

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 17 กุมภาพันธ์ 2538

นักการเมืองกับธุรกิจ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของ พ.ต.ท. ทักษิณชินวัตร ซึ่งมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2538 เป็นต้นมา พร้อมกับการแต่งตั้ง นายแพทย์กระแส ชนะวงศ์ เข้าดำรงตำแหน่งแทน ก่อให้เกิดข้อพิพาทหลายประการ

เมื่อ พ.ต.ท. ทักษิณรับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2537 นั้น นิตยสาร *The Economist* (November 5, 1994) ชานานนาม พ.ต.ท. ทักษิณว่า Silvio Shinawatra เพื่อเลียนชื่อ นายซิลวิโอ เบอรัลลุสโคนี (Silvio Berlusconi) นายกรัฐมนตรีอิตาลี ซึ่งเพิ่งพ้นจากตำแหน่ง พ.ต.ท. ทักษิณ เหมือนกับนายเบอรัลลุสโคนีที่ต่างก็เป็น นายทุนโทรคมนาคม ความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้นายทุนโทรคมนาคมสามารถ เปล่งรัศมีในอาณาจักรการเมืองทั้งในประเทศอิตาลีและประเทศไทยได้ แต่นายทุนโทรคมนาคม นั้นโดยพื้นฐานเป็นนายทุนสัมปทาน เพราะจะเติบโตใหญ่ได้ก็แต่โดยการรับสัมปทาน และการ ที่ได้รับสัมปทานก็ต้องมีสายสัมพันธ์กับผู้ทรงอำนาจเสียเอง ความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะย่อมเกิดขึ้นได้โดยง่าย พ.ต.ท.ทักษิณลาออกจากตำแหน่ง ก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 จะมีผล บังคับใช้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ห้ามมิให้นายทุนสัมปทานดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ในขณะที่ นายเบอรัลลุสโคนี ต้องออกจากตำแหน่งเนื่องจากปัญหาการซื้อราษฎรบังหลวง และปัญหา ผลประโยชน์ส่วนบุคคลขัดกับผลประโยชน์สาธารณะ

นับตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 เป็นต้นมา มีรัฐธรรมนูญอยู่เพียง 4 ฉบับ ที่มีบทบัญญัติห้ามนักการเมืองข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้า ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับปี 2492 ฉบับปี 2517 ฉบับปี 2521 และฉบับปี 2534 (ดูตารางที่ 1) บทบัญญัติในเรื่องนี้มีอยู่ 2 ส่วน คือ

ส่วนที่หนึ่ง ได้แก่ การห้ามเป็นผู้จัดการ กรรมการที่ปรึกษา ตัวแทน และลูกจ้าง ของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรใดๆซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บทบัญญัติในส่วนนี้บังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเท่านั้น มิได้บังคับใช้กับสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรและวุฒิสมาชิก

ส่วนที่สอง ได้แก่ การห้ามรับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหน่วยราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม บทบัญญัติในส่วนนี้บังคับใช้กับรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิก ในกรณีที่สัมปทานนั้นได้มาก่อนการดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ยินยอมให้คงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้นต่อไป เฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2517 เท่านั้น ที่มีบทบัญญัติว่า รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสมาชิกตามแต่กรณี จะคงถือสัมปทานต่อไปไม่ได้ โดยต้องสละสัมปทานก่อนรับตำแหน่งทางการเมือง อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 เจริญรอยตามรัฐธรรมนูญปี 2517 ในประเด็นนี้

เมื่อพิจารณาวิวัฒนาการของรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา มีข้อน่าสังเกตว่าบทบัญญัติห้ามนักการเมืองประกอบธุรกิจการค้าปรากฏในช่วงที่พลังประชาธิปไตยเติบโตใหญ่ ดังเช่นรัฐธรรมนูญปี 2517 หลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 และรัฐธรรมนูญปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2538 หลังเหตุการณ์พฤษภาคม 2535 แต่ในยามที่กลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยเรื่องอำนาจ บทบัญญัติในเรื่องนี้ก็ผ่อนคลายความเข้มงวดจนถึงขั้นไม่มีข้อห้ามใด ๆ

รัฐธรรมนูญปี 2492 แม้จะร่างหลังการรัฐประหาร ปี 2490 แต่เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์ยึดกุมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จึงมีบทบัญญัติห้ามรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสมาชิกรับสัมปทานจากรัฐในระหว่างดำรงตำแหน่ง แต่อनुญาติให้คงไว้ซึ่งสัมปทานที่ได้รับมาก่อนการรับตำแหน่งทางการเมืองได้ รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในช่วงเปลี่ยนผ่านจากระบบเผด็จการ/คณาธิปไตยไปสู่ระบอบ 'เผด็จการครึ่งใบ' หรือ 'ประชาธิปไตยครึ่งใบ' ดังเช่นรัฐธรรมนูญปี 2521 และปี 2534 ก็มีเนื้อหาในการทำงานเดียวกัน แต่รัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย จะไม่มีบทบัญญัติห้ามรัฐมนตรี ส.ส. และวุฒิสมาชิกรับสัมปทาน

ข้อห้ามสำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสมาชิกแตกต่างกันไปตามยุคสมัยด้วย ในยุคเผด็จการ/คณาธิปไตย วุฒิสมาชิกจะมีฐานะเหนือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในยุคเผด็จการครึ่งใบ มีบทบัญญัติห้าม ส.ส. ดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น และห้ามมิให้รับเงินหรือประโยชน์เป็นการพิเศษจากหน่วยงานเหล่านี้ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับวุฒิสมาชิก ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญปี 2521 (มาตรา 86 เทียบกับมาตรา 97) และรัฐธรรมนูญปี 2534 (มาตรา 96 เทียบกับมาตรา 108) ในยุคสมัยที่อำนาจของกลุ่มพลังอำนาจประชาธิปไตยผ่อนคลายลง รัฐธรรมนูญมักจะกำหนดข้อห้ามสำหรับ ส.ส. เสมอด้วยวุฒิสมาชิก ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญปี 2517 ส่วนรัฐธรรมนูญปี 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5)

พ.ศ. 2538 มีข้อยกเว้นให้วุฒิสมาชิกดำรงตำแหน่งในหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้ รัฐธรรมนูญปี 2492 นับเป็นข้อยกเว้นในข้อที่เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นในยุคเผด็จการ แต่มีข้อห้ามสำหรับ ส.ส.เสมอด้วยวุฒิสมาชิก ทั้งนี้เนื่องจากผู้นำฝ่ายทหารมิได้ยึดกุมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้

รัฐธรรมนูญ 4 ฉบับ (ดูตารางที่ 1) มีข้อห้ามมิให้รัฐมนตรีประกอบธุรกิจการค้า ด้วยการเป็นผู้จัดการ กรรมการ หรือตัวแทน หรือแม้แต่การเป็นพนักงานหรือลูกจ้างวิสาหกิจเอกชนก็เป็นมิได้ แต่ไม่ข้อห้ามลักษณะเดียวกันนี้บังคับใช้กับ ส.ส. และวุฒิสมาชิก แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญทั้ง 4 ฉบับนี้มีความคาดหวังเกี่ยวกับรัฐมนตรีสูงกว่า ส.ส.และวุฒิสมาชิก ในขณะที่อนุญาตให้ ส.ส. และวุฒิสมาชิกประกอบธุรกิจการค้าได้ แต่กลับมีข้อห้ามสำหรับรัฐมนตรี ทั้งนี้เพราะเกรงว่าจะเกิดความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์สาธารณะ เนื่องจากรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายในการอำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจที่ตนเองเกี่ยวข้องได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีรัฐธรรมนูญเพียง 4 ฉบับที่มีข้อห้ามเรื่องนี้ แต่ข้อห้ามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็มีช่องโหว่เป็นอันมาก เพราะเป็นเพียงการ 'ห้ามเป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้าง..' แต่ไม่ได้ห้ามเป็นเจ้าของ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรียังคงสามารถถือหุ้นหรือเป็นเจ้าของกิจการธุรกิจการค้าได้ เพียงแต่ต้องไม่เป็น 'ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้าง' เท่านั้น

การห้ามรัฐมนตรีรับสัมปทานก็มีตรรกบนพื้นฐานเดียวกัน กล่าวคือ ป้องกันมิให้รัฐมนตรีใช้อำนาจในทางฉ้อฉล โดยจัดสรรสัมปทานให้แก่ธุรกิจของตนเอง รัฐธรรมนูญบางฉบับมีบทบัญญัติว่า สัมปทานที่ได้มาแต่เก่าก่อนจะคงถือไว้เมื่อรับตำแหน่งรัฐมนตรีมิได้ จะต้องสละสัมปทานก่อนรับตำแหน่ง เพราะเกรงว่าจะมีการใช้อำนาจตามกฎหมายอำนวยความสะดวกแก่ธุรกิจสัมปทานของตนเอง

แต่การห้าม ส.ส. และวุฒิสมาชิกรับสัมปทาน หรือห้ามคงไว้ซึ่งสัมปทานเมื่อรับตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีตรรกที่แตกต่างกันอยู่บ้าง เมื่อข้อห้ามนี้เริ่มปรากฏในรัฐธรรมนูญปี 2492 นั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้เหตุผลว่า เพื่อป้องกันมิให้รัฐบาลใช้สัมปทานเป็นเครื่องมือในการซื้อเสียงจาก ส.ส.และวุฒิสมาชิก

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยเติบโตใหญ่ขึ้นมาพร้อมกับระบบทุนนิยม การห้ามนักการเมืองมิให้ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้าจึงเป็นเรื่องยากยิ่ง ถึงจะร่างรัฐธรรมนูญให้มีข้อห้ามถี่ยิบมากเพียงใด ก็มีอาจปิดช่องโหว่ได้หมดได้ ในเมื่อระบบเศรษฐกิจทุนนิยมมีความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก และการจัดองค์รวในการผลิตก็พัฒนามาเป็นรูปบริษัทจำกัด มิใช่วิสาหกิจที่มีเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวดังปางก่อน

ด้วยเหตุที่การประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นเรื่องธรรมชาติของระบบทุนนิยม รัฐธรรมนูญจึงไม่มีบทบัญญัติห้าม ส.ส. และวุฒิสมาชิกประกอบธุรกิจการค้า และไม่มีข้อห้ามรัฐมนตรีเป็นเจ้าของกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเติบโตของพลังเศรษฐกิจทุนนิยมทำให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยสมาชิกที่มีภูมิลำเนาเป็นพ่อค้า นักธุรกิจ ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น กลุ่มทุนขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มทุนที่เป็นฐานเศรษฐกิจของรัฐบาล สามารถผลักดันนโยบายที่เกื้อประโยชน์แก่ตนโดยไม่ยากลำบากนัก

รัฐธรรมนูญที่มีข้อห้ามนักการเมืองมิให้ข้องเกี่ยวกับธุรกิจการค้า มีอาจลดทอนอิทธิพลของกลุ่มทุนในกระบวนการกำหนดนโยบายได้ อย่างมากที่สุดที่รัฐธรรมนูญเหล่านี้ช่วยให้ก็เพียงแต่ลดความมูมมามในการแสวงหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น โดยที่การแสวงหาผลประโยชน์จากการใช้อำนาจทางการเมืองอาจมีความสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

และบัดนี้ ประชาชนคงตระหนักมากขึ้นแล้วว่า ระบบประชาธิปไตยเป็นระบบการปกครองของระบบทุนนิยม

ตารางที่ 1

คุณสมบัติของรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจ

ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ

2475-2538

คุณสมบัติ	รัฐธรรมนูญ
1. ห้ามเป็นผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษาตัวแทน หรือ ลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วนบริษัทหรือองค์กรใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจ เพื่อค้ากำไร	1.1 รธน. 2492 มาตรา 143 1.2 รธน. 2517 มาตรา 180 1.3 รธน. 2521 มาตรา 149 1.4 รธน. 2534 มาตรา 163 1.5 รธน. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) 2538 มาตรา 167
2. ห้ามรับสัมปทานจากรัฐหรือหน่วยราชการ หรือ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นผู้สัญญา กับรัฐหรือหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐหรือ รัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม	2.1 รธน. 2492 มาตรา 80(3) 2.2 รธน. 2517 มาตรา 103(2) 2.3 รธน. 2521 มาตรา 97(2) 2.4 รธน. 2534 มาตรา 108(2)
3. ในกรณีที่ได้รับสัมปทานก่อนวันรับตำแหน่งรัฐมนตรี ห้ามคงถือไว้ซึ่งสัมปทานนั้น	3.1 รธน. 2517 มาตรา 103(2) 3.2 รธน. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) 2538 มาตรา 114(2)