



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในอดีตแนวความคิดลัทธิเศรษฐกิจการเมืองที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นลัทธิเศรษฐกิจที่ดี คือ ลัทธิเศรษฐกิจการเมืองแนวเสรีนิยม ซึ่งการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามแนวลัทธิเสรีนิยมนี้จะปล่อยให้เอกชนมีเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้อย่างเสรีอาศัยระบบเศรษฐกิจแบบตลาดและกลไกราคา นอกจากนี้ยังมีความเชื่อที่ว่าผู้ผลิตและผู้บริโภคจะถูกมือที่มองไม่เห็นทำหน้าที่กำกับให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งหลายดำเนินไปได้อย่างเป็นประโยชน์แก่ปัจเจกชนและสังคม รัฐมีภารกิจเพียงดูแลความสงบเรียบร้อย ปกป้องประเทศและอำนวยความสะดวกโดยไม่มีบทบาทในการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งในเวลาต่อมาได้พบว่า การดำเนินเศรษฐกิจตามแนวเสรีนิยม มีข้อบกพร่องต่าง ๆ มากมาย เช่น เกิดการผูกขาดตัดตอนทางการค้า เกิดปัญหาการกระจายรายได้ที่ไม่เป็นธรรม เกิดภาวะเงินเฟ้อ เป็นต้น จากข้อบกพร่องดังกล่าวประกอบกับในช่วงเวลานั้นเป็นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เกิดวิกฤตภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก การประกอบการค้าและอุตสาหกรรมประสบกับภาวะล้มละลาย มีคนว่างงานเป็นจำนวนมาก แนวความคิดเสรีนิยมจึงถูกมองว่าเป็นแนวความคิดที่ไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้แก่สังคมหรือแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นได้

จากปัญหาเศรษฐกิจในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองดังกล่าวข้างต้น รัฐสมัยใหม่จึงต้องปรับบทบาทเพิ่มขึ้นจากเดิม กล่าวคือจากเดิมที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย อำนวยความสะดวกแล้วยังต้องมีภารกิจทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นอีกด้วย ซึ่งภารกิจทางเศรษฐกิจที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลที่สำคัญมี 2 ประการ คือ

1. ภารกิจในการรับประกันความสมดุลทางเศรษฐกิจ โดยรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนความเจริญเติบโตในทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง และมีมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้าเพื่อรักษาความสมดุลในทางเศรษฐกิจ
2. ภารกิจในการป้องกันและลดความขัดแย้งในสังคม โดยรัฐต้องคอยป้องกันมิให้เสียสมดุลในระหว่างภาคการผลิตในทางเศรษฐกิจและรัฐต้องกระจายความเจริญในทางเศรษฐกิจออกไปอย่างทั่วทุกภูมิภาค

สำหรับประเทศฝรั่งเศสในทางปฏิบัติได้ยอมรับให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจ แต่ในด้านการรับรองทางกฎหมายนั้นยังมิได้มีการรับรองหลักดังกล่าวไว้อย่างแจ้งชัด ทั้งนี้

เนื่องจากหลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจเป็นหลักการที่มีความหมายกว้างขวางมากและอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ดังนั้นหากได้มีรับรองทางกฎหมาย อาจมีผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจได้ อย่างไรก็ตามก็มีได้หมายความว่าประเทศฝรั่งเศสจะมีได้กล่าวถึงหลักการแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้เลย ทั้งนี้เนื่องจากการศึกษาผู้เขียนพบว่า ฝรั่งเศสได้มีบัญญัติไว้โดยอ้อมถึงหลักการย่อยของการแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้ 3 กรณี คือ หลักประชาธิปไตยในทางเศรษฐกิจหรือการมีส่วนร่วมของคนงาน หลักแนวทางการโอนกิจการวิสาหกิจเป็นของชาติ และหลักการวางแผนเศรษฐกิจ ส่วนประเทศเยอรมัน ได้ให้การบัญญัติถึงหลักสังคมนิยม และหลักความสมดุลทางเศรษฐกิจทั้งหมด

การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจอาจกระทำได้โดยการใช้วิธีการทางกฎหมายมหาชนด้วยการตราพระราชบัญญัติ การออกนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งการใช้วิธีดังกล่าวจะต้องดำเนินไปตามหลักของกฎหมายมหาชน นอกจากนี้การแทรกแซงอาจกระทำโดยการทางกฎหมายเอกชนด้วยการจัดตั้งในรูปบริษัทเข้ามาแข่งขันกับเอกชนก็ได้ สำหรับรูปแบบการเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐนั้น รัฐจะเข้าดำเนินการเอง เช่นกรณีการโอนกิจการเป็นของชาติ หรือไม่ได้ดำเนินการเองแต่ใช้วิธีการวางแผนเศรษฐกิจ การให้ความสนับสนุนแก่การดำเนินการทางเศรษฐกิจของเอกชน หรือการควบคุมกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ การดำเนินการดังกล่าวก็ถือเป็นการที่รัฐเข้าไปแทรกแซงทางเศรษฐกิจเช่นกัน

ด้วยเหตุที่การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีลักษณะที่เป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยอยู่ภายใต้การปกครองโดยหลักนิติรัฐ ดังนั้น การแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจของปัจเจกชน จึงต้องกระทำภายใต้กรอบของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐมีทฤษฎีที่สืบเนื่อง 2 ทฤษฎี คือ หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง สำหรับการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจมีการควบคุมจากภายในฝ่ายบริหารและภายนอกฝ่ายบริหาร แต่เนื่องจากการควบคุมภายในฝ่ายบริหารส่วนมากมีลักษณะเป็นการควบคุมแบบบังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ระดับสูงสั่งการมาอย่างไรฝ่ายปฏิบัติก็ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ดังนั้นการควบคุมภายในฝ่ายบริหารจึงเป็นระบบการควบคุมที่ไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเท่าที่ควร ดังนั้นการแทรกแซงของรัฐจึงต้องมีการควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร โดยองค์กรควบคุมที่ให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพได้ดีที่สุดคือ องค์กรตุลาการ

องค์การตุลาการประกอบด้วย ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ หากการแทรกแซงกระทำโดยการตราพระราชบัญญัติจะอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลรัฐธรรมนูญ หากการแทรกแซงกระทำโดยการออกนิติกรรมทางปกครองจะอยู่ภายใต้การควบคุมโดยศาลปกครอง หลักทฤษฎีที่นำมาใช้ในการควบคุมตรวจสอบการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐคือ หลักทั่วไปของกฎหมายมหาชน อันได้แก่ หลักนิติรัฐ ซึ่งมีทฤษฎีที่สืบเนื่องคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 87 บัญญัติไว้ชัดเจนว่าประเทศไทยยึดถือระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม ซึ่งตามแนวความคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมจะให้รัฐมีบทบาทในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจน้อยที่สุด โดยปล่อยให้กิจกรรมทางเศรษฐกิจดำเนินไปตามกลไกตลาด แต่หากพิจารณาแล้วจะพบว่ารัฐธรรมนูญก็ได้ให้เหตุผลในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้อย่างกว้างขวางดังเห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติในมาตรา 50 วรรคสอง ที่ให้เหตุผลในการที่รัฐเข้าแทรกแซงการประกอบอาชีพ ไว้ถึง 9 กรณี คือ

1. เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐหรือเศรษฐกิจของประเทศ
2. เพื่อการคุ้มครองประชาชนในด้านสาธารณสุขปลอดภัย
3. เพื่อการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
4. เพื่อการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ
5. เพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค
6. เพื่อการผังเมือง
7. เพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม
8. เพื่อสวัสดิภาพของประชาชน
9. เพื่อป้องกันการผูกขาดหรือขัดขวางการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน

นอกจากนี้มาตรา 87 วรรคท้ายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังได้กำหนดข้อยกเว้นในกรณีที่ให้รัฐสามารถประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชนได้ใน 3 กรณีคือ

1. กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ
2. กรณีที่เป็นไปเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม
3. กรณีที่เป็นการจัดให้มีการบริการทางสาธารณสุขปลอดภัย

สืบเนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเหตุให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจไว้ อย่างกว้างขวาง ดังปรากฏตามมาตรา 50 วรรคสอง และมาตรา 87 วรรคท้ายดังกล่าวข้างต้น ดังนั้นไม่ว่ารัฐจะเข้าดำเนินการแทรกแซงทางเศรษฐกิจด้วยเหตุผลใดก็สามารถยกเหตุผลที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้มากล่าวอ้างได้ กรณีดังกล่าวจึงเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าเสรีภาพทาง เศรษฐกิจของปัจเจกชนจะถูกรีดรอนได้อย่างง่ายดาย

อย่างไรก็ตามผู้เขียนมีข้อเสนอแนะสำหรับประเด็นปัญหาอันเนื่องมาจากบท บัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรานี้ว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเสรีนิยม การตีความมาตรา 87 วรรคท้าย และมาตรา 50 วรรคสอง ควรตีความไปในแนวทางที่ว่า เหตุแห่งการแทรกแซงทาง เศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญเป็นข้อยกเว้นของหลักเสรีนิยม มิฉะนั้นหากตีความว่าการแทรกแซงทาง เศรษฐกิจทำได้ทุกกรณีที่ตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จะส่งผลให้เสรีภาพทางเศรษฐกิจอาจถูก จำกัดได้อย่างไม่มีขอบเขต

สำหรับประเด็นปัญหาการควบคุมการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจโดย องค์การตุลาการซึ่งผู้เขียนแบ่งการศึกษาออกเป็น การควบคุมนิติกรรมทางปกครอง และการควบคุม พระราชบัญญัติ

การควบคุมนิติกรรมทางปกครองที่เกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครอง จากการศึกษาคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง เช่น

- คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 2253/2545
เกี่ยวกับประกาศกำหนดห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิดทำการประมงในฤดูปลาที่มีไข่วางไข่
- คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 732/2546 และ
733/2546เกี่ยวกับเทศบัญญัติของเทศบาลที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการออกไปอนุญาตและ
ต่อใบอนุญาตประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพประเภทกิจการบ่มน้ำมันหรือคั่งน้ำมัน
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. 15/2545
เกี่ยวกับสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนกฎกระทรวง ฯ
ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ฯ เป็นต้น

เมื่อพิจารณาจากการทำคำวินิจฉัยของศาลปกครองจะพบว่าศาลปกครอง ได้อาศัยเหตุแห่งการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ดังที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคือ นิติกรรมทางปกครอง

ออกไปโดยปราศจากอำนาจหรือไม่ ผิดแบบหรือไม่ ผิดขั้นตอนวิธีการหรือไม่ ออกไปโดยฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ ออกไปโดยบิดเบือนอำนาจขั้นตอนหรือวิธีการหรือไม่ ซึ่งการทำคำพิพากษาโดยอาศัยเหตุดังกล่าวจะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างดียิ่ง สิ่งที่น่าสังเกตคือการออกนิตินกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่เป็นดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งศาลปกครองได้มีหลักในการตรวจสอบความชอบด้วยดุลพินิจ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงต่าง ๆ ประกอบอย่างรอบคอบแล้วนำมาซึ่งน้ำหนักตามหลักความได้สัดส่วนความจำเป็น ซึ่งเป็นหลักประกันให้แก่เสรีภาพทางเศรษฐกิจของปัจเจกชนว่าจะไม่ถูกจำกัดโดยรัฐเกินความจำเป็นแห่งกรณี

กรณีการควบคุมพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาคำวินิจฉัยชั้นกลางที่เกี่ยวข้องการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจ ทำให้ทราบว่า ศาลรัฐธรรมนูญอาศัยเหตุผลที่ให้รัฐเข้าแทรกแซงทางเศรษฐกิจได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้ไว้ในมาตรา 87 วรรคท้าย และมาตรา 50 วรรคสอง มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยว่ากฎหมายที่รัฐออกเพื่อแทรกแซงทางเศรษฐกิจนั้นไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ รัฐจึงสามารถออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในทางเศรษฐกิจได้ โดยอาศัยเหตุผลตามบทบัญญัติที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ดังที่กล่าวไปข้างต้นแล้วว่าเป็นเหตุผลที่กว้างมากครอบคลุมแทบทุกกรณี โดยศาลรัฐธรรมนูญมิได้อาศัยหลักกฎหมายอื่นที่มีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น หลักความเหมาะสม หรือหลักความได้สัดส่วนอย่างแคบมาพิจารณาประกอบว่ากฎหมายนั้นมีผลเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจที่ไปกระทบกับสภารัตตะแห่งสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน