

หลักการใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎ

(Chevron U.S.A.,INC. v. Natural Resources Defense Council)*

หลักการในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐโดยศาลในสหรัฐอเมริกา มีต้นกำเนิดจากคดี Marbury V. Madison ในช่วงศตวรรษที่ ๑๗ ซึ่งเป็นคดีแรกที่วางหลักว่า ศาลสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ โดยต่อมา ในคดีเชฟรอนนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานที่ใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ที่เรียกว่าแบบทดสอบสองขั้นตอนของเชฟรอน (Chevron two-step test) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญ ในระบบกฎหมายปกครองของสหรัฐอเมริกาโดยมีการอ้างถึงหลักการดังกล่าวมากกว่า ๑๖,๒๖๐ ครั้ง ในคำพิพากษาหรือคำสั่งศาล บทความทางวิชาการ และแหล่งข้อมูลชั้นทุติยภูมิ¹

คดีดังกล่าวมีที่มาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอากาศสะอาด (Clean Air Act) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๗ พระราชบัญญัตินี้กำหนดข้อห้ามในมลรัฐต่างๆ ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง สิ่งปลูกสร้างที่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศหากไม่ได้รับอนุญาตจากสำนักงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม หรือที่เรียกว่า EPA (Environmental Protection Agency) โดย EPA มีหน้าที่เป็นผู้กำหนด ค่ามาตรฐานสำหรับการปล่อยควันพิษในอากาศ EPA กำหนดให้ตีความว่าโรงงานอุตสาหกรรม ทั้งโรงนับเป็นหนึ่งในหน่วยผลิตมลพิษโดยไม่ได้กำหนดว่าปล่อยไฟแต่ละปล่อยจะปล่อยมลพิษ มาเท่าใด トラบใดที่ค่ามลพิษโดยรวมจากโรงงานนั้นไม่เกินมาตรฐานที่ EPA กำหนดย่อมถือว่าเป็นไปตามมาตรฐานแล้ว หลักการตีความดังกล่าวเรียกว่าการตีความแบบลูกโป่ง (Bubble) แต่อย่างไรก็ตาม การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไม่พอใจเนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวทำให้การบังคับใช้ข้อกำหนดเรื่องมลพิษทางอากาศขาดความ เกร่งกรัด กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมีความเห็นว่า การตีความค่ามาตรฐานมลพิษควรต้องบังคับใช้ กับจุดปล่อยมลพิษแต่ละจุด ทุกจุด ทุกปล่อย กลุ่มอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและคณะกรรมการการ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resources Defense Council, NRDC) จึงนำคดีมาฟ้อง ต่อศาลให้ยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าว คดีจึงมีประเด็นแห่งคดีที่ต้องวินิจฉัยว่าการตีความค่าว่า หน่วยผลิตมลพิษจะมีความหมายครอบคลุมถึงโรงงานทั้งโรง หรือจะหมายถึงจุดที่ก่อให้เกิด

* ลงพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือหลักกฎหมายจากคำพิพากษาคดีปกครองต่างประเทศ เล่มที่ ๑

* จัดทำโดย นายนพพรพล ไชยศิริ พนักงานคดีปกครอง ๔ ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครอง ระหว่างประเทศ สำนักวิชาการและความร่วมมือระหว่างประเทศ สำนักงานศาลปกครอง แปลโดยสรุปจากคดี Chevron U.S.A.,INC. v. Natural Resources Defense Council, 467 U.S. 837 (1984) และหน้า ๕๖๐ – ๕๗๐ ของหนังสือ State and Federal Administrative Law by Michael Asimow Arthur Earl Bonfield and Ronan M. Levin, West Publishing Co., 2002

¹ อ้างจาก LexisNexis Shepard's Citation ข้อมูลเมื่อ เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๐

มลพิษเป็นแต่ละจุดไป ศาลอุทธรณ์เห็นว่ากฎหมายและความเป็นมาของหลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่ชัดเจน แต่ก็ได้วินิจฉัยว่าการตีความของ EPA ไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่ประสงค์จะพัฒนาคุณภาพอากาศในพื้นที่ จึงยกเลิกหลักเกณฑ์การตีความแบบลูกโป่งของ EPA บริษัทเซฟรอนในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียจึงนำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาเพื่อให้ศาลฎีกาพิจารณามีคำสั่งต่อไป

คณะผู้พิพากษาในศาลฎีกาโดยผู้พิพากษาสี่คนให้ความเห็นว่าในกรณีที่ศาลต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการออกหลักเกณฑ์ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐโดยหน่วยงานเองนั้น มีองค์ประกอบที่ศาลต้องพิจารณาสององค์ประกอบ ประการแรกคือการพิจารณาว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งหรือไม่ว่าเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมายในประเด็นพิพาทจะมีขอบเขตครอบคลุมแค่ไหนเพียงใด หากฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดเงื่อนไขกระบวนการ หรือวิธีการใช้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งก็เป็นอันยุติว่าเป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องยึดเอาหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลัก ศาลและหน่วยงานไม่อาจตีความประเด็นดังกล่าวไปในทางอื่นได้ แต่หากในประเด็นที่เกิดเป็นข้อพิพาทนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้กำหนดคำจำกัดความหรือขอบเขตการใช้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาต่อไปว่าการออกหลักเกณฑ์ที่เกิดเป็นประเด็นพิพาทของหน่วยงานนั้นเป็นไปด้วยความเหมาะสมและอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทกำหนดหรือไม่

หากปรากฏว่าสภากรองเกรสหรือฝ่ายนิติบัญญัติได้เว้นช่องให้หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายนั้นสร้างหลักเกณฑ์เพื่อเติมเต็มช่องว่างดังกล่าวไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือไม่ก็ตาม ก็ย่อมหมายความว่าฝ่ายนิติบัญญัตินั้นได้แบ่งอำนาจนิติบัญญัติในการออกหลักเกณฑ์นั้นให้แก่หน่วยงานเพื่อให้หน่วยงานนั้นกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการบังคับใช้ โดยในกรณีของการใช้อำนาจนิติบัญญัติของหน่วยงานในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติมิได้กำหนดขอบเขตไว้โดยชัดแจ้งนั้น หากเป็นกรณีที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการตีความตัวกฎหมายแม่บทโดยสมเหตุสมผล ศาลย่อมไม่อาจใช้อำนาจในการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ หลักการเรื่องการให้น้ำหนักต่อการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหารดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกัน เนื่องจากในการบังคับใช้กฎหมายมิให้ขัดแย้งกับการปฏิบัติจริงหรือการเข้าใจโดยถ่องแท้ในการบังคับใช้หลักเกณฑ์ในสถานการณ์ต่างๆ นั้นไม่อาจกระทำได้ด้วยความเข้าใจโดยทั่วไปของวิญญูชนเท่านั้น หากแต่ต้องใช้ความชำนาญเป็นการเฉพาะของหน่วยงานที่ใช้หลักเกณฑ์นั้นด้วย ศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจในการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์นั้นได้หากมิได้เห็นได้โดยชัดแจ้งว่าขัดต่อกฎหมายแม่บทหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บท

โดยเมื่อได้พิจารณาเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในคดีนี้แล้วเห็นว่าฝ่ายนิติบัญญัติมิได้มีการระบุโดยชัดแจ้งว่าในการตีความเรื่องหน่วยผลิตมลพิษจะเป็นการตีความแบบลูกโป่งแบบที่ EPA ตีความหรือไม่ แต่ฝ่ายนิติบัญญัติมีเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายเรื่องอากาศสะอาดขึ้นเพื่อสร้างสมดุลระหว่างประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อกระตุ้นให้เกิด

การลงทุนและเกิดความหมุนเวียนของเงินทุน กับประโยชน์ในการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อพัฒนาคุณภาพอากาศ ศาลเห็นว่าการตีความของ EPA สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการที่จะก่อให้เกิดการลงทุนในภาคธุรกิจของกฎหมายดังกล่าว และเราพึงต้องระลึกว่า EPA เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้ การกระทำของ EPA จึงน่าจะมีเหตุที่เชื่อได้ว่า EPA ได้ยึดถือเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติในการรักษาสิ่งแวดล้อมแล้วเช่นกัน อันเห็นได้จากบันทึกขั้นตอนในการจัดทำกฎหมายดังกล่าวของ EPA รวมไปถึงรายงานการวิจัยอื่นๆ ของภาคเอกชน

การออกข้อบังคับในเรื่องทำนองนี้เป็นเรื่องทางเทคนิคที่มีความซับซ้อน หน่วยงานที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติในเรื่องดังกล่าวต้องพิจารณาถึงรายละเอียดต่างๆ และความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง การตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวเกี่ยวข้องกับนโยบายการทำงานของหน่วยงาน และอาจส่งผลให้เกิดความขัดแย้งในทางนโยบายได้ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติหรือกรองเองก็มีเจตนารมณ์ที่จะจำแนกหลักเกณฑ์โดยละเอียดและสอดคล้องกับสภาพที่เป็นปัจจุบันที่สุด แต่ในการดำเนินการดังกล่าวไม่อาจจะกระทำโดยเพียงฝ่ายนิติบัญญัติได้ เพื่อให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับการใช้งานจริงของฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายนิติบัญญัติจึงจำต้องให้อำนาจนิติบัญญัติแก่หน่วยงานในการกำหนดหลักเกณฑ์เอง ศาลมิได้เป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขานี้โดยตรง เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์นั้นให้แก่อนายงานที่มีหน้าที่ในการรับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ ศาลจึงมีหน้าที่ต้องเคารพต่อการตัดสินใจของผู้ที่มีอำนาจดังกล่าว นอกจากนี้ปัญหาเรื่องสมมูลของประโยชน์ทางเศรษฐกิจและประโยชน์ในทางสิ่งแวดล้อมนั้นมิใช่หน้าที่ของศาลในการแก้ปัญหา แต่เป็นหน้าที่ของฝ่ายการเมืองที่จะดำเนินการให้สมมูลดังกล่าวบังเกิดขึ้นให้ได้ การที่ EPA ตีความหน่วยผลิตมลพิษว่าให้หมายถึงโรงงานทั้งโรงจึงชอบแล้ว

คดีนี้เป็นคดีสำคัญที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานในการใช้อำนาจตุลาการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในการออกกฎที่เรียกว่าแบบทดสอบสองขั้นตอนของเชฟรอน (Chevron two-step test) ขั้นตอนแรกคือการตรวจสอบว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดอำนาจของหน่วยงานตามกฎหมายไว้โดยชัดเจนหรือไม่ หากกำหนดไว้โดยชัดเจนแล้วก็ต้องยึดตามกฎหมายเป็นเกณฑ์ แต่หากกฎหมายมิได้มีความชัดเจนในประเด็นนี้ก็ต้องพิจารณาขั้นตอนที่สองว่าหน่วยงานนั้นใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยไม่ขัดแย้งกับเจตนารมณ์ของกฎหมายและเป็นไปโดยชอบด้วยเหตุผลหรือไม่ หากพิจารณาได้ว่าการใช้อำนาจนิติบัญญัติของหน่วยงานเป็นไปโดยชอบแล้วศาลต้องให้น้ำหนักกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติของหน่วยงาน และถือว่ากฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปโดยชอบแล้ว