมริกา เริ่มพัฒนาหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานฝ่ายบริหารที่เข้มงวดขึ้น ซึ่งเป็นที่รู้จักในชื่อ “หลักการพิจารณาอย่างละเอียด” โดยจุดเริ่มต้นสำคัญของแนวทางนี้ปรากฏชัดในคดี Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe[30] ซึ่งศาลได้เข้าไปพิจารณาอย่างเจาะลึกถึงเหตุผลที่หน่วยงานใช้อ้างในการตัดสินใจ แทนที่

---

[25] Thomas W Merrill, ‘Judicial Deference to Executive Precedent’ (1992) 101 Yale Law Journal 969, 972.

[26] Antonin Scalia, ‘Judicial Deference to Administrative Interpretations of Law’ (1989) 3 Duke Law Journal 511, 511, 517.

[27] Peter L Strauss, ‘In Search of Skidmore’ (2014) 2 Fordham Law Review 789, 791, 797.

[28] เพิ่งอ้าง 790.

[29] United States v. Mead Corp. 533 US 218, 226-27 (2001); Thomas W Merrill (เชิงอรรถ 25) 969, 977–978.

[30] Citizens to Preserve Overton Park v. Volpe, 401 U.S. 402 (1971).

จะยอมรับการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางตามแนวโน้มในยุคหลัง New Deal ความเปลี่ยนแปลงนี้สะท้อนถึงการเปลี่ยนจุดเน้นของศาลจากความไว้วางใจในดุลพินิจของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ไปสู่การเน้นบทบาทของศาลในการควบคุมความชอบด้วยเหตุผลของการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มงวดยิ่งขึ้น[31] สภาพการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดระบบกฎหมายที่ขาดเอกภาพและเต็มไปด้วยคำพิพากษาที่ขัดแย้ง ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของกฎหมายปกครองและบั่นทอนความสามารถในการคาดการณ์ของทั้งหน่วยงานฝ่ายบริหาร ผู้บังคับใช้กฎหมาย และเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ จนนำไปสู่การวางหลักการสำคัญในคดี Chevron ซึ่งถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของพัฒนาการกฎหมายปกครองสหรัฐอเมริกา

2.2 เหตุผลและปรัชญาเบื้องหลังหลัก Chevron

คำพิพากษาในคดี Chevron ไม่ได้เป็นเพียงการสร้างแบบทดสอบสองขั้นตอนขึ้นมาอย่างเลื่อนลอย หากแต่เป็นการวางรากฐานทางปรัชญาใหม่ให้กับหลักการยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร[32] แม้ว่าในขณะที่ตัดสินคดี ตุลาการอาจมองว่าคดีนี้เป็นเพียงข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความกฎหมายอากาศสะอาด และไม่ได้ตั้งใจที่จะปฏิวัติกฎหมายปกครองก็ตาม[33] แต่เหตุผลที่จอห์น พอล สตีเวนส์ ตุลาการศาลสูงสุด ได้ร้อยเรียงขึ้นในคำพิพากษานั้น ได้กลายเป็นเสาหลัก 3 ประการที่ค้ำจุนหลัก Chevron มาตลอด 4 ทศวรรษ ได้แก่ เจตนารมณ์ของรัฐสภาในการมอบอำนาจ ความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน และความรับผิดชอบทางการเมือง[34] ดังนั้น การทำความเข้าใจเหตุผลทั้ง 3 ประการต่อไปนี้จึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อหยั่งถึงแก่นแท้ของหลักการยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร และเหตุผลที่หลักการนี้ได้กลายเป็นบรรทัดฐานที่ทรงอิทธิพลที่สุดในประวัติศาสตร์กฎหมายปกครองสมัยใหม่

2.2.1 เจตนารมณ์ของรัฐสภาในการมอบอำนาจ

นวัตกรรมที่สำคัญที่สุดของหลัก Chevron คือการเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการให้เหตุผลสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ จากเดิมที่อิงอยู่กับเหตุผลในเชิงปฏิบัติ มาสู่ทฤษฎีว่าด้วยการมอบอำนาจโดยนัยจากรัฐสภา หัวใจของแนวคิดนี้คือข้อสันนิษฐานที่ว่า เมื่อรัฐสภาตรากฎหมายขึ้นมาโดยทิ้งช่องว่าง หรือความคลุมเครือไว้ในตัวบท ถือว่ารัฐสภาไม่ได้กระทำไปโดยเลินเล่อหรือคาดไม่ถึง แต่เป็นการจงใจมอบอำนาจในการตีความและกำหนดนโยบายเพื่อเติมเต็มช่องว่างนั้นให้แก่หน่วยงาน

---

[31] Patrick M Garry, 'Judicial Review and the 'Hard Look' Doctrine' (2006) 7 Nevada Law Journal 151, 156, 169.

[32] Thomas W Merrill, (เชิงอรรถ 2) 253, 253, 255, 275.

[33] Isaiah McKinney, 'From Justice Stevens' Papers—Justice Stevens Crafted the Chevron Two-Step Test in an Afternoon' Yale Journal on Regulation (blog, 28 February 2025) <https://www.yalejreg.com/nc/from-justice-stevens-papers-justice-stevens-crafted-the-chevron-two-step-test-in-an-afternoon-by-isaiah-mckinney/> สืบค้นเมื่อ 28 กุมภาพันธ์ 2568.

[34] Richard W Murphy, 'Democracy, Chevron Deference, and Major Questions Anti-Deference' (2024) 3 Georgia Law Review 987, 997–998.

ฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ดังนั้น ความคลุมเครือในตัวบทกฎหมายจึงไม่ใช่ปัญหาที่ฝ่ายตุลาการต้องเข้ามาแก้ไขโดยการค้นหาความหมายที่ถูกต้องที่สุดของกฎหมายอีกต่อไป แต่กลายเป็นสัญญาณที่บ่งชี้ถึงการมอบอำนาจเชิงนโยบาย[35] ศาลในคดี Chevron ได้วางหลักไว้ว่า หากกฎหมายมีความคลุมเครือหรือเงียบงันในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง ศาลไม่อาจนำการตีความของตนเองเข้าไปแทนที่ได้[36] ตราบใดที่การตีความของหน่วยงานนั้นเป็นการตีความที่อนุญาตให้กระทำได้ตามกฎหมาย การตีความความเงียบของรัฐสภาให้กลายเป็นการมอบอำนาจโดยนัยนี้เอง คือการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ที่ยกระดับการให้ดุลพินิจจากเรื่องของความเกรงใจในเชิงปฏิบัติ ไปสู่การเคารพการตัดสินใจของรัฐสภาในเชิงหลักการ อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้ก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักว่าเป็นเพียงเรื่องแต่งที่สันนิษฐานเจตจำนงของรัฐสภาขึ้นมาเอง และความคลุมเครือก็ไม่จำเป็นต้องหมายถึงการมอบอำนาจเสมอไป[37]

2.2.2 ความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน

เหตุผลประการที่สองซึ่งสนับสนุนหลัก Chevron คือการยอมรับในความเชี่ยวชาญเฉพาะทางของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ศาลในคดี Chevron ได้กล่าวอย่างชัดถ้อยชัดคำว่า “ตุลาการมิใช่ผู้เชี่ยวชาญในสาขานั้น ๆ”[38] ในทางตรงกันข้าม หน่วยงานฝ่ายบริหารซึ่งคลุกคลีอยู่กับการบังคับใช้กฎหมายนั้น ๆ ทุกวัน ย่อมสั่งสมองค์ความรู้ ความเข้าใจในทางเทคนิค และประสบการณ์ในทางปฏิบัติที่เหนือกว่าตุลาการซึ่งเป็นผู้รู้กฎหมายทั่วไป[39] การแก้ไขปัญหาความคลุมเครือในกฎหมายที่กำกับดูแลเรื่องที่ซับซ้อน เช่น กฎหมายสิ่งแวดล้อม สาธารณสุข หรือการเงิน มักต้องอาศัยการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างปัจจัยทางวิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และเทคโนโลยี ซึ่งเป็นภารกิจที่หน่วยงานฝ่ายบริหารมีความพร้อมและเหมาะสมที่จะทำมากกว่าฝ่ายตุลาการ การมอบหมายให้หน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเป็นผู้ตีความกฎหมายจึงเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพมากกว่าการให้รัฐสภาต้องพยายามบัญญัติกฎหมายที่ครอบคลุมทุกรายละเอียด หรือการให้ศาลต้องเข้ามาตัดสินปัญหาเชิงเทคนิคที่ตนไม่มีความชำนาญ[40] อย่างไรก็ดี นักวิจารณ์ได้โต้แย้งว่า แม้หน่วยงานจะมีความเชี่ยวชาญในข้อเท็จจริง

---

[35] Jonathan R Siegel, ‘The Constitutional Case for ‘Chevron’ Deference’ (2018) 3 Vanderbilt Law Review 937, 937 <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vlr/vol71/iss3/4> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

[36] Antonin Scalia (เชิงอรรถ 26) 512.

[37] *Chevron (เชิงอรรถ 1)* 837, 843.; Jack M Beermann, ‘Chevron Deference is Dead, Long Live Deference’ Cato Supreme Court Review (2024) 31, 35, 39; Thomas W Merrill, (เชิงอรรถ 2) 253, 256.

[38] Chevron (เชิงอรรถ 1) 865-866.; Mark Richardson, ‘Delegation and Deference in the Administrative State: The Fate of Chevron Deference’ <https://gai.georgetown.edu/delegation-and-deference-in-the-administrative-state-the-fate-of-chevron-deference/> สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2568.

[39] Ronald M Levin, ‘Should the Chevron Doctrine Stand?’ Federalist Society Briefcase <https://fedsoc.org/briefcase/should-chevron-doctrine-stand> สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2568.

[40] Christina Pazzanese, ‘Chevron Deference’ Faces Existential Test’ (16 January 2024) Harvard Gazette <https://news.harvard.edu/gazette/story/2024/01/chevron-deference-faces-existential-test/> สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2568.

แต่การตีความถ้อยคำในกฎหมายนั้นเป็นความเชี่ยวชาญและเป็นหน้าที่โดยแท้ของฝ่ายตุลาการ[41] และการอ้างความเชี่ยวชาญก็ไม่ใช่ตัวชี้วัดที่แม่นยำเสมอไปว่ารัฐสภาได้มอบอำนาจในการตีความให้แก่หน่วยงานนั้น ๆ[42]

2.2.3 ความรับผิดชอบทางการเมือง

เสาหลักประการสุดท้ายของหลัก Chevron คือแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบทางการเมือง ศาลได้ให้เหตุผลว่า การตีความกฎหมายที่มีความคลุมเครือเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายโดยเนื้อแท้ และการตัดสินใจเช่นนี้ควรเป็นอำนาจขององค์กรที่ยึดโยงกับประชาชนมากกว่า ในขณะที่ตุลาการของรัฐบาลกลางมาจากการแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งตลอดชีพ ทำให้ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง หน่วยงานฝ่ายบริหารนั้นเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นผู้กำกับดูแลสูงสุด[43] ดังที่ศาลระบุไว้ในคำพิพากษาว่า “แม้หน่วยงานต่าง ๆ จะไม่ได้รับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง แต่ประมุขของฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบ และเป็นการเหมาะสมอย่างยิ่งที่ฝ่ายการเมืองของรัฐบาลจะเป็นผู้ทำการเลือกนโยบายเช่นนี้” ด้วยเหตุนี้ การให้ดุลพินิจแก่หน่วยงานในการตีความกฎหมายจึงเป็นการนำการตัดสินใจเชิงนโยบายกลับไปสู่กระบวนการทางการเมืองที่ประชาชนสามารถส่งอิทธิพลผ่านการเลือกตั้งประธานาธิบดีได้ ทว่าเหตุผลนี้ก็ถูกโต้แย้งอย่างรุนแรงเช่นกัน โดยนักวิจารณ์ชี้ว่าแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบผ่านประธานาธิบดีนั้นเป็นเรื่องที่เพ้อฝันอย่างมาก[44] และหลัก Chevron กลับเป็นการบ่อนทำลายความรับผิดชอบต่อระบอบประชาธิปไตยโดยการอนุญาตให้ข้าราชการประจำที่ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งสามารถหลีกเลี่ยงเจตนารมณ์ของรัฐสภาได้[45]

2.3 การปรับใช้และขยายขอบเขตของหลัก Chevron ตลอด 4 ทศวรรษ

ตลอดระยะเวลากว่า 4 ทศวรรษ หลังคำพิพากษาในคดี Chevron หลักการยอมรับการตีความกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ได้ผ่านการพัฒนาเชิงหลักการและเชิงโครงสร้างอย่างต่อเนื่อง โดยมิได้หยุดนิ่งอยู่กับที่ หากแต่ถูกนำมาปรับใช้ ขยายความ และจำกัดขอบเขตโดยศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาในคดีสำคัญหลายคดีอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้ในทางปฏิบัติ หลัก Chevron มิใช่เพียงแบบทดสอบสองขั้นตอนที่ตายตัว หากแต่ได้พัฒนาไปสู่การเป็นชุดของกรอบวิเคราะห์หลายชั้น ซึ่งศาลนำมาใช้เพื่อ

---

[41] Eli Nachmany, ‘Deference to Agency Expertise in Statutory Interpretation’ (2024) 2 George Mason Law Review 587, 589.

[42] John F Duffy, ‘Chevron, De Novo: Delegation, Not Deference’ (2024) 2 George Mason Law Review 541, 550–551 <https://lawreview.gmu.edu/print__issues/chevron-de-novo-delegation-not-deference/> สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2568.

[43] Stuart M Gerson and Robert E Wanerman, ‘Striking a Balance: The Supreme Court and the Future of Chevron Deference’ Epstein Becker & Green (9 February 2024) <https://www.ebglaw.com/insights/publications/striking-a-balance-the-supreme-court-and-the-future-of-chevron-deference> สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2568.

[44] Richard W Murphy (เชิงอรรถ 34) 987, 990–1008.

[45] Michael W McConnell, ‘Kavanaugh and the Chevron Doctrine’ Stanford Law School (2 August 2018) <https://law.stanford.edu/2018/08/02/kavanaugh-and-the-chevron-doctrine/> สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2568.

พิจารณาประเด็นทางกฎหมายปกครองที่ซับซ้อน ตั้งแต่การวินิจฉัยว่าเมื่อใดที่ศาลควรให้ความเคารพต่อการตีความกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ไปจนถึงการกำหนดเงื่อนไขและข้อยกเว้นที่เปิดโอกาสให้ศาลสามารถปฏิเสธการให้ความเคารพดังกล่าวได้ โดยพัฒนาการเชิงระบบนี้สามารถจำแนกออกเป็น 3 ช่วงสำคัญ ได้แก่ การวางขั้นตอนที่ศูนย์ (Step Zero) ในคดี United States v. Mead Corp.[46] การขยายอาณัติสู่จุดสูงสุดในคดี City of Arlington v. Federal Communications Commission[47] และการอุบัติขึ้นของหลักการเรื่องสำคัญ (Major Questions Doctrine) ในฐานะกลไกยกเว้นเชิงโครงสร้าง ซึ่งการวิเคราะห์ช่วงพัฒนาการทั้ง 3 ประการนี้จะแสดงให้เห็นถึงพลวัตของหลัก Chevron ตั้งแต่จุดกำเนิดจนกระทั่งถูกกัดเซาะและนำไปสู่แนวโน้มแห่งการกลับคำพิพากษาในคดี Loper Bright ในเวลาต่อมา

2.3.1 ขั้นตอนที่ศูนย์ของหลัก Chevron: หลักการพิจารณาเบื้องต้นก่อนใช้หลัก Chevron (Mead framework)

หลัก Chevron ได้รับการนำมาใช้โดยศาลชั้นต้นอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษแรก จนก่อให้เกิดข้อถกเถียงในเชิงหลักการว่า การตีความบทบัญญัติทางกฎหมายโดยหน่วยงานฝ่ายบริหารในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นกฎที่ตราขึ้นโดยผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นอย่างเป็นทางการ หนังสือตอบข้อหารือ แนวนโยบายภายใน หรือคู่มือปฏิบัติงาน สมควรได้รับความเคารพจากฝ่ายตุลาการในระดับเดียวกันหรือไม่[48] ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา ได้ตอบคำถามเกี่ยวกับขอบเขตของหลัก Chevron อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในคดี United States v. Mead Corp.[49] โดยมีประเด็นวินิจฉัยว่า หนังสือตอบข้อหารือของกรมศุลกากรสหรัฐอเมริกา ซึ่งตีความว่าสมุดบันทึกรายวัน (day planners) ที่บริษัท Mead นำเข้า เข้าข่ายเป็น “สมุดบันทึก” (diaries) ตามพิกัดศุลกากร จึงต้องเสียภาษีนำเข้า ทั้งที่ก่อนหน้านี้สินค้าดังกล่าวเคยได้รับการยกเว้น ศาลสูงสุดวินิจฉัยว่า หนังสือตอบข้อหารือดังกล่าวไม่ใช่การใช้ดุลพินิจภายใต้อำนาจที่ได้รับมอบจากรัฐสภาในการออกกฎที่มีผลบังคับแห่งกฎหมาย และมิได้ผ่านกระบวนการที่สะท้อนถึงเจตจำนงของรัฐสภาที่จะให้หน่วยงานมีอำนาจดังกล่าว ไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยนัย ดังนั้น การตีความดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้หลัก Chevron แต่ให้อยู่ภายใต้บรรทัดฐานของหลัก Skidmore แทน ซึ่งศาลจะพิจารณาน้ำหนักของความเห็นของหน่วยงานตามเหตุผล ความสม่ำเสมอ และพลังในการโน้มน้าวใจ คำวินิจฉัยในคดี Mead จึงได้วางหลักการพิจารณาเบื้องต้นก่อนใช้หลัก Chevron (Mead framework) ซึ่งกลายเป็นกรอบวิเคราะห์สำคัญในการแยกระหว่างการตีความที่สมควรได้รับความเคารพในระดับหลัก Chevron กับการตีความที่อยู่ภายใต้หลัก Skidmore[50]

---

[46] United States v. Mead Corp. (เชิงอรรถ 29) 218.

[47] *City of Arlington v. Federal Communications Commission* 569 US 290 (2013).

[48] Thomas W Merrill and Kristin E Hickman, ‘Chevron’s Domain’ (2001) 89 Georgetown Law Journal 833, 838–839 <https://scholarship.law.columbia.edu/faculty_scholarship/825> สืบค้นเมื่อ 13 กรกฎาคม 2568.

[49] United States v. Mead Corp. (เชิงอรรถ 29) 218.

[50] เพิ่งอ้าง 218, 224–225.

ผลจากคำวินิจฉัยในคดี Mead ยังได้วางหลักการที่เรียกในทางวิชาการว่า “ขั้นตอนที่ศูนย์ของหลัก Chevron” ซึ่งเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นก่อนเข้าสู่สองขั้นตอนปกติของหลัก Chevron กล่าวคือ ศาลต้องพิจารณาก่อนว่าการตีความของหน่วยงานเกิดขึ้นในบริบทที่รัฐสภาตั้งใจมอบอำนาจให้มีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่ หากไม่ปรากฏเจตนารมณ์ดังกล่าว การตีความนั้นจะไม่อยู่ภายใต้หลัก Chevron แต่ต้องพิจารณาตามหลัก Skidmore แทน ตัวบ่งชี้สำคัญคือการที่รัฐสภามอบอำนาจให้หน่วยงานออกกฎตามกระบวนการแจ้งให้ทราบและรับฟังความคิดเห็น (APA มาตรา 553) หรือการพิจารณาอย่างเป็นทางการ (มาตรา 556–557) ซึ่งสะท้อนถึงเจตนารมณ์ให้กฎมีผลบังคับทางกฎหมาย การกำหนดขั้นตอนที่ศูนย์จึงมีความสำคัญเชิงโครงสร้าง เพราะเป็นกลไกจำกัดไม่ให้หลัก Chevron ถูกใช้ในบริบทที่ขาดฐานทางกฎหมาย และสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งศาลต้องทำหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในฐานะผู้อรรถาธิบายกฎหมาย[51]

2.3.2 การขยายอำนาจสู่จุดสูงสุด

แม้ว่าคดี Mead จะจำกัดขอบเขตการปรับใช้หลัก Chevron ในเชิงกระบวนการ แต่ในมิติของเนื้อหา หลักการนี้กลับถูกขยายไปสู่จุดสูงสุดในคดี City of Arlington v. Federal Communications Commission[52] ในปี ค.ศ. 2013 คดีนี้ถือเป็นจุดที่หลัก Chevron มีอำนาจและอิทธิพลมากที่สุด โดยศาลสูงสุดได้ปฏิเสธที่จะสร้างข้อยกเว้นสำหรับกรณีที่หน่วยงานตีความกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจของตนเอง ข้อพิพาทในคดีนี้เกิดจากคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร (Federal Communications Commission) ได้ออกคำวินิจฉัยชี้ขาดเพื่อตีความคำว่า “ระยะเวลาอันสมควร” ตามกฎหมายการสื่อสาร ค.ศ. 1934 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างเสาสัญญาณโทรศัพท์เคลื่อนที่ภายในระยะเวลาดังกล่าว คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารได้กำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนคือ 90 วันสำหรับกรณีติดตั้งอุปกรณ์บนโครงสร้างเดิม และ 150 วันสำหรับโครงสร้างใหม่[53] เมืองอาร์ลิงตันและเมืองอื่น ๆ ได้โต้แย้งว่า คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารไม่มีอำนาจในการกำหนดกรอบเวลาดังกล่าว เพราะนี่คือการตีความกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตอำนาจของตนเอง ซึ่งเป็นประเด็นที่ศาลควรมีอำนาจวินิจฉัยโดยอิสระ[54] แต่ศาลสูงสุดโดยเสียงข้างมาก 6 ต่อ 3 ซึ่งเขียนโดยแอนโทนิน สกาเลีย ตุลาการศาลสูงสุด ได้ปฏิเสธข้อโต้แย้งดังกล่าวอย่างสิ้นเชิง ศาลวินิจฉัยว่าไม่มีความแตกต่างในทางปฏิบัติระหว่างการตีความบทบัญญัติที่เกี่ยวกับ “ขอบเขตอำนาจ” กับการตีความ “บทบัญญัติทั่วไป” แอนโทนิน สกาเลีย ให้เหตุผลว่า “ทุก ๆ การปรับใช้บทบัญญัติกฎหมายที่มีถ้อยคำกว้าง ๆ ย่อมเปิดโอกาส

---

[51] Shay Dvoretzky et al, ‘The Supreme Court’s Overruling of Chevron Deference’ Skadden, Arps, Slate, Meagher & Flom LLP (9 July 2024) <https://www.skadden.com/insights/publications/2024/07/the-supreme-courts-overruling-of-chevron-deference> สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2568.

[52] *City of Arlington (เชิงอรรถ 47) 290.*

[53] เพิ่งอ้าง 2–3.

[54] Jonathan H Adler, ‘City of Arlington v. FCC: Questioning Agency Authority to Determine the Scope of Its Own Authority’ (2012) 33 Perspectives from FSF Scholars 1, 1–2.

ให้การตีความของหน่วยงานถูกมองว่าเป็นการขยายอำนาจทั้งสิ้น”[55] ดังนั้น การสร้างข้อยกเว้นสำหรับประเด็นเรื่องขอบเขตอำนาจจะนำไปสู่การถกเถียงที่ไม่สิ้นสุดว่าประเด็นใดเข้าข่ายขอบเขตอำนาจหรือไม่ ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงยืนยันว่า กรอบการพิจารณาสองขั้นตอนของหลัก Chevron จะต้องถูกนำมาปรับใช้อย่างเสมอภาคกับทุกกรณีที่หน่วยงานตีความบทบัญญัติกฎหมายที่กำกวม ไม่ว่าการตีความนั้นจะเกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจของหน่วยงานหรือไม่ก็ตาม

คำพิพากษานี้แสดงถึงความไว้วางใจอย่างถึงที่สุดที่ฝ่ายตุลาการมีต่อหน่วยงานฝ่ายบริหาร แต่ในขณะเดียวกัน ความเห็นแย้งที่ทรงพลังของจอห์น โรเบิร์ตส์ ประธานศาลสูงสุด ซึ่งมีแอนโทนี เคนเนดี และซามวล อาลิโต ตุลาการศาลสูงสุด ร่วมด้วย ได้ส่งสัญญาณเตือนถึงรอยร้าวที่กำลังเกิดขึ้นภายในศาล[56] จอห์น โรเบิร์ตส์ แย้งว่าการอนุญาตให้หน่วยงานตีความขอบเขตอำนาจของตนเอง เปรียบเสมือนการ “ให้สุนัขจิ้งจอกเฝ้าเล้าไก่” ซึ่งสร้างความเสี่ยงอย่างร้ายแรงที่หน่วยงานจะขยายอำนาจของตนเองอย่างไม่มีที่สิ้นสุด[57] ท่านเสนอว่า ก่อนที่ศาลจะให้ความเคารพอำนาจการตีความ ศาลจะต้องวินิจฉัยด้วยตนเองก่อนว่ารัฐสภาได้มอบอำนาจในการตีความประเด็นนั้น ๆ ให้แก่หน่วยงานจริงหรือไม่[58] คดี City of Arlington จึงเป็นทั้งจุดสูงสุดของหลัก Chevron และเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิวัติโต้กลับ ความพ่ายแพ้ของฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยในการสร้างข้อยกเว้นภายในกรอบของหลัก Chevron ได้กระตุ้นให้เกิดการแสวงหาเครื่องมือทางกฎหมายใหม่ที่จะสามารถควบคุมอำนาจของหน่วยงานจากภายนอก และเครื่องมือดังกล่าวก็ได้ปรากฏขึ้นในรูปแบบของหลักการเรื่องสำคัญ (Major Questions Doctrine) ซึ่งจะกลายเป็นอาวุธสำคัญที่นำไปสู่การล่มสลายของหลัก Chevron ในที่สุด

2.3.3 หลักการเรื่องสำคัญในฐานะข้อยกเว้นของหลัก Chevron

ในขณะที่หลัก Chevron กำลังถูกขยายขอบเขตในคดี City of Arlington แนวคิดอีกกระแสหนึ่งที่มุ่งจำกัดอำนาจของหน่วยงานฝ่ายบริหารก็กำลังก่อตัวขึ้นอย่างเงียบ ๆ แนวคิดนี้คือ “หลักการเรื่องสำคัญ” (Major Questions Doctrine) ซึ่งทำงานในลักษณะที่ตรงกันข้ามกับหลัก Chevron โดยสิ้นเชิง หลักการนี้ตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่า ในประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดทางเศรษฐกิจและการเมือง รัฐสภาไม่ได้ตั้งใจที่จะมอบอำนาจการตัดสินใจเชิงนโยบายที่สำคัญให้แก่หน่วยงานฝ่ายบริหาร เว้นแต่จะมีการมอบอำนาจนั้นอย่างชัดแจ้ง[59] หลักการนี้เริ่มปรากฏเด่นชัดในคดี Food and Drug Administration v. Brown & Williamson Tobacco Corp.[60] ซึ่งศาลสูงสุดปฏิเสธความพยายามของสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาในการกำกับดูแลผลิตภัณฑ์ยาสูบ ศาลให้เหตุผลว่าการกำกับดูแลอุตสาหกรรมยาสูบเป็นปัญหาที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและการเมือง

---

[55] City of Arlington (เชิงอรรถ 47) 296, 301.

[56] เพิ่งอ้าง 290, 312–320 (Roberts CJ dissenting).

[57] เพิ่งอ้าง 307 (Roberts, CJ dissenting).

[58] เพิ่งอ้าง 229, 237.

[59] Jonas J Monast, ‘Major Questions About the Major Questions Doctrine’ (2016) 3 Administrative Law Review 445, 447–448.

[60] Food and Drug Administration v. Brown & Williamson Tobacco Corp., 529 U.S. 120 (2000).

อย่างใหญ่หลวง ซึ่งหากรัฐสภาต้องการมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา ก็ย่อมจะต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน[61]

หลักการเรื่องสำคัญถูกนำมาใช้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อจำกัดหลัก Chevron ในคดี King v. Burwell[62] คดีนี้เกี่ยวข้องกับการตีความกฎหมายการดูแลสุขภาพที่ประชาชนเข้าถึงได้ (Affordable Care Act: ACA) โดยกรมสรรพากร (IRS) ในประเด็นที่ว่า การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับการซื้อประกันสุขภาพจะครอบคลุมถึงผู้ที่ซื้อประกันผ่านตลาดกลางที่ดำเนินการโดยรัฐบาลกลางด้วยหรือไม่ แม้ว่าประเด็นนี้จะเข้าเงื่อนไขของหลัก Chevron ทุกประการ[63] แต่ศาลวินิจฉัยว่านี่เป็นคดีที่ไม่ธรรมดาที่เกี่ยวข้องกับคำถามที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดทางเศรษฐกิจและการเมือง ซึ่งกระทบต่อหัวใจของกฎหมายการดูแลสุขภาพที่ประชาชนเข้าถึงได้ และอยู่นอกเหนือความเชี่ยวชาญของ IRS[64] ศาลจึงต้องเป็นผู้ตีความกฎหมายด้วยตนเองโดยไม่ให้ความเคารพอำนาจการตีความของหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่สุดเกิดขึ้นในคดี West Virginia v. Environmental Protection Agency (EPA)[65] คือศาลสูงสุดได้สถาปนาหลักการเรื่องสำคัญขึ้นเป็นหลักการตีความกฎหมายที่เป็นอิสระอย่างเป็นทางการ[66] และศาลได้เพิกถอนแผนพลังงานสะอาดของ EPA โดยมีเป้าหมายเพื่อเปลี่ยนการผลิตไฟฟ้าจากถ่านหินไปสู่แหล่งพลังงานที่สะอาดกว่า เช่น ก๊าซธรรมชาติหรือพลังงานหมุนเวียน[67] ศาลวินิจฉัยว่าแผนการดังกล่าวเป็นการตัดสินใจที่มีความสำคัญอย่างใหญ่หลวงทางเศรษฐกิจและการเมือง[68] และเป็นการขยายอำนาจของ EPA อย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน[69] ดังนั้น ในคดีที่ไม่ธรรมดาเช่นนี้ หน่วยงานจะต้องสามารถชี้ให้เห็นถึงการมอบอำนาจที่ชัดแจ้งจากรัฐสภา เพื่อสนับสนุนการกระทำของตน เมื่อไม่ปรากฏการมอบอำนาจที่ชัดเจนในกฎหมายอากาศสะอาด ศาลจึงสรุปว่า EPA ไม่มีอำนาจในการบังคับใช้แผนดังกล่าว สิ่งที่น่าสังเกตอย่างยิ่งคือ คำพิพากษาเสียงข้างมากในคดีนี้ไม่ได้กล่าวถึง

---

[61] Mary Bernard and Mark Nachbar, 'The Deference Doctrine—Its History and Possible Future' Tax Executive (5 December 2023) <https://www.taxexecutive.org/the-deference-doctrine-its-history-and-possible-future/> สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2568.

[62] King v. Burwell, 576 U.S. 473 (2015).

[63] Leandra Lederman and Joseph C Dugan, 'King v. Burwell: What Does It Portend for Chevron's Domain?' (2015) 72 Pepperdine Law Review 72, 73–75 <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/1880> สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2568.

[64] Harvard Law Review Association, 'Major Question Objections' (2016) 7 Harvard Law Review 2191, 2201–2202 <https://harvardlawreview.org/2016/05/major-question-objections/> สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2568.

[65] *West Virginia v. Environmental Protection Agency* 597 US 697 (2022).

[66] Randolph J May, 'A Major Ruling on Major Questions' The Regulatory Review (15 July 2022) <https://www.theregreview.org/2022/07/15/may-major-questions/> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

[67] *West Virginia* (เชิงอรรถ 65) 2–3.

[68] เพิ่งอ้าง syllabus 3, ("a clear statement is necessary for a court to conclude that Congress intended to delegate authority 'of this breadth to regulate a fundamental sector of the economy.'").

[69] American Bar Association, 'The Major Questions Doctrine Post West Virginia v. EPA' (January–February 2023) Trends <https://www.americanbar.org/groups/environment_energy_resources/resources/trends/2023-january-february/major-questions-doctrine-post-west-virginia-v-epa/> สืบค้นเมื่อ 14 กรกฎาคม 2568.

หลัก Chevron เลยแม้แต่ครั้งเดียว[70] ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณที่ชัดเจนว่าหลัก Chevron ได้ถูกแทนที่ด้วยหลักการเรื่องสำคัญในคดีที่มีนัยสำคัญระดับชาติไปแล้ว

การเกิดขึ้นของหลักการเรื่องสำคัญได้เปลี่ยนแปลงทิศทางของกฎหมายปกครองไปอย่างมีนัยสำคัญ หลักการนี้ทำหน้าที่เสมือน “หลัก Chevron แบบกลับด้าน”[71] กล่าวคือ ในขณะที่ภายใต้หลัก Chevron ความไม่ชัดเจนของบทบัญญัติกฎหมายมักถูกตีความว่าเป็นการเปิดช่องให้หน่วยงานมีอำนาจในการตัดสินใจ แต่ภายใต้หลักการเรื่องสำคัญ ความคลุมเครือจะไม่ก่อให้เกิดอำนาจของหน่วยงาน แต่กลับทำหน้าที่เป็นกลไกในการจำกัดอำนาจดังกล่าว หากประเด็นที่เกี่ยวข้องนั้นถูกจัดว่าเป็นเรื่องสำคัญทางเศรษฐกิจหรือการเมือง ผลที่ตามมาคือ จากเดิมที่ผู้ท้าทายคำวินิจฉัยของหน่วยงานต้องพิสูจน์ว่า การตีความของหน่วยงานไม่มีเหตุผลเพียงพอ กลับกลายเป็นภาระของหน่วยงานที่จะต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าตนได้รับการมอบอำนาจอย่างชัดแจ้ง จากรัฐสภาในการดำเนินนโยบายในประเด็นสำคัญนั้นตั้งแต่ต้น ยิ่งไปกว่านั้น ความคลุมเครือภายในตัวหลักการเรื่องสำคัญในประเด็นที่ว่ายังไม่ปรากฏเกณฑ์วัดที่แน่ชัดว่าเพียงใดจึงจะถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างใหญ่หลวงทางเศรษฐกิจและการเมือง ได้เปิดช่องให้ฝ่ายตุลาการมีบทบาทกำหนดขอบเขตอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวางเกินควร[72] ศาลจึงกลายเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดว่านโยบายสาธารณะใดมีความสำคัญเกินกว่าที่หน่วยงานฝ่ายบริหารจะดำเนินการได้โดยลำพัง ซึ่งนำไปสู่การโอนอำนาจการกำหนดนโยบายจากฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง กลับคืนสู่ฝ่ายตุลาการที่ปราศจากความรับผิดทางการเมือง โดยอ้างเหตุผลเชิงหลักการเกี่ยวกับการรักษาดุลยภาพตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการเรื่องสำคัญส่งผลเป็นการกัดเซาะอำนาจของหลัก Chevron จนปูทางไปสู่การกลับคำพิพากษาในคดี Chevron อย่างเป็นทางการในคดี Loper Bright[73]

3. เสียงวิพากษ์วิจารณ์และการท้าทายต่อหลัก Chevron

แม้หลัก Chevron จะถูกยกย่องว่าเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของรัฐปกครองสมัยใหม่ ผ่านการให้ความเคารพต่อความเชี่ยวชาญของหน่วยงานฝ่ายบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งหลักการดังกล่าวกลับเป็นศูนย์กลางของกระแสวิพากษ์วิจารณ์อย่างต่อเนื่องทั้งในเชิงโครงสร้างรัฐธรรมนูญและเชิงกระบวนการยุติธรรม ตลอดช่วงเวลาหลายทศวรรษที่ผ่านมา นักวิชาการและตุลาการ

---

[70] West Virginia (เชิงอรรถ 65) 20–22.

[71] Thomas W Merrill, ‘Professor Thomas W Merrill on the Future of the Chevron Doctrine’ (24 January 2022) Columbia Law School <https://www.law.columbia.edu/news/archive/professor-thomas-w-merrill-future-chevron-doctrine> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

[72] The Regulatory Review, ‘Saturday Seminar: Lingering Questions About the Major Questions Doctrine’ The Regulatory Review (6 January 2024) <https://www.theregreview.org/2024/01/06/saturday-seminar-lingering-questions-about-the-major-questions-doctrine/> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

[73] Amy Howe, ‘Supreme Court Strikes Down Chevron, Curtailing Power of Federal Agencies’ SCOTUSblog (28 June 2024) <https://www.scotusblog.com/2024/06/supreme-court-strikes-down-chevron-curtailing-power-of-federal-agencies/> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

จำนวนมากได้ตั้งคำถามว่า การยอมจำนนของศาลต่อการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหารตามกรอบของหลัก Chevron นั้น สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติธรรมตามเจตนารมณ์ดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาเพียงใด เสียงวิพากษ์ดังกล่าวได้ค่อย ๆ ก่อรูปเป็นความท้าทายเชิงหลักการต่อความชอบธรรมของหลัก Chevron ทั้งจากมุมมองด้านการแบ่งแยกอำนาจ ด้านกระบวนการทางกฎหมาย และด้านการตีความบทบัญญัติของ APA จนกระทั่งกลายเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การล้มล้างหลักการนี้ในที่สุด

3.1 มุมมองด้านการแบ่งแยกอำนาจ

ในมิติของการแบ่งแยกอำนาจ ข้อวิพากษ์ต่อหลัก Chevron มุ่งเน้นไปที่ผลกระทบเชิงโครงสร้างที่มีต่อความสัมพันธ์ระหว่างสามฝ่ายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การบังคับให้ศาล “ถอย” จากบทบาทการตีความกฎหมายเมื่อพบความคลุมเครือ และหันไปยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหารแทน เป็นการสั่นคลอนหลักการพื้นฐานที่ว่าศาลเป็นผู้ชี้ขาดว่ากฎหมายคืออะไร และเปิดพื้นที่ให้เกิดการหลอมรวมอำนาจนิติบัญญัติและตุลาการไว้ในมือของฝ่ายบริหารอย่างที่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลแบบดั้งเดิม หัวข้อนี้จึงมุ่งวิเคราะห์ว่าหลัก Chevron ขัดแย้งหรือเกื้อหนุนต่อมรดกจากคดี Marbury v. Madison อย่างไร เปิดทางให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานฝ่ายบริหารในระดับใด และมีความสัมพันธ์เชิงระบบกับหลักการห้ามมอบอำนาจเกินขอบเขตอย่างไร

3.1.1 การก้าวล่วงอำนาจตุลาการ

หลัก Chevron ได้รับการยอมรับว่าเป็นการปฏิวัติหรือการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในภูมิทัศน์ของกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา[74] ซึ่งเป็นการส่งเสริมความเชี่ยวชาญของหน่วยงานและความรับผิดชอบทางการเมืองของฝ่ายบริหาร แต่ในเวลาไม่นาน หลักการนี้ได้กลายเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักหน่วง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของหลักการแบ่งแยกอำนาจ นักวิจารณ์โต้แย้งว่าหลักการนี้ได้บีบบังคับให้ฝ่ายตุลาการสละหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการชี้ขาดว่ากฎหมายคืออะไร และโอนย้ายอำนาจการตีความกฎหมายซึ่งเป็นหัวใจของอำนาจตุลาการไปให้กับฝ่ายบริหาร ยิ่งไปกว่านั้น การมอบอำนาจให้หน่วยงานสามารถอุดช่องว่างของกฎหมายที่คลุมเครือและตีความกฎหมายนั้นได้เอง ยังถูกมองว่าเป็นการสร้างสภาวะของการหลอมรวมอำนาจที่มีลักษณะกึ่งนิติบัญญัติและกึ่งตุลาการไว้ที่หน่วยงานฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นการบั่นทอนโครงสร้างการตรวจสอบและถ่วงดุลตาม

[74] Jonathan T Molot, ‘Reexamining Marbury in the Administrative State: A Structural and Institutional Defense of Judicial Power Over Statutory Interpretation’ (2002) 4 Northwestern University Law Review 1239, 1259 อ้างถึงใน Jack M Beermann (เชิงอรรถ 15) 779, 781–782; William N Eskridge Jr and Lauren E Baer, ‘The Continuum of Deference: Supreme Court Treatment of Agency Statutory Interpretations from Chevron to Hamdan’ (2008) 4 Georgetown Law Journal 1083, 1093 อ้างถึงใน Jack M Beermann (เชิงอรรถ 15) 779, 781–782.

เจตนารมณ์ของผู้ก่อตั้งประเทศ[75] ข้อโต้แย้งนี้ตั้งอยู่บนรากฐานที่สำคัญหลายประการ ตั้งแต่มรดกทางรัฐธรรมนูญจากคดีประวัติศาสตร์ ไปจนถึงการตีความบทบัญญัติของ APA[76]

ก. ความขัดแย้งกับมรดกแห่งคดี Marbury v. Madison

หัวใจของข้อวิพากษ์วิจารณ์นี้คือความขัดแย้งที่ไม่อาจประนีประนอมได้ระหว่างหลัก Chevron กับหลักการพื้นฐานที่ จอห์น มาร์แชล ประธานศาลสูงสุด ได้วางไว้ในคดี Marbury v. Madison[77] ซึ่งเป็นคดีที่สถาปนาอำนาจการทบทวนโดยศาลในระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกา ในคำพิพากษาดังกล่าว จอห์น มาร์แชล ได้อธิบายว่า มันเป็นอาณาจักรและหน้าที่อันเด่นชัดของฝ่ายตุลาการที่จะชี้ขาดว่ากฎหมายคืออะไร[78] วาทะนี้ได้กลายเป็นรากฐานของอำนาจตุลาการของสหรัฐอเมริกา ที่ยืนยันว่าศาลคือผู้มีอำนาจสุดท้ายในการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อย่างไรก็ตาม นักวิจารณ์มองว่าหลัก Chevron ได้สร้างข้อยกเว้นขนาดมหึมาให้กับหลักอำนาจการตีความกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (หลัก Marbury) โดยบัญชาให้ศาลต้องระงับการใช้วิจารณญาณของตนเองและยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหารแทนเมื่อใดก็ตามที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายถูกตัดสินว่าคลุมเครือ การกระทำเช่นนี้ถูกประณามว่าเป็นการละทิ้งหน้าที่ของฝ่ายตุลาการอย่างชัดแจ้ง นักวิชาการบางคนถึงกับเรียกหลัก Chevron ว่าเป็นหลักอำนาจการตีความกฎหมายของฝ่ายตุลาการกลับด้านสำหรับรัฐปกครอง โดยกล่าวว่าหลักการนี้ได้เปลี่ยนถ้อยคำของจอห์น มาร์แชล ไปสู่หลักการใหม่ที่ว่า เมื่อเผชิญกับความคลุมเครือ มันเป็นอาณาจักรและหน้าที่อันเด่นชัดของหน่วยงานฝ่ายบริหารที่จะชี้ขาดว่ากฎหมายคืออะไร การกลับหลักการเช่นนี้ถือเป็นการโอนย้ายอำนาจการตีความกฎหมายจากฝ่ายตุลาการไปยังฝ่ายบริหารอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นสิ่งที่นักวิจารณ์มองว่าขัดต่อเจตนารมณ์ดั้งเดิมของรัฐธรรมนูญ[79]

ข. เสียงจากภายในฝ่ายตุลาการ : วิวัฒนาการของแนวคิดเชิงวิพากษ์

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่อหลัก Chevron ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงในแวดวงวิชาการ แต่ยังค่อย ๆ ก่อตัวและแข็งแกร่งขึ้นจากภายในฝ่ายตุลาการเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากความเห็นส่วนตนของตุลาการศาลสูงสุดหลายท่าน ซึ่งได้กลายเป็นรากฐานทางปัญญาที่สำคัญนำไปสู่การล้มล้างหลักการนี้ในที่สุด วิวัฒนาการทางความคิดนี้แสดงให้เห็นการเดินทางของแนวคิดเชิงวิพากษ์จากจุดที่เป็นเพียงเสียงส่วนน้อยไปสู่การเป็นเหตุผลหลักของเสียงข้างมาก จุดเปลี่ยนที่สำคัญปรากฏชัดในความเห็นส่วนตนของแคลเรนซ์ โธมัส ตุลาการศาลสูงสุด ในคดี Michigan v. Environmental Protection Agency[80] แคลเรนซ์ โธมัส

---

[75] Jonathan R Siegel (เชิงอรรถ 35) 939–940, 950.

[76] Christopher J Walker, 'Attacking Auer and Chevron Deference: A Literature Review' (2018) 1 Georgetown Journal of Law & Public Policy 103, 111–112; Marla D Tortorice, 'Nondelegation and the Major Questions Doctrine: Displacing Interpretive Power' (2019) 4 Buffalo Law Review 1075, 1075–1076 <https://digitalcommons.law.buffalo.edu/buffalolawreview/vol67/iss4/3> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

[77] Marbury v. Madison, 5 U.S. 137 (1803).

[78] เพิ่งอ้าง 177.

[79] Marla D Tortorice (เชิงอรรถ 76) 1075, 1075, 1079.

[80] Michigan v. Environmental Protection Agency, 576 U.S. 743 (2015).

ได้ตั้งคำถามอย่างตรงไปตรงมาต่อความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของหลัก Chevron โดยระบุว่าการยอมตนต่อการตีความของหน่วยงานนั้นบั่นทอนอำนาจตุลาการ[81] และถ่ายโอนอำนาจตุลาการไปยังฝ่ายบริหาร[82] ซึ่งเป็นสิ่งที่น่ากังวลอย่างยิ่งที่หน่วยงานฝ่ายบริหารมีอำนาจมากขึ้นที่จะผลักดันการตีความกฎหมายที่กว้างขวางเกินขอบเขต โดยอาศัยหลัก Chevron เป็นเกราะกำบัง[83]

แนวคิดนี้ได้รับการขยายความโดย นีล กอร์ซัช ขณะที่ท่านยังดำรงตำแหน่งตุลาการศาลอุทธรณ์ภาค 10 (U.S. Court of Appeals for the Tenth Circuit) ในความเห็นส่วนตนของคดี Gutierrez-Brizuela v. Lynch[84] โดยนีล กอร์ซัช วิจารณ์อย่างเผ็ดร้อนว่า “หลัก Chevron อนุญาตให้ระบบราชการฝ่ายบริหารกลืนกินอำนาจหลักของฝ่ายตุลาการและฝ่ายนิติบัญญัติจำนวนมหาศาลในลักษณะที่ดูเหมือนจะยากยิ่งที่จะทำให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและโครงสร้างที่ผู้ก่อตั้งประเทศได้ออกแบบไว้” ความเห็นของท่านได้กลายเป็นพิมพ์เขียวทางความคิดที่สำคัญสำหรับฝ่ายที่ต้องการล้มล้างหลัก Chevron ในเวลาต่อมา[85] ในที่สุด เมื่อคดี Loper Bright มาถึงศาลสูงสุด นีล กอร์ซัช ได้ยืนยันอีกครั้งอย่างหนักแน่นว่าหลัก Chevron ละเมิดรัฐธรรมนูญมาตรา 3 โดยตรง เพราะหลักการนี้บีบบังคับให้ตุลาการละทิ้งการตีความกฎหมาย และยอมรับมุมมองของฝ่ายบริหารแทน โดยนีล กอร์ซัช โต้แย้งว่าหน้าที่ในการใช้วิจารณญาณอย่างเป็นอิสระคือ คุณลักษณะที่บ่งชี้ความเป็นตุลาการตามมาตรา 3 และหลัก Chevron ได้บังคับให้ตุลาการต้องสละคุณลักษณะดังกล่าว[86]

ค. การประเมินประวัติศาสตร์ของหลัก Chevron อีกครั้ง

เพื่อเสริมสร้างความชอบธรรมให้กับการล้มล้างบรรทัดฐานที่ใช้มานาน 40 ปี ฝ่ายวิจารณ์หลัก Chevron ได้หันไปใช้ประวัติศาสตร์เป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อสู้ทางกฎหมาย โดยท้าทายคำกล่าวอ้างดั้งเดิมในคดี Chevron ที่ว่าหลัก Chevron เป็นเพียงการสานต่อธรรมเนียมปฏิบัติที่มีมาอย่างยาวนาน งานวิจัยเชิงประวัติศาสตร์ที่ทรงอิทธิพลอย่างยิ่งในเรื่องนี้คือบทความของอะดิตยา บัมไซ เรื่อง “The Origins of Judicial Deference to Executive Interpretation” โดยอะดิตยา บัมไซ ได้ทำการวิเคราะห์คำพิพากษาในศตวรรษที่ 19 อย่างละเอียดและโต้แย้งว่าศาลในยุคนั้นไม่ได้ยอมตนต่อการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหารในความหมายเดียวกับคดี Chevron แต่สิ่งที่ศาลทำคือการให้เกียรติหรือให้น้ำหนักแก่การตีความของหน่วยงานซึ่งเกิดขึ้นในช่วงเวลาเดียวกับการตรากฎหมายและการตีความที่ได้ปฏิบัติสืบเนื่องกันมาเป็นเวลายาวนาน หลักการให้เกียรตินี้เป็นเพียงหนึ่งในเครื่องมือช่วยตีความที่ศาลใช้กับการตีความทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการตีความโดยเอกชนหรือโดยรัฐ และไม่ได้มีพื้นฐานมาจากแนวคิดเรื่องการมอบอำนาจจากรัฐสภาหรือความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน

---

[81] Jonathan R Siegel (เชิงอรรถ 35) 937, 948.

[82] เพิ่งอ้าง 949; Elbert Lin, ‘At the Front of the Train: Justice Thomas Reexamines the Administrative State’ (2017) 127 Yale Law Journal Forum 182, 187 <http://www.yalelawjournal.org/forum/at-the-front-of-the-train> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

[83] Elbert Lin (เชิงอรรถ 82) 182, 192.

[84] Gutierrez-Brizuela v. Lynch, 834 F.3d 1142 (10th Cir. 2016).

[85] Jonathan R Siegel (เชิงอรรถ 35) 937, 950.

[86] Loper Bright Enterprises (เชิงอรรถ 5) 1 (Gorsuch J concurring).

ดังที่คดี Chevron อ้าง[87] ข้อโต้แย้งของอะดิตยา บัมไซ ได้ทำลายรากฐานทางประวัติศาสตร์ที่คำพิพากษาในคดี Chevron พยายามสร้างขึ้น และสนับสนุนข้อสรุปในคดี Loper Bright ที่ว่าหลัก Chevron เป็นหลักการที่เข้าใจผิดโดยพื้นฐาน และเป็นการสร้างหลักการใหม่ที่เบี่ยงเบนไปจากธรรมเนียมปฏิบัติทางกฎหมายที่มีมาแต่ดั้งเดิม[88] การตีความประวัติศาสตร์ใหม่นี้ช่วยให้การล้มล้างหลัก Chevron ถูกนำเสนอในลักษณะการฟื้นฟูหลักการดั้งเดิม แทนที่จะเป็นการปฏิวัติที่ถอนรากถอนโคน ซึ่งเป็นการเพิ่มความชอบธรรมให้กับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญนี้อย่างมีนัยสำคัญ

3.1.2 การหลอมรวมอำนาจนิติบัญญัติและตุลาการไว้ที่ฝ่ายบริหาร

ข้อวิพากษ์วิจารณ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งต่อหลัก Chevron คือการที่หลักการนี้ได้ส่งเสริมและเร่งให้เกิด “การรวมศูนย์อำนาจ” ไว้ที่ฝ่ายบริหารอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน การยอมตนของฝ่ายตุลาการได้โอนอำนาจในการตีความกฎหมายซึ่งเป็นแก่นแท้ของอำนาจตุลาการไปยังหน่วยงานฝ่ายบริหาร[89] ซึ่งถือเป็นการทำลายเส้นแบ่งระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยอนุญาตให้หน่วยงานฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจที่คล้ายคลึงกับอำนาจของทั้งสามองค์กรได้ในเวลาเดียวกัน อันส่งผลเป็นการบ่อนทำลายหลักการแบ่งแยกอำนาจ และระบบการตรวจสอบและถ่วงดุล อันเป็นรากฐานสำคัญของระบอบรัฐธรรมนูญ[90]

ปรากฏการณ์ “การหลอมรวมอำนาจ” ดังกล่าวมิได้เป็นเพียงข้อสังเกตเชิงนามธรรม หากสามารถจำแนกให้เห็นได้อย่างเป็นระบบอย่างน้อย 3 มิติ ได้แก่ (1) มิติด้านโครงสร้างเชิงสถาบัน ซึ่งฝ่ายบริหารทำหน้าที่ทั้งออกกฎและตีความกฎหมายในลักษณะกึ่งนิติบัญญัติ-กึ่งตุลาการ (2) มิติด้านประวัติศาสตร์และปรัชญากฎหมาย ซึ่งการผงาดขึ้นของรัฐปกครองถูกวิพากษ์ว่าเป็นการหวนกลับไปสู่รูปแบบอำนาจเบ็ดเสร็จในคราบใหม่ และ (3) มิติด้านหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญว่าด้วยการห้ามมอบอำนาจเกินขอบเขต ซึ่งถูกทำให้สูญเสียพลังในการจำกัดการรวมอำนาจของฝ่ายบริหาร ทั้ง 3 มิติจึงมิได้แยกขาดจากกัน หากแต่ประกอบกันเป็นภาพรวมของกระบวนการที่ทำให้อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการค่อย ๆ ถูกหลอมรวมเข้าไว้ในมือของฝ่ายบริหารผ่านกลไกของหลัก Chevron

ก. หน่วยงานฝ่ายบริหารในฐานะผู้สร้างและผู้ตีความกฎหมาย

ภายใต้กรอบของหลัก Chevron เมื่อรัฐสภาตรากฎหมายที่มีถ้อยคำคลุมเครือ ศาลจะสันนิษฐานว่าความคลุมเครือนั้นเป็นการมอบอำนาจโดยปริยายจากรัฐสภาให้หน่วยงานฝ่ายบริหารมีอำนาจในการอุดช่องว่างของกฎหมายนั้น ในทางปฏิบัติ การอุดช่องว่างนี้มักจะอยู่ในรูปของการออกกฎ

---

[87] Aditya Bamzai (เชิงอรรถ 8) 908, 908, 916, 946, 1001.

[88] Ashley C Parrish et al, ‘Loper Bright Enterprises v. Raimondo: U.S. Supreme Court overrules Chevron and restores courts obligation to exercise independent judgment’ King & Spalding Client Alert (1 July 2024) <https://www.kslaw.com/news-insights/the-supreme-courts-overruling-of-chevron-deference-in-loper-bright-enterprises-v-raimondo> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

[89] Jonathan Berry et al, Brief of Strive Asset Management as Amicus Curiae in Support of Petitioners, Loper Bright Enterprises v. Raimondo, 603 US 290 (2024), No 22-451 (US Sup Ct, filed 8 August 2023) 2–6.

[90] David E Bernstein, ‘Review of Is Administrative Law Unlawful?, by Philip Hamburger’ (2015) 3 Law and History Review 759, 760 <https://doi.org/10.1017/S073824801500036X> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

ระเบียบ หรือข้อบังคับ ที่มีผลผูกพันต่อสาธารณะเสมือนเป็นกฎหมาย นักวิจารณ์มองว่าการกระทำเช่นนี้มีลักษณะเทียบเท่ากับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เพราะเป็นการสร้างกฎเกณฑ์ที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ของประชาชน[91] ในอีกด้านหนึ่ง หลัก Chevron ขั้นที่สองเปิดทางให้หน่วยงานฝ่ายบริหารสามารถตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาหรือกฎที่หน่วยงานนั้นออกเอง ทั้งนี้ โดยมีผลผูกพันทางกฎหมาย ตราบเท่าที่การตีความดังกล่าวอยู่ในขอบเขตของความสมเหตุสมผล อำนาจเช่นว่านี้โดยหลักแล้วเป็นอำนาจที่สงวนไว้แก่ฝ่ายตุลาการ การให้อำนาจตีความเช่นนี้แก่หน่วยงานฝ่ายบริหาร จึงมีลักษณะเสมือนเป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยปริยาย ผลลัพธ์ที่ตามมาคือหน่วยงานฝ่ายบริหารกลับกลายเป็นองค์กรที่มีบทบาทควบทั้งการออกกฎเกณฑ์ในลักษณะนิติบัญญัติ การบังคับใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าว และการตีความกฎเกณฑ์เหล่านั้น ซึ่งสะท้อนถึงการรวมศูนย์อำนาจไว้ในองค์กรเดียวในลักษณะที่สวนทางกับหลักการพื้นฐานของการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งมุ่งหมายให้อำนาจในการออกกฎ บังคับใช้กฎ และตีความกฎกระทำโดยองค์กรที่แยกจากกัน เพื่อให้เกิดกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกันอย่างเป็นระบบ[92] ความสัมพันธ์เชิงสาเหตุระหว่างการละทิ้งอำนาจของฝ่ายตุลาการดังที่วิเคราะห์ในหัวข้อก่อนหน้ากับการรวมศูนย์อำนาจของฝ่ายบริหารในหัวข้อนี้มีความเชื่อมโยงกันอย่างลึกซึ้ง การที่ฝ่ายตุลาการถอยจากบทบาทการตีความกฎหมายที่คลุมเครือตามหลัก Chevron ได้สร้างสุญญากาศทางอำนาจขึ้นมาโดยปริยาย และโดยธรรมชาติของอำนาจที่ไม่ยอมให้มีสุญญากาศ ฝ่ายบริหารจึงก้าวเข้ามาเติมเต็มช่องว่างนั้น ดังนั้น การละทิ้งอำนาจของศาลจึงเป็นเงื่อนไขที่นำไปสู่การรวมศูนย์อำนาจของฝ่ายบริหารอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ข. ทฤษฎีของฟิลิป แฮมเบอร์เกอร์ว่าด้วยรัฐปกครองกับระบอบสมบูรณาญาสิทธิ์

ข้อเสนอเชิงวิพากษ์ว่าด้วย “การรวมศูนย์อำนาจ” ของรัฐสมัยใหม่ ได้รับการสนับสนุนอย่างหนักแน่นจากข้อโต้แย้งเชิงประวัติศาสตร์และปรัชญากฎหมายในงานเขียนของศาสตราจารย์ฟิลิป แฮมเบอร์เกอร์แห่งโรงเรียนกฎหมายโคลัมเบีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในผลงานชิ้นสำคัญเรื่อง Is Administrative Law Unlawful? ซึ่งเป็นการเสนอข้อโต้แย้งที่ท้าทายต่อความชอบธรรมและความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐปกครองทั้งระบบอย่างถึงรากถึงโคน แก่นกลางของข้อโต้แย้งที่ ฟิลิป แฮมเบอร์เกอร์ นำเสนอคือ กฎหมายปกครองในปัจจุบัน ซึ่งมีหลักการยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหารตามแนวคำพิพากษาคดี Chevron เป็นหัวใจสำคัญนั้น มิใช่พัฒนาการเชิงนวัตกรรมทางกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการสังคมสมัยใหม่ที่ซับซ้อนตามที่เข้าใจกันโดยทั่วไป หากแต่เป็นการหวนคืนไปสู่ระบอบอำนาจเด็ดขาดของกษัตริย์ ด้วยเหตุนี้กฎหมายรัฐธรรมนูญจึงขัดขวางอำนาจเช่นว่านั้น รวมถึงรูปแบบในปัจจุบันด้วย ไม่ว่าจะเรียกว่า “พระราชอำนาจ” หรือ “อำนาจทางปกครอง” ก็ตาม สิ่งนี้ถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฟิลิป แฮมเบอร์เกอร์ ชี้ให้เห็นว่า หากมองจากประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ของอังกฤษ อำนาจในลักษณะนี้เป็นอำนาจที่อยู่นอกขอบเขตของกฎหมาย กล่าวคือเป็นการใช้อำนาจที่มีผลผูกพันต่อเอกชนโดยไม่ผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ และ

---

[91] Chevron (เชิงอรรถ 1) 837, 843–844.

[92] Brief of Strive Asset Management as Amicus Curiae in Support of Petitioners, Loper Bright Enterprises v. Raimondo, No 22-451 (US Sup Ct) 3, 6.

ยังมีลักษณะอยู่เหนือกฎหมาย เนื่องจากเรียกร้องให้ฝ่ายตุลาการยอมสยบต่อ การตัดสินใจของฝ่ายปกครอง เสมือนว่าอำนาจนั้นอยู่เหนือการตรวจสอบของศาลและหลักกฎหมาย[93]

ฟิลิป แฮมเบอร์เกอร์ได้วิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่หน่วยงานฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ และมีคำวินิจฉัยชี้ขาดที่มีผลผูกพันทางกฎหมายได้ด้วยตนเอง ว่านี่คือสภาวะของการ “รวมศูนย์อำนาจ” อันได้แก่ การที่อำนาจในลักษณะกึ่งนิติบัญญัติ กึ่งตุลาการ และอำนาจบริหาร มาผนวกรวมอยู่ในหน่วยงานฝ่ายบริหารแห่งเดียว สภาวะเช่นนี้ขัดแย้งโดยตรงกับเจตนารมณ์พื้นฐานของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ซึ่งถูกออกแบบมาเพื่อแบ่งแยกอำนาจอย่างชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดการรวบอำนาจเบ็ดเสร็จ ท้ายที่สุด ฟิลิป แฮมเบอร์เกอร์ สรุปว่า แม้การรวมศูนย์อำนาจในรัฐปกครองสมัยใหม่จะไม่ได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจที่โหดร้ายกดขี่อย่างโจ่งแจ้งเฉกเช่นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในอดีต แต่เขานิยามปรากฏการณ์นี้ว่าเป็น “ระบอบสมบูรณาญาสิทธิ์อย่างอ่อน” ซึ่งเป็นอันตรายต่อเสรีภาพของปัจเจกชนและหลักการปกครองโดยกฎหมาย เพราะมันค่อย ๆ ทำให้ประชาชนคุ้นชินกับการยอมจำนนต่อคำสั่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่มาจากการแต่งตั้ง แทนที่จะอยู่ภายใต้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยผู้แทนของตนเอง[94]

ค. ความสัมพันธ์กับหลักการห้ามมอบอำนาจเกินขอบเขต

หลัก Chevron เป็นกลไกสำคัญที่ทำให้หลักการห้ามมอบอำนาจเกินขอบเขต (nondelegation doctrine) ซึ่งกำหนดให้รัฐสภาต้องไม่โอนอำนาจนิติบัญญัติของตนให้แก่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรอื่นโดยปราศจากหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน แทบจะไร้ความหมายในทางปฏิบัติ แม้ว่าศาลสูงสุดจะไม่ได้ใช้หลักการนี้ในการล้มล้างกฎหมายมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1930[95] แต่คำพิพากษาในคดี Chevron ได้กลายเป็นเครื่องมือสำคัญที่เปิดทางให้รัฐสภาสามารถมอบอำนาจในประเด็นนโยบายที่มีลักษณะสำคัญหรือซับซ้อนให้แก่หน่วยงานฝ่ายบริหารได้อย่างกว้างขวาง เพียงแค่เขียนบทบัญญัติที่มีถ้อยคำไม่ชัดเจนหรือคลุมเครือ แล้วปล่อยให้ฝ่ายบริหารเป็นผู้เติมเต็ม ความหมายผ่านการตีความ หลัก Chevron จึงถูกมองว่าเป็นทางเลี่ยงของข้อจำกัดทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมอบอำนาจนิติบัญญัติ โดยเปลี่ยนความคลุมเครือของกฎหมายให้กลายเป็นข้อสันนิษฐานว่า รัฐสภาประสงค์จะมอบอำนาจการตีความให้แก่ฝ่ายบริหาร ทั้งที่ในหลายกรณีไม่มีเจตนารมณ์เช่นนั้นอย่างชัดเจน และไม่ปรากฏหลักเกณฑ์กำกับการใช้ดุลพินิจที่ชัดแจ้งเพียงพอ ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ ย่อมมีลักษณะขัดกับหลักการที่ชัดเจนที่ศาลใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการมอบอำนาจนับตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20[96] เป็นต้นมา

---

[93] Philip Hamburger, *Is Administrative Law Unlawful?* (The University of Chicago Press 2014) 8, 493.

[94] เพิ่งอ้าง 412–417.

[95] Christopher P Bowers and Garrett L Brodeur, ‘The Buck Stops with Congress: Why the Nondelegation Doctrine May Be Back with More Bite and What It Means for Tax’ (2025) 103(1) TAXES: The Tax Magazine 96, 96.

[96] J. W. Hampton, Jr. & Co v. United States 276 US 394 (1928).

3.2 มุมมองด้านกระบวนการทางกฎหมาย

นอกเหนือจากประเด็นเชิงโครงสร้างรัฐธรรมนูญแล้ว หลัก Chevron ยังถูกท้าทายอย่างรุนแรงในมิติของความยุติธรรมเชิงกระบวนการ (procedural justice) อีกด้วย แก่นของข้อวิพากษ์ในมิตินี้อยู่ที่คำถามว่า ระบบที่หน่วยงานฝ่ายบริหารในฐานะคู่ความในคดีได้รับสิทธิให้อธิบายความหมายของกฎหมายของตนเอง และศาลยังต้องให้ความเคารพต่อการตีความนั้น สามารถถือว่าเป็นกระบวนการที่เป็นกลางและปราศจากอคติได้เพียงใด อีกทั้งการเปิดช่องให้การตีความของหน่วยงานเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด ยังส่งผลให้ความหมายของกฎหมายขาดเสถียรภาพและความคาดหมายได้ ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม หัวข้อนี้จึงมุ่งพิจารณาว่าหลัก Chevron ได้สร้างสภาวะ “ผู้เล่นและผู้ตัดสินคนเดียวกัน” และความไม่แน่นอนของกฎหมายขึ้นอย่างไร รวมทั้งผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนในกระบวนการยุติธรรมที่ชอบธรรม

3.2.1 การขัดกันแห่งบทบาท : หน่วยงานฝ่ายบริหารในฐานะ “ผู้เล่นและผู้ตัดสิน”

ข้อวิพากษ์ที่ทรงพลังและเป็นรากฐานที่สุดประการหนึ่งต่อหลัก Chevron คือการที่หลักการดังกล่าวได้สร้างระบบที่หน่วยงานฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นคู่กรณีฝ่ายหนึ่งในข้อพิพาททางปกครอง กลับได้รับอำนาจในการเป็นผู้ชี้ขาดความหมายของกฎหมายที่ใช้บังคับกับข้อพิพาทนั้นเสียเอง สภาวะเช่นนี้เป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานแห่งกระบวนการยุติธรรมที่ว่า “บุคคลใดย่อมไม่อาจเป็นตุลาการในคดีของตนเองได้” (nemo judex in causa sua) ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับมายาวนานในระบบกฎหมายแองโกล-อเมริกัน[97] และเป็นมากกว่าเพียงกฎเกณฑ์ขั้นตอน แต่เป็นหลักประกันเชิงเนื้อหาที่มุ่งคุ้มครองความเที่ยงธรรมและความเป็นกลางของกระบวนการยุติธรรม หลักการนี้ตั้งอยู่บนความเข้าใจที่ว่า การพิจารณาคดีที่ยุติธรรมนั้นเป็นไปไม่ได้หากผู้มีอำนาจตัดสินมีความเอนเอียงหรือมีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี การแบ่งแยกบทบาทระหว่างผู้เล่นและผู้ตัดสิน จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นอย่างยิ่งยวดต่อความน่าเชื่อถือและความชอบธรรมของระบบกฎหมายทั้งหมด อย่างไรก็ตาม หลัก Chevron ได้ทลายกำแพงแบ่งแยกนี้ลง โดยกำหนดให้ศาลต้องยอมรับการตีความกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีความกำกวม และการตีความของหน่วยงานนั้นสมเหตุสมผล ผลที่ตามมาคือ ในคดีที่หน่วยงานฝ่ายบริหารฟ้องร้องเอกชนหรือถูกเอกชนฟ้องร้อง ศาลจะถูกบีบให้ยอมรับการตีความกฎหมายของคู่ความฝ่ายหนึ่ง ซึ่งก็คือหน่วยงานฝ่ายบริหารนั่นเอง[98]

ฟิลิป แฮมเบอร์เกอร์ ได้เสนอข้อวิพากษ์เชิงโครงสร้างที่ลึกซึ้งต่อสภาวะดังกล่าว โดยโต้แย้งว่าระบบกฎหมายปกครองสมัยใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่ศาลยอมจำนนต่อการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร เป็นการละเมิดสิทธิตามกระบวนการทางกฎหมายที่ชอบธรรมในการได้รับการพิจารณาคดีโดยองค์กรที่เป็นกลางอย่างเป็นระบบ เมื่อศาลยอมรับการตีความกฎหมายของ

---

[97] Mila Sohoni, ‘Chevron’s Legacy’ (2025) 3 Harvard Law Review Forum 66, 83 อ้างถึงใน Philip Hamburger (เชิงอรรถ 93) 493.

[98] Mark Chenoweth, ‘Chevron Should Fall, Should the Chevron Doctrine Stand?’ The Federalist Society <https://fedsoc.org/briefcase/should-chevron-doctrine-stand> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

หน่วยงานฝ่ายบริหารในคดีที่หน่วยงานนั้นเป็นคู่ความ เท่ากับว่าศาลได้เอนเอียงเข้าข้างคำอธิบายข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร[99] สิ่งนี้ไม่ได้เป็นเพียงความเอนเอียงของตุลาการเป็นรายบุคคล แต่เป็นความเอนเอียงเชิงสถาบันที่ฝังอยู่ในกระบวนการยุติธรรมเอง ซึ่งเป็นการบ่อนทำลายความศักดิ์สิทธิ์ของศาลในฐานะองค์กรที่เป็นกลาง[100] ในทัศนะของฟิลิป แฮมเบอร์เกอร์ แม้การมอบอำนาจดังกล่าวจะกระทำโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น APA ก็ไม่สามารถเยียวยาความบกพร่องทางรัฐธรรมนูญนี้ได้ เพราะปัญหาที่แท้จริงคือการหลีกเลี่ยงข้อกำหนดของรัฐธรรมนูญที่ว่า มีเพียงศาลเท่านั้นที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อกฎหมายอย่างเป็นที่สุด[101]

การทำความเข้าใจข้อวิพากษ์นี้ต้องพิจารณาถึงความเชื่อมโยงระหว่างหลักการแบ่งแยกอำนาจกับสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ปัญหา “ผู้เล่นและผู้ตัดสิน” จึงมิใช่ประเด็นที่แยกขาดจากกัน หากแต่เป็นผลลัพธ์เชิงรูปธรรมของการละเมิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ เมื่อหลัก Chevron บังคับให้ศาลยอมรับการตีความกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร ทั้งที่กฎหมายควรถูกบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เส้นแบ่งอำนาจตามรัฐธรรมนูญจึงถูกบั่นทอน การละเมิดเชิงโครงสร้างในระดับมหภาคนี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิของปัจเจกชนในระดับจุลภาค กล่าวคือ ในคดีปกครองที่หน่วยงานฝ่ายบริหารเป็นคู่ความ การยอมจำนนของศาลต่อการตีความของหน่วยงานได้เปลี่ยนสถานะศาลจากผู้ชี้ขาดที่เป็นกลางมาเป็นผู้เข้าข้างรัฐโดยปริยาย อันเป็นการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของคู่ความอีกฝ่ายอย่างชัดแจ้ง ดังนั้น ข้อโต้แย้งเชิงกระบวนการจึงทำให้ประเด็นโครงสร้างรัฐธรรมนูญกลายเป็นปัญหาความยุติธรรมที่กระทบต่อประชาชนโดยตรง

3.2.2 ความไม่แน่นอนและความไม่สามารถคาดการณ์ได้ของกฎหมาย

ข้อวิพากษ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งในมิติของกระบวนการทางกฎหมายคือ การที่หลัก Chevron ได้สร้างสภาวะแห่งความไม่แน่นอนและความไม่สามารถคาดการณ์ได้ของกฎหมาย ซึ่งบ่อนทำลายหลักนิติธรรมและสิทธิในการได้รับการแจ้งให้ทราบอย่างเป็นธรรม อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักกระบวนการทางกฎหมายที่ชอบธรรม เนื่องจากหลัก Chevron ซึ่งอนุญาตให้การตีความกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหารที่สมเหตุสมผลใด ๆ ก็ตามสามารถใช้บังคับได้ ได้เปิดช่องให้ความหมายของกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาสามารถเปลี่ยนแปลงไปมาได้ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาลจากฝ่ายหนึ่งไปสู่อีกฝ่ายหนึ่ง ปรากฏการณ์นี้ถูกขนานนามว่า “ปรากฏการณ์ความผันผวนทางนโยบายกำกับดูแล” (Regulatory Whiplash) หรือที่นีล กอร์ซัช เรียกว่า “การหมุนวนของระบบราชการ” (bureaucratic pirouetting) ซึ่งหมายถึงสภาวะที่กฎเกณฑ์ข้อบังคับต่าง ๆ ถูกยกเลิกและสร้างขึ้นใหม่สลับไปมาตามนโยบายของฝ่ายบริหารชุดใหม่ แม้ว่าตัวบทกฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติไว้จะยังคงเดิมก็ตาม[102] สภาวะแห่งความไม่แน่นอนนี้ได้รับการรับรองและทำให้เป็นสถาบันโดยคำพิพากษาศาลสูงสุด

---

[99] Philip Hamburger (เชิงอรรถ 93) 316.

[100] Christopher J Walker (เชิงอรรถ 76) 103, 111, 112.

[101] Philip Hamburger (เชิงอรรถ 93) 312.

[102] Thomas W Merrill, ‘The Major Questions Doctrine: Right Diagnosis, Wrong Remedy’ (2023) 1 Hoover Institution Press 1, 7–8.

ในคดี National Cable & Telecommunications Association v. Brand X Internet Services[103] ซึ่งวินิจฉัยว่า “หน่วยงานฝ่ายบริหารสามารถออกกฎเกณฑ์ใหม่ที่ตีความกฎหมายแตกต่างและขัดแย้งกับคำพิพากษาของศาลที่เคยตีความกฎหมายนั้นไว้ก่อนหน้าได้ ตราบใดที่กฎหมายเดิมมีความกำกวมและการตีความใหม่นั้นสมเหตุสมผล”[104] คำพิพากษานี้ได้ตอกย้ำว่าความหมายของกฎหมายไม่ใช่สิ่งถาวร แต่เป็นสิ่งที่ยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้ตามเจตจำนงทางการเมืองของฝ่ายบริหารในแต่ละยุคสมัย เช่นเดียวกับกรณีศึกษา 2 กรณี ดังนี้

(1) ความเป็นกลางของเครือข่าย (Net Neutrality) ประวัติศาสตร์การกำกับดูแลบริการอินเทอร์เน็ตบรอดแบนด์โดยคณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสาร เป็นตัวอย่างที่ชัดเจนของความผันผวนดังกล่าว ภายใต้รัฐบาลชุดต่าง ๆ คณะกรรมการกลางกำกับดูแลกิจการสื่อสารได้สลับการจัดประเภทบริการอินเทอร์เน็ตไปมาระหว่างการเป็น “บริการสารสนเทศ” ตามหมวด 1 ของกฎหมายการสื่อสาร ซึ่งมีการกำกับดูแลที่เบาบาง กับการเป็น “บริการโทรคมนาคม” ตามหมวด 2 ซึ่งมีการกำกับดูแลที่เข้มงวดกว่า การเปลี่ยนแปลงไปมานี้ได้สร้างความไม่แน่นอนอย่างมหาศาลต่อการลงทุนและการวางแผนระยะยาวในอุตสาหกรรมที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของเศรษฐกิจดิจิทัล[105]

(2) แผนพลังงานสะอาด (Clean Power Plan) การตีความกฎหมายอากาศสะอาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นอีกหนึ่งตัวอย่างที่สะท้อนปัญหาเดียวกัน รัฐบาลในสมัยประธานาธิบดีจอร์จ ดับเบิลยู บุช ประธานาธิบดีบารัค โอบามา ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ และประธานาธิบดีโจ ไบเดน ต่างมีมุมมองต่อขอบเขตอำนาจของ EPA ที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง นำไปสู่การต่อสู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับแผนพลังงานสะอาด และสิ้นสุดลงที่คดี West Virginia เนื่องจากในคดีนี้ศาลสูงสุดได้กลับคำวินิจฉัยโดยนำหลักการเรื่องสำคัญมาใช้และวินิจฉัยว่ามาตรา 111(d) แห่งกฎหมายอากาศสะอาดมิได้มอบอำนาจอย่างชัดแจ้งให้ EPA กำหนดเพดานการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในระดับโครงสร้างรวมของระบบไฟฟ้า ทั้งในลักษณะที่มีผลบังคับให้ลดการพึ่งพาถ่านหินและหันไปใช้ก๊าซธรรมชาติและพลังงานหมุนเวียนผ่านกลไกการสับเปลี่ยนสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าระหว่างแหล่งเชื้อเพลิง (generation shifting) ศาลจึงเห็นว่าแผนนี้เกินขอบเขตอำนาจตามกฎหมายที่รัฐสภามอบให้และไม่อาจใช้เป็นต้นแบบที่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับกฎในอนาคตได้ ในเชิงปฏิบัติ คดี West Virginia จึงปิดฉากข้อพิพาทเกี่ยวกับแผนพลังงานสะอาด โดยวางหลักว่า ตราบใดที่ยังไม่มีการตรากฎหมายใหม่ EPA ไม่อาจใช้มาตรา 111(d) เพื่อปรับโครงสร้างผสมผสานของแหล่งผลิตพลังงานของประเทศผ่าน

---

[103] National Cable & Telecommunications Association v. Brand X Internet Services, 545 U.S. 967 (2005).

[104] เพิ่งอ้าง 967, 982–983 อ้างถึงใน Alina Das, ‘Unshackling Habeas Review: Chevron Deference and Statutory Interpretation in Immigration Detention Cases’ (2015) 1 New York University Law Review 143, 149.

[105] Alan Galloway et al, ‘6th Circuit Invalidates FCC’s 2024 Network Neutrality Order: Relying on Loper Bright’s Elimination of Chevron Deference, Court Reverses FCC and Holds That Internet Service Is an Information Service under the Communications Act’ Davis Wright Tremaine Insights (9 January 2025) <https://www.dwt.com/blogs/broadband-advisor/2025/01/6th-circuit-fcc-net-neutrality-order> สืบค้นเมื่อ 15 กรกฎาคม 2568.

การสับเปลี่ยนสัดส่วนการผลิตไฟฟ้าระหว่างแหล่งเชื้อเพลิงได้อีกต่อไป หากแต่ต้องอาศัยมาตรการควบคุมแบบดั้งเดิมที่มุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพและการปล่อยของโรงไฟฟ้าแต่ละแห่งเป็นหลักเมื่อจะกำกับดูแลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากโรงไฟฟ้าที่มีอยู่เดิม[106] ความผันผวนในการตีความกฎหมายสิ่งแวดล้อมฉบับเดียวกันนี้ได้สร้างความสับสนและเป็นอุปสรรคต่อการกำหนดนโยบายพลังงานและสิ่งแวดล้อมของประเทศในระยะยาว[107]

ความไม่แน่นอนที่เกิดจากความผันผวนของนโยบายกำกับดูแลส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักนิติธรรม ซึ่งกำหนดให้กฎหมายต้องมีความชัดเจน มั่นคง และคาดการณ์ได้ เพื่อให้ประชาชนและภาคธุรกิจสามารถรับรู้หน้าที่ของตนและวางแผนดำเนินชีวิตหรือธุรกิจได้อย่างถูกต้อง สิทธิในการได้รับแจ้งล่วงหน้าอย่างเป็นธรรมก่อนที่รัฐจะใช้มาตรการที่เป็นโทษหรือก่อภาระจึงเป็นหัวใจของกระบวนการที่ชอบธรรม นีล กอร์ซัชได้วิจารณ์ว่า ภายใต้หลัก Chevron หน่วยงานรัฐสามารถเปลี่ยนการตีความกฎหมายได้ตามการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้ประชาชนไม่อาจรู้แน่ชัดว่ากฎหมายเรียกร้องอะไรจากตน สถานการณ์เช่นนี้ขัดต่อหลักการพื้นฐานที่ว่ากฎหมายต้องสามารถชี้นำพฤติกรรมได้ ความไม่แน่นอนดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ศาลสูงสุดเสื่อมศรัทธาในหลัก Chevron เพราะจากที่เคยถูกมองว่าเพิ่มประสิทธิภาพการบริหาร กลับกลายเป็นการบ่อนทำลายเสถียรภาพทางกฎหมายที่สังคมและเศรษฐกิจต้องพึ่งพา[108] ทั้งนี้ เพื่อทำความเข้าใจแตกต่างของหลักการตามวิวัฒนาการของการตรวจสอบโดยศาลและผลกระทบต่อหลักกระบวนการทางกฎหมายที่ชอบธรรม จึงสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 : วิวัฒนาการของการตรวจสอบโดยศาลและผลกระทบต่อหลักกระบวนการทางกฎหมายที่ชอบธรรม

ยุคสมัย / หลักกฎหมาย	มาตรฐานการตรวจสอบ	บทบาทของการตีความโดยหน่วยงานฝ่ายบริหาร	นัยต่อปัญหาผู้เล่นและผู้ตัดสิน	นัยต่อเสถียรภาพทางกฎหมาย
ก่อน Chevron (Skidmore Deference)	พลังในการโน้มน้าวใจ	เป็นปัจจัยหนึ่งที่ศาลนำมาพิจารณาโดยได้รับความเคารพต่อเมื่อมีความสม่ำเสมอและอาศัยความเชี่ยวชาญ	ความเสี่ยงต่ำ: ศาลยังคงมีอำนาจตีความกฎหมายเป็นที่สุด	เสถียรภาพสูง: ความสม่ำเสมอและความยาวนานของการตีความเป็นสิ่งที่ศาลให้คุณค่า
ยุค Chevron	การทดสอบความ	มีผลผูกพันศาลในกรณีที่กฎหมายกำกวมและ	ความเสี่ยงสูง: การตีความของ	เสถียรภาพต่ำ : เกิดปรากฏการณ์

[106] West Virginia (เชิงอรรถ 65).

[107] Thomas W Merrill (เชิงอรรถ 102) 1, 7.

[108] Neil Gorsuch, statement on denial of certiorari in Guedes v. Bureau of Alcohol, Tobacco, Firearms & Explosives 140 S Ct 789, 790–791 (2020) อ้างถึงใน Thomas W Merrill (เชิงอรรถ 102) 1, 8.

ยุคสมัย / หลักกฎหมาย	มาตรฐานการตรวจสอบ	บทบาทของการตีความโดยหน่วยงานฝ่ายบริหาร	นัยต่อปัญหาผู้เล่นและผู้ตัดสิน	นัยต่อเสถียรภาพทางกฎหมาย
(Chevron Deference)	สมเหตุสมผล 2 ขั้นตอน	การตีความสมเหตุสมผล	หน่วยงานฝ่ายบริหารเป็นที่สิ้นสุด และสร้างความเอนเอียงเชิงระบบให้ฝ่ายตนเอง	ความผันผวนทางนโยบายกำกับดูแลเนื่องจากรัฐบาลใหม่สามารถนำการตีความที่สมเหตุสมผลแบบใหม่มาใช้ได้
หลัง Chevron (Loper Bright)	การใช้วิจารณญาณที่เป็นอิสระของศาล	ให้ข้อมูลและเป็นประโยชน์ แต่ไม่ผูกพันศาล โดยศาลเป็นผู้กำหนดการตีความที่ดีที่สุด	ความเสี่ยงต่ำ: ศาลกลับมามีอำนาจตีความกฎหมายเป็นที่สุด และปฏิบัติต่อหน่วยงานฝ่ายบริหารในฐานะคู่ความฝ่ายหนึ่ง	เสถียรภาพสูง: ความหมายของกฎหมายถูกกำหนดโดยศาล และจะเปลี่ยนแปลงได้โดยรัฐสภาเท่านั้น

3.3 มุมมองด้านบทบัญญัติของ APA

อีกสมรภูมิหนึ่งของการท้าทายต่อหลัก Chevron อยู่ในเชิงบทบัญญัติแห่งกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยเฉพาะบทบัญญัติของ APA มาตรา 706 ที่กำหนดให้ศาลต้องตัดสินปัญหาข้อกฎหมายทั้งหมดด้วยตนเอง กล่าวคือ หลัก Chevron ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดปัญหาเชิงโครงสร้างและเชิงกระบวนการเท่านั้น หากยังขัดแย้งโดยตรงกับกรอบกฎหมายแม่บทที่ควบคุมการทบทวนของศาลด้วย หัวข้อนี้จะพิจารณาว่าการให้น้ำหนักแก่การตีความของหน่วยงานตามหลัก Chevron สามารถประสานเข้ากับบทบัญญัติในมาตรา 706 ได้หรือไม่ เพียงใด เหตุใดการละเลย APA ในคำพิพากษาคดี Chevron ดั้งเดิมจึงถูกมองว่าเป็น “บาปกำเนิด” ของหลักการนี้ และการตีความ APA แบบใหม่ในคดี Loper Bright ได้ถูกใช้เป็นฐานสำคัญในการรื้อถอนความชอบธรรมของหลัก Chevron อย่างไร

3.3.1 ความขัดกันแห่งบทบัญญัติ: อำนาจของศาลในการชี้ขาดปัญหาทางกฎหมายทั้งหมดภายใต้มาตรา 706 ของ APA

ข้อโต้แย้งหลักที่ใช้โค่นล้มหลัก Chevron อยู่ที่ความขัดแย้งกับบทบัญญัติของ APA มาตรา 706 ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลที่พิจารณาคดีจะต้องตัดสินปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด [และ] ตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” ข้อความนี้ถูกฝ่ายต่อต้านหลัก Chevron ยกเป็น

หมุดหมายสำคัญ โดยถือว่าเป็นคำสั่งที่เด็ดขาดซึ่งมอบอำนาจแก่ศาลในการใช้ดุลพินิจอิสระในการชี้ขาดข้อกฎหมาย[109] โดยปรากฏชัดเจนในคดี Loper Bright ที่ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา ใช้มาตรา 706 ของ APA เป็นเหตุผลหลักในการล้มล้างคำพิพากษาในคดี Chevron โดยเสียงข้างมากเห็นว่ามาตรา 706 กำหนดให้ศาลต้องตีความกฎหมายด้วยดุลพินิจอิสระของตนเอง ซึ่งไม่เปิดโอกาสให้ศาลต้องยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร แม้การตีความนั้นจะสมเหตุสมผลก็ตาม ดังนั้น หลัก Chevron จึงถูกมองว่าขัดต่อหน้าที่โดยตรงของศาลในการชี้ขาดข้อกฎหมายตามที่ APA กำหนดไว้[110] อย่างไรก็ตาม การตีความมาตรา 706 ในลักษณะนี้ไม่ใช่สิ่งที่ปราศจากข้อโต้แย้ง แต่สะท้อนให้เห็นถึงการปะทะกันทางความคิดระหว่างปรัชญาการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันอย่างสุดขั้ว การตีความของฝ่ายที่ต่อต้านหลัก Chevron ซึ่งท้ายที่สุดได้รับชัยชนะในคดี Loper Bright นั้น มีรากฐานมาจากปรัชญา “บทบัญญัตินิยม” (textualism)[111] อย่างชัดเจน ปรัชญานี้ให้ความสำคัญสูงสุดกับความหมายตามตัวอักษรที่ปรากฏในบทบัญญัติ โดยเชื่อว่าถ้อยคำที่ว่า “ศาลจะต้องชี้ขาดปัญหาทางกฎหมายทั้งหมด” มีความหมายที่ชัดเจนและตรงไปตรงมาในตัวเอง คือ ศาลต้องทบทวนปัญหาข้อกฎหมายใหม่ทั้งหมดโดยไม่ต้องให้ความยอมรับต่อการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร[112]

ในทางกลับกัน ศาสตราจารย์แคส ซันสตีน ได้เสนอข้อโต้แย้งจากมุมมองของปรัชญา “บริบทนิยม” (contextualism)[113] โดยชี้ว่าข้อความในมาตรา 706 นั้นไม่ได้ชัดเจนอย่างที่คิด แต่เป็น

---

[109] Loper Bright Enterprises (เชิงอรรถ 5).

[110] Chad Squitieri, ‘Auer after Loper Bright’ Yale Journal on Regulation: Notice & Comment (blog, 8 July 2024) <http://www.yalejreg.com/nc/auer-after-loper-bright-by-chad-squitieri/> สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2568.

[111] ในที่นี้ ผู้เขียนใช้คำว่า “ปรัชญาบทบัญญัตินิยม” (textualism) หมายถึงแนวคิดการตีความกฎหมายที่ให้ตัวบทและความหมายตามปกติของถ้อยคำในกฎหมายเป็นจุดตั้งต้นและมีน้ำหนักเหนือปัจจัยอื่น ในการกำหนดเนื้อหาของบรรทัดฐานทางกฎหมาย ทั้งในกฎหมายลายลักษณ์อักษรและกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยถือว่าศาลพึงผูกตัวเองไว้กับถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมากกว่าการอาศัยหลักฐานภายนอกตัวบท เช่น ประวัติการตรากฎหมาย หรือถ้อยแถลงเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ แนวทางบทบัญญัตินิยมอาจมีทั้งสายที่เน้น “ความหมายตามตัวอักษร” (plain meaning) และสายที่เน้น “การอ่านตัวบทอย่างสมเหตุสมผลในบริบทของภาษาและโครงสร้างกฎหมาย” แต่จุดร่วมสำคัญคือการยืนยันว่าตัวบทเป็นศูนย์กลางของการตีความและเป็นกลไกสำคัญในการจำกัดดุลพินิจของศาล ดูโดยสรุป Lawrence B. Solum, ‘Legal Theory Lexicon: Textualism’ (Legal Theory Blog, January 21, 2018) <https://legaltheorylexicon.com/2004/04/legal_theory_le_3-3/> สืบค้นเมื่อ 26 พฤษจิกายน 2568; Mark Greenberg, ‘Legal Interpretation’ in Edward N. Zalta (ed) *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Metaphysics Research Lab, Stanford University 2021), sec. 4.2, <https://plato.stanford.edu/entries/legal-interpretation/> สืบค้นเมื่อ 26 พฤศจิกายน 2568; William N Eskridge Jr., Brian G Slocum and Kevin Tobia, ‘Textualism’s Defining Moment’ (2023) 6 Columbia Law Review 1611, 1611, 1698.; Donald L Buresh, ‘The Use of Intentionalism, Textualism, Purposivism, Lenity, and the Absurd Doctrine When Evaluating Legislative Intent and Legislative History’ (2023) 12 International Journal of Social Science and Human Research 7332, 7332–44.

[112] John F Duffy (เชิงอรรถ 42) 541, 543.

[113] ในที่นี้ ผู้เขียนใช้คำว่า **“ปรัชญาบริบทนิยม”** (contextualism) หมายถึงแนวคิดเชิงปรัชญาและทฤษฎีการตีความซึ่งเห็นว่า **ความหมายมิได้ถูกกำหนดโดยตัวบทหรือถ้อยคำเพียงลำพัง หากแต่ถูกเติมเต็มและก่อรูปด้วยบริบทของการใช้ภาษา ปฏิสัมพันธ์ทางสังคม และสภาพแวดล้อมเชิงสถาบันที่ข้อความนั้นทำงานอยู่จริง** กล่าวคือ ความหมายของบทบัญญัติทางกฎหมายเป็นผลจากกระบวนการตีความที่มีทิศทางตามบริบท (contextually oriented) ไม่ใช่สิ่งที่ตรึงนิ่งอยู่ในถ้อยคำลอยตัว

เสมือน “ภาพลวงตากระต่าย-เป็ด” ที่สามารถมองได้สองแง่มุม จากมุมหนึ่ง ข้อความดังกล่าวดูเหมือนจะเรียกร้องให้มีการทบทวนอย่างเป็นอิสระ แต่จากอีกมุมหนึ่ง ข้อความนี้อาจไม่ได้ให้คำตอบที่ชัดเจน เพราะ “คำตอบที่ถูกต้อง” ของ “ปัญหาทางกฎหมาย” นั้น อาจขึ้นอยู่กับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหารที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านก็เป็นได้ แคส ซันสไตน์ ยืนยันว่าการจะเข้าใจความหมายดั้งเดิมของมาตรา 706 ได้อย่างแท้จริง จำเป็นต้องพิจารณาบริบททางประวัติศาสตร์ที่แวดล้อมการร่าง APA ซึ่งเผยให้เห็นว่าแนวปฏิบัติของศาลก่อนหน้าการประกาศใช้ APA นั้นมีการยอมรับหลัก Chevron อยู่แล้ว ดังปรากฏในคดีสำคัญอย่าง Gray v. Powell[114] และ NLRB v. Hearst Publications, Inc.[115] นอกจากนี้ เจตนารมณ์ของรัฐสภาในการบัญญัติมาตรา 706 ก็ดูเหมือนจะเป็นเพียงการยืนยันกฎหมายที่มีอยู่เดิมมากกว่าที่จะเป็นการปฏิวัติแนวทางการทบทวนของศาล[116]

3.3.2 “บาปกำเนิด” ของหลัก Chevron: การละเลยกฎหมาย APA ในคำพิพากษาฉบับดั้งเดิม

จุดอ่อนที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของคำพิพากษาคดี Chevron ในปี ค.ศ. 1984 คือการที่ศาลได้ละเลยอย่างสิ้นเชิงที่จะกล่าวถึงหรือวิเคราะห์บทบัญญัติของ APA ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่ควบคุมกระบวนการพิจารณาของฝ่ายปกครองและการทบทวนโดยฝ่ายตุลาการ การละเลยนี้เปรียบเสมือน “บาปกำเนิด” ที่ซ่อนเร้นอยู่และได้กลายเป็นช่องโหว่ทางกฎหมายที่ฝ่ายต่อต้านนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบั่นทอนความชอบธรรมและอำนาจของหลัก Chevron ในเวลาต่อมา กล่าวคือ ในระหว่างการพิจารณาคดี Chevron นั้น ไม่มีคู่ความฝ่ายใดหรือผู้เสนอความเห็นทางกฎหมายต่อศาล (amicus) แม้แต่รายเดียวที่หยิบยกประเด็นว่าประโยคแรกของมาตรา 706 ของ APA มีความเกี่ยวข้องหรือมีนัยสำคัญต่อข้อพิพาทในคดีนี้แต่อย่างใด ความล้มเหลวในการนำเสนอประเด็นนี้ในชั้นศาลได้อธิบายถึงการตกหล่นที่น่าประหลาดใจในตัวคำพิพากษา ซึ่งไม่ได้อ้างอิงถึง APA เลยแม้แต่น้อย[117]

และในทางปฏิบัติ บริบทนิยมด้านการตีความกฎหมายจึงส่งเสริมให้ผู้ตีความอ่านตัวบทในบริบท ด้วยการอาศัยแหล่งช่วยตีความภายนอกตัวบทอย่างเป็นระบบ เช่น ประวัติการตรากฎหมาย วัตถุประสงค์เชิงสถาบัน และเอกสารของรัฐสภา ตลอดจนตระหนักว่ามาตรฐานในการประเมินว่า “ข้อความหนึ่งมีความหมายอย่างไร” หรือ “เรารู้อะไรอยู่จริงหรือไม่” นั้น ล้วนสัมพันธ์กับบริบทของการใช้เหตุผลและวงสนทนาที่เกี่ยวข้องเสมอ ดูโดยสรุป Vittorio Villa, ‘Theory of Legal Interpretation and Contextualism’ (2012) 18 Revus 151, 151–178.; Natalia Scavuzzo, ‘Pragmatic Contextualism and Legal Interpretation: Moving Beyond Interpretative Scepticism’ (2025) 2 Diritto & Questioni Pubbliche 161, 161–176.; Jeffrey Barnes, ‘Contextualism: ‘The Modern Approach to Statutory Interpretation’’ UNSW Law Journal (2018) 41(4) 1083, 1083–1113.; Tim Black, ‘Contextualism in Epistemology’ in *Internet Encyclopedia of Philosophy* <https://iep.utm.edu/contextualism-in-epistemology/> สืบค้นเมื่อ 26 พฤศจิกายน 2568.

[114] Gray v. Powell, 314 U.S. 402 (1941).

[115] NLRB (เชิงอรรถ 17) 111.

[116] Cass R. Sunstein, ‘Chevron Is Not Inconsistent with the APA’ Yale Journal on Regulation: Notice & Comment (blog, 16 September 2020) <https://www.yalejreg.com/nc/chevron-is-not-inconsistent-with-the-apa-by-cass-r-sunstein/> สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2568.

[117] John F Duffy (เชิงอรรถ 42) 542.

จุดอ่อนนี้ได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ในคดี Loper Bright โดยศาลเสียงข้างมากได้ชี้ให้เห็นว่าคำพิพากษาคดี Chevron ไม่เคยได้พิจารณาถึงบทบัญญัติของ APA อย่างจริงจัง[118]

การค้นพบข้อบกพร่องนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการกลับหลักคำพิพากษาเดิม เนื่องจากมันส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักบรรทัดฐานของคำพิพากษาเดิม (stare decisis) ซึ่งเป็นหลักการที่ศาลจะยึดถือปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีก่อน ๆ เพื่อสร้างความมั่นคงและแน่นอนของกฎหมาย หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ศาลจะพิจารณาเมื่อมีการร้องขอให้กลับหลักคำพิพากษาเดิมคือ คุณภาพของเหตุผลที่สนับสนุนคำพิพากษานั้น[119] การที่หลัก Chevron ถูกสร้างขึ้นโดยปราศจากการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรงอย่าง APA ทำให้คุณภาพของเหตุผลในคำพิพากษาดังกล่าวถูกตั้งคำถาม และเปิดทางให้ศาลในยุคหลังสามารถกลับหลักได้โดยง่ายขึ้น กลยุทธ์ทางกฎหมายนี้มีความแยบยลอย่างยิ่ง เพราะมันช่วยให้ฝ่ายต่อต้านหลัก Chevron สามารถหลีกเลี่ยงข้อกล่าวหาว่าเป็นการเคลื่อนไหวเชิง “ตุลาการภิวัตน์” ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงกฎหมายตามอำเภอใจ แต่กลับเป็นการวางกรอบการกระทำของตนในฐานะ “การแก้ไขข้อผิดพลาด” ทางประวัติศาสตร์มากกว่าที่จะเป็น “การปฏิวัติ” ทางกฎหมายอย่างฉับพลัน ข้อโต้แย้งที่ว่า ศาลในคดี *Chevron* มิได้เคยพิจารณาหรือวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างหลักการดังกล่าวกับ APA มาก่อนนั้น มีผลทำให้การกลับคำพิพากษาเดิมมิใช่การล้มล้างบรรทัดฐานที่ผ่านการไตร่ตรองโดยรอบคอบแล้ว หากแต่เป็นการเติมเต็มช่องว่างทางกฎหมายที่เคยถูกมองข้ามไปในอดีต ข้ออ้างในลักษณะนี้จึงสะท้อนตัวอย่างที่ชัดเจนของการอาศัยช่องโหว่ที่ซ่อนเร้นในคำพิพากษาเดิม เพื่อเป็นเครื่องมือในการสั่นคลอนหรือรื้อถอนโครงสร้างทางกฎหมายที่ดูแข็งแกร่งได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การวิเคราะห์คำตัดสินในคดี Loper Bright Enterprises v. Raimondo[120]

4.1 ข้อเท็จจริงและประเด็นแห่งคดี

บริบทของคดีนี้มีต้นกำเนิดจากกฎหมายการอนุรักษ์และจัดการประมงแมกนูสัน–สตีเวนส์ (Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act: MSA) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการทำประมงเกินขนาดในน่านน้ำสหรัฐอเมริกา ภายใต้กฎหมายดังกล่าว สำนักงานบริหารทรัพยากรประมงทางทะเลแห่งชาติ (National Marine Fisheries Service: NMFS) ในสังกัดกระทรวงพาณิชย์ ได้ใช้อำนาจออกกฎกำหนดให้เรือประมงปลาเฮอร์ริงในมหาสมุทรแอตแลนติกต้องมีผู้สังเกตการณ์ของรัฐบาลกลางประจำเรือ เพื่อเก็บข้อมูลและตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อพิพาทหลักอยู่ที่บทบัญญัติซึ่งกำหนดให้ผู้ประกอบการประมงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้สังเกตการณ์เอง โดยมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยประมาณ 700 ดอลลาร์สหรัฐต่อวัน ทั้งที่บทบัญญัติของ MSA มิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ใดควรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวสำหรับกลุ่มเรือประมงประเภทนี้

[118] Chad Squitieri (เชิงอรรถ 110).

[119] Chad Squitieri (เชิงอรรถ 110).

[120] Loper Bright Enterprises (เชิงอรรถ 5).

ในขณะที่บทบัญญัติส่วนอื่นของกฎหมายกลับระบุชัดเจนว่ามีบางกลุ่มเรือที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเอง การที่กฎหมายเลือกที่จะ “นิ่งเงียบ” ในประเด็นนี้ แต่กลับระบุอย่างชัดเจนในประเด็นอื่น ได้กลายเป็นจุดยุทธศาสตร์สำคัญในการต่อสู้คดี

กลุ่มบริษัทประมงพาณิชย์ ซึ่งรวมถึง Loper Bright Enterprises ได้ยื่นฟ้อง NMFS ภายใต้ APA โดยโต้แย้งว่ากฎดังกล่าวเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ คดีได้ดำเนินไปสู่ศาลอุทธรณ์ภาคโคลัมเบียเซอร์กิต ซึ่งได้มีคำพิพากษายืนตามหน่วยงานโดยอาศัยหลัก Chevron ศาลอุทธรณ์ได้ใช้กรอบการพิจารณาสองขั้นตอนของหลัก Chevron โดยในขั้นตอนแรก ศาลวินิจฉัยว่าบทบัญญัติของ MSA นั้น “ไม่ชัดเจนอย่างสิ้นเชิง” ในประเด็นเรื่องผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย ซึ่งหมายความว่ากฎหมายมีความกำกวม จากนั้นจึงเข้าสู่ขั้นตอนที่สอง และสรุปว่าการตีความของหน่วยงานที่ให้ภาคอุตสาหกรรมเป็นผู้จ่ายนั้นสมเหตุสมผล ดังนั้นจึงต้องให้ความเคารพต่อการตีความของหน่วยงาน เส้นทางของคดีในชั้นศาลล่างนี้เป็นตัวอย่างที่สมบูรณ์แบบซึ่งแสดงให้เห็นถึงผลกระทบโดยตรงของหลัก Chevron ที่บังคับให้ศาลต้องยอมรับการตีความของหน่วยงาน แม้ว่าศาลเองอาจจะตีความกฎหมายแตกต่างออกไปก็ตาม

สถานการณ์ดังกล่าวได้กลายเป็นกรณีทดสอบที่สมบูรณ์แบบ สำหรับฝ่ายที่ต้องการล้มล้างหลัก Chevron ข้อเท็จจริงของคดีเอื้อให้ฝ่ายผู้ร้องสามารถวางกรอบของปัญหาได้ว่านี่ไม่ใช่เรื่องทางเทคนิคเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรประมงที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน แต่เป็นปัญหาพื้นฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจเกินขอบเขตของฝ่ายบริหารและการแบ่งแยกอำนาจ การที่หน่วยงานอ้างอำนาจในการสร้างภาระทางการเงินที่จับต้องได้ให้แก่เอกชนโดยอาศัยเพียงความนิ่งเงียบของกฎหมายแทนที่จะเป็นการมอบอำนาจที่ชัดแจ้ง สอดคล้องอย่างยิ่งกับข้อวิจารณ์หลักที่ว่าหน่วยงานมักใช้ประโยชน์จากความกำกวมของกฎหมายเพื่อขยายอำนาจของตนเองเกินกว่าที่ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งใจไว้ ด้วยเหตุนี้ ศาลสูงสุดจึงรับพิจารณาคดีโดยจำกัดประเด็นไว้ที่คำถามเชิงหลักการที่กว้างและท้าทายอย่างยิ่งว่า ศาลควรจะกลับหลัก Chevron หรือไม่ หรืออย่างน้อยที่สุด ควรจะชี้แจงให้ชัดเจนว่าความนิ่งเงียบของกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจที่เป็นที่ถกเถียงซึ่งถูกมอบให้โดยชัดแจ้งแต่ในวงแคบในส่วนอื่นของกฎหมายนั้น ไม่ถือเป็นความกำกวมที่ศาลต้องให้ความเคารพต่อการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหาร การตั้งคำถามเช่นนี้เป็นการเปิดประตูให้ศาลสูงสุดได้พิจารณาทบทวนรากฐานของกฎหมายปกครองทั้งระบบ

4.2 เหตุผลของเสียงข้างมากในการกลับหลัก Chevron

4.2.1 การยืนยันอำนาจของศาลในการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายอย่างเป็นอิสระ

รากฐานทางความคิดของคำพิพากษาเสียงข้างมากคือการหวนคืนสู่หลักการแรกเริ่มของรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา จอห์น โรเบิร์ตส์ เริ่มต้นการวิเคราะห์โดยไม่ได้อ้างอิงคดี Chevron หรือ APA ในทันที แต่ย้อนกลับไปถึงบทบัญญัติมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญ และคดีประวัติศาสตร์อย่างคดี Marbury แก่นของเหตุผลคือการยืนยันวาทะอันเป็นอมตะที่ว่า “การกล่าวว่ากฎหมายคืออะไรนั้นเป็นอำนาจหน้าที่อันแท้จริงและโดยเฉพาะของฝ่ายตุลาการ” ฝ่ายเสียงข้างมากโต้แย้งว่าหลัก Chevron

ได้บีบบังคับให้ศาลต้องสละหน้าที่อันเป็นแก่นแท้นี้ โดยจำยอมต้องรับการตีความกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร แม้ว่าศาลจะเห็นว่าการตีความนั้นไม่ถูกต้องก็ตาม ซึ่งถือเป็นการละทิ้งดุลพินิจที่เป็นอิสระของศาล

คำพิพากษาได้นำเสนอภาพของหลัก Chevron ว่าเป็นความผิดปกติทางประวัติศาสตร์ที่เบี่ยงเบนไปจากบทบาทดั้งเดิมของฝ่ายตุลาการ นอกจากนี้ยังมีการตีความประวัติศาสตร์ยุคก่อนคดี Chevron ขึ้นใหม่ โดยมองว่าไม่ใช่ยุคที่ศาลให้ความเคารพต่อหน่วยงานอย่างไม่สม่ำเสมอ แต่เป็นยุคที่ศาลสงวนไว้ซึ่งอำนาจในการตัดสินชี้ขาดปัญหาข้อกฎหมายเสมอมา เพียงแต่ให้ความเคารพตามสมควรต่อความเห็นของหน่วยงานฝ่ายบริหารเท่านั้น การปรับเปลี่ยนมุมมองทางประวัติศาสตร์นี้เป็นยุทธศาสตร์สำคัญเพื่อสร้างความชอบธรรมให้แก่การกลับหลักกฎหมายที่ใช้บังคับมานานถึง 40 ปี

4.2.2 การตีความ APA ที่ให้อำนาจแก่ศาลในการตีความกฎหมาย

เสาหลักในทางตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายเสียงข้างมากใช้อ้างอิงคือมาตรา 706 ของ APA ซึ่งบัญญัติว่า “ศาลที่พิจารณาคดีจะต้องตัดสินปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด [และ] ตีความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย” ฝ่ายเสียงข้างมากให้เหตุผลว่าถ้อยคำที่ชัดเจนของมาตรานี้เป็นคำสั่งที่เด็ดขาดและชัดเจนให้ศาลต้องพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายด้วยตนเองอย่างเป็นอิสระ[121]

เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งมาจากการวิเคราะห์โครงสร้างของตัวบทของ APA เอง โดยเสียงข้างมากชี้ให้เห็นว่า ในขณะที่ APA ได้กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบที่ให้ความเคารพต่อหน่วยงานอย่างชัดเจนสำหรับการวินิจฉัย “ปัญหาข้อเท็จจริง” และ “การตัดสินใจเชิงนโยบาย” แต่กลับไม่ได้กำหนดมาตรฐานที่ให้ความเคารพเช่นนั้นสำหรับ “ปัญหาข้อกฎหมาย”[122] จากความนิ่งเงียบของกฎหมายในส่วนนี้ ฝ่ายเสียงข้างมากจึงอนุมานว่ารัฐสภามีเจตนาให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายโดยไม่ต้องให้ความเคารพต่อหน่วยงานอย่างที่เคยปฏิบัติมา[123] ด้วยเหตุนี้ คำพิพากษาจึงสรุปว่าหลัก Chevron ขัดแย้งกับ APA[124] และศาลในคดี Chevron เมื่อปี ค.ศ. 1984 ได้กระทำผิดพลาดที่ไม่แม้แต่จะหยิบยกตัวบทของ APA ขึ้นมาพิจารณาเลย[125]

4.2.3 การปฏิเสธแนวคิด “ความเชี่ยวชาญ” และ “ความรับผิดชอบทางการเมือง”

ฝ่ายเสียงข้างมากได้เผชิญหน้าและรื้อถอนเหตุผลเชิงนโยบายสองประการที่มักถูกใช้อ้างเพื่อสนับสนุนหลัก Chevron อย่างเป็นระบบ

(1) ประเด็นด้านความเชี่ยวชาญ คำพิพากษายอมรับว่าหน่วยงานมีความเชี่ยวชาญในเรื่องทางเทคนิค แต่ยืนยันว่าการตีความกฎหมายเป็นศาสตร์ที่ศาลมีความสามารถพิเศษโดยเฉพาะ

---

[121] Administrative Procedure Act, 5 U.S.C. § 706 (2018); Loper Bright Enterprises (เชิงอรรถ 5) 14–15.

[122] Loper Bright Enterprises (เชิงอรรถ 5) 14.

[123] เพิ่งอ้าง 14–15.; H.R. Rep. No. 1980, 79th Cong., 2d Sess. 44 (1946); S. Rep. No. 752, 79th Cong., 1st Sess. 28 (1945).

[124] Loper Bright Enterprises (เชิงอรรถ 5) 4, 21.

[125] เพิ่งอ้าง 4, 7, 21, 29–30.

ไม่ใช่หน่วยงานฝ่ายบริหาร แม้ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานอาจให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์[126] ซึ่งสอดคล้องกับหลัก Skidmore ที่ยังคงอยู่ แต่ก็ไม่ใช่เหตุผลที่จะมอบอำนาจในการตีความกฎหมายที่มีผลผูกพันให้แก่หน่วยงาน

(2) ประเด็นด้านความรับผิดชอบทางการเมือง เสียงข้างมากปฏิเสธแนวคิดที่ว่าการแก้ไขความกำกวมของกฎหมายเป็นการตัดสินใจเชิงนโยบายที่ควรปล่อยให้เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งมีความรับผิดชอบทางการเมืองต่อประชาชน จอห์น โรเบิร์ตส์ เรียกแนวคิดนี้ว่าเป็นความเข้าใจผิดอย่างลึกซึ้งต่อบทบาทของฝ่ายตุลาการ หน้าที่ของศาลคือการค้นหาความหมายที่ดีที่สุดของกฎหมายโดยใช้เครื่องมือดั้งเดิมในการตีความกฎหมาย ไม่ใช่การยอมจำนนต่อนโยบายที่หน่วยงานต้องการ[127]

ยิ่งไปกว่านั้น คำพิพากษาได้โจมตีรากฐานของหลัก Chevron ที่สันนิษฐานว่าความกำกวมของกฎหมายถือเป็นการมอบอำนาจในการตีความโดยปริยายจากรัฐสภาไปยังหน่วยงานฝ่ายบริหาร โดยเรียกข้อสันนิษฐานนี้ว่าเป็น “ข้อสันนิษฐานทางกฎหมายที่แต่งขึ้น” และชี้ว่าความกำกวมส่วนใหญ่มักเกิดจากความไม่ได้ตั้งใจ การประนีประนอมทางการเมือง หรือข้อจำกัดของภาษาเอง ไม่ใช่เจตนาที่จะมอบอำนาจให้หน่วยงาน แม้ว่าคำพิพากษาของเสียงข้างมากจะวางอยู่บนการตีความ APA เป็นหลัก แต่การใช้เหตุผลกลับเต็มไปด้วยภาษาและหลักการที่มาจากรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอ้างถึงหลักอำนาจการตีความกฎหมายของฝ่ายตุลาการ (หลัก Marbury) และหลักการแบ่งแยกอำนาจ[128] การกระทำเช่นนี้ดูเหมือนจะเป็นความพยายามที่จะสร้าง “เงาแห่งรัฐธรรมนูญ” คลุมทับการตีความกฎหมายลำดับรอง เพื่อยกระดับหลักการตรวจสอบโดยอิสระของฝ่ายตุลาการให้มีสถานะกึ่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะทำให้เป็นเรื่องยากสำหรับรัฐสภาในอนาคตที่จะออกกฎหมายเพื่อรื้อฟื้นหลัก Chevron กลับคืนมาอีกครั้ง

4.3 ความเห็นแย้ง

4.3.1 ความสำคัญของหลักบรรทัดฐานของคำพิพากษาเดิม

เอเลนา เคแกน เริ่มต้นด้วยการโต้แย้งว่าหลัก Chevron เป็น “ศิลาหัวมุมของกฎหมายปกครอง” ที่ควรได้รับการคุ้มครองโดยหลักบรรทัดฐานของคำพิพากษาเดิมในระดับที่เข้มข้นเป็นพิเศษ[129]

(1) การยึดถือประโยชน์ กล่าวคือ เหตุผลสำคัญคือการที่ทุกภาคส่วนของสังคม ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และภาคเอกชน ได้ยึดถือและดำเนินกิจการภายใต้กรอบของหลัก Chevron มาตลอด 4 ทศวรรษ คดีนี้ถูกอ้างอิงในคำพิพากษาของศาลรัฐบาลกลางมากกว่า 18,000 ครั้ง[130]

---

[126] เพิ่งอ้าง 21-23.

[127] เพิ่งอ้าง 26.

[128] เพิ่งอ้าง 21-23, 26-27.

[129] เพิ่งอ้าง 1, 25 (Kagan, J., dissenting).

[130] Michael R Blumenthal et al, ‘The End of Chevron Deference: What Does It Mean, and What Comes Next?’ Business Law Today, American Bar Association (16 August 2024) <https://www.americanbar.org/groups/

การกลับหลักกฎหมายนี้จึงเปรียบเสมือนการดึงพรมออกจากใต้เท้าของกฎจำนวนนับไม่ถ้วนที่ควบคุมทุกสิ่งตั้งแต่สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข ไปจนถึงตลาดการเงิน ซึ่งจะสร้างความไม่แน่นอนอย่างมหาศาล[131]

(2) การยอมรับโดยปริยายของรัฐสภา กล่าวคือ ฝ่ายเสียงข้างน้อยชี้ว่ารัฐสภามีเวลาถึง 40 ปีในการแก้ไข APA เพื่อล้มล้างหลัก Chevron แต่กลับเลือกที่จะไม่ทำเช่นนั้น ซึ่งถือเป็นการยอมรับโดยปริยายต่อการตีความของศาล[132]

(3) การวิจารณ์เหตุผลเรื่องการใช้การไม่ได้ กล่าวคือ เอเลนา เคแกน มองว่าข้ออ้างของฝ่ายเสียงข้างมากที่ว่าหลัก Chevron ใช้การไม่ได้นั้นเป็นเรื่องน่าฉงน เธอชี้ว่าการวินิจฉัยความกำกวมเป็นหน้าที่ปกติของศาลในกฎหมายแขนงอื่น ๆ อยู่แล้ว เช่น กฎหมายสัญญา หรือหลักการตีความกฎหมายที่เป็นคุณแก่จำเลยในคดีอาญา เธอกล่าวหาว่าฝ่ายเสียงข้างมากกำลังใช้ยุทธวิธีการกลับหลักผ่านการทำให้อ่อนแอลง กล่าวคือ ศาลได้สร้างเงื่อนไขที่ทำให้หลักการดูเหมือนใช้การไม่ได้ผ่านแนวคำพิพากษาของตนเองในช่วงหลัง แล้วจึงใช้เงื่อนไขดังกล่าวเป็นข้ออ้างในการกลับหลักนั้นเสียเอง[133]

4.3.2 บทบาทของหน่วยงานฝ่ายบริหารในรัฐสมัยใหม่

ความเห็นแย้งได้ให้เหตุผลเชิงปฏิบัติที่หนักแน่นว่าหลัก Chevron สะท้อนความเป็นจริงของการบริหารปกครองในยุคสมัยใหม่[134]

(1) ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ หน่วยงานฝ่ายบริหารมีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางวิทยาศาสตร์ เทคนิค และการปฏิบัติ ซึ่งตุลาการที่มีความรู้ทางกฎหมายทั่วไปไม่มี เมื่อกฎหมายใช้ถ้อยคำทางเทคนิค เช่น “ผลิตภัณฑ์ทางชีวภาพ” หรือกำหนดให้มีการคำนวณที่ซับซ้อนทางสิ่งแวดล้อม ย่อมเป็นการสมเหตุสมผลกว่าที่จะให้หน่วยงานผู้เชี่ยวชาญ เช่น สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา หรือ EPA เป็นผู้ให้ความหมาย มากกว่าปล่อยให้ศาลต้องคลำทางไปอย่างไร้ทิศทาง[135]

(2) การตัดสินใจเชิงนโยบายและความรับผิดชอบ เอเลนา เคแกน โต้แย้งว่าการแก้ไขความกำกวมของกฎหมายมักเกี่ยวข้องกับการตัดสินใจเชิงนโยบายและการสร้างสมดุลระหว่างผลประโยชน์ที่ขัดแย้งกัน เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจกับการรักษาสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นภารกิจของฝ่ายบริหารที่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผ่านการเลือกตั้ง ไม่ใช่ฝ่ายตุลาการที่มาจากการแต่งตั้งและไม่มีความยึดโยงกับประชาชน[136]

(3) ความสอดคล้องกับ APA ฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่าฝ่ายเสียงข้างมากตีความมาตรา 706 ผิดพลาด คำสั่งที่ให้ศาลวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายทั้งปวง ไม่ได้ระบุถึงมาตรฐานในการตรวจสอบ

---

business_law/resources/business-law-today/2024-august/end-chevron-deference-what-does-it-mean-what-comes-next/> สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2568.

[131] Loper Bright Enterprises (เชิงอรรถ 5) 2, 25-26, 32-33 (Kagan, J., dissenting).

[132] เพิ่งอ้าง 25–26 (Kagan, J., dissenting).

[133] เพิ่งอ้าง 27 (Kagan, J., dissenting).

[134] เพิ่งอ้าง 1-2 (Kagan, J., dissenting).

[135] เพิ่งอ้าง 2-7 (Kagan, J., dissenting).

[136] เพิ่งอ้าง 2-3, 32 (Kagan, J., dissenting).

ศาลสามารถวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายได้โดยการพิจารณาว่าการตีความของหน่วยงานนั้นสมเหตุสมผลภายใต้ขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ ซึ่งแนวทางนี้สอดคล้องกับการปฏิบัติก่อนมี APA[137]

ความขัดแย้งระหว่างเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อยในคดี Loper Bright สะท้อนถึงการปะทะกันของปรัชญาทางกฎหมายสองขั้วที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ฝ่ายเสียงข้างมากยึดมั่นในแนวทาง “รูปนัยนิยม”[138] ที่เน้นความชัดเจนของตัวบท การแบ่งแยกอำนาจที่เคร่งครัด และบทบาทอันเป็นหนึ่งเดียวของศาลในฐานะผู้ตีความกฎหมายสูงสุด ในขณะที่ฝ่ายเสียงข้างน้อยยึดถือแนวทาง “หน้าที่นิยม” ที่เน้นผลลัพธ์ในทางปฏิบัติ โดยยอมรับว่ากฎหมายต้องทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในโลกแห่งความเป็นจริง ซึ่งจำเป็นต้องคำนึงถึงความสามารถเชิงสถาบันของหน่วยงานฝ่ายบริหาร คำตัดสินในคดีนี้จึงถือเป็นชัยชนะครั้งสำคัญของแนวคิดรูปนัยนิยม ซึ่งจะส่งผลต่อทิศทางของกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกาไปอีกนาน

5. ภูมิทัศน์ใหม่ของกฎหมายปกครองหลังยุค Chevron

5.1 อนาคตของการตรวจสอบการตีความกฎหมายโดยหน่วยงานฝ่ายบริหาร

ภายหลังคดี Loper Bright บทบาทของศาลในการตรวจสอบการตีความกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหารได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ ศาลจะไม่ใช้หลัก Chevron ที่บังคับให้ยอมรับการตีความของหน่วยงานเมื่อกฎหมายไม่ชัดเจนและการตีความนั้นสมเหตุสมผลอีกต่อไป หากแต่หวนกลับมาใช้อำนาจตีความโดยอิสระของตนเองทุกครั้ง โดยศาลอาจพิจารณาความเห็นของหน่วยงานประกอบได้ แต่ไม่ผูกพัน กล่าวคือ ศาลต้องค้นหา “ความหมายที่ดีที่สุด” ของบทบัญญัติโดยอาศัยเครื่องมือการตีความแบบดั้งเดิมทั้งหมด และให้ “น้ำหนักเชิงเคารพ” ต่อความเห็นของหน่วยงานเมื่อมีเหตุผลน่าเชื่อถือและสอดคล้องกับความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มาตรฐานใหม่นี้ใกล้เคียงกับหลัก Skidmore ที่ศาลยึดถือความเห็นของหน่วยงานเท่าที่มี “พลังในการโน้มน้าวใจ” แต่ยังคงอำนาจตีความสูงสุดไว้กับศาล สะท้อนแนวโน้มการกลับไปสู่หลัก Skidmore หรือมาตรฐานใหม่ที่เน้นบทบาทตุลาการมากกว่าการยอมรับโดยอัตโนมัติแบบหลัก Chevron

ผลที่ตามมาคือ บทบาทของศาลในการกำหนดนโยบายผ่านการตีความกฎหมายได้เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน ศาลมิได้เพียงตีความกฎหมาย หากแต่ต้องชี้ขาด “ความหมายที่แท้จริง” ของบทบัญญัติทุกครั้งที่ถ้อยคำไม่ชัดเจน ซึ่งหลายประเด็นเกี่ยวพันกับนโยบายสาธารณะเชิงเทคนิคที่หน่วยงานย่อมมีความเชี่ยวชาญมากกว่า การสิ้นสุดของหลัก Chevron จึงเสมือนการถ่ายโอนอำนาจเชิงนโยบายกลับสู่ศาล อันใกล้เคียงกับภาวะ “ตุลาการธิปไตย” ในกฎหมายปกครอง เพราะศาลกลายเป็นผู้ชี้ขาดในทุกช่องว่างของกฎหมาย ไม่ว่าประเด็นนั้นจะพึ่งพาความเชี่ยวชาญหรือดุลพินิจเชิงนโยบายเพียงใด ตัวอย่างเช่น ศาลสูงสุดในช่วงไม่กี่ปีมานี้ได้ใช้อำนาจตีความกฎหมายเพื่อยับยั้งการดำเนินนโยบายของ

---

[137] เพิ่งอ้าง 16-17 (Kagan, J., dissenting).

[138] เป็นการตีความเชิงทฤษฎีของผู้เขียน โดยสังเคราะห์จาก เพิ่งอ้าง 290 (2024) (Kagan, J., dissenting) และความคิดเห็นของศาลเสียงข้างมากเพื่อแยกตัวบทคำพิพากษาออกจากกรอบคิดเชิงทฤษฎี.

หน่วยงานในหลายสาขา อาทิ การระงับมาตรการบังคับฉีดวัคซีนป้องกันโรคของสำนักงานบริหารความปลอดภัยและอาชีวอนามัย (Occupational Safety and Health Administration: OSHA)[139] การจำกัดอำนาจของ EPA ในการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามกฎหมายเดิม[140] และการยกเลิกโครงการปลดหนี้เงินกู้เพื่อการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ[141] เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทศาลที่เข้ามากำหนดทิศทางนโยบายสำคัญแทนฝ่ายบริหาร แม้ศาลจะอ้างว่าการตีความกฎหมายมิใช่การทำนโยบาย แต่ในทางปฏิบัติ การที่ศาลถืออำนาจกำหนดความหมายสุดท้ายของกฎหมายก็คือการวางกรอบนโยบายของรัฐ นักวิชาการบางรายจึงเตือนว่าสถานการณ์ดังกล่าวอาจนำไปสู่ทั้ง “ความปั่นป่วน” และ “ความแข็งตัว” ของกระบวนการนโยบาย[142] กล่าวคือ ความปั่นป่วนจะเกิดขึ้นเมื่อศาลชั้นต้นตีความกฎหมายไม่ตรงกัน ทำให้หน่วยงานต้องเผชิญความไม่แน่นอนและอาจเกิดความโกลาหลในการบังคับใช้กฎหมายจนกว่าศาลสูงจะชี้ขาดให้เป็นบรรทัดฐานเดียว ส่วนความแข็งตัวจะเกิดขึ้นเมื่อตุลาการได้กำหนดความหมายของกฎหมายไว้แล้ว ภายใต้หลักบรรทัดฐานของคำพิพากษาเดิม หน่วยงานจะไม่สามารถปรับเปลี่ยนการตีความนั้นได้โดยง่ายตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ทำให้การปรับตัวเชิงนโยบายยืดหยุ่นลดลงเมื่อเทียบกับยุคที่หลัก Chevron ยังใช้บังคับอยู่[143]

5.2 ผลกระทบต่อหน่วยงานฝ่ายบริหาร

การสิ้นสุดหลัก Chevron ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อหน่วยงานฝ่ายบริหาร ทั้งในเชิงวิธีการออกกฎและความเสี่ยงทางกฎหมายที่หน่วยงานต้องเผชิญความท้าทาย ประการแรก คือ หน่วยงานจะประสบความยากลำบากมากขึ้นในการออกกฎใหม่ โดยเฉพาะเมื่อกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนหรือเป็นประเด็นเกิดใหม่ที่ไม่มีบทบัญญัติรองรับ เดิมทีหน่วยงานสามารถใช้ความยืดหยุ่นภายใต้หลัก Chevron ในการตีความกฎหมายเก่าให้ครอบคลุมปัญหาใหม่ แต่ภายหลังคำพิพากษาคดี Loper Bright ศาลจะตรวจสอบเข้มงวดว่าการดำเนินการของหน่วยงานอยู่ภายในขอบเขตอำนาจตามกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งหรือไม่ โดยไม่อนุมานอำนาจจากช่องว่างหรือถ้อยคำที่ไม่ชัดเจน ส่งผลให้หน่วยงานไม่อาจเป็นผู้ชี้ขาดความหมายของกฎหมายได้อีกต่อไป และต้องเผชิญการตรวจสอบเชิงตีความจากศาลทุกครั้ง ผลที่ตามมาคือเจ้าหน้าที่อาจเกิดความยับยั้งชั่งใจในการริเริ่มนโยบายหรือกฎเกณฑ์ใหม่ภายใต้กฎหมายเก่าที่ไม่ชัดเจน เนื่องจากเกรงว่าศาลจะไม่ยอมรับการตีความขยายความ ตัวอย่างเช่น ความลังเลที่จะใช้กฎหมายเดิมจัดการปัญหาเทคโนโลยีสมัยใหม่ เช่น ความเสี่ยงไซเบอร์หรือปัญญาประดิษฐ์ (AI) ซึ่งกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานมิได้ระบุไว้โดยตรง ศาสตราจารย์แครี โคเกลียนีซี

---

[139] National Federation of Independent Business v. Department of Labor, Occupational Safety & Health Administration, 595 U.S. 109 (2022) (per curiam), slip op. at 2.

[140] West Virginia (เชิงอรรถ 65) 31.

[141] Biden v. Nebraska, 600 U.S. 477 (2023).

[142] Cary Coglianese and Gus Hurwitz, ‘Overturning Chevron’ Penn Carey Law (28 June 2024) <https://www.law.upenn.edu/live/news/16839-overturning-chevron> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2568.

[143] Daniel C Esty, ‘In the Wake of the Chevron Decision’ Yale School of the Environment (16 July 2024) <https://environment.yale.edu/news/article/wake-chevron-decision> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2568.

เห็นว่าภายหลัง Loper Bright เจ้าหน้าที่อาจยิ่งระมัดระวังจนหลีกเลี่ยงการใช้กฎหมายเก่าเพื่อตอบสนองต่อปัญหาเร่งด่วนใหม่ ๆ เนื่องจากเกรงจะเกินขอบเขตอำนาจ ผลลัพธ์คือประสิทธิภาพของรัฐในการจัดการปัญหาสมัยใหม่ผ่านกลไกหน่วยงานอาจลดลง หากรัฐสภาไม่แก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายให้สอดรับกับบริบทปัจจุบัน[144]

ความท้าทายประการที่สอง คือ แนวโน้มที่จะเกิดการฟ้องร้องคดีปกครองเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในยุคหลัง Chevron แม้ไม่ถึงขั้นเป็น “สายฟ้าแลบ” หรือ “คลื่นสึนามิ” ดังที่บางฝ่ายกังวล แต่เมื่อหน่วยงานไม่มีเกราะคุ้มกันจากหลัก Chevron อีกต่อไป บรรดาฝ่ายที่ได้รับผลกระทบจากกฎย่อมมีแรงจูงใจสูงขึ้นที่จะนำเรื่องขึ้นสู่ศาล เพราะมีโอกาสมากขึ้นที่ศาลจะพลิกความเห็นของหน่วยงานแล้วตีความกฎหมายในแบบที่ตนเองได้ประโยชน์[145] นักวิเคราะห์คาดการณ์กันว่าจะมีคดีท่วมท้นในยุคหลัง Chevron นี้ จากการที่ผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ จะท้าทายกฎเกณฑ์และคำสั่งของหน่วยงานโดยอ้างเหตุแห่งการตีความกฎหมายผิดพลาดมากยิ่งขึ้น[146] ผลที่จะตามมาคือภาระงานของทั้งศาลและหน่วยงานฝ่ายบริหารจะเพิ่มสูงขึ้น หน่วยงานต้องทุ่มเททรัพยากรมากขึ้นในการต่อสู้คดีและจัดทำคำชี้แจงแก่ศาลเพื่อปกป้องกฎของตน และในหลายกรณีอาจเกิดความล่าช้าในการบังคับใช้กฎระหว่างที่ข้อพิพาทอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

5.3 ผลกระทบต่อรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา

ผลจากการเปลี่ยนแปลงดุลยภาพระหว่างศาลกับหน่วยงานฝ่ายบริหารดังกล่าว ย่อมนำมาซึ่งแรงกดดันต่อรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ให้ปรับเปลี่ยนวิธีการออกกฎหมายของตนเองอย่างมีนัยสำคัญ ในยุคที่มีหลัก Chevron รัฐสภาอาจอาศัยความยืดหยุ่นโดยเจตนาหรือโดยปริยาย ออกกฎหมายโดยวางหลักการกว้าง ๆ และปล่อยให้รายละเอียดหรือช่องว่างบางอย่างให้หน่วยงานกำหนดเองภายหลังด้วยความชำนาญเฉพาะด้าน แต่เมื่อบัดนี้ศาลประกาศว่าจะไม่ยอมรับสมมติฐานการมอบอำนาจโดยปริยายเช่นนั้นอีกแล้ว รัฐสภาจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายที่มีความชัดเจนและละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดช่องว่างในการตีความที่ศาลจะต้องเข้ามาชี้ขาดแทนหน่วยงาน กล่าวได้ว่ารัฐสภาต้องเขียนเจตนารมณ์ของตนลงในถ้อยคำกฎหมายอย่างตรงไปตรงมามากขึ้น ไม่สามารถคาดหวังให้ศาลเติมเต็มเจตนารมณ์โดยอนุโลมผ่านหน่วยงานฝ่ายบริหารอีกต่อไป เพราะศาลจะถือเอาความเงียบหรือความกำกวมของกฎหมายว่าไม่เป็นการมอบอำนาจอีกต่อไป และเป็นที่แน่นอนว่าการร่างกฎหมายให้ครอบคลุมรายละเอียดทุกแง่มุมไม่ใช่เรื่องง่าย ด้วยเหตุนี้ย่อมมีแรงกดดันให้รัฐสภาต้องขยันขันแข็งและรอบคอบยิ่งกว่าเดิมในการออกกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้การดำเนินนโยบายของรัฐหยุดชะงักเพียงเพราะนิยามศัพท์หรือบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานไม่กล้าก้าวล้ำ และศาลเองก็ไม่ยอมอนุโลม

---

[144] Cary Coglianese and Gus Hurwitz (เชิงอรรถ 142).

[145] Margaret E Tahyar et al, ‘The Supreme Court Rebalances the Administrative State’ Harvard Law School Forum on Corporate Governance (24 July 2024) <https://corpgov.law.harvard.edu/2024/07/24/the-supreme-court-rebalances-the-administrative-state> สืบค้นเมื่อ 19 กรกฎาคม 2568.

[146] Daniel C Esty (เชิงอรรถ 143).

ยิ่งไปกว่านั้น การที่ศาลล้มเลิกหลัก Chevron โดยอาศัยเหตุผลเรื่องการตีความ APA มากกว่าเหตุผลทางรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐสภายังมีช่องทางที่จะแก้ไขหรือโต้ตอบต่อแนวคำพิพากษานี้ได้โดยตรงในทางนิติบัญญัติ ศาลระบุว่าหลัก Chevron ขัดกับเจตนารมณ์มาตรา 706 ของ APA ที่ต้องการให้ศาลเป็นผู้ตัดสินปัญหาข้อกฎหมายเองทั้งหมด ศาลจึงอ้างว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะคืนกลับสู่ความเข้าใจดั้งเดิมนั้น หากรัฐสภาไม่เห็นด้วย ก็อาจแก้ไข APA หรือออกกฎหมายใหม่เพื่อกำหนดให้ศาลต้องใช้บรรทัดฐานการพิจารณาตามหลัก Chevron อีกครั้งได้ กล่าวคือ รัฐสภาสามารถคืนชีพให้หลัก Chevron ด้วยการระบุในกฎหมายโดยชัดแจ้งว่าเมื่อใดที่กฎหมายมีความกำกวม ศาลพึงเคารพการตีความของหน่วยงานภายใต้เงื่อนไขบางประการ เช่น ความสมเหตุสมผล ซึ่งแครี โคเกลียนีซี ชี้ว่ามีแง่มุมหนึ่งที่อาจถือเป็น “แสงแห่งความหวังที่ริบหรี่” จากคำวินิจฉัยของศาลในวันนี้สำหรับผู้ที่ต้องการรักษาคุณูปการของหลัก Chevron ไว้ นั่นคือ ศาลมิได้อ้างรัฐธรรมนูญเป็นฐานในการล้มล้างหลัก Chevron หากแต่ยึดกฎหมายลำดับรอง โดยถือว่าหลัก Chevron ขัดกับบทบัญญัติของ APA การตีความเช่นนี้หมายความว่า ในทางหลักการ รัฐสภาในอนาคตอาจกลับคำวินิจฉัยในวันนี้ได้ ด้วยการตรากฎหมายใหม่ที่กำหนดให้ศาลต้องยึดถือหลัก Chevron อีกครั้ง แม้ว่าโอกาสดังกล่าวจะต้องอาศัย “ดวงดาวทางการเมืองที่โคจรมาเรียงตัวกันอย่างเหมาะเจาะ” จึงจะเกิดขึ้นได้ แต่หากในอนาคตรัฐสภามีเสียงข้างมากเพียงพอและมีเจตจำนงทางการเมืองที่จะดำเนินการ ก็มีความเป็นไปได้ที่หลัก Chevron จะฟื้นคืนชีพจากเถ้าถ่านได้อีกครั้ง[147] แม้มาตรการเช่นนี้จะรุนแรงและอาจกระทบหลักนิติธรรม แต่ก็สะท้อนว่าเมื่อศาลใช้อำนาจตรวจสอบเข้มงวดขึ้นมาก รัฐสภาอาจหาทางลดบทบาทศาลลงด้วยกลไกกฎหมายในอนาคต หากเห็นว่าจำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานของรัฐเดินหน้าต่อไปได้ในเรื่องที่มีความสลับซับซ้อน

5.4 ผลกระทบต่อภาคส่วนต่าง ๆ

การสิ้นสุดหลัก Chevron จะส่งผลกระเพื่อมไปยังหลากหลายภาคส่วนของกฎหมายสาธารณะของสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในสาขาที่หน่วยงานมีบทบาทกำกับดูแลสูงและอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มักใช้ถ้อยคำกว้างหรือยืดหยุ่นเอาไว้ กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นตัวอย่างที่เด่นชัด ภายใต้หลัก Chevron หน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมอย่าง EPA สามารถตีความบทบัญญัติกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เขียนไว้หลายทศวรรษก่อนให้สอดรับกับปัญหาสิ่งแวดล้อมร่วมสมัย เช่น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือมลพิษรูปแบบใหม่ ๆ ได้พอสมควร แต่ภายหลังคดี Loper Bright มาตรการด้านสิ่งแวดล้อมหลายอย่างที่หน่วยงานพยายามดำเนินการอาจถูกศาลขัดขวางหรือล้มล้างได้ง่ายขึ้น ตัวอย่างเช่น ศาลสูงสุดได้ใช้นิติวิธีแบบหลักการเรื่องสำคัญในการคว่ำแผนควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของ EPA โดยวินิจฉัยว่ากฎหมายอากาศสะอาดที่มีอยู่ไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจ EPA อย่างชัดแจ้งในเรื่องที่ส่งผลเศรษฐกิจมหาศาลเช่นนั้น ในทำนองเดียวกัน กฎเกณฑ์คุ้มครองสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่อิงอำนาจตามถ้อยคำกว้าง ๆ ของกฎหมาย เช่น ขอบเขตนิยาม “แหล่งน้ำแห่งสหรัฐอเมริกา” (Waters of the United States)

[147] Cary Coglianese and Gus Hurwitz (เชิงอรรถ 142).

ในกฎหมายคุณภาพน้ำ (Clean Water Act: CWA) ก็อาจถูกศาลตีความแบบแคบลงจนแคบยิ่งกว่าเดิม ดังที่ศาลได้ตีความในคดี Sackett v. Environmental Protection Agency (EPA)[148] โดยไม่อ้างหลัก Chevron นักวิชาการด้านสิ่งแวดล้อมอย่างศาสตราจารย์แดเนียล เอสตี้ เตือนว่าการล้มหลัก Chevron อาจทุบเสาหลักของกฎหมายสิ่งแวดล้อมลง ทำให้เกิดความไร้ระเบียบอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนในระบบกำกับดูแลสิ่งแวดล้อม เนื่องจากศาลชั้นต้นแต่ละแห่งจะตีความกฎเกณฑ์ไปคนละทิศทางในประเด็นเชิงเทคนิคที่ตนมิได้เชี่ยวชาญ และสร้างภาระความไม่แน่นอนทางกฎหมายและต้นทุนทางธุรกิจให้แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง[149] ยิ่งกว่านั้น การขาดหลัก Chevron ยังโยกย้ายภาระในการพิจารณาประเด็นวิทยาศาสตร์เชิงลึกจากผู้เชี่ยวชาญในหน่วยงานไปสู่ศาลที่ไม่มีความพร้อม ส่งผลให้การจัดทำนโยบายสิ่งแวดล้อมที่ต้องอาศัยวิทยาการขั้นสูง เช่น การกำหนดมาตรฐานสารพิษใหม่ ๆ อย่างสารเพอร์ฟลูออโรอัลคิลและโพลีฟลูออโรอัลคิล (Per- and Polyfluoroalkyl Substances: PFAS) จะยิ่งล่าช้าและยากลำบากจากกระแสการฟ้องร้องที่ถาโถมเข้ามาขัดขวางหรือถ่วงรั้ง[150]

กฎหมายสาธารณสุขและความปลอดภัย ก็จะได้รับผลกระทบในทำนองเดียวกัน ในช่วงที่มีการระบาดของโรคโควิด 19 หน่วยงานด้านสาธารณสุขและแรงงาน เช่น OSHA และศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคติดต่อ (Centers for Disease Control and Prevention: CDC) ได้พยายามใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เพื่อออกข้อบังคับด้านสาธารณสุขฉุกเฉิน เช่น ข้อกำหนดให้นายจ้างเอกชนบังคับลูกจ้างฉีดวัคซีน หรือนโยบายสั่งห้ามการขับไล่ผู้เช่าบ้านชั่วคราวเพื่อควบคุมโรค แต่ศาลสูงสุดได้แสดงท่าทีเข้มงวดต่อความพยายามเหล่านั้น โดยไม่ยอมรับการขยายความกฎหมายเก่ามารับมือภัยสุขภาพรูปแบบใหม่ ๆ หากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ดังที่เห็นในคดี National Federation of Independent Business v. Department of Labor, Occupational Safety & Health Administration (OSHA)[151] ศาลยืนยันว่า OSHA ไม่มีอำนาจออกข้อกำหนดวัคซีนในวงกว้าง เพราะกฎหมายความปลอดภัยแรงงานไม่ได้ระบุถึงเรื่องโรคติดต่อไว้โดยตรง และในคดี Alabama Association of Realtors v. Department of Health and Human Services[152] ศาลก็ไม่ยอมรับอำนาจ CDC ในการสั่งระงับการขับไล่ผู้เช่า โดยชี้ว่ากฎหมายสาธารณสุขที่ CDC อ้างนั้นไม่ได้ให้อำนาจถึงขนาดดังกล่าว กรณีเหล่านี้ซึ่งเกิดขึ้นก่อน Loper Bright สะท้อนว่า ศาลพร้อมจะเข้มงวดกับการตีความกฎหมายด้านสาธารณสุข ดังนั้น เมื่อหลักกฎหมายเปลี่ยนไป บรรดากฎด้านสุขภาพและความปลอดภัยที่อิงอำนาจตีความกว้าง ๆ เช่น การกำหนดมาตรฐานอาหารและยาสำหรับเทคโนโลยีใหม่ หรือมาตรการ

---

[148] Sackett v. Environmental Protection Agency, 598 U.S. 651 (2023).

[149] Daniel C Esty, 'Unleashing an Unprecedented Level of Uncertainty into the Regulatory Arena, In the Wake of the Chevron Decision' Yale School of the Environment News (16 July 2024) para 1 <https://environment.yale.edu/news/article/wake-chevron-decision> Sackett v. Environmental Protection Agency, 598.

[150] Shimon C Anisfeld, 'Shifting the Responsibility for Addressing Complex Scientific Questions' In the Wake of the Chevron Decision, Yale School of the Environment News (16 July 2024) para 3 <https://environment.yale.edu/news/article/wake-chevron-decision> Sackett v. Environmental Protection Agency, 598.

[151] *National Federation of Independent Business* (เชิงอรรถ 139) 652.

[152] *Alabama Association* of Realtors v. Department of Health and Human Services 594 US 552 (2021).

ด้านสาธารณสุขในภาวะฉุกเฉิน ก็อาจถูกท้าทายหรือเพิกถอนโดยศาลได้ง่ายขึ้นหากกฎหมายแม่บทไม่ได้บัญญัติรองรับเรื่องนั้นไว้อย่างชัดเจน ประเด็นนี้ก่อให้เกิดความกังวลว่า ความสามารถของรัฐในการปกป้องสุขอนามัยของประชาชนอาจลดถอย หากฝ่ายนิติบัญญัติไม่สรรหาวิธีมารองรับช่องว่างที่เกิดขึ้น

กฎหมายการเงินและภาคธุรกิจ ก็เป็นอีกสาขาที่จะได้รับผลสะเทือนจากการสิ้นสุดหลัก Chevron ที่ผ่านมา หน่วยงานกำกับดูแลทางการเงินมักอาศัยอำนาจทั่วไปที่กฎหมายให้ไว้อย่างกว้างขวางในการปรับใช้กับผลิตภัณฑ์ทางการเงินหรือพฤติกรรมทางการตลาดรูปแบบใหม่ ๆ เช่น คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ใช้กฎหมายหลักทรัพย์ดั้งเดิมมาควบคุมผลิตภัณฑ์อนุพันธ์การลงทุนสมัยใหม่ หรือสำนักงานคุ้มครองผู้บริโภคทางการเงิน ใช้กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคมาควบคุมธุรกรรมทางการเงินดิจิทัล เป็นต้น ภายใต้หลัก Chevron ศาลมีแนวโน้มจะยอมรับการตีความขยายความเหล่านี้หากเห็นว่าพ้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย แม้ถ้อยคำจะไม่ได้กล่าวไว้ชัดก็ตาม แต่ต่อไปนี้ ศาลจะไม่ยอมรับการอนุมานเช่นนั้นอีก การกำกับดูแลนวัตกรรมทางการเงินสมัยใหม่อันเกินวิสัยที่ผู้ร่างกฎหมายในอดีตจะคาดการณ์ถึงได้ล่วงหน้า เช่น การเกิดขึ้นของสกุลเงินดิจิทัล เทคโนโลยีการเงิน (FinTech) หรือความเสี่ยงเชิงระบบรูปแบบใหม่ที่สะท้อนลักษณะของปัญหา “Too Big to Fail” อาจประสบกับอุปสรรคทางกฎหมายเพิ่มขึ้น บริษัทหรือธนาคารที่ถูกกำกับจะมีช่องทางยื่นฟ้องโต้แย้งมากขึ้น โดยอ้างว่าหน่วยงานฝ่ายบริหารใช้อำนาจเกินขอบเขตตามตัวบทกฎหมาย ผลก็คือดุลอำนาจระหว่างหน่วยงานฝ่ายบริหารกับภาคเอกชนอาจเปลี่ยนไป โดยฝ่ายเอกชนมีอำนาจต่อรองทางกฎหมายเพิ่มขึ้น ในขณะที่หน่วยงานฝ่ายบริหารต้องระมัดระวังและพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการตนอย่างมากในทุกย่างก้าว สำหรับภาคการเงินโดยรวม หลักนิติธรรมใหม่นี้อาจสร้างความไม่แน่นอนต่อกฎเกณฑ์ที่ใช้อยู่ หากกฎเกณฑ์เหล่านั้นตั้งอยู่บนฐานกฎหมายที่มีถ้อยคำกว้างหรือคลุมเครือ บริษัทต่าง ๆ อาจยื่นฟ้องขอให้ศาลทบทวนความถูกต้องของกฎเดิม ๆ โดยอาศัยบรรทัดฐานของคำพิพากษาในคดี Loper Bright เป็นเหตุผลอ้างอิง ซึ่งแม้ศาลจะยืนยันว่า คำพิพากษานี้ไม่กระทบผลลัพธ์ของคดีในอดีตที่ตัดสินโดยยึดหลัก Chevron แต่การเปิดประเด็นตีความใหม่ย่อมก่อความไม่แน่นอนเพิ่มขึ้นจนกว่าศาลจะได้พิจารณายืนยันหรือปรับแก้ในแต่ละเรื่องไป[153]

6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

การล่มสลายของหลัก Chevron ก่อให้เกิดการปฏิวัติเงียบ ๆ ในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา ดุลแห่งอำนาจกำลังปรับใหม่ กล่าวคือ ศาลยึดกุมบทบาทการตีความกฎหมายอย่างแข็งขัน

[153] Varu Chilakamarri et al, ‘The End of Chevron Deference: What the Supreme Court’s Ruling in Loper Bright Means for the Regulated Community’ K&L Gates US Public Policy and Law Alert (28 June 2024) para 11 <https://www.klgates.com/The-End-of-Chevron-Deference-What-the-Supreme-Courts-Ruling-in-Loper-Bright-Means-for-the-Regulated-Community-6-28-2024> Sackett v. Environmental Protection Agency, 598.

หน่วยงานฝ่ายบริหารต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังและเตรียมพร้อมรับการตรวจสอบสูงสุด และรัฐสภาต้องแบกรับหน้าที่ในการออกกฎหมายอย่างละเอียดและปรับปรุงพัฒนากฎหมายให้ทันยุค และทุกภาคส่วนตั้งแต่สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข ไปจนถึงการเงินต่างก็ต้องปรับตัวเข้ากับภูมิทัศน์ที่ไม่คุ้นเคยนี้ แม้บางฝ่ายเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงนี้จะไม่ส่งผลสะเทือนใหญ่หลวงในทันทีทันใด เพราะระบบกฎหมายยังมีกลไกอื่นรองรับ เช่น หลักบรรทัดฐานของคำพิพากษาเดิมที่ยังคุ้มครองผลของคดีเก่า ๆ อยู่[154] และบรรดาหลักการตีความขอบเขตอำนาจอย่างชัดแจ้งหรือเรื่องสำคัญก็พัฒนามารองรับไว้ก่อนแล้ว แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าจากนี้ไปคือยุคใหม่ที่ฝ่ายตุลาการลงสนามมากขึ้นในเรื่องนโยบาย และทุกย่างก้าวของรัฐต้องเดินบนพื้นฐานถ้อยคำกฎหมายที่มั่นคงแน่นหนายิ่งกว่าเดิม ดังที่ศาสตราจารย์แจ็ก เบียร์แมน ตั้งข้อสังเกตว่า การสิ้นสุดของหลัก Chevron โดยลำพังอาจไม่ได้เปลี่ยนแปลงอะไรใหญ่หลวง หากมองว่าศาลเองก็ไม่ได้ใช้หลักนี้เต็มที่มานานเกือบทศวรรษแล้ว แต่สิ่งที่น่าจับตาคือ สัญญาณต่อต้านกฎเกณฑ์ที่ศาลส่งออกมา และผลเชื่อมโยงระหว่างแนวคำพิพากษาในคดี Loper Bright กับแนวคำพิพากษาอื่น ๆ ของศาลในระยะหลัง ซึ่งล้วนมุ่งไปในทิศทางจำกัดอำนาจรัฐและการกำกับดูแลส่วนกลางลงทั้งสิ้น[155] หากแนวโน้มนี้ยังดำเนินต่อไป ภูมิทัศน์กฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกา ในยุคหลัง Chevron อาจหมายถึง การรื้อสร้างสมดุลใหม่ระหว่างสามเสาหลักอำนาจรัฐ ที่ยังต้องติดตามต่อไปอย่างใกล้ชิดว่า จุดสมดุลใหม่นี้จะทำให้การปกครองประเทศมีประสิทธิภาพและยึดโยงกับประโยชน์สาธารณะมากขึ้นหรือลดลงเพียงใดในระยะยาว

ในด้านของหลักนิติธรรมและความแน่นอนชัดเจนของกฎหมาย ผลกระทบของการล้มเลิกหลัก Chevron อาจตีความได้สองด้าน ด้านหนึ่ง การกลับมาให้ศาลเป็นผู้มีคำสุดท้ายในการตีความกฎหมายจะช่วยยืนยัน “หลักนิติธรรมเชิงรูปแบบ” เพราะศาลเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ตีความกฎหมายโดยอิสระ ไม่ถูกผูกมัดให้คล้อยตามความเห็นของหน่วยงานฝ่ายบริหาร การยกเลิกหลัก Chevron จึงถูกมองว่าเป็นการรักษาหลักการแบ่งแยกอำนาจและตรวจสอบถ่วงดุล โดยศาลสามารถทำหน้าที่พิทักษ์ความถูกต้องตามกฎหมายได้เต็มที่แทนที่จะต้องยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหารอย่างอัตโนมัติ แต่ในทางกลับกัน การปราศจากหลัก Chevron อาจบั่นทอนความสม่ำเสมอและเสถียรภาพของกฎหมาย เนื่องจากศาลในเขตอำนาจศาลต่าง ๆ อาจตีความกฎหมายที่ไม่ชัดเจนไปในทิศทางไม่ตรงกัน ส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนและความไม่เป็นเอกภาพของกฎหมายทั่วประเทศ หลัก Chevron เคยมีบทบาทสำคัญในการสร้างความมีเสถียรภาพและความเป็นหนึ่งเดียวของกฎ เพราะเมื่อศาลใช้หลักนี้ หน่วยงานสามารถกำหนดแนวทางที่ชัดเจนใช้ได้ทั่วทั้งประเทศ ลดปัญหาการตีความแตกต่างระหว่างเขตศาล ทว่าเมื่อไม่มีหลัก Chevron อีกต่อไป แต่ละหน่วยงานและผู้มีส่วนได้เสียอาจเลือกยื่นฟ้องในเขตศาลที่คาดว่าจะตีความกฎหมายเอื้อประโยชน์แก่ตน นำไปสู่ความแตกต่างหลากหลายของผลลัพธ์คดีและการแข่งขันกันยื่นฟ้องเพื่อให้ศาลใดศาลหนึ่งมีคำพิพากษาออกมาก่อน ภาวะดังกล่าวย่อมกระทบต่อหลักนิติธรรมเชิงสาระสำคัญ เพราะกฎหมายจะไม่อาจคาดหมายได้ว่าจะมีความหมายแน่นอนอย่างไร จนกว่าศาลสูงจะเข้ามาให้คำตอบในขั้นสุดท้าย

---

[154] เพิ่งอ้าง para 11.

[155] Jack M Beermann (เชิงอรรถ 37).

6.2 ข้อเสนอแนะ

6.2.1 สำหรับฝ่ายตุลาการ

หลังการล้มล้างหลัก Chevron ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา ได้ส่งสัญญาณให้กลับมาใช้หลัก Skidmore ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสม่ำเสมอในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการตีความกฎหมายโดยหน่วยงาน ศาลทั้งหลายควรยึดหลัก Skidmore อย่างเป็นระบบ เช่น พิจารณาว่าประเด็นที่โต้แย้งนั้นอยู่ในขอบข่ายความเชี่ยวชาญของหน่วยงานเพียงใด การตีความของหน่วยงานมีความรอบคอบและต่อเนื่องสอดคล้องกับท่าทีในอดีตเพียงใด และเหตุผลที่หน่วยงานให้มามีน้ำหนักน่าเชื่อถือเพียงใด เป็นต้น นอกจากนี้ ศาลสูงสุดอาจถือโอกาสนี้กำหนดเส้นแบ่งเขตให้ชัดเจนขึ้นระหว่างกรณีปัญหาข้อกฎหมาย เช่น ความหมายที่ถูกต้องของบทบัญญัติในกฎหมายแม่บทซึ่งศาลจะใช้หลัก Skidmore กับกรณีปัญหาด้านนโยบายและดุลพินิจ เช่น การตัดสินใจกำหนดนโยบายภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งให้ยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบตามหลักการใช้ดุลพินิจโดยชอบตาม APA การวางมาตรฐานให้แตกต่างเหมาะสมกับลักษณะของข้อพิพาทเช่นนี้จะช่วยให้ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์มีแนวทางที่แน่นอนในการพิจารณาคดี นำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคำพิพากษาทั้งระบบมากกว่าจะปล่อยให้ศาลแต่ละแห่งปรับใช้มาตรฐานตามความเห็นของตนเองซึ่งเสี่ยงต่อความผันแปร

6.2.2 สำหรับฝ่ายบริหาร

หน่วยงานฝ่ายบริหารควรปรับกลยุทธ์ในการร่างกฎและตัดสินใจเชิงนโยบายเพื่อเพิ่มโอกาสที่กฎเหล่านั้นจะได้รับการยืนหยัดไว้โดยศาล กล่าวคือ (1) ประสานงานกับฝ่ายนิติบัญญัติอย่างใกล้ชิดในการออกกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายเดิม เพื่อให้ถ้อยคำของกฎหมายมีความชัดเจนและลดความคลุมเครือให้น้อยที่สุด รวมทั้งควรผลักดันให้รัฐสภาเขียนบทนิยามคำสำคัญและขอบเขตอำนาจที่มอบหมายให้หน่วยงานไว้ในตัวบทกฎหมายอย่างแจ้งชัด เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดปัญหาว่าคำสั่งของหน่วยงานเกินอำนาจกฎหมาย ในกรณีที่การหลีกเลี่ยงความคลุมเครือเป็นไปได้ยาก เช่น ถ้อยคำประนีประนอมระหว่างสมาชิกสภาที่มีความเห็นต่าง หน่วยงานควรจัดทำบันทึกข้อคิดเห็นเสนอแก่คณะกรรมาธิการที่พิจารณาร่างกฎหมาย เพื่อให้บันทึกความเข้าใจต่อถ้อยคำดังกล่าวไว้ในรายงานการประชุมอย่างชัดเจน อันจะเป็นประโยชน์ต่อศาลในการตีความเจตนารมณ์ของรัฐสภาในอนาคต (2) ยกระดับการทบทวนภายในหน่วยงานในทุกขั้นตอนของการออกกฎ หน่วยงานควรให้ความสำคัญกับการเขียนคำปรารภ/คำชี้แจงเหตุผลของกฎที่ออก ทั้งในร่างที่เสนอรับฟังความคิดเห็นและฉบับที่ประกาศใช้ โดยอธิบายอย่างละเอียดถึงความหมายของบทบัญญัติในกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องตลอดจนเหตุผลที่หน่วยงานเห็นว่าการตีความเช่นนั้นสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐสภา อันจะช่วยให้หน่วยงานสามารถโน้มน้าวให้ศาลเชื่อได้ง่ายขึ้นว่า กฎเกณฑ์ที่ออกมานั้นอยู่ในอำนาจที่กฎหมายให้อย่างแท้จริง ในกรณีที่หน่วยงานเห็นจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการตีความกฎหมายจากแนวที่เคยถือปฏิบัติมาก่อน เช่น เปลี่ยนจากความเห็น/แนวคำวินิจฉัยเดิม หน่วยงานจำเป็นต้องแสดงเหตุผลประกอบการเปลี่ยนแปลงนั้นอย่างรอบคอบและหนักแน่นในตัวบทกฎหรือนโยบาย มิฉะนั้นศาลอาจมองว่าหน่วยงานกลับคำตีความโดยไร้หลักยึดและส่อถึงการกระทำโดยตามอำเภอใจ และ (3) กลยุทธ์

การต่อสู้คดีในศาล เมื่อมีกฎของหน่วยงานถูกฟ้องโต้แย้งต่อศาล สิ่งที่หน่วยงานควรกระทำคือการเน้นย้ำต่อศาลถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านและประสบการณ์ของตนในเรื่องที่เป็นข้อพิพาท พร้อมทั้งชี้ให้เห็นว่าความเห็นของหน่วยงานนั้นมีน้ำหนักน่าเชื่อถือเพียงใดตามหลัก Skidmore แม้ศาลจะไม่ถูกผูกมัดให้เชื่อหน่วยงานอีกต่อไป แต่การเน้นจุดแข็งด้านข้อมูลและความเชี่ยวชาญจะเพิ่มโอกาสที่ศาลจะเห็นพ้องกับการตีความของหน่วยงาน ซึ่งจะทำให้กฎนั้นคงอยู่ต่อไปได้อย่างสมประสงค์

6.2.3 สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ

ภาระสำคัญตกอยู่ที่รัฐสภาสหรัฐอเมริกา ในการปรับกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อรองรับยุคหลัง Chevron ที่ศาลจะไม่ยอมรับการตีความกฎหมายโดยปริยายของหน่วยงานอีกต่อไป รัฐสภาจำเป็นต้องร่างกฎหมายอย่างรอบคอบและชัดเจนกว่าเดิม เพื่อให้ศาลสามารถตีความและบังคับใช้ได้ตรงตามเจตนารมณ์โดยไม่ต้องพึ่งพาการขยายความของหน่วยงานฝ่ายบริหารมากเกินควร แนวทางหนึ่งคือ การจัดสรรทรัพยากรเพิ่มเติมและพัฒนาศักยภาพในการร่างกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มจำนวนและความเชี่ยวชาญของทีมที่ปรึกษากฎหมายประจำคณะกรรมาธิการ[156] การดึงผู้เชี่ยวชาญประเด็นเฉพาะเข้าสนับสนุนการร่างกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น ควรเสริมสร้างบทบาทของคณะกรรมาธิการรัฐสภาให้เป็นเวทีหลักในการศึกษาและกลั่นกรองนโยบายในขั้นร่างกฎหมายให้มากกว่าการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่อาจจนลดทอนเวลาสำหรับการพัฒนานโยบาย การเสริมสร้างบทบาทคณะกรรมาธิการด้วยการเพิ่มทรัพยากรและปรับวิธีการทำงานจะช่วยให้กฎหมายที่ออกมามีคุณภาพและความชัดเจนยิ่งขึ้น[157] ลดความจำเป็นที่ศาลหรือหน่วยงานต้องตีความแย้งกันในภายหลัง นอกจากนี้ รัฐสภาควรให้ความสำคัญกับการบัญญัติถ้อยคำที่ชัดแจ้งถึงวัตถุประสงค์และนิยามหลักในกฎหมายที่ออกใช้ เพื่อชี้นำการตีความของหน่วยงานและศาลในทิศทางเดียวกัน[158] ตลอดจนปรับปรุงกระบวนการแก้ไขกฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายจัดตั้งหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอและทันท่วงที การที่รัฐสภาปล่อยกฎหมายให้ล้าสมัยหรือไม่ดำเนินการออกกฎหมายหรืออนุมัติกฎหมายใหม่เพื่อให้หน่วยงานฝ่ายบริหารสามารถดำเนินงานต่อไปได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ หลังจากที่อำนาจตามกฎหมายเดิมหมดอายุลงตามวาระที่กำหนดไว้ ย่อมเปิดช่องให้เกิด “สุญญากาศแห่งการตีความ” ซึ่งหน่วยงานอาจจำเป็นต้องเติมเต็มช่องว่างเหล่านั้นเองและนำไปสู่ความเสี่ยงที่จะถูกศาลเพิกถอนในภายหลัง การทบทวนปรับปรุงกฎหมายอย่างต่อเนื่องจะช่วยลดช่องว่างดังกล่าวและทำให้บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการกำกับดูแลการดำเนินงานของรัฐกลับมาเข้มแข็ง[159] นำไปสู่ดุลยภาพใหม่ที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำกับทิศทางนโยบายผ่านกฎหมายได้ชัดเจน ฝ่ายบริหารดำเนินการตามกฎหมายภายใต้กรอบที่กำหนด และฝ่ายตุลาการก็ทำหน้าที่พิทักษ์หลักนิติธรรมโดยไม่ล่วงล้ำบทบาทของอีกสองฝ่ายมากเกินสมควร[160]

---

[156] Bipartisan Policy Center, *Legislating After Loper: Practical Solutions for a Post-Chevron Congress* (Bipartisan Policy Center 2025), 16.

[157] เพิ่งอ้าง 4.

[158] เพิ่งอ้าง 18.

[159] เพิ่งอ้าง 5.

[160] เพิ่งอ้าง 9.

6.3 บทเรียนจากการล่มสลายของหลัก Chevron และข้อเสนอเชิงหลักการเพื่อการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไทย

การล่มสลายของหลัก Chevron ในกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกาไม่ใช่เพียงเหตุการณ์ในต่างแดน แต่ทำหน้าที่เสมือนกระจกสะท้อนให้สังคมกฎหมายไทยตั้งคำถามกับโครงสร้างและกลไกของระบบกฎหมายปกครองของตนเองอย่างลึกซึ้งมากขึ้น เดิมทีหลัก Chevron ถือกำเนิดขึ้นในบริบทของรัฐปกครองสมัยใหม่ที่ต้องเผชิญกับปัญหาทางเทคนิคและเชิงนโยบายที่ซับซ้อน ศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกาได้กำหนดกรอบคิดว่าหากบทบัญญัติกฎหมายมีความกำกวม และหน่วยงานฝ่ายบริหารได้ตีความกฎหมายภายในขอบเขตที่สมเหตุสมผล ศาลย่อมสมควรให้ความเคารพต่อการตีความของหน่วยงานนั้น แนวคิดเช่นนี้เติบโตขึ้นจากเหตุผลเรื่องความเชี่ยวชาญของฝ่ายบริหารและภาวะจำเป็นในการบริหารจัดการรัฐสมัยใหม่ ทว่าการขยายผลของหลักการดังกล่าวในทางปฏิบัติกลับทำให้เกิดการโอนย้ายอำนาจตีความกฎหมายจากศาลไปสู่หน่วยงานฝ่ายบริหารในระดับที่กระทบโครงสร้างการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติธรรม จนกระทั่งนำไปสู่การทบทวนครั้งใหญ่ในคดี Loper Bright ที่ศาลสูงสุดหวนกลับมายืนยันว่าอำนาจตีความกฎหมายขั้นสุดท้ายยังคงอยู่ที่ศาล และหลัก Chevron ไม่อาจตั้งตนอยู่เหนือโครงสร้างกฎหมายแม่บทได้อีกต่อไป

เมื่อหันกลับมาพิจารณาบริบทของไทย ระบบกฎหมายปกครองไทยมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และกฎหมายเฉพาะด้านจำนวนมากเป็นโครงสร้างตั้งรับต่อการขยายตัวของรัฐปกครองสมัยใหม่เช่นเดียวกัน แม้ประเทศไทยจะมิได้มีหลักการยอมรับการตีความของหน่วยงานฝ่ายบริหารในรูปแบบเดียวกับหลัก Chevron อย่างชัดแจ้ง แต่ในทางปฏิบัติเราก็เผชิญปัญหาที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ การมอบอำนาจให้หน่วยงานฝ่ายบริหารด้วยถ้อยคำกว้าง การอาศัยประกาศ ระเบียบ แนวปฏิบัติ และคู่มือภายในเพื่อกำหนดเนื้อหาสิทธิและหน้าที่ของเอกชนในระดับที่ใกล้เคียงกับกฎหมายลำดับรอง ตลอดจนการที่ศาลปกครองต้องเผชิญกับคำถามว่าควรรับฟังความเชี่ยวชาญของหน่วยงานฝ่ายบริหารมากเพียงใดในข้อพิพาทที่มีลักษณะเชิงเทคนิคและเชิงนโยบายที่ซับซ้อน ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกา จึงให้บทเรียนสำคัญแก่ระบบกฎหมายปกครองไทยว่าการปล่อยให้เหตุผลเรื่องความเชี่ยวชาญและภาวะจำเป็นทางการบริหารเติบโตโดยปราศจากกรอบกำกับที่ชัดเจนอาจนำไปสู่ภาวะที่ต้องรื้อระบบในภายหลังเช่นกัน

ข้อเสนอประการแรกที่เห็นได้ชัดจากบทเรียนของหลัก Chevron คือ ความจำเป็นที่จะต้องเสริมความชัดเจนของการมอบอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติไทยเป็นพิเศษ กฎหมายจำนวนไม่น้อยในระบบกฎหมายไทยใช้ถ้อยคำให้อำนาจหน่วยงานในลักษณะ “ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” “ให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ” หรือ “ให้พิจารณาตามที่เห็นสมควรเพื่อประโยชน์สาธารณะ” โดยมิได้กำหนดขอบเขต วัตถุประสงค์ และกรอบสาระสำคัญของมาตรการที่อาจออกตามมาอย่างเพียงพอ ซึ่งเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานใช้ดุลพินิจตีความตัวบทไปไกลกว่าที่ผู้ร่างกฎหมายตั้งใจไว้ ในเรื่องที่มีผลกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนหรือสร้างภาระทาง

เศรษฐกิจในวงกว้าง ก็ควรต้องยืนยันหลักการว่า กฎหมายแม่บทต้องกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำที่ชัดเจน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ ขอบเขต และขีดจำกัดของมาตรการที่อาจออกตามมา การกำหนดกรอบดังกล่าวจะช่วยลดทั้งภาระของศาลในการตีความเจตนารมณ์เชิงสมมุติของฝ่ายนิติบัญญัติ และลดแรงจูงใจให้หน่วยงานใช้ถ้อยคำกว้างของกฎหมายเป็นฐานในการสร้างมาตรการที่ใกล้เคียงกับการออกกฎหมายใหม่ในทางปฏิบัติ

ประการต่อมา แม้หลัก Chevron จะถูกยกเลิกในสหรัฐอเมริกา แต่ประเด็นเรื่องความเคารพต่อความเห็นเชิงเทคนิคของหน่วยงานฝ่ายบริหารไม่ได้หายไป หากถูกจัดระเบียบใหม่ภายใต้กรอบแนวคิดที่ใกล้เคียงกับแนวคำพิพากษา Skidmore กล่าวคือ ศาลยังคงเป็นผู้มีอำนาจตีความกฎหมายขั้นสุดท้าย แต่สามารถให้น้ำหนักต่อการตีความของหน่วยงานตามระดับความเชื่อถือได้ เช่น ความเชื่อมโยงกับความเชี่ยวชาญ ความละเอียดและความโปร่งใสของเหตุผลที่นำเสนอ ความสม่ำเสมอของแนวปฏิบัติ และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ในบริบทไทย ศาลปกครองอาจพัฒนามาตรฐานการให้เหตุผลในคำพิพากษาให้ชัดเจนขึ้น โดยระบุว่าการรับฟังและให้น้ำหนักต่อประกาศระเบียบ หรือคำชี้แจงของหน่วยงานดำเนินไปบนฐานของปัจจัยใดบ้าง ในขณะที่ยังย้ำหลักการว่าอำนาจในการวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการตีความเหล่านั้นยังคงเป็นของศาลอย่างเต็มที่

ในเวลาเดียวกัน ประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาในการพัฒนาหลักการเรื่องสำคัญ (Major Questions Doctrine) เพื่อจำกัดขอบเขตการขยายตัวของหลัก Chevron ในเรื่องที่มีผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองมหาศาลก็นำไปสู่ข้อเสนอเชิงหลักการสำหรับระบบกฎหมายปกครองไทยว่าประเด็นนโยบายบางประเภทไม่ควรถูกปล่อยให้ได้รับการกำกับโดยอาศัยเพียงการตีความถ้อยคำกว้างในกฎหมายที่มีอยู่ หากแต่สมควรมีกฎหมายที่บัญญัติชัดเจนเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น นโยบายที่เปลี่ยนแปลงโครงสร้างตลาดหรือระบบบริการสาธารณะทั้งระบบ มาตรการที่สร้างภาระทางการคลังสูง หรือมาตรการที่ส่งผลต่อสิทธิในวงกว้าง ในเรื่องเหล่านี้ ระบบกฎหมายไทยควรวางหลักไว้ในระดับนิติบัญญัติว่าการใช้อำนาจเชิงโครงสร้างดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยฐานกฎหมายที่เขียนไว้อย่างชัดเจน มิใช่เพียงอาศัยวลีทั่วไปในกฎหมาย เช่น “เพื่อประโยชน์สาธารณะ” “เพื่อรักษาความมั่นคง” หรือ “เพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน”

หากนำแนวคิดนี้มาปรับใช้กับการพิจารณาของศาลปกครอง ก็ย่อมสามารถพัฒนามาตรฐานการตรวจสอบที่เข้มข้นขึ้นได้ สำหรับคดีที่มีลักษณะเป็นคดีนโยบายขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องกับโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ การกำหนดสูตรค่าบริการสาธารณูปโภคใหม่ การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขสัมปทาน หรือการออกมาตรการกำกับดูแลตลาดในระดับระบบ ศาลอาจพิจารณาความชัดเจนของฐานอำนาจตามกฎหมายแม่บทในระดับที่สูงกว่าคดีปกครองทั่วไป พร้อมทั้งผูกโยงการตรวจสอบเข้ากับหลักความได้สัดส่วนและหลักความคาดหวังอันชอบธรรม เพื่อป้องกันมิให้การเปลี่ยนแปลงนโยบายของฝ่ายบริหารในสมัยต่าง ๆ นำไปสู่ความผันผวนที่กระทบต่อความมั่นคงในการวางแผนของเอกชนและประชาชนในระยะยาว

อีกมิติหนึ่งที่มีความคล้ายคลึงกันอย่างเด่นชัดระหว่างระบบกฎหมายปกครองสหรัฐอเมริกากับไทย คือสถานะของกฎหมายลำดับรอง กฎหมายกำกับ และแนวปฏิบัติ หรือที่มักเรียกกันโดยรวมว่า

กฎหมายเชิงอ่อน (soft law) โดยทั่วไปหน่วยงานฝ่ายบริหารของไทยใช้เครื่องมือเช่น ประกาศ ระเบียบ ข้อกำหนด หนังสือสั่งการ แนวเวียน และคู่มือเพื่อกำหนดขั้นตอน เงื่อนไข และเกณฑ์เนื้อหาที่มีผลโดยตรงต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนในทางปฏิบัติ แต่สถานะทางกฎหมายของเอกสารเหล่านี้กลับไม่ชัดเจนเพียงพอ เมื่อเกิดข้อพิพาทต่อหน้าศาลปกครอง การรับฟังหรือไม่รับฟังเอกสารดังกล่าวจึงอาจมีลักษณะกระจัดกระจายและขาดหลักเกณฑ์ที่เปิดเผย

การพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไทยในประเด็นนี้อาจเริ่มจากการกำหนดหลักการอย่างชัดแจ้งมากขึ้นในระดับกฎหมายแม่บท เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อระบุประเภทของเอกสารภายในที่มีผลผูกพันหน่วยงานในลักษณะการผูกมัดดุลพินิจของตนเองกับเอกสารที่มีเพียงน้ำหนักเชิงชี้นำหรืออธิบาย โดยกำหนดด้วยว่าในคดีปกครอง ศาลจะพิจารณาให้น้ำหนักเชิงโน้มน้าวใจ (persuasive weight) ต่อกฎหมายเชิงอ่อน (soft law) ดังกล่าวโดยอาศัยปัจจัยใด เช่น ที่มาของเอกสาร ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของหน่วยงาน กระบวนการจัดทำและการรับฟังความคิดเห็น การเผยแพร่ต่อสาธารณะ รวมถึงความสม่ำเสมอของการยึดถือปฏิบัติ หากมีเกณฑ์เช่นนี้อย่างชัดแจ้ง ย่อมช่วยลดความเสี่ยงที่กฎหมายเชิงอ่อน (soft law) จะกลายเป็นกฎหมายลับที่สร้างภาระในทางเป็นจริงโดยหลุดพ้นจากการควบคุมทั้งในระดับนิติบัญญัติและตุลาการ

ประเด็นเรื่องความเชี่ยวชาญของหน่วยงาน ยังเป็นแกนกลางอีกประการหนึ่งที่บทเรียนจากหลัก Chevron เชื้อเชิญให้ระบบกฎหมายปกครองไทยต้องจัดวางสมดุลใหม่ให้รอบคอบ ในระบบกฎหมายปกครองสหรัฐอเมริกา เหตุผลเรื่องความเชี่ยวชาญทางเทคนิค วิทยาศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ถูกใช้เพื่อยืนยันว่าศาลควรถอยออกจากการชี้ขาดข้อพิพาทในระดับหนึ่ง และเปิดพื้นที่ให้หน่วยงานเป็นผู้เลือกแนวทางที่เหมาะสมที่สุดต่อการบริหารจัดการปัญหาซับซ้อน ทว่าเมื่อเหตุผลดังกล่าวถูกขยายจนเกินขอบเขต กลับทำให้ศาลละเลยบทบาทในฐานะผู้พิทักษ์ความชอบด้วยกฎหมาย และต้องย้อนกลับมารื้อทบทวนใหม่ในที่สุด สำหรับประเทศไทย การยอมรับความสำคัญของความเชี่ยวชาญของหน่วยงานฝ่ายบริหารควรดำเนินควบคู่ไปกับการยืนยันว่า “ปัญหาข้อกฎหมาย” กับ “ปัญหาทางเทคนิค” มีสถานะที่ต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในประเด็นที่เป็นคำถามว่ากฎหมายให้อำนาจเพียงใดจำกัดสิทธิอย่างไร หรือกระทบโครงสร้างการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานหรือไม่ ศาลปกครองควรยังคงรักษาบทบาทของตนอย่างเต็มที่ ขณะที่ในประเด็นที่เป็นการประเมินข้อมูลเชิงวิชาชีพ เช่น การคำนวณความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อมหรือการวิเคราะห์ผลกระทบทางเทคนิค ศาลอาจใช้มาตรฐานการตรวจสอบแบบไม่เข้าไปแทนที่ดุลพินิจของผู้เชี่ยวชาญ แต่ยังตรวจสอบความสมเหตุสมผล ความโปร่งใส และการปราศจากอคติหรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบได้อย่างเข้มแข็ง เพื่อให้ศาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบกฎหมายปกครองไทยอาจต้องเสริมกลไกสนับสนุนเช่น การใช้ผู้เชี่ยวชาญภายนอกในการวินิจฉัยข้อเทคนิค การพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านของตุลาการศาลปกครอง และการออกแบบองค์คณะพิจารณาคดีที่สามารถรองรับข้อพิพาทเชิงเทคนิคสมัยใหม่โดยไม่จำเป็นต้องยอมจำนนต่อข้ออ้างว่าศาลไม่รู้เรื่องเทคนิคจึงไม่ควรแตะ หรือในทางกลับกัน ศาลเข้าไปชี้นำแทนหน่วยงานด้านเทคนิค

อีกมิติหนึ่งที่บทเรียนจากยุคหลัง Chevron ชี้ให้เห็นคือ ความสำคัญของกลไกการประเมินภายหลัง (retrospective review) ของกฎเกณฑ์และมาตรการทางปกครอง เมื่อปรากฏว่ากฎระเบียบที่ออกโดยอาศัยการมอบอำนาจตามกฎหมายแม่บทได้สร้างผลกระทบไม่เป็นไปตามที่คาด หมดความจำเป็น หรือกลายเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันและนวัตกรรม ก็ย่อมจำเป็นต้องมีระบบตรวจสอบและทบทวนที่เป็นระบบ ในบริบทไทย การกำหนดให้กฎหมายลำดับรองหรือมาตรการทางปกครองที่มีผลกระทบสูงต้องผ่านการประเมินผลอย่างเป็นทางการทุกระยะเวลาที่เหมาะสม (เช่น ทุกห้าปี) โดยเปิดให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมเสนอข้อมูล ข้อเท็จจริง และข้อวิจารณ์ พร้อมทั้งเผยแพร่ผลการประเมินต่อสาธารณะ จะไม่เพียงช่วยยกระดับคุณภาพของกฎระเบียบ แต่ยังสร้างแหล่งข้อมูลที่ศาลปกครองสามารถนำมาใช้ประกอบการตรวจสอบความได้สัดส่วนและความสมเหตุสมผลของการใช้อำนาจทางปกครองในคดีต่าง ๆ ได้อย่างมีน้ำหนักมากขึ้นด้วย

กล่าวโดยสรุป บทเรียนจากการก่อกำเนิด เติบโต และล่มสลายของหลัก Chevron ในสหรัฐอเมริกาได้ชี้ให้เห็นว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การยอมรับความสำคัญของความเชี่ยวชาญของหน่วยงานฝ่ายบริหารแต่เพียงอย่างเดียว หากอยู่ที่การปล่อยให้เหตุผลดังกล่าวค่อย ๆ ขยายตัวจนกลายเป็นสถาปัตยกรรมเชิงหลักการที่ทำให้ศาลถอยห่างจากบทบาทการตีความกฎหมายและการพิทักษ์หลักนิติธรรมอย่างไม่รู้ตัว สำหรับระบบกฎหมายปกครองไทย บทเรียนนี้จึงเป็นคำเตือนให้เราตระหนักว่า แม้จะยังไม่มี “หลัก Chevron แบบไทย” ที่ระบุชื่อชัดเจน แต่หากปล่อยให้การมอบอำนาจแบบกำกวม การพึ่งพากฎหมายเชิงอ่อน (soft law) โดยไร้กรอบกำกับ และการถอยห่างของศาลจากการพิจารณาประเด็นเชิงโครงสร้างดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง เราอาจต้องเผชิญวิกฤติการทบทวนครั้งใหญ่ในอนาคตเช่นเดียวกัน การออกแบบสมดุลใหม่ระหว่างรัฐสภา หน่วยงานฝ่ายบริหาร และศาลปกครอง โดยยึดหลักนิติธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสาธารณะเป็นศูนย์กลาง นับเป็นภารกิจสำคัญเร่งด่วนที่ระบบกฎหมายปกครองไทยควรหยิบยกมาพิจารณาอย่างจริงจังในห้วงเวลานี้เอง