

ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ



นายภคพล สวัสดิ์เวช

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Legal and Practical Problems Concerning the Civil Servant's
Freedom of Political Expression

Mr Pukkapon Sawatvate



ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้
เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ
ข้าราชการพลเรือนสามัญ

โดย

นายภคพล สวัสดิ์เวช

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

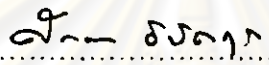
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

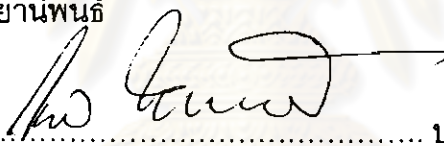
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม


อาจารย์ คณิน บุญสุวรรณ

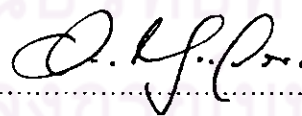
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น
ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทนิติศาสตร์

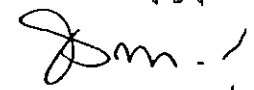

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(รองศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(อาจารย์ คณิน บุญสุวรรณ)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ)

ภคพล สวัสดิ์เวช : ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ. (Legal and Practical Problems Concerning the Civil Servant's Freedom of Political Expression) อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : รศ. ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์
อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม : อ. คณิน บุญสุวรรณ ,334 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้ศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายและปัญหาการปฏิบัติบางประการ ที่ก่อให้เกิดข้อจำกัดและอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงสมควรมีการศึกษาปัญหาอันนำมาซึ่งข้อจำกัดและอุปสรรคดังกล่าวนี้

จากการศึกษาพบว่า ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติและโครงสร้างของกฎหมาย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาการตีความกฎหมาย ส่วนปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ปัญหาอันเป็นปัจจัยภายใน และปัญหาอันเป็นปัจจัยภายนอก

ผู้เขียนจึงได้มีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว โดยเสนอให้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอย่างชัดเจน และส่งเสริมให้องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญมากยิ่งขึ้น รวมถึงสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญและหลักความเป็นกลางทางการเมืองอย่างถูกต้อง ส่วนปัญหาการปฏิบัติดังกล่าวนี้ ได้มีข้อเสนอให้มีการสร้างสรรค์ค่านิยมการมีจิตสำนึกประชาธิปไตยและการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชนอย่างแท้จริง และปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างของระบบราชการที่มีความซ้ำซ้อนกัน รวมถึงส่งเสริมให้มีหลักธรรมาภิบาลในระบบราชการด้วย

สาขาวิชา.....นิติศาสตร์.....
ปีการศึกษา.....2553.....

ลายมือชื่อนิสิต.....
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม.....

5086015034 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : THE CIVIL SERVANT'S FREEDOM OF POLITICAL EXPRESSION

PUKKAPON SAWATVATE : LEGAL AND PRACTICAL PROBLEMS CONCERNING THE CIVIL SERVANT'S FREEDOM OF POLITICAL EXPRESSION. ADVISOR : ASSOC. PROF. KRIENGGKRAI CHAROENTHANAVAT, Ph.D., CO-ADVISOR : KANIN BOONSUWAN, 334 pp.

This thesis studies on the legal problems and practices relating to the freedom to express political views of civil servants. To tackle the legal issues and practices giving rise to the restrictions and obstacles on freedom of expression of political views of civil servants, the studies on those matters should be carried out.

The studies found that legal issues related to the freedom to express political views of the civil servants include the provisions and legal structures, law enforcement and legal interpretation. The practical problems of the freedom to express political opinions of the civil servants are internal and external factors.

The author therefore makes the suggestion on the abovementioned matters that the freedom of political expression of the civil servants shall be explicitly guaranteed by the Constitution of the Kingdom of Thailand, the organizations concerned with the protection of such freedom shall be encouraged to take more action and the civil servants have understanding of the guarantee of such freedom and principle of political neutrality in a correct way. Besides, it is suggested that the democratic awareness and value of being genuinely civil servants of the people be raised, the complex structure of the bureaucracy be reorganized and the good governance be promoted

Field of Study : Laws

Academic Year : 2010

Student's Signature *P. Sawatvate*

Advisor's Signature *K. Charoenthanav*

Co-advisor's Signature *K. Boonsuwan*

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ” นี้ สำเร็จลงได้ ด้วยความอนุเคราะห์จากผู้มีพระคุณหลายท่าน ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ ปุชนียาจารย์ ที่ได้กรุณา รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันทรงคุณค่าทางวิชาการ ยังผลอันเป็นประโยชน์ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์ ที่กรุณาใช้เวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก และขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์คณิน บุญสุวรรณ ที่กรุณาใช้เวลาอันมีค่ายิ่งรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ตลอดจนได้ให้คำปรึกษา ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ยังผลอันเป็นประโยชน์ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ ที่ได้กรุณา รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันทรงคุณค่าทางวิชาการ ยังผลอันเป็นประโยชน์ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ทัศนีย์ ธรรมสิทธิ์ อดีตรองเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ปัจจุบันดำรงตำแหน่งกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันทรงคุณค่าทางวิชาการ ยังผลอันเป็นประโยชน์ ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบบูชาพระคุณ บิดา มารดา ผู้มีอุปการะคุณูปการอันใหญ่ยิ่ง ที่เป็นแรงบันดาลใจ และให้ชีวิต ให้โอกาสทางการศึกษาแก่ผู้เขียน

ขอขอบพระคุณ คุณนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการค้าระหว่างประเทศและทรัพย์สินทางปัญญา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ได้มีส่วนสนับสนุนให้ผู้เขียนศึกษากฎหมายมหาชน ขอขอบพระคุณ ท่านสรวิศ ลิ้มปรั้งซี่ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา และ ท่านวรวิทย์ กังศศิเทียม ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ที่ได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะอันทรงคุณค่าทางวิชาการ ยังผลต่อความสำเร็จของผู้เขียน และขอขอบคุณ พี่ ๆ เพื่อน ๆ ร่วมงานทั้งในอดีต ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานศาลยุติธรรม และในปัจจุบัน ที่สำนักงานศาลปกครอง รวมถึงผู้มีพระคุณท่านอื่น ๆ ที่มีโอกาสกล่าวนาม ณ ที่นี้ได้ครบถ้วน ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจ จนนำมาสู่ความสำเร็จของผู้เขียน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะยังประโยชน์ต่อผู้อื่นและวงการวิชาการ ผู้เขียนขอมอบคุณความดีให้กับทุกท่านที่กล่าวมาแล้ว แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย.....	5
บทที่ 2 รากฐานแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	7
2.1 ข้อมูลเบื้องต้นและสถานะทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	7
2.1.1 ความหมายของ “ข้าราชการพลเรือนสามัญ”.....	7
2.1.2 ประเภทของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.....	10
2.1.2.1 ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหาร.....	10
2.1.2.2 ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการ.....	11
2.1.2.3 ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทวิชาการ.....	11
2.1.2.4 ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภททั่วไป.....	11

2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	11
2.2.1 ความเป็นมา ความหมาย และสถานะทางกฎหมายของเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	11
2.2.1.1 ความเป็นมา ความหมาย และสถานะทางกฎหมายของเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน สามัญ.....	12
2.2.1.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตร สหประชาชาติ(Charter of the United Nations) ปฏิญญาสากล ด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration Human Rights of the United Nations) และกติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976.....	17
2.2.2 รูปแบบของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	23
2.2.2.1 เสรีภาพในการพูดและบรรยาย (Freedom of Speech).....	24
2.2.2.2 เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ (Freedom of Criticizing).....	25
2.2.2.3 เสรีภาพในการเขียน (Freedom of Writing).....	26
2.2.2.4 เสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Freedom of Assembly).....	27
2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	28
2.3.1 หลักความเสมอภาค (Equal of Opportunity) : การรับรองเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	28
2.3.1.1 ความหมายของ “หลักความเสมอภาค” (Equal of Opportunity)....	30
2.3.1.2 ประเภทของหลักความเสมอภาค.....	32
(1) หลักความเสมอภาคทั่วไป.....	32

(2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง.....	32
2.3.1.3 หลักความเสมอภาค ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับ ประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	34
2.3.2 แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	42
2.3.2.1 แนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ.....	42
2.3.2.2 แนวคิดสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง.....	43
2.3.3 แนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	44
2.3.3.1 แนวคิดในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ.....	44
2.3.3.2 แนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง.....	52
2.3.3.3 แนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	56
บทที่ 3 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในต่างประเทศ.....	64
3.1 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญใน ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	64
3.1.1. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	65
3.1.2 รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (Amendment 1) กับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน สามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	66
3.1.3 การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ พลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา บทแก้ไข เพิ่มเติมที่ 1 (Amendment 1).....	72

3.1.4	องค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	74
3.1.5	กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	82
3.1.6	คำวินิจฉัยศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาและกรณีศึกษาที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	85
3.2	เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน	88
3.2.1	ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการในประเทศเยอรมัน	88
3.2.2	รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) และรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 กับ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	90
3.2.3	การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) และ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949.....	97
3.2.4	องค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน	101
3.2.5	กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน.....	103
3.2.6	กรณีศึกษาที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน.....	105
3.3	เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น.....	106

3.3.1	ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการในประเทศญี่ปุ่น.....	106
3.3.2	รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1946 กับเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดง ความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	108
3.3.3	การจำกัดเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.1946.....	120
3.3.4	องค์กรที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในประเทศญี่ปุ่น.....	122
3.3.5	กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของ ข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น.....	126
3.3.6	กรณีศึกษาที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น.....	127
บทที่ 4 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในประเทศไทย.....		129
4.1	พัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อการใช้เสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	130
4.1.1	การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ พลเรือนสามัญ ก่อน มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ..	130
4.1.1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	131
4.1.1.2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	135
4.1.1.3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	139
4.1.1.3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	144

4.1.2 การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550....	154
4.2 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการพัฒนาทางการเมือง.....	162
4.2.1 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง.....	162
4.2.2 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง.....	164
4.2.3 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง.....	166
4.2.4 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง.....	167
4.3 หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	168
4.3.1 หลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย.....	169
4.3.2 หลักต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ.....	171
4.3.3 หลักการต้องเป็นไปโดยสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ.....	173
4.4 หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) กับการอบการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	175
4.4.1 ความหมายของ “หลักความเป็นกลางทางการเมือง”	175
4.4.2 รูปแบบของความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	178

4.4.2.1	ความเป็นกลางทางการเมืองแบบภาวะวิสัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	179
4.4.2.2	ความเป็นกลางทางการเมืองแบบอัตตะวิสัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	182
4.4.3	วิเคราะห์ถึงหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) กับกรอบการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	183
4.5	วิเคราะห์ : กฎหมาย ระเบียบ ประมวลจริยธรรมที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	186
4.5.1	กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง.....	186
4.5.2	กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ.....	193
4.5.3	กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย.....	200
4.5.4	กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรม.....	206
4.6.	กรณีศึกษา : การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	212
4.6.1	การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ : ศึกษากรณี นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง.....	213
4.6.2	การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ : ศึกษากรณี นายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรมและคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง.....	216

4.6.3 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ : ศึกษากรณี นายจาดุล อภิชาติบุตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยและนายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง.....	220
4.7 ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย.....	225
4.7.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	226
4.7.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	226
4.7.1.1.1 ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	227
(1) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติรับรองเฉพาะข้าราชการในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	227
(ก) สภาพปัญหา.....	227
(ข) ข้อพิจารณา.....	228
(ค) แนวทางการแก้ไขปัญหา.....	233

(2) ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครอง	
เสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง	234
(ก) สภาพปัญหา.....	234
(ข) ข้อพิจารณา.....	235
(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา.....	244
(3) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรอง	
การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อ	
การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการ	
เมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน.....	247
(ก) สภาพปัญหา.....	247
(ข) ข้อพิจารณา.....	248
(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา.....	252
4.7.1.1.2 ปัญหาการตีความและการใช้กฎหมาย.....	253
(1) ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างการใช้เสรีภาพใน	
การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะ	
ข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชน.....	253
(ก) สภาพปัญหา.....	253
(ข) ข้อพิจารณา.....	254
(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา.....	255
(2) ปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลาง	
การเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดง	
ความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน	
สามัญ.....	256
(ก) สภาพปัญหา.....	256
(ข) ข้อพิจารณา.....	257

(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา.....	261
4.7.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	261
4.7.1.2.1 ปัญหาทางกฎหมายที่สามารถแก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง	262
4.7.1.2.2 ปัญหาทางกฎหมายที่ได้พยายามแก้ไข แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง.....	268
4.7.1.2.3 ปัญหาทางกฎหมายที่ยังมีได้แก้ไข ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	273
(1) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติรับรองเฉพาะข้าราชการในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	273

(2) ปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน.....	275
(3) ปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	276
4.7.2 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย..	277
4.7.2.1 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	278
4.7.2.1.1 ปัญหาปัจจัยภายใน.....	279
(1) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	279
(ก) สภาพปัญหา.....	279
(ข) ข้อพิจารณา.....	280
(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา.....	282
(2) ปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบและการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน.....	283
(ก) สภาพปัญหา.....	283
(ข) ข้อพิจารณา.....	284
(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา.....	285

(3) ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึก ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต.....	286
(ก) สภาพปัญหา.....	286
(ข) ข้อพิจารณา.....	287
(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา.....	289
4.7.2.1.2 ปัญหา บัณฑิตภายนอก.....	290
(1) ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบ ราชการ.....	290
(ก) สภาพปัญหา.....	290
(ข) ข้อพิจารณา.....	290
(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา.....	292
(2) ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจ ระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	293
(ก) สภาพปัญหา.....	293
(ข) ข้อพิจารณา.....	293
(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา.....	297
(3) ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือน สามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ ทางการเมือง.....	298
(ก) สภาพปัญหา.....	298
(ข) ข้อพิจารณา.....	298
(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา.....	300

4.7.2.2 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	301
4.7.2.2.1 ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถแก้ไขปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้บรรลุผลสัมฤทธิ์.....	301
4.7.2.2.2 ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ : ปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลียงการคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ของประชาชน.....	302
4.7.2.2.3 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ยังมิได้แก้ไข ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	303
(1) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบใน วงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ.....	303
(2) ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึก ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต.....	304
(3) ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ.....	304

(4) ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจ ระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ พลเรือนสามัญ.....	305
(5) ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญ พรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง.....	306
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	307
รายการอ้างอิง.....	325
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	334

ศูนย์วิทยพัชการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แม้จะเป็นเสรีภาพที่มีมาก่อนแล้วในชาติตะวันตก แต่ก็ยังเป็นเสรีภาพที่ค่อนข้างเป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทย แต่ที่จริงแล้วการต่อสู้และสถาปนาเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ได้เกิดขึ้นในประเทศตะวันตก โดยมีการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง เพื่อคุ้มครองเสรีภาพของประชาชน ก่อให้เกิดการรับเอาแนวคิดปรัชญาการเมืองสำคัญ ๆ ทางตะวันตก อาทิ ลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งให้ความสำคัญกับอิสระเสรีภาพของบุคคลจนก่อตัวเป็นแนวความคิดเสรีนิยม (Liberalism) และอีกลัทธิหนึ่ง คือ ลัทธิชุมชนนิยม (Collectivism) เป็นการรวมกลุ่ม รวมตัวของมนุษย์เป็นสังคม มนุษย์จะมีคุณค่าก็เมื่อรวมตัวรวมกลุ่มกัน เพื่อความดำรงอยู่ของสังคมจนนำไปสู่ แนวคิดชาตินิยม (Nationalism) แนวคิดสังคมนิยม (Socialism) แนวคิดฟาสซิสต์ (Fascism) และแนวคิดคอมมิวนิสต์ (Communism) และในที่สุดนำมาซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก (Magna Carta) ที่ให้ความสำคัญต่อเสรีภาพ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทำให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นซึ่งเป็นสิ่งที่ดูเป็นนามธรรม ก่อให้เกิดเป็นรูปธรรมโดยถูกบัญญัติเขียนขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร

การเมือง เป็นเรื่อง que เมื่อพิจารณาแล้ว ค่อนข้างละเอียดอ่อน การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง จึงต้องเข้าใจความหมายของคำว่า “การเมือง” เราพิจารณาความหมายของคำว่า “การเมือง”¹ ได้ดังนี้ **ประการแรก ความหมายของการเมืองในแง่ของสถาบัน** หมายความว่า รัฐ หรือตัวสถาบันการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รัฐสภา เป็นต้น **ประการที่สอง ความหมายของการเมืองในแง่หน้าที่** หมายความว่า การเมืองในมุมการแข่งขันหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ใช้อำนาจ การบังคับ การให้มีการปฏิบัติตาม การกำหนด

¹ จุมพล หนิมพานิช, “ความหมาย ขอบข่าย และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐศาสตร์กับศาสตร์อื่น,” ใน เอกสารการสอนชุดวิชาหลักและวิธีการศึกษาทางรัฐศาสตร์, สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,

นโยบายสาธารณะ (Making of Public Policy) **ประการที่สาม ความหมายของการเมืองในแง่ของระบบ** หมายความว่า การปฏิสัมพันธ์หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องเป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม อาจเป็นทั้งคุณค่าในทางการเมือง คุณค่าในทางเศรษฐกิจ คุณค่าในทางสังคม

ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญและได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ส่วนข้าราชการ มีความหมายตามตัวอักษรในแง่กฎหมายทางภาษาศาสตร์ หมายความว่า คนของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งมีต้นแบบมาจากแนวความคิดทางการเมืองการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช แต่เมื่อระบบการเมืองการปกครองเปลี่ยนแปลงไปจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ผู้มีอำนาจโดยสิทธิขาด คือ ประชาชน ข้าราชการ จึงเป็นผู้ให้บริการแก่ประชาชนรับใช้ประชาชน

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงเป็นสภาพการณ์ของมนุษย์อันเป็นประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งต้องการแสดงออกในทางความคิดความเห็นเกี่ยวกับสถาบันการเมืองการปกครองไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ในการแข่งขันหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ใช้อำนาจ การบังคับ ให้มีการปฏิบัติตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า อาจเป็นทั้งคุณค่าในทางการเมือง คุณค่าในทางเศรษฐกิจ คุณค่าในทางสังคม โดยไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่นหรือปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางด้วยเหตุใด ๆ

ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความเป็นปัจเจกชนในความเป็นประชาชน โดยมีสองสถานะ สถานะหนึ่ง คือ สถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และอีกสถานะหนึ่ง คือ ความเป็นประชาชนทั่วไป ซึ่งประเด็นในการทำความเข้าใจการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เป็นการชี้เสรีภาพในสถานะของข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น มิได้นำการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในความเป็นประชาชนโดยตรงมาระคนจนปะปนกัน ซึ่งในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้ตัดหรือทำให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองให้หมดสิ้นไป ข้าราชการพลเรือนสามัญจึงย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกับความเป็นประชาชน แต่หากพิจารณาสภาพการณ์ในปัจจุบัน

แม้ข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ก็มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ โดยมีพักจำกัดแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างแบ่งฝักแบ่งฝ่าย แบ่งพรรคแบ่งพวก ที่หัวหน้าเกรงว่าจะขาดความเป็นกลางทางการเมือง หากแต่การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญตามบทบาท อำนาจและหน้าที่ในปัจจุบัน มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและต้องดำเนินการเชิงรุก เข้าถึง เข้าใจ และพัฒนา ทั้งร่วมแก้ไขปัญหา เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม แต่อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว โดยหลักแม้มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดอย่างไม่อาจปฏิเสธได้ ซึ่งหลักพื้นฐานสำคัญจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น จะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งจะต้องไม่กระทบต่อความมั่นคง ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลาย ๆ ฉบับได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยได้รับการรับรองและคุ้มครอง ให้สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น สามารถพูด อภิปราย หรือบรรยายเกี่ยวกับการเมือง สามารถเขียนบทความและงานทางวิชาการเกี่ยวกับการเมือง หรือสามารถรวมกลุ่ม หมู่ คณะ เพื่อแสดงออกในทางการเมืองโดยสงบ ตราบเท่าที่ไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งรัฐ กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น หรือกระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในความเป็นจริงการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญกลับถูกจำกัดและลดทอนอย่างเกินกรอบกระทบต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพดังกล่าวหรือเรียกว่า **“แกนแห่งสิทธิและเสรีภาพ”** ของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว จากปัญหาข้อกฎหมายบางประการ เช่น ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ปัญหาไม่มีองค์กรคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้และตีความกฎหมาย เป็นต้น และปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับพฤติกรรมของข้าราชการพลเรือน ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างของระบบราชการ ปัญหาเกี่ยวกับการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง เป็นต้น ได้ทำให้เกิดเป็นข้อจำกัด

และอุปสรรคในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจะได้ทำการศึกษาในลำดับต่อไป

จากที่กล่าวมา ดังนั้น จึงควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังกล่าวต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ
- 2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงการรับรองและคุ้มครอง รวมถึงการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งของประเทศ ไทยและต่างประเทศ
- 3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในบริบททางการเมืองไทยปัจจุบัน
- 4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

1.3 สมมุติฐานของวิทยานิพนธ์

ถึงแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ จะบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาทั่วไปก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรวมทั้งข้อกฎหมายบางประการได้ทำให้เกิดข้อจำกัดและอุปสรรคในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวอยู่มากพอสมควร จึงสมควรมีการศึกษาปัญหาอันนำมาซึ่งข้อจำกัดและอุปสรรคดังกล่าว เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์และเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาถึงการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ไม่ศึกษารวมไปถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนในพระองค์และข้าราชการประเภทอื่น ๆ โดยจะศึกษาสถานะทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนสามัญ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และการรับรองและคุ้มครอง รวมถึงการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อเป็นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในบริบททางการเมืองในปัจจุบัน

1.5 วิธีการดำเนินการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จะใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการวิจัยโดยเอกสาร (Documentary Research) และโดยวิธีการพรรณนาและวิเคราะห์ (Descriptive and Analytical Method) เป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัยเริ่มจากการศึกษาสถานะทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนสามัญ แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และการรับรองและคุ้มครอง รวมถึงการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อเป็นฐานในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในบริบททางการเมืองในปัจจุบัน ประกอบกับการค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ ตำรา บทความ วารสาร ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ทั้งทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1) เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

2) เพื่อให้ทราบถึงการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และการรับรองและคุ้มครอง รวมถึงการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งของประเทศไทย และต่างประเทศ

3) เพื่อให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในบริบททางการเมืองไทยปัจจุบัน

4) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

รากฐานแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในบทนี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับความหมายของข้าราชการพลเรือนสามัญ และข้อมูลสถานะทางกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ประเภทของข้าราชการพลเรือนสามัญ กระบวนการได้มาของข้าราชการพลเรือนสามัญ การดำรงอยู่ และการพ้นไปจากการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ในการศึกษา จะศึกษาเฉพาะกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ไม่รวมไปถึงข้าราชการพลเรือนในพระองค์ และข้าราชการประเภทอื่น ๆ รวมถึงศึกษาถึงหลักการพื้นฐาน แนวคิดและทฤษฎีที่รับรองหรือคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เช่น หลักความเสมอภาค แนวคิดทางกฎหมายและปรัชญาทางการเมือง และศึกษารวมไปถึงการจำกัดหรือควบคุมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ แนวคิดการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และแนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งในบทที่ 2 นี้ ผู้เขียนจะแบ่งหัวข้อการศึกษา โดย 2.1 ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นและสถานะทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนสามัญ 2.2 ศึกษาหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 2.3 ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

2.1 ข้อมูลเบื้องต้นและสถานะทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนสามัญ

2.1.1 ความหมายของ “ข้าราชการพลเรือนสามัญ”

คำว่า “ข้าราชการ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายความว่า น. (โบ) คนที่ทำราชการตามทำเนียบ; ผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการ; (กฎ) บุคคลซึ่งรับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณรายจ่ายหมวดเงินเดือน เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ.

คำว่า “ข้าราชการ” มีความหมายตามตัวอักษรว่า คนของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งมีต้นแบบมาจากแนวความคิดทางการเมืองการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ที่พระมหากษัตริย์เป็นสมมุติเทพ อำนาจเป็นของพระมหากษัตริย์ ในการบริหารราชการงานแผ่นดิน พระมหากษัตริย์มีสิทธิขาดในการบริหาร แต่ไม่อาจจะกระทำได้โดยพระองค์เองลำพัง จึงต้องมีคนทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ บุคคลที่ทำงานต่างพระเนตรพระกัณฑ์ ต้องเป็นคนที่พระมหากษัตริย์ไว้วางพระราชหฤทัย บุคคลที่เป็นคนของพระเจ้าแผ่นดิน และทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ เรียกว่า “ข้าราชการ” แต่เมื่อระบอบการเมืองการปกครองเปลี่ยนแปลงไปจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบที่ผู้มีอำนาจโดยสิทธิขาด คือ ประชาชน ผู้ใช้อำนาจโดยสิทธิขาดแทนประชาชน ย่อมต้องพึงเสียงประชาชน และเสียงอันแท้จริงของประชาชน คำว่าข้าราชการ ตามระบอบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตย ข้าราชการ คือ ข้าราชการซึ่งให้บริการแก่ประชาชน

คำว่า “ข้าราชการ” ในความหมายกว้างๆ น่าจะหมายถึง ผู้ที่ดำรงชีวิตอยู่ด้วยงบประมาณแผ่นดิน จึงหมายรวมถึง ข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน ตลอดจน ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตุลาการ รวมทั้งผู้อยู่ในฐานะลูกจ้าง คนงาน ทั้งถ้าจะให้กว้างกันจริง ๆ น่าจะรวมไปถึงผู้ที่อยู่ในองค์การรัฐวิสาหกิจด้วย

คำว่า “ข้าราชการ” ความหมายตามกฎหมาย คำว่า ข้าราชการ เป็นคำรวมๆ หมายถึง บุคคลที่ได้รับการบรรจุ แต่งตั้งจากราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดินให้ทำหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งกำหนดไว้โดยรัฐ

หากเราจะได้พิจารณาไปถึงที่มาของคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” จะพบว่า เป็นคำที่ไม่ได้เกิดขึ้นมานานนัก เพราะคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ได้ถูกนำมาใช้ เมื่อมีการประกาศพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 อย่างเป็นทางการ คือ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงมีพระราชประสงค์ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารข้าราชการและงานบุคคล เป็นระบบยึดหลักคุณธรรม

ส่วนในต่างประเทศคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” มีการกำหนดความหมายให้หมายความถึง

1. การบริหารทางรัฐกิจของรัฐบาลในทุกๆ สาขา เว้นแต่ในด้านการทหาร หรือ
2. โครงสร้างของข้าราชการซึ่งถูกจ้างโดยรัฐบาล ซึ่งมีใช้ในกรณีทหาร หรือ

3. ข้าราชการ ซึ่งการแต่งตั้งและฐานะถูกกำหนดด้วยระบบคุณความดีหรือการสอบแข่งขัน หรือการคัดเลือกมากกว่า โดยการอุดหนุนทางการเมือง¹

คำว่า “ข้าราชการฝ่ายพลเรือน” นั้น เดิมในสมัยโบราณ การแบ่งประเภทของข้าราชการ จะถูกแบ่งระหว่าง ข้าราชการฝ่ายพลเรือน กับ ข้าราชการฝ่ายทหาร ซึ่งใช้เรียกกันมาตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา ธนบุรี จนถึงช่วงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงมักเข้าใจและสับสนกันระหว่างข้าราชการฝ่ายพลเรือน และ ข้าราชการพลเรือน แต่ในปัจจุบันการนิยามและให้ความหมายมีลักษณะชัดเจนยิ่งขึ้น ดังนี้

ข้าราชการฝ่ายพลเรือน มีความหมายกว้างกว่าข้าราชการพลเรือน คือให้รวมถึง ข้าราชการครู ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการฝ่ายรัฐสภา แต่ทั้งนี้ ไม่รวมข้าราชการทหาร ข้าราชการกรุงเทพมหานคร และข้าราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

ส่วนข้าราชการพลเรือน นอกจากที่กล่าวข้างต้น หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน โดยให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ “ก.พ.” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล โดยข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มีอยู่ 2 ประเภท* คือ ประเภทที่ 1 ข้าราชการพลเรือนสามัญ และ ประเภทที่ 2 ข้าราชการพลเรือนในพระองค์

ประเภทที่ 1 ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการ โดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

¹Webster's Third New International Dictionary P , 413 ; G.&C Meriam Company , Springfield 2, Massachusetts, U.S.A

* พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 35 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือน มี 2 ประเภท คือ

(1) ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 4 ข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ข้าราชการพลเรือนประจำพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์พระมหากษัตริย์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

ประเภทที่ 2 ข้าราชการพลเรือนประจำพระองค์ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับราชการโดยได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในพระองค์ พระมหากษัตริย์ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

โดยสรุป ข้าราชการพลเรือนสามัญ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญและได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

2.1.2 ประเภทของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ในเรื่อง การกำหนดตำแหน่งของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งได้กำหนดตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญมี 4 ประเภท* จึงจะเสนอในรายละเอียดดังนี้

2.1.2.1 ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทบริหาร

ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร ซึ่งสามารถแบ่งระดับตำแหน่งประเภทบริหารเป็น (ก) ระดับต้น (ข) ระดับสูง

*พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 75 ได้บัญญัติว่า “มาตรา 45 ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญมี 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

(1) ตำแหน่งประเภทบริหาร ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการและรองหัวหน้าส่วนราชการระดับกระทรวง กรม และตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทบริหาร

(2) ตำแหน่งประเภทอำนวยการ ได้แก่ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรมและตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ

(3) ตำแหน่งประเภทวิชาการ ได้แก่ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญา ตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ของตำแหน่งนั้น

(4) ตำแหน่งประเภททั่วไป ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหารตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด”

2.1.2.2 ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทอำนวยการ

ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าระดับกรมและตำแหน่งอื่นที่ ก.พ. กำหนดเป็นตำแหน่งประเภทอำนวยการ ซึ่งสามารถแบ่งระดับตำแหน่งประเภทอำนวยการเป็น (ก) ระดับต้น (ข) ระดับสูง

2.1.2.3 ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทวิชาการ

ได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งที่จำเป็นต้องใช้ผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีตามที่ ก.พ. กำหนดเพื่อปฏิบัติงานในหน้าที่ตามตำแหน่งนั้นๆ ซึ่งสามารถแบ่งระดับตำแหน่งประเภทวิชาการเป็น (ก) ระดับปฏิบัติการ (ข) ระดับชำนาญการ (ค) ระดับชำนาญการพิเศษ (ง) ระดับเชี่ยวชาญ (จ) ระดับทรงคุณวุฒิ

2.1.2.4 ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภททั่วไป

ได้แก่ ตำแหน่งที่ไม่ใช่ตำแหน่งประเภทบริหาร ตำแหน่งประเภทอำนวยการ และตำแหน่งประเภทวิชาการ ทั้งนี้ ตามที่ ก.พ. กำหนด ซึ่งสามารถแบ่งระดับตำแหน่งประเภททั่วไป เป็น (ก) ระดับปฏิบัติงาน (ข) ระดับชำนาญการ (ค) ระดับชำนาญการพิเศษ (ง) ระดับเชี่ยวชาญ (จ) ระดับทรงคุณวุฒิ

2.2 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

2.2.1 ความเป็นมา ความหมาย และสถานะทางกฎหมายของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ปรากฏอยู่ใน กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights of the United Nations) และกติการะหว่าง

ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976 รวมถึงจะศึกษาถึงความหมายของ “การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง” (Political Expression)

2.2.1.1 ความเป็นมา ความหมาย และสถานะทางกฎหมายของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

เสรีภาพ (Liberty) คือ สภาวะการณ์ของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่น หรือปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่บุคคลนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งไม่ประสงค์จะกระทำ หรือไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่บุคคลนั้นประสงค์ที่จะกระทำ อีกทั้งการใช้เสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัด ไม่ให้การใช้เสรีภาพของตนเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น การใช้เสรีภาพจะใช้โดยอำเภอใจไม่ได้จะต้องมีขอบเขต กล่าวคือ จะต้องไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายบ้านเมือง ดังนั้น เสรีภาพก่อให้เกิดหน้าที่เชิงปฏิเสธแก่ผู้อื่นที่จะไม่ให้บุคคลใดมารบกวนการใช้อำนาจ และในขณะเดียวกันก็ก่อหน้าที่ให้เรา ที่จะไม่สามารถเข้าไปรบกวนการใช้เสรีภาพใด ๆ ของผู้อื่นด้วยเช่นกัน

อาจารย์หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” ว่าเป็นประโยชน์ ซึ่งบุคคลได้โดยปราศจากหน้าที่ในทางกฎหมายใด ๆ ต่อตนเอง กล่าวคือเป็นประโยชน์ที่บุคคลจะกระทำการใด ๆ ได้ตามใจชอบ²

อาจารย์บรรศักดิ์ อูวรรณโณ ได้ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” คือ อำนาจที่จะกระทำการอะไรก็ได้ โดยมีอำนาจที่จะเลือกประพฤติหรือไม่ประพฤติได้อย่างใดอย่างหนึ่ง³

อาจารย์วิษณุ เครืองาม ได้ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” คือ ความอิสระที่จะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามเสรีภาพ⁴

²หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2538), หน้า 223.

³บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538), หน้า 348.

อาจารย์วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” คือ สภาวะของมนุษย์ที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่น ภาวะที่ปราศจากการหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลใดบุคคลหนึ่งย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่เขาไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่เขาไม่ประสงค์และจะกระทำและไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่เขาประสงค์จะกระทำ กล่าวโดยสรุป เสรีภาพ คือ อำนาจของบุคคลในอันที่จะกำหนดตนเอง⁴

อาจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ ได้ให้ความหมายของ “เสรีภาพ” ว่า สภาวะการที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงหมายถึงอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคล⁵

ในทางภาษาศาสตร์ “เสรีภาพ” หมายความว่า เป็นเงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ขึ้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดและเป็นอำนาจหรือมีอำนาจที่จะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ จากความหมายทั้งสองประการดังกล่าว ที่มีความหมายใกล้เคียงกันมากจึงมีคนนำมากำหนดนิยามในทางภาษาศาสตร์ว่า “เสรีภาพเป็นอำนาจในการกำหนดตนเอง บุคคลสามารถเลือกได้ด้วยตนเองว่าจะกระทำหรือไม่กระทำก็ได้”

โดยสรุปเห็นว่า “เสรีภาพ” หมายความว่า อำนาจหรือสภาวะการณ์ที่กฎหมายรับรองให้บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดหนึ่งตามวัตถุประสงค์ของตนเอง กล่าวคือ เป็นอำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระ และก่อนหน้าที่ให้แก่ผู้อื่น และรัฐที่จะไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพได้

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) เป็นเสรีภาพขั้นมูลฐานที่มีความสำคัญที่สุด เพราะมนุษย์สามารถแสดงความคิดเห็นเป็นเสมือนหนึ่งการเปิดโอกาส ให้แสดงความเชื่อ ความรู้สึกนึกคิด รวมถึงความต้องการของมนุษย์และความต้องการของการอยู่ร่วมกันเป็นสังคม สมาคม มนุษย์ทุกคนไขว่คว้าและเรียกหาสิ่งที่เรียกว่า “เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” ซึ่งในประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยเฉพาะประเทศเสรีประชาธิปไตย จะให้ความสำคัญและรับรองคุ้มครองเสรีภาพในการ

⁴วิชณู เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร :แสงสุทธิการพิมพ์, 2523), หน้า 761.

⁵วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 22.

⁶บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 40.

แสดงความคิดเห็น อาจจะเป็นด้วยวิธีการพูด การเขียน การประชุม การประท้วง การวิพากษ์วิจารณ์ การจัดตั้งกลุ่มสมาคม เป็นต้น

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ถือว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานหนึ่งที่รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยบัญญัติรับรองไว้ให้กับประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ในอันที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งต้องเข้าใจก่อนถึงสิ่งที่เรียกว่า “การเมือง” การเมือง เป็นเรื่องที่ไม่พิจารณาแล้ว ค่อนข้างละเอียดอ่อน การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง จึงต้องเข้าใจความหมายของคำว่า “การเมือง”⁷ เราพิจารณาความหมายของคำว่าการเมืองได้ดังนี้

ประการแรก ความหมายของการเมืองในแง่ของสถาบัน หมายความว่าถึงรัฐ หรือตัวสถาบันการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รัฐสภา เป็นต้น

ประการที่สอง ความหมายของการเมืองในแง่หน้าที่ หมายความว่าถึงการเมืองในมุมการแข่งขันหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ใช้อำนาจ การบังคับ การให้มีการปฏิบัติตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะ (Making of Public Policy)

ประการที่สาม ความหมายของการเมืองในแง่ของระบบ หมายความว่าถึงการปฏิสัมพันธ์หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องเป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม อาจเป็นทั้งคุณค่าในทางการเมือง คุณค่าในทางเศรษฐกิจ คุณค่าในทางสังคม

ดังนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง จึงเป็นเสรีภาพที่ประชาชนทุกคนจำเป็นต้องมีและใช้เพื่อพัฒนาตน เป็นประโยชน์อันเกี่ยวข้องกับตนในฐานะประชาชน เป็นคุณค่าสูงสุดที่องค์กรต่าง ๆ จะต้องเคารพและให้ความคุ้มครองในฐานะที่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลบังคับต่อองค์กรเหล่านั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ถูกรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในหลาย ๆ ฉบับด้วย ทั้งที่เป็นการรับรองโดยบทบัญญัติที่ชัดเจนและการรับรองโดยบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจน และการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวย่อมแตกต่างกันไปตามแต่ละสังคม ขนบธรรมเนียมประเพณี หรือสถานการณ์ของแต่ละประเทศ อีกทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เป็นเสรีภาพที่ถูกกำหนดให้

⁷ จุมพล หนิมพานิช, หมายความว่า ขอบข่าย และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐศาสตร์กับศาสตร์อื่น, หน้า 7-16

เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริม สนับสนุน ตลอดจนการคุ้มครอง และพิทักษ์รักษาเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวนั้นด้วย โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สถานะ หรือ สังกัดใด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ซึ่งหมายความความว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ทุกประการ รวมถึงมีเสรีภาพดังกล่าว อันเกี่ยวกับการเมือง จึงมีข้อสงสัยว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

เห็นว่า ในส่วนของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ผู้ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นบุคคลที่มีสอง สถานะอยู่ในคนคนเดียว หรืออาจเรียกว่า คนเดียวสวมหมวกสองใบ คือ สถานะหนึ่ง มี สถานะเป็นประชาชน และอีกสถานะหนึ่งมีสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในฐานะที่เป็นประชาชนนั้นย่อมมีได้ ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานดังที่กล่าวมา และในฐานะที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก็ย่อมมี และใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวได้เช่นเดียวกันกับบุคคลทั่วไป ที่พึงมี แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น การใช้เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ย่อมแตกต่างจากบุคคลทั่วไป เนื่องจากการใช้ เสรีภาพอาจถูกจำกัดลดทอนลงบางประการตามที่กฎหมายกำหนด เพราะเกี่ยวข้องกับ อำนาจและหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญและย่อมผูกพัน ในทางวินัยที่จะต้องปฏิบัติตามด้วย ดังนั้น การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงต้องใช้อย่างระมัดระวังและเป็น พิเศษไปกว่าประชาชนทั่วไป

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน สามัญนั้น จะต้องพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในสอง มาตราประกอบกันดังนี้ มาตรา 45 ประกอบกับมาตรา 31 ซึ่งในมาตรา 31 บัญญัติว่า บุคคล ผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ใน กฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม บทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า บุคคล

ซึ่งเป็นประชาชน แม้มีสถานะเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ประกอบกับมาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น จึงเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกับบุคคลซึ่งเป็นประชาชนทุกประการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้ทำให้สูญเสียหรือเสียสิ้นไปซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรมบัญญัติจำกัดไว้ เช่น ข้าราชการมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลจัดการเลือกตั้ง ก็มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง กฎหมายที่กำหนดจำกัดไว้ให้ข้าราชการวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ดังนั้น สิ่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ต้องเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้วต้องปฏิบัติตาม หากในทางกลับกันกฎหมายกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง ก็ย่อมที่จะมีเสรีภาพตามที่ตนคิดเห็นได้ เพราะถึงอย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์อันสำคัญภายใต้มาตรา 45 และมาตรา 64 ประกอบมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ ต้องการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกันกับประชาชนโดยไม่แตกต่างกันนั่นเอง และหากได้พิจารณามาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ ย่อมแสดงให้เห็นว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ สนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ อันเกี่ยวกับการใช้อำนาจและหน้าที่ และปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการ ตามที่กฎหมายให้อำนาจกระทำการ ย่อมกระทำได้

โดยสรุป เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญหมายความว่าอย่างไร นั้น เห็นว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

เมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นสภาวการณ์ที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องการแสดงออกในทางความคิดความเห็นเกี่ยวกับสถาบันการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ในการแข่งขันหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ใช้อำนาจ การบังคับ ให้มีการปฏิบัติตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า อาจเป็นทั้งคุณค่าในทางการเมือง คุณค่าในทางเศรษฐกิจ คุณค่าในทางสังคม โดยไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่นหรือปราศจากการถูกหน่วยงานเหนือขัดขวาง และข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ ตราบเท่าที่ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นไม่ถูกบังคับให้ต้องกระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์จะกระทำหรือไม่ถูกหน่วยงานเหนือขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่บุคคลนั้นประสงค์ที่จะกระทำ การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้ทำให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหมดสิ้นไป

2.2.1.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights of the United Nations) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ปรากฏอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights of the United Nations) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976 นั้นรับรองถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือไม่

เห็นว่า เมื่อฐานแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐาน นั้นย่อมหมายความว่า การรับรองยอมรับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไว้ใน กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights of the United Nations) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976 ซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชนโดยรวม หมายความว่ารวมถึงการแสดง

ความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ในแง่ของที่มาของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Charter of the United Nations) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights of the United Nations) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976 ด้วย

กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)

ในอารัมภบทของกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) บัญญัติว่า

“เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนง...ที่จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษย์บุคคลในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษสตรี และของประชาชาติใหญ่น้อย...”

และในมาตรา 1 ข้อ 3 บัญญัติว่า

“เพื่อทำการร่วมมือระหว่างประเทศ ในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศในเศรษฐกิจ การสังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม และส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลฐานสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา”⁸

จะเห็นได้ว่า จากอารัมภบทและในมาตรา 1 ข้อ 3 ของกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) มวลหมู่สมาชิกภายใต้องค์การร่วมกันที่ชื่อว่า “สหประชาชาติ” ให้ความสำคัญและตระหนักอย่างยิ่งในเรื่องของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เนื่องจากเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นถือเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน และเป็นอิสรภาพอันเป็นมูลฐานของประชาชนทุกคนไม่จำกัดเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา

⁸อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, สิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 64

วัฒนธรรม หรือแม้แต่ระบอบการเมืองการปกครอง ดังนั้น ประชาชนในรัฐสมาชิกของสหประชาชาติที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการย่อมต้องได้รับการรับรองโดยเท่าเทียมกัน เฉกเช่นเดียวกันกับที่รับรองไว้ให้กับประชาชน ภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) แต่อย่างไรก็ตาม กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ก็ไม่สามารถควบคุมให้รัฐสมาชิกเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้อย่างจริงจัง เพราะเป็นเพียงการแสดงเจตจำนงร่วมกันมากกว่าจะเป็นการบังคับให้รัฐสมาชิกต้องถูกบังคับอย่างมีประสิทธิภาพ บังคับโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ดังเช่นกฎหมาย ประกอบกับกฎบัตรสหประชาชาติไม่มีการระบุรายละเอียดอย่างชัดเจนของเสรีภาพในเรื่องและแง่มุมต่าง ๆ ให้ครบถ้วน ย่อมเป็นปัญหาต่อการปฏิบัติต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎบัตรสหประชาชาติ จึงนำไปสู่การร่วมกันจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights of the United Nations) ซึ่งจะกล่าวต่อไปนี้

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948)

ในบทปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948) บัญญัติว่า

“ด้วยเหตุที่การยอมรับศักดิ์ศรีประจำตัว และสิทธิที่เสมอกันไม่อาจโอนแก่กันได้ของสมาชิกทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษย เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพ

ด้วยเหตุที่การเฉยเมยและดูหมิ่นเหยียดหยามสิทธิมนุษยย์ด้วยตนเอง ได้ก่อให้เกิดการกระทำอันโหดร้ายป่าเถื่อนทารุณ กระทบกระเทือนมโนธรรมของมนุษยชาติอย่างรุนแรง โดยเหตุที่ได้มีการประกาศปณิธานสูงสุดของสามัญชนว่า ถึงวาระแห่งโลกแล้ว ที่มนุษยย์จะมีเสรีภาพในการพูด ในความเชื่อถือ และทั้งมีเสรีภาพจากความกลัวและความต้องการ

ด้วยเหตุที่เป็นสิ่งจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับการคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าไม่ต้องการให้มนุษยย์ถูกบีบบังคับ ให้หาทางออกโดยการกบฏต่อทรรราชย์ และการกดขี่อันเป็นที่พึงสุดทำย...

ด้วยเหตุที่บรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของตัวบุคคล และความเสมอภาคแห่งสิทธิทั้งชายหญิง และได้ตัดสินใจที่จะส่งเสริมความก้าวหน้า ทางสังคม ตลอดจนมาตรฐานแห่งชีวิตให้ดีขึ้น มีเสรีภาพมากขึ้น

ด้วยเหตุที่รัฐสมาชิกได้ปฏิญาณที่จะให้ได้มา โดยการร่วมมือกับสหประชาชาติ ซึ่งการส่งเสริม การเคารพ และการถือปฏิบัติโดยสากลต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ด้วยเหตุที่ความเข้าใจตรงกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ มีความสำคัญยิ่ง เพื่อให้คำปฏิญาณนี้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มเปี่ยม ดังนั้น ณ บัดนี้ สมัชชา จึงขอประกาศให้....

ปฏิญญาสากลว่าด้วยเรื่องสิทธิมนุษยชนนี้ เป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จ สำหรับประชาชนทั้งหลายและประชาชาติทั้งปวง ด้วยจุดประสงค์ที่จะให้ปัจเจกบุคคล ทุกผู้ทุกนามและองค์กรของสังคมทุกหน่วย โดยการรำลึกเสมอถึงปฏิญญานี้ พยายามสั่งสอนและให้การศึกษาเพื่อส่งเสริม การเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ ด้วยมาตรการที่เจริญก้าวหน้า ทั้งในและระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านั้น อย่างเป็นสากลและได้ผล ทั้งในหมู่ประชาชนของรัฐสมาชิกเอง และในหมู่ของประชาชนแห่งดินแดน ที่อยู่ภายใต้ดูแลอาณาของรัฐสมาชิกดังกล่าว."

และ ข้อ 7 บัญญัติว่า

"ทุก ๆ คน ต่างเสมอภาคในกฎหมายและชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทุกคนชอบที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอหน้าจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้ และต่อการยุยงส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติเช่นนั้น"

และ ข้อ 19 บัญญัติว่า

“บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพในการยึดมั่นในความเห็น โดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหา รับ ตลอดจนจนการรับข้อข่าว รวมทั้งความคิดเห็น โดยผ่านสื่อใด ๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงเขตแดน”

และ ข้อ 26 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีพึงมีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และให้หลักประกันคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาค และมีผลจริงจัง เพื่อให้ปลอดจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ความคิดเห็นทางการเมือง เผ่าพันธุ์ชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นใด”

เมื่อพิจารณาถึงปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948) ในบทปรารภจะสามารถรับรู้ได้ถึงความต้องการอย่างแรงกล้าที่ต้องการปลดปล่อยความทุกข์ทรมานต่อการที่ถูกดขี่ข่มเหงอย่างร้ายแรงของมนุษยชาติ ด้วยกันเอง เพราะเหตุที่มีสถานะที่แตกต่างกัน อาจจะเป็นด้วยสถานะของความเป็นผู้ปกครองกับผู้ใต้ปกครอง หรือความแตกต่างของผู้หญิงกับผู้ชาย หรือลักษณะในทำนองเดียวกันนี้ จนนำไปสู่ความกระทบกระทั่งต่อเนื่องต่อเนื้อตัวร่างกาย จิตใจ อย่างรุนแรง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมนุษยชาติยอมรับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และยอมรับถึงความมีอยู่ของสิทธิและเสรีภาพที่เสมอกันและไม่อาจโอนแก่กันได้ของเหล่าสมาชิกทั้งปวง มนุษย์จึงมีเสรีภาพในการพูด ในความเชื่อถือ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยที่ปราศจากการก่อกบฏหรือทำร้ายล้างกัน เพื่อให้ได้มาซึ่งเสรีภาพดังกล่าวจากผู้กดขี่ข่มเหง และก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

เห็นได้ว่า แม้ว่าปฏิญญาดังกล่าวจะไม่ได้กล่าวถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้โดยเฉพาะ แต่ในคำปรารภของปฏิญญาดังกล่าวนั้นไม่เพียงแต่สะท้อนถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนเท่านั้น แต่ยังสะท้อนถึงการรับรองเสรีภาพดังกล่าวของประชาชนที่มี

สถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยโดยอนุโลม โดยไม่ได้แยกสถานะและเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้ถือเป็นหลักการที่ถือว่าสำคัญอย่างยิ่ง

ในส่วนข้อ 7 ข้อ 19 และข้อ 26 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948) ได้ให้ความสำคัญและกล่าวถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกโดยปราศจากการแทรกสอด คุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนในสถานะของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยโดยอนุโลม อันเป็นการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยเท่าเทียมกันอันปราศจากการเลือกปฏิบัติ และยอมรับหลักความเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติเพราะความมีสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงเห็นได้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างเท่าเทียมและทัดเทียมกันกับประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (วันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948) ไม่มีผลบังคับในทางกฎหมายอีกเช่นเดียวกับกับกฎบัตรสหประชาชาติ จึงต้องพัฒนาการไปสู่ความเป็นกติกาสัญญาระหว่างประเทศ (International Convention) ที่มีผลบังคับได้มากยิ่งขึ้น

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อ 19 กำหนดว่า

“1 บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีความคิดเห็นโดยปราศจากการแทรกสอด

2 บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสดงหา รับและเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและความคิดทุกประเภท โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ ไม่ว่าด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ในรูปแบบของศิลปะ หรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ตนเลือก

3 การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในวรรคสอง ของข้อนี้ ต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย การใช้สิทธิดังกล่าวอาจมีข้อจำกัดในบางเรื่อง แต่ทั้งนี้ ข้อจำกัดนั้นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นต่อ

(ก) การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น
 (ข) การรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการ
 สาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน”⁹

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้กำหนดรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกโดยปราศจากการแทรกสอด เป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีส่วนรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน ซึ่งรวมถึงการรับรองเสรีภาพดังกล่าวของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยโดยอนุโลม แต่กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองก็ได้จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ด้วยโดยอนุโลม เนื่องจากกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษควบคู่ไปด้วย ซึ่งนั่นหมายความว่าข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยปราศจากการแทรกสอด แต่ในทางกลับกันเมื่อเกิดเป็นหน้าที่ที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพดังกล่าว คือ ต้องรับผิดชอบต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ภายใต้ข้อจำกัดต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็น ทั้งโดยพื้นฐานของการจำกัดเสรีภาพก็จะต้องเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น และรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชนด้วย

2.2.2 รูปแบบของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในส่วนนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับรูปแบบของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ 1.เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) 2.เสรีภาพในการพูดและบรรยาย (Freedom of Speech) 3.เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ (Freedom of Criticizing) 4.เสรีภาพในการเขียน (Freedom of Writing) 5.เสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Freedom of Assembly)

⁹คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (กรุงเทพมหานคร : กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2549), หน้า 42.

2.2.2.1 เสรีภาพในการพูดและบรรยาย (Freedom of Speech)

เสรีภาพในการพูดและบรรยาย เป็นองค์ประกอบหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ การทำงานต้องหลีกเลี่ยงไม่พัวพัน ที่จะต้องพูดและบรรยาย ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การพูด ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 หมายความว่า ก. เปล่งเสียงออกเป็นถ้อยคำ, พูดจา ก็ว่า. ส่วนการบรรยาย [บรรยาย, บรรยาย] ก. ชี้แจงหรืออธิบายเรื่องให้ฟังเป็นต้น, เล่าเรื่อง เช่น ภาพยนตร์มีอักษรไทยบรรยายกำกับไว้. (ส.).

เสรีภาพในการพูดและบรรยายได้รับการรับรองคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในอดีตที่ผ่านมาและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวนี้ โดยไม่ถูกแทรกแซงหรือขัดขวางภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และเป็นไปโดยสุจริต ที่กล่าวว่า ภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ได้หมายความว่า หากเกินกรอบอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว จะไม่สามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ เพียงแต่ไม่ใช่เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่เป็นการแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองของประชาชนตามปกติธรรมดา และอาจเปรียบเสรีภาพในการพูดและบรรยายในทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นเสมือนเส้นเลือดที่หล่อเลี้ยงระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะประชาธิปไตยในสังคมระบบราชการ สู่ประชาธิปไตยในสังคมระดับชาติ ความงดงามในระบอบประชาธิปไตย คือ การทำให้ระบอบประชาธิปไตยเต็มไปด้วยความหลากหลายในทางความคิดและความเห็น ซึ่งความคิดและความเห็นจะถูกถ่ายทอดออกมาด้วยการพูดและบรรยาย และสะท้อนสู่สังคม ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญก็ควรเป็นเช่นนั้น

2.2.2.2 เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ (Freedom of Criticizing)

“วิพากษ์วิจารณ์” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 หมายความว่า ก. วิจารณ์, ตีชม,

ในตำราสรรพศาสตร์ในพระไตรปิฎก กล่าวถึงคำว่า “วิพากษ์วิจารณ์” ว่าเป็นห้าชั้น ในการสร้างความคิด หมายถึงการให้คนอื่นช่วยวิพากษ์วิจารณ์ความคิดใหม่ ที่คิดได้ แล้วพยายามจัดความคิดนั้นให้เป็นรูปร่าง เพื่อที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้¹⁰ เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ เป็นการคิดเชิงวิเคราะห์ของมนุษย์ เพื่อนำไปสู่การวินิจฉัยตัดสิน (วิพากษ์ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 หมายความว่า ก. พิจารณาตัดสิน. (ส. วิภวษา; เทียบ วิวก ว่า ผู้พิพากษา).) ในข้อเท็จจริงหรือเรื่องนั้น ๆ ซึ่งการวิพากษ์วิจารณ์เกิดภายหลังการวิเคราะห์วิจารณ์ ซึ่งการวิเคราะห์วิจารณ์จะดำเนินไป ด้วยการใช้เหตุผลเชิงอุปมาน การใช้เหตุผลเชิงอนุมาน การสังเกต การตีความ การตั้งสมมุติฐาน การพิจารณาความน่าเชื่อถือ และกลวิธีการแก้ปัญหา¹¹

เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ มีประเด็นปัญหาที่น่าวิเคราะห์และมีความเห็นที่หลากหลายว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่เหมาะที่จะวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองหรือไม่ เพราะคำว่า วิพากษ์วิจารณ์ ภาพเบื้องหลังออกจะดูไปในทิศทางแง่ลบ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญ ก่อนที่จะมีการวิพากษ์วิจารณ์โดยเฉพาะทางการเมืองต้องมีการวิเคราะห์วิจารณ์ อย่างมีวิจารณญาณ (Critical Thinking) คือ การคิดที่ใช้เหตุผลในการคิดแบบไตร่ตรอง เพื่อตัดสินใจเชื่อหรือกระทำในด้านต่าง ๆ เรื่องต่าง ๆ เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์มิได้มีความหมายในแง่ลบอย่างที่เข้าใจกัน และเป็นอีกรูปแบบหนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่า ต่างกับเสรีภาพในการพูด อันเป็นส่วนหนึ่งของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในกรณีเสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ย่อมเป็นพื้นฐาน

¹⁰ กองวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมกาย, สรรพศาสตร์ในพระไตรปิฎก (แคลิฟอร์เนีย, 2551), หน้า 285

¹¹ เอื้อญาติ ชูชื่น, “ผลของการฝึกคิดอย่างมีวิจารณญาณตามแนวทฤษฎีของโรเบิร์ต เอช. เอนนิส ที่มีต่อความสามารถทางการคิดอย่างมีวิจารณญาณของนักศึกษาพยาบาลตำรวจ,” (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชาจิตวิทยาการปรึกษา คณะครุศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 23.

ในการวิเคราะห์วิจารณ์ในขั้นสูงต่อไป อันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ในฐานะที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถรวมถึงประสบการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกของข้อมูลข่าวสารและการเมืองการปกครองเช่นในปัจจุบัน ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องเป็นผู้ที่สามารถวิพากษ์วิจารณ์โดยสุจริตตามหลักวิชาการ ทั้งนี้ จะช่วยให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรู้จักและสามารถใช้ความรู้ความสามารถวิเคราะห์ ตรวจสอบ ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ได้อย่างมีเหตุมีผล เพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคนและประเทศชาติ โดยรวม

2.2.2.3 เสรีภาพในการเขียน (Freedom of Writing)

คำว่า “เขียน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 หมายความว่า ชีดให้เป็นตัวหนังสือหรือเลข, ชีดให้เป็นเส้นหรือรูปต่าง ๆ, วาด, แต่งหนังสือ.

เสรีภาพในการเขียนซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งในงานเขียนที่เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ย่อมเป็นการถ่ายทอดจากการคิดและวิเคราะห์ทางการเมืองอย่างไตร่ตรอง ด้วยเหตุด้วยผล ซึ่งต้องอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงเป็นเสรีภาพในการเขียนที่เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เสรีภาพในการเขียนนั้น หมายรวมถึง เสรีภาพในการพิมพ์ด้วย เพราะการพิมพ์ก็มีฐานมาจากการคิดวิเคราะห์และการถ่ายทอดออกสู่ภายนอกในลักษณะเช่นเดียวกัน แต่โดยวิธีพิมพ์มักจะเข้าใจกันว่า ถ้ากล่าวกันถึงเสรีภาพในการเขียน จะต้องหมายถึง นักเขียนหนังสือ บรรณาธิการ แต่แท้จริงแล้ว สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือแม้วิชาชีพหรืออาชีพอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ นักเขียนหรือบรรณาธิการ การเขียนก็มีความสำคัญเป็นการถ่ายทอดทุกสิ่งได้อย่างละเอียดครบถ้วน เสรีภาพในการเขียนที่เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่สามารถเขียนเกี่ยวกับการเมืองนั้นจะต้องเป็นไปโดยสุจริต ภายใต้หลักวิชาการ และต้องเขียนถ่ายทอดจากการคิดวิเคราะห์ด้วยความรับผิดชอบในฐานะที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

2.2.2.4 เสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Freedom of Assembly)

เสรีภาพในการรวมกลุ่ม เพื่อสะท้อนเสรีภาพของกลุ่มคน เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นเสรีภาพที่ค่อนข้างใหม่สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นความใหม่ในแง่ของการให้ความสำคัญโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 64* แต่แท้จริงเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อแสดงออกในทางความคิดเห็นนั้น มีมานานแล้วในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชนและการรวมกลุ่มได้ภายใต้กฎหมายแพ่ง ในรูปของสมาคม องค์กร สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ เช่น สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย เป็นต้น เหตุผลของการให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม มาจากความจำเป็นเพราะการแทรกแซงทางการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถูกดำเนินคดีจากการปฏิบัติตามหน้าที่และตามนโยบายของฝ่ายการเมือง อีกทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลและถูกเอารัดเอาเปรียบในหลาย ๆ ประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง เงินเดือน ค่าตอบแทน ความผิดชอบ เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นเสรีภาพที่จะสะท้อนถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในรูปหมู่คณะ จึงถือได้ว่า เป็นรูปแบบการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในอีกรูปแบบหนึ่ง

* มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

2.3.1 หลักความเสมอภาค (Equal of Opportunity) : การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในส่วนนี้จะได้อธิบายถึงความหมาย ประเภทของหลักความเสมอภาค และวิเคราะห์ถึงหลักความเสมอภาคที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พิจารณากรณีการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยจะพรรณนาให้เห็นภาพเชื่อมโยงว่าภายใต้หลักความเสมอภาค ข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกันกับประชาชนทั่วไป แทนหรือสละแห่งเสรีภาพในเรื่องนี้ระหว่างประชาชนกับข้าราชการพลเรือนสามัญเหมือนกัน เพียงแต่รูปแบบในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองเสรีภาพดังกล่าวไว้ ย่อมแตกต่างกันไป เพราะ สถานะ บทบาท อำนาจและหน้าที่ของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้น

หลักความเสมอภาค ถือเป็นหลักพื้นฐานรวมถึงเป็นหลักประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งหมายความว่า มนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยมีต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด โดยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นมูลฐานหนึ่งของหลักสิทธิมนุษยชนมีนัยสำคัญสองประการ ประการแรก คือ นัยที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นธรรมชาติของมนุษย์ และอีกประการคือ นัยที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นศีลธรรม¹² อันเป็นคุณค่าของมนุษย์ในแต่ละคน รัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลในฐานะเป็นมนุษย์คนหนึ่ง จะปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนหนึ่งว่าบุคคลนั้นไม่เป็นมนุษย์ไม่ได้ และบุคคลแต่ละคนมีหน้าที่ที่จะต้องไม่ปฏิบัติให้ตนเองลดคุณค่าของความเป็นมนุษย์เช่นกัน และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่า หลักความเสมอภาคนี้เป็นหลัก

¹²ชลภูมิ เย็นทรวง, “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” วารสารตุลาการรัฐธรรมนูญ 9,25 (2) (ม.ค.-เม.ย. 2550): 145-164.

ที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของรัฐแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง คณะใด คณะหนึ่ง รัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดรัฐจึงกระทำการ อันก่อให้เกิดผลกระทบ หรือให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ และหากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ¹³ ดังนั้น หลักความเสมอภาค จึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่สามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่ปฏิบัติต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้แตกต่าง จนทำลายหลักความเสมอภาคระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญและประชาชนหรือไม่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้

เมื่อพิจารณา มาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน” มาตรา 30 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติหลักเรื่องความเสมอภาคไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันดังกล่าว ได้บัญญัติหลักเรื่องความเสมอภาคของข้าราชการไว้ว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม” และมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น” วรรคสองบัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...” ซึ่งความเสมอภาค หมายความว่า บุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายเหมือนกันย่อมมีสิทธิและเสรีภาพ

¹³เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักความเสมอภาค,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), หน้า 369.

และได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือไม่แตกต่างกัน ไม่ว่าจะบุคคลจะมีลักษณะทางร่างกายต่างกันอย่างไรก็ตาม การปฏิบัติแตกต่างกันต่อบุคคลที่มีสถานะทางกฎหมายที่เหมือนกันย่อมถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ¹⁴ ดังนั้น หากพิจารณาหลักความเสมอภาคกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องพิจารณาความหมายของหลักความเสมอภาค ประเภทของหลักความเสมอภาค และวิเคราะห์ทำความเข้าใจหลักความเสมอภาค ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งจะได้นำเสนอต่อไป

2.3.1.1 ความหมายของ “หลักความเสมอภาค” (Equal of Opportunity)

หลักความเสมอภาค เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในห้าประการของระบอบประชาธิปไตย* หลักการที่ว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน (และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ จึงจะทำให้เกิดความยุติธรรมภายใต้หลักความเสมอภาคได้)¹⁵ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยเชื่อมั่นว่าหากมนุษย์มีโอกาสที่เสมอภาคเท่าเทียมกันถึงแม้ว่า

¹⁴ ฤทัย หงส์ศิริ, “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 2,6 (กันยายน - ธันวาคม 2543): 21.

* หลักการสำคัญ 5 ประการของระบอบประชาธิปไตย

- 1) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Popular Sovereign)
- 2) หลักเสรีภาพ (Liberty)
- 3) หลักเสมอภาพ (Equality)
- 4) หลักการปกครองโดยกฎหมาย (Rule of Law)
- 5) หลักเสียงข้างมาก (Majority Rule)

ชลภูมิ เย็นทรวง, การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า 145-164.

¹⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “หลักความเสมอภาค,” ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 3 (กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2546), หน้า 316

จะมีความสามารถที่แตกต่างกันก็ตาม มนุษย์สามารถดำรงชีวิตที่ดีร่วมกันได้¹⁶ การเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกันสภาวะเดียวกันย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค¹⁷ หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ เป็นหลักความเสมอภาคตามกฎหมายหรือหลักความเสมอภาคเบื้องต้นตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการกำหนดให้บุคคลมีสิทธิหน้าที่ และสถานภาพตามกฎหมายเท่าเทียมกัน¹⁸ ดังนั้น ความเสมอภาค หมายถึง สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน¹⁹ อันเป็นความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่หมายความว่าต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของ และความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นทั้งในทางสิทธิและในหน้าที่หรือภาระ²⁰ แต่อย่างไรก็ตาม มีผู้กล่าวไว้ว่า แม้ความเสมอภาคจะเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตย แต่ก็ไม่สามารถมีความเสมอภาคที่สมบูรณ์อย่างสุดขีด (l' égalité absolue) ที่เป็นความเสมอภาคแบบคณิตศาสตร์ (l' égalité mathématique) ได้ทั้งหมด แต่ควรเป็นความเสมอภาค แบบสัดส่วน (l' égalité proportionnelle) ที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคล เพราะโดยธรรมชาติแล้วมนุษย์แต่ละคนจะมีความแตกต่างกันไปอยู่ในตัว²¹ ดังที่นำเสนอนี้เป็นความหมายของหลักความเสมอภาค ซึ่งความเสมอภาคแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (1) ความเสมอภาคทั่วไป และ (2) ความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

¹⁶สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ,” บทความประชาสัมพันธ์ศาลรัฐธรรมนูญในโอกาสการสถาปนาศาลรัฐธรรมนูญ ครบรอบ 6 ปี (11 เมษายน 2547), รวมบทความวิชาการ ชุดที่ 3, หน้า 3-5.

¹⁷สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค,” วารสารนิติศาสตร์ 30,2 (มิถุนายน 2543): 164 - 165

¹⁸ประยูร กาญจนดุล, “นิติธรรมไทย,” วารสารราชบัณฑิตยสถาน 24,1 (ตุลาคม 2541 - มกราคม 2542) : 82.

¹⁹วรวจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 94-95

²⁰หลวงประดิษฐมนูธรรม, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, ในประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 154 อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, หน้า 166

²¹Claude - Albert COLLIARD, op. cit., p. 197-198. อ้างถึงใน, สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, หน้า 166-167.

2.3.1.2 ประเภทของหลักความเสมอภาค

(1) หลักความเสมอภาคทั่วไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติหลักเรื่องความเสมอภาคไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงหลักความเสมอภาคทั่วไป เป็น ความเสมอภาคอันเป็นพื้นฐานหรือสิทธิและเสรีภาพอันเป็นรากฐานของบุคคลทุกคนที่อาจกล่าวอ้างกับการกระทำใด ๆ หมายความว่ารวมถึงการงดเว้นกระทำใด ๆ ของรัฐได้ หากข้อเท็จจริงเรื่องหนึ่งเรื่องใดไม่ได้มีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีกำหนดไว้ ความเสมอภาค ต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาคทั่วไป แต่หากเรื่องหนึ่งเรื่องใดมีหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีกำหนดไว้ ก็ให้พิจารณาไปตามหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีนั้น ๆ โดยหลักความเสมอภาคทั่วไปนี้ สามารถนำไปใช้ได้กับข้อเท็จจริงทุก ๆ เรื่อง โดยไม่จำกัดขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่ง และทุกคนย่อมอ้างหลักความเสมอภาคทั่วไปได้

ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยพื้นฐานแล้ว กฎหมายตามธรรมชาติหรือกฎหมายบ้านเมือง (กฎหมายลายลักษณ์อักษร) มิได้หมายความว่า ความเสมอภาค ต้องเท่าเทียมกันทั้งหมดทุกสิ่งทุกประการ แต่หากการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันโดยมิได้พิจารณาพิเคราะห์สาระสำคัญหรือองค์ประกอบแวดล้อมด้วยแล้ว ก็อาจมีผลทำให้การใด ๆ ที่เข้าใจว่าเสมอภาคเท่าเทียมกัน กลับไม่เท่าเทียมกันและสูญเสียความเสมอภาคภาคไปได้

(2) หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง

การที่กฎหมายได้บัญญัติถึงหลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะเรื่องหรือภายในขอบเขตของเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคนติ ให้นิยามความหมายว่า “หลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง” หมายถึง หลักความเสมอภาคที่ใช้เฉพาะในขอบเขตเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ²² ซึ่งหากข้อเท็จจริงเรื่องใด

²²บรรเจิด สิงคนติ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เรื่อง ความเสมอภาค, หน้า 11-12

หรือกรณีใดขัดต่อหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องนำหลักความเสมอภาคทั่วไปที่ได้กล่าวมาข้างต้นมาวิเคราะห์ปรับข้อเท็จจริงของเรื่องหรือกรณีนั้น ๆ อีก แต่หากข้อเท็จจริงเรื่องใดหรือกรณีใด ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่องแล้ว ก็สามารถนำหลักความเสมอภาคทั่วไปที่ได้กล่าวมาข้างต้นมาวิเคราะห์ปรับข้อเท็จจริงของเรื่องหรือกรณีนั้น ๆ ได้ เช่น สิทธิเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย* ความเสมอภาคในการเข้าทำงานในภาครัฐ** ความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย*** และความเสมอภาคในการเลือกตั้ง เป็นต้น

จากที่กล่าวมาเป็นความหมายและประเภทของหลักความเสมอภาค ซึ่งในส่วนต่อไปจะได้พิจารณาถึงหลักความเสมอภาคระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นหลักความเสมอภาคประเภทหลักความเสมอภาคเฉพาะเรื่อง ทั้งนี้ เพื่อให้เข้าใจว่ากรอบของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ภายใต้หลักความเสมอภาค ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีบทบาท อำนาจ และหน้าที่ ก็มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชน ตราบที่การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นไม่กระทบกระเทือนต่อหลักการตามที่กฎหมายได้บัญญัติ

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา มาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

ฯลฯ

ฯลฯ”

** บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม หรือตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ หรือตามกฎหมายอื่นที่กำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ารับราชการ ย่อมมีความเสมอภาคที่จะสมัครเข้ารับราชการได้ กระบวนการคัดเลือกจะต้องดำเนินการโดยจัดให้มีการสอบแข่งขัน คัดเลือก หรือคัดเลือกพิเศษ กันเพื่อพิจารณาความรู้ความสามารถ

*** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา มาตรา 51 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

ฯลฯ

ฯลฯ”

2.3.1.3 หลักความเสมอภาค ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญ กับประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในการอธิบายหลักความเสมอภาคระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญ กับประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้เขียนขอตั้งประเด็นว่า หลักความเสมอภาคระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง อยู่ตรงไหน ซึ่งประเด็นหรือหัวข้อนี้ ผู้เขียนพึงต้องใช้ความระมัดระวัง เพราะจะต้องไม่ให้ความเข้าใจเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ สับสนปะปนระคนจนแบ่งแยกไม่ได้กับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน จนละเลยสาระสำคัญที่เหมือนกันต้องปฏิบัติให้เหมือนกันและสาระสำคัญที่แตกต่างกันต้องปฏิบัติแตกต่างกันระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชน **“ไม่ให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ สับสนปะปนระคนจนแบ่งแยกไม่ได้กับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน จนละเลยสาระสำคัญที่เหมือนกันต้องปฏิบัติให้เหมือนกัน และสาระสำคัญที่แตกต่างกันต้องปฏิบัติแตกต่างกันระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชน”** หมายความว่า การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนเหมือนกันตรงที่ **“แกนแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง”** กล่าวคือ สาระสำคัญของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอยู่ที่ว่าไม่ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญหรือประชาชนย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยปราศจากการลิดลอนหรือการจะห้ามเป็นเด็ดขาด คือ ห้ามมิให้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นนั้น ย่อมทำไม่ได้ เพราะกระทบต่อแกนหรือสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองทั้งในฐานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือเป็นประชาชน ตรงนี้เมื่อสาระสำคัญอันเป็นแกนแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองระหว่างประชาชนและข้าราชการพลเรือนสามัญเหมือนกัน จึงต้องปฏิบัติให้เหมือนกัน คือ ไม่ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญหรือประชาชน ต้องมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพียงแต่ต้องเข้าใจว่าการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในฐานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่อาจแตกต่างจากประชาชน ด้วยข้อจำกัด กล่าวคือ ในฐานะของความเป็นประชาชนข้อจำกัดเพียงเพื่อรักษา

ความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ส่วนถ้าเป็นสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญ นอกจากข้อจำกัดเช่นเดียวกับประชาชนแล้ว ต้องรวมข้อจำกัดในเรื่องการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรมด้วย ความที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีข้อจำกัดด้วยสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงจำต้องถูกจำกัดด้วยเรื่องของการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ซึ่งสาระสำคัญในเรื่องสถานะของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ต้องมีวินัยและจริยธรรมเฉพาะแตกต่างจากประชาชน จึงมีสาระสำคัญที่แตกต่างจากประชาชน จึงต้องปฏิบัติแตกต่างกัน แต่การปฏิบัติที่แตกต่างกันนั้นก็ต้องเพียงกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติเท่านั้น แต่สาระสำคัญหรือแก่นแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองยังคงเหมือนเดิม ซึ่งตรงกันหรือสาระแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่ต้องปฏิบัติให้เหมือนกันระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนนั้น ตรงที่เหมือนกันดังกล่าวผู้เขียนเห็นว่า เป็น **“ความเสมอภาคระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง”** ภายใต้หลักสิทธิแห่งความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ถือเป็นกฎหมายสำคัญ ที่บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน และรับรองหลักความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย สำหรับกรณีของประชาชน ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคในระหว่างประชาชนด้วยกันเอง ไว้ในมาตรา 30 ประกอบมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สำหรับข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้บัญญัติหลักความเสมอภาคในระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชน ไว้ในมาตรา 31 ประกอบมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ทั้งนี้ ในเรื่องหลักความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวนี้ ซึ่งผู้เขียนจะขอลำดับเป็นหลักความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนโดยทั่วไป และหลักความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยจะพิจารณาเชื่อมโยงกัน

หลักความเสมอภาคของทั้งประชาชนและข้าราชการพลเรือน พลเรือนสามัญเหมือนกัน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 5 บัญญัติว่า

“ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

ซึ่งหลักความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 ประกอบ มาตรา 45 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือ ความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคล สามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

ประกอบมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ

เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...”

ความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน เมื่อพิจารณาความหมายของหลักความเสมอภาค ซึ่งกล่าวไว้แล้วข้างต้น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน รัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญและลักษณะเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญและลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคลในเรื่องการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในเรื่องดังกล่าวในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในเรื่องดังกล่าวในสาระสำคัญในลักษณะเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค อันเป็นหลักพื้นฐานรวมถึงเป็นหลักประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลในฐานะเป็นมนุษย์คนหนึ่ง จะปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนหนึ่งว่าบุคคลนั้นไม่เป็นมนุษย์ไม่ได้ หลักความเสมอภาคในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวนี้ จะมองที่ประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะเลือกปฏิบัติอันขัดกับหลักความเสมอภาคกับปัจเจกชนอื่น หรือผู้มีสถานะอื่นไม่ได้ ทั้งเป็นหลักที่จะควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ รวมถึงเป็นหลักหนึ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วย

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ สำหรับในอันที่จะพิจารณาหลักความเสมอภาคของข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนไว้ในมาตรา 31 ประกอบมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

“บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

มาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...”

โดยความในบทบัญญัติมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เรื่องหลักความเสมอภาคกรณีประชาชน จริง ๆ แล้ว เมื่อแปลหรือตีความผู้เขียนเห็นว่า มีความหมายรวมถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย ซึ่งหมายถึงประชาชนที่มีสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย จะถูกเลือกปฏิบัติไม่ได้ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในสถานะของบุคคล แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อความชัดเจน เฉพาะความเสมอภาคระหว่างข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนกับประชาชน มาตรา 31 จึงบัญญัติความดังกล่าวข้างต้นที่ว่า “... ข้าราชการ ... ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป” ข้าราชการนี้ หมายความว่ารวมถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในหลักความเสมอภาคระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชน อย่างไรก็ตาม ได้จำกัดการให้ความเสมอภาคของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญเช่นเดียวกับประชาชนไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ซึ่งหลักความเสมอภาคของบุคคลที่มีสถานะ บทบาท อำนาจและหน้าที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ย่อมหมายความว่า ภายใต้หลักความเสมอภาค ในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวเช่นเดียวกันกับประชาชนทั่วไป เว้นแต่ จะถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมายโดยชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร และต้องเคารพต่อหลักความเสมอภาคดังกล่าวด้วย การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญมิได้เป็นไปโดยอำเภอใจเช่นกัน

ซึ่งการมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตาม บทบาท อำนาจ และหน้าที่ ซึ่งมีได้หมายความว่า การมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญจะไม่สามารถแสดงความคิดเห็นโดยเฉพาะการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่า แท้จริงข้าราชการพลเรือนสามัญจำต้องถือเป็นหน้าที่ที่ต้องแสดงออก ในทางความคิดความเห็น ตามกรอบบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเฉพาะเกี่ยวกับสถาบันการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ในการแข่งขันหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ใช้อำนาจ การบังคับ ให้มีการปฏิบัติตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อการจัดสรรหรือ แบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า อาจเป็นทั้งคุณค่าในทางการเมือง คุณค่าในทางเศรษฐกิจ คุณค่า ในทางสังคม โดยไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่นหรือปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยว ชัดขวาง อันเป็นการแสดงออกในความคิดความเห็นทางการเมือง หากเป็นการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวโดยสุจริตในทางวิชาการ อันเป็นแกนแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่ผู้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือเป็นประชาชนย่อมที่ต้องเสมอภาคกัน ต่อมาเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2546 เป็นคำวินิจฉัยที่จะสะท้อน หลักความเสมอภาคของข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพได้ ประการหนึ่ง

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2546 ว่า เรื่อง ศาลฎีกาส่ง คำโต้แย้งของจำเลยที่ 1 (จำสืบเอกสราวุฒิ ธาราธร) เพื่อศาลรัฐธรรมนูญ พิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 กรณีพระราชบัญญัติ มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 10 ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 64 หรือไม่ พิจารณาแล้ว เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 64 เป็น บทบัญญัติที่ให้การรับรองและกำหนดขอบเขตการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ของบุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และ พนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐ ว่า บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตาม รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่อาจถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญให้ แตกต่างไปจากบุคคลทั่วไปได้ตามกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือ จรรยาบรรณ ส่วนพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับ

ยาเสพติด พ.ศ. 2534 นั้น มีเหตุผลในการประกาศใช้ปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่า “เพื่อให้การปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จำเป็นต้องมีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามกฎหมายดังกล่าวขึ้นโดยเฉพาะ” ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้หลายประการเพื่อการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด โดยกำหนดบทนิยามให้ “ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด” หมายความว่า “การผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่ายซึ่งยาเสพติด และให้หมายความรวมถึง การสมคบ สนับสนุน ช่วยเหลือ หรือพยายามกระทำความผิดดังกล่าวด้วย” ซึ่งเห็นได้ว่า เป็นการกระทำความผิดที่ล้วนเป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมทั้งสิ้น และกำหนดโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดดังกล่าวไว้หนักกว่าปกติ ทั้งในส่วนของบุคคลทั่วไป สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น มาตรา 7 บัญญัติว่า “ผู้ใดพยายามกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษตามที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น เช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดสำเร็จ” พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 10 เป็นบทบัญญัติที่กำหนดอัตราโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ซึ่งเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด เจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัด สมาชิกสภาเทศบาลหรือสภาท้องถิ่นอื่น ตลอดจนบุคคลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 64 ซึ่งได้แก่บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐสูงกว่าบุคคลทั่วไป ซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 32 ที่บัญญัติว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้...” ซึ่งโทษตามกฎหมายจะต้องเหมาะสมกับความผิดและสัดส่วนกับสถานะ ความรู้ผิดชอบของผู้กระทำความผิด และผลกระทบต่อสังคม การที่พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 10 กำหนดอัตราโทษผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดที่เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์การของรัฐแตกต่างไปจากบุคคลทั่วไป เป็นแต่เพียงความแตกต่างในอัตราโทษสำหรับผู้กระทำความผิดเท่านั้น มิใช่เป็นความแตกต่างในเรื่องของสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

ฉบับดังกล่าว มาตรา 64 กับพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 10 จึงเป็นคนละเรื่อง ไม่เกี่ยวข้องกัน ไม่มีกรณีที่จะขัดหรือแย้งกันได้

คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 27/2546 สะท้อนว่า ว่าหากเป็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งหมายความรวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ให้ความสำคัญ หากเป็นการทำลายหลักความเสมอภาคอันเป็นแกนแห่งเสรีภาพดังกล่าวของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ หรืออาจเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญได้ แต่หากการเลือกปฏิบัติเป็นความแตกต่างในเรื่องอื่นนอกจากสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญก็ย่อมทำได้โดยไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ในปัจจุบันบทบาทของข้าราชการพลเรือนสามัญมีส่วนสำคัญในการเคียงคู่และเคียงข้างประชาชน ต้องดำเนินการเชิงรุก เข้าถึง เข้าใจ และพัฒนา ทั้งร่วมแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยรวม แต่อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ คงไม่อาจปฏิเสธที่จะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดได้โดยหลักพื้นฐานที่สำคัญอย่างแน่นอน คือ จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น จะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมทั้งจะต้องถูกจำกัดตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ ต้องไม่กระทบต่อความมั่นคง ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ทว่าในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ คนทั่วไปมักเข้าใจผิดหลงตีความจนเกินเลยไปว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่สามารถแสดงความคิดเห็นได้เลยหากเกี่ยวกับการเมือง ซึ่งเห็นว่า ถ้าเป็นเช่นนั้น คงเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน กล่าวคือ หากข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่อาจใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามบทบาทและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป ย่อมเป็นการทำลายความเสมอภาคระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ส่วนกรณีหากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมมีได้ ในกรณีใดเกี่ยวกับการเมืองอันเป็นการจำกัดเสรีภาพดังกล่าว การเช่นว่านี้จะต้องมีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังด้วย และต้องชอบด้วยหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่มีบัญญัติไว้

เฉพาะด้วย มิฉะนั้นแล้ว การแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภทโดยใช้ความแตกต่างในเรื่องสถานะของบุคคล เพราะผู้นั้นเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และหรือ เพราะความคิดเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน อันขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนแล้ว การปฏิบัติต่อบุคคลแต่ละประเภทแตกต่างกันออกไปโดยปราศจากเหตุผลที่ควรค่าแก่การรับฟังดังกล่าว ถือเป็น “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล” (unfair discrimination) และอาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติต่อข้าราชการพลเรือนสามัญให้แตกต่างไปจากประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างร้ายแรงด้วย ซึ่งเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.3.2 แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

2.3.2.1 แนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายธรรมชาติ

แนวความคิดของนักปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มีความเชื่อเรื่อง “เหตุผลของเรื่อง” (Nature of Thing) มนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติและจักรวาล ซึ่งมีกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเอง ทำให้มนุษย์สามารถใช้เหตุผลที่ว่านี้ในการเรียนรู้ศึกษาธรรมชาติและใช้กระบวนการเดียวกันนี้ในการศึกษา เพื่อเข้าใจตัวมนุษย์เองและสังคมของมนุษย์ นอกจากนี้ยังเชื่อในพระเจ้า กฎหมายที่พระเจ้าเป็นเจ้าบัญญัติจะเหนือกว่ากฎหมายที่รัฐบัญญัติขึ้น ซึ่งคำกล่าวของ อริสโตเติล ว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล ย่อมมีเสรีภาพในการเลือก และด้วยเหตุผลที่ถูกต้องย่อมช่วยให้เขาเข้าถึงกฎธรรมชาติได้ และ ณ จุดนี้เอง คือ เสรีภาพที่ยิ่งใหญ่ของมนุษย์” ตามแนวทางนี้มนุษย์ก็สามารถที่จะเรียนรู้และเข้าใจถึงคำว่า “สิทธิ” และ “เสรีภาพ” ว่าเป็นสิ่งที่มีมาพร้อมกับการเกิดขึ้นและมีอยู่ของมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์²³ John Locks กล่าวว่า สังคมการเมืองหรือรัฐนั้นมีใช้สังคมที่เกิดขึ้นและวิวัฒนาการผันแปรไปโดยตัวเองธรรมชาติ (Spontaneous Society) หากเป็นสังคมที่เกิดจากเจตจำนงอันร่วมกันของมนุษย์ (Artificial

²³ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (กรุงเทพมหานคร : นานาสีพิมพ์, 2544), หน้า 34.

Society) โดยมนุษย์ได้ร่วมกันทำสัญญาที่เรียกว่า “สัญญาประชาคม” (Social Contract) และสำนักกฎหมายธรรมชาติยังมีแนวความคิดที่เชื่อว่านอกเหนือจากกฎหมายที่ฝ่ายบ้านเมืองกำหนดขึ้น ยังมีกฎหมายอีกประการหนึ่งซึ่งเกิดขึ้นตามธรรมชาติ มนุษย์ไม่ได้เป็นผู้สร้างขึ้น เป็นกฎหมายที่ใช้ได้โดยไม่จำกัดเวลาและสถานที่และมีฐานะอยู่เหนือรัฐ²⁴ แนวคิดของปรัชญากฎหมายธรรมชาติที่มนุษย์ดำรงชีวิตอยู่ในสภาวะธรรมชาติ ทำให้มนุษย์แต่ละคนมีเสรีภาพที่จะกำหนดวิถีชีวิตของตนและใช้ทรัพย์สินของตนได้ตามที่ตนจะเห็นสมควร²⁵ และมีจุดยืนดั้งเดิมที่เน้นความมีอยู่และการดำรงอยู่ของกฎหมายที่เชื่อมโยงอย่างแยกไม่ได้จากศีลธรรมหรือหลักความยุติธรรมและเชื่อมั่นศรัทธาใน “เหตุผล” ความมีมโนธรรมของมนุษย์ หรือศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ทำให้พื้นฐานความคิดที่ตั้งอยู่บนการเคารพนับถือในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นี้เองเป็นที่มาของสิทธิมนุษยชน ในยุคปัจจุบัน²⁶ ทั้งหมดดังที่กล่าวนี้เป็นสิ่งสำคัญที่ก่อเกิดคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองของฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948²⁷

2.3.2.2 แนวคิดของสำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง

แนวความคิดของนักปรัชญา สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมืองไม่อาจปฏิเสธที่มาว่าแนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติหรือสภาวะธรรมชาติเป็นฐานร่วมในการก่อเกิด ซึ่งเห็นว่า การที่มนุษย์มีสิทธิหรือไม่นั้น จะต้องขึ้นอยู่กับการบัญญัติเรื่องนั้น ๆ ไว้ในกฎหมายบ้านเมืองอย่างไร การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งจะมีสิทธิกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ ต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ การกระทำการนอกเหนือกว่าที่กฎหมายได้กำหนดสิทธิไว้

²⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ, หน้า 38.

²⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 41

²⁶ จรัญ ไชยถนายนันท์, รัฐธรรมนูญ 2540: จาก “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” สู่ “ธัมมิกสิทธิมนุษยชน” (กรุงเทพฯ: มติชน, 2544), หน้า 21.

²⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 43

อาจเป็นความผิดได้²⁸ สำนักกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง เห็นว่า กฎหมายเป็นเรื่องของอำนาจรัฐ เมื่อเกิดสงครามเมืองที่เรียกว่า “รัฐ” จึงได้เกิดบทบัญญัติกฎหมาย และเป็นการพยายามปฏิเสธความมีอยู่ของสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ คำประกาศสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ.1789 ถูกถือเป็นแบบอย่างในการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน²⁹ ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ซึ่งเป็นเครื่องแสดงออกถึงการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น จะมีได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายบ้านเมืองได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองเอาไว้เท่านั้น

2.3.3 แนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

2.3.3.1 แนวคิดในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

ก่อนจะกล่าวถึงแนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องขอกล่าวถึงแนวคิดในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และแนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งเป็นฐานหลักสำคัญที่ต้องพิจารณาเป็นพื้นฐานก่อนนำไปสู่การศึกษาแนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในลักษณะเฉพาะต่อไป

ในส่วนนี้หลักการที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นฐานหลักสำคัญ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอันเป็นพื้นฐาน ความหมายของหลักการจำกัดสิทธิเสรีภาพ ต้องพิจารณาถึงการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ที่เรียกว่า “**หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ**” แบ่งได้ดังนี้ (1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ และ (2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายใต้รูปแบบของ “กฎหมาย”

²⁸อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 35.

²⁹เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 49

ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

ความหมายของ “หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ” การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้นที่จะการต้องผ่านการยินยอมพร้อมใจของประชาชน กล่าวคือบทบัญญัติใดในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ต้องได้รับความยินยอมพร้อมใจจากประชาชน ซึ่งเป็น ระบอบประชาธิปไตยทางตรง ส่วนระบอบประชาธิปไตยทางอ้อมนั้น ต้องผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนอีกทอดหนึ่งหรือเรียกว่า **“ประชาธิปไตยระบบตัวแทน”** และในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ต้องผ่านการยินยอมพร้อมใจของประชาชนเช่นเดียวกัน ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญก็คือประชาชน เพียงแต่สวมหมวกที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ส่วนบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารก็เช่นเดียวกันจะออกมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ก็ต้องอาศัยอำนาจหรือออกตามความของบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบจากประชาชนหรือตัวแทนของปวงชนในลักษณะเช่นเดียวกัน ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารตราบทบัญญัติกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ แต่ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ดังนั้น มิได้หมายความว่า ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจตราบทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ ตามแต่ใจต้องการหรือโดยอำเภอใจ แต่จะต้องอยู่ภายใต้หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่เป็นหลักการพื้นฐานในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งในส่วนของข้าราชการพลเรือนสามัญก็ได้มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ได้แก่ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามมาตรา 29 ประกอบมาตรา 31 ประกอบมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้กล่าวถ้อยอธิบายมาคร่าว ๆ บ้างแล้วข้างต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในเรื่องข้อจำกัดอำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ และกำหนดว่าบทบัญญัติใด ๆ จะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเป็นอันใช้ไม่ได้ ซึ่งจะเป็นฐานในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญที่เรากำลังจะศึกษาอยู่ด้วย เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน...”

ในมาตราดังกล่าวได้วางกรอบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพไว้อย่างกว้าง ๆ และสะท้อนถึงหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพด้วย กล่าวคือ การใช้สิทธิและเสรีภาพต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งแม้ในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ จะมีบทบัญญัติอันเป็นกรอบของการใช้สิทธิและเสรีภาพที่สะท้อนหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเดียวกันดังกล่าวนี้อีกก็เป็นกรอบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการซึ่งเป็นพื้นฐาน อันสะท้อนหลักการจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพที่ไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือข้าราชการพลเรือนสามัญก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบอันเป็นพื้นฐานดังกล่าวนี้อีก ซึ่งพิจารณาต่อไปในมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นหลักการพื้นฐานของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่า

“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”

โดยในมาตรา 29 วรรคแรก และ วรรคสอง ดังกล่าวเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของกฎหมายที่มาจำกัดสิทธิและเสรีภาพ³⁰ โดยแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

(1) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ สามารถแบ่งได้ 3 กรณีตามระดับของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแต่ละประเภทซึ่งมีความแตกต่างกัน³¹ ดังนี้ **กรณีที่ 1 ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยปราศจากเงื่อนไข** รัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาการออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ อย่างไรก็ตามต้องเป็นการตรากฎหมายที่สอดคล้องกับบทบัญญัตินั้น โดยจะปรากฏเพียงข้อความตามรัฐธรรมนูญว่า **“ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”** หรือ **“เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”** **กรณีที่ 2 ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยมีเงื่อนไขพิเศษที่รัฐธรมนูญกำหนดไว้** ซึ่งหลักการปรากฏตามมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า **“...อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนด...”** ซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดเนื้อหาสาระวัตถุประสงค์หรือ

³⁰ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 138-139.

³¹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มิบบทบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ” (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), หน้า 67-68.

เจตนาของผู้อ่าง หรืออาจมีเนื้อหาเกี่ยวกับสถานการณ์อย่างหนึ่งอย่างใด และกรณีที่ 3 ฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เพราะเป็นสิทธิซึ่งรัฐธรรมนูญประสงค์จะให้การรับรองไว้อย่างเด็ดขาด

(2) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพภายใต้รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

กรณีที่ 1 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้³² การจำกัดสิทธิและเสรีภาพกระทำได้แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จะต้องเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากองค์การนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เรียกว่า “รัฐสภา” จึงจะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ องค์การนิติบัญญัติจะต้องเป็นผู้พิจารณากำหนดกรณีแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ไม่อาจมอบอำนาจให้องค์กรอื่นเป็นผู้กำหนดแทนได้ กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในกรณีนี้ ต้องอยู่ในขอบเขตของเงื่อนไขเฉพาะนั้น ซึ่งเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ได้แก่ เงื่อนไขทั่วไป เป็นเงื่อนไขที่สิทธิและเสรีภาพอาจจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายธรรมดา และเงื่อนไขเฉพาะ เป็นเงื่อนไขที่สิทธิและเสรีภาพอาจจำกัดได้เมื่อเป็นเข้าเกณฑ์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น

กรณีที่ 2 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีการระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพและกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญต้องการให้ผู้ที่จะออกกฎหมายไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น ต้องพิจารณารัฐธรรมนูญเสียก่อนว่ามีมาตรา

³²บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, หน้า 257-259.

ใดที่ให้อำนาจไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว จะออกกฎเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้ การที่ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ เพื่อให้สามารถตรวจสอบได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายดังกล่าวหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตรากฎหมาย โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น โดยการจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้ปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดไว้ และถ้าไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์แล้ว กฎหมายที่ตรารับขึ้นดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเดียวกัน และใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 6 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเดียวกันดังกล่าว³³

กรณีที่ 3 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง มีที่มาจากหลักความเสมอภาค ซึ่งผู้เขียนได้นำมาอธิบายขยายความแล้วในตอนต้น หมายความว่า “บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน และบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญจะต้องได้รับการปฏิบัติแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน” ดังนั้น ที่กล่าวว่ากฎหมายต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปไม่ได้หมายความว่า กฎหมายต้องเหมือนกันสำหรับทุกคน แต่หมายความว่ากฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงเท่านั้น³⁴ อย่างไรก็ตาม การที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทใดประเภทหนึ่งแตกต่างไปจากที่ให้ปฏิบัติต่อบุคคลประเภทอื่น อาจขัดต่อหลักความเสมอภาคและใช้บังคับมิได้ ถ้าหากว่าปราศจากเหตุผลอันวิญญูชนพึงรับฟังได้ หรืออีกนัยหนึ่งหากเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางร่างกายหรือสุขภาพสถานะของบุคคลฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดทางการเมืองย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ 4 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ที่จะตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพ

³³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 134.

³⁴ เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 118-119.

เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ เพื่อความมั่นคง แต่อย่างไรก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีอำนาจตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชน บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตัดหรือเพิกถอนสิทธิหรือเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่กฎหมายได้ที่ขีดวงสิทธิหรือเสรีภาพด้านใดด้านหนึ่งของประชาชน โดยการกำหนดเงื่อนไขให้ประชาชนต้องปฏิบัติก่อนที่จะใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ โดยกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดจนถึงขนาดว่าแทบจะไม่มีคนใดปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นได้เลย กฎหมายที่ขีดวงสิทธิหรือเสรีภาพลวงล้ำก้าเกินเข้าไปกระทบถึงแก่นหรือสาระสำคัญของสิทธิหรือเสรีภาพเช่นนี้ แม้ตามรูปแบบจะเป็นกฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ แต่ตามเนื้อหาแล้วก็มีผลไม่แตกต่างกับกฎหมายที่ตัดหรือเพิกถอนสิทธิหรือเสรีภาพเลย ดังนั้น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นรัฐจะต้องไม่ออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิและเสรีภาพจนกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งมีผลไม่แตกต่างไปจากการเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพ การที่จะรู้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายนั้นเกินความจำเป็นและกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพหรือไม่นั้น ให้พิจารณาตามหลักแห่งความได้สัดส่วน ระหว่างความจำเป็นที่จะต้องจำกัดสิทธิและเสรีภาพกับลักษณะแห่งการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ถ้าไม่ได้สัดส่วนกัน ก็ถือว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นเกินความเหมาะสม หรือกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น อันเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ³⁵

กรณีที่ 5 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญต้องกระทำ

เท่าที่จำเป็น หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพเท่าที่จำเป็น หรือหลักพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน เป็นหลักที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ³⁶ ซึ่งเป็นหลักที่นำมาใช้ในการพิจารณาว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ มีผลเป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ต้องพิจารณาหลักแห่งความได้สัดส่วนมีสาระสำคัญประกอบด้วย หลักความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity) และหลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality *strito sensu*)

³⁵ เรื่องเดียวกัน .หน้า 161.

³⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, หน้า 299.

เมื่อใช้หลักรัฐธรรมนูญทั่วไปดังกล่าวนี้บังคับแก่กฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรแล้วจะมีผลดังนี้³⁷

ประการแรก ใน “หลักความสัมฤทธิ์ผล” หมายความว่า มาตรการที่กฎหมายออกมาใช้บังคับ ต้องเป็นมาตรการที่สามารถทำให้เกิดผลตามที่ผู้บัญญัติกฎหมายนั้นต้องการให้เกิดขึ้นจริง ๆ ดังนั้น หากกฎหมายต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในเรื่องใด วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวนั้นก็จะต้องเกิดขึ้นจริงด้วยในทางปฏิบัติ³⁸

ประการที่สอง ใน “หลักแห่งความจำเป็น” หมายความว่า มาตรการที่กฎหมายบัญญัติมาใช้บังคับนั้น ต้องเป็นมาตรการที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นสำเร็จไปด้วยดี และควรเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุด ดังนั้น ถ้ามีมาตรการอยู่หลายมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายได้จริง แต่ละมาตรการมีระดับแห่งความรุนแรงมากน้อยแตกต่างกัน ผู้ตรากฎหมายก็ต้องเลือกเอามาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุด เพราะรัฐจะเรียกร้องให้ทุกคนต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ดังนั้น ถ้าผู้ตรากฎหมายเลือกเอามาตรการที่สร้างภาระมากเกินไปในขณะที่ยังมีมาตรการอื่นที่สร้างภาระน้อยกว่า ถือว่า มาตรการนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะเป็นการเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นในการให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย³⁹

ประการที่สาม ใน “หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ” หมายความว่า มาตรการที่รัฐอาศัยตามกฎหมายมาใช้บังคับนั้นต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้วมาตรการดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนยิ่งกว่าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือสังคมส่วนรวม ถึงแม้กฎหมายที่กำหนดมาตรการดังกล่าวจะสามารถบรรลุตามเจตนารมณ์กฎหมายก็ตาม และมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพน้อยที่สุดก็ตาม แต่หากได้ใช้บังคับไปแล้วยังก่อให้เกิดผลเสียหายให้แก่เอกชน

³⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 128-129.

³⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 159.

³⁹ อ้างแล้ว, หน้า 160.

หรือแก่สังคมเป็นอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์มหาชนจะพึงได้รับแล้ว ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ⁴⁰

2.3.3.2 แนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติ ในเรื่องการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองไว้ในมาตรา 45 ว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...”

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในแสดงความคิดเห็นทางการเมืองด้วย ที่จะศึกษาต่อไป ซึ่งเน้นเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญ ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดกรอบของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง กล่าวคือ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งรากฐานสำคัญไม่ว่าจะเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน หรือแม้แต่เป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ต้องอยู่ภายใต้แนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่บัญญัติไว้ในมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยตราเป็นกฎหมายเฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง และต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

⁴⁰ อ้างแล้ว, หน้า 160-161.

ไทย ฉบับดังกล่าว บัญญัติให้ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แม้ว่าจะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็สามารถกระทำได้เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของ บุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือ ระวังความเสียหายต่อความสงบเรียบร้อยหรือสุขภาพของประชาชน

(1) การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะสามารถกระทำ ได้เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ

คือ “**หลักความมั่นคงแห่งรัฐ**” หรือ “**หลักความมั่นคงแห่งชาติ**” เป็นความอยู่รอดปลอดภัยของประเทศ และการดำรงไว้ รักษาไว้ ซึ่งความดำรงอยู่อย่าง ปลอดภัยของเอกราชและอำนาจอธิปไตยทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ซึ่งอาจพิจารณาเป็น 2 ประการ **ประการแรก** เป็นความมั่นคงปลอดภัยภายใน ราชอาณาจักร คือ การให้ชาติและประชาชนอยู่อย่างปลอดภัย รวมทั้งดำรงไว้ซึ่งการ ปกครองระบอบประชาธิปไตย ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย **ประการที่สอง** ความมั่นคงปลอดภัยภายนอกราชอาณาจักร คือ การที่ประเทศชาติสามารถดำรงคงอยู่ได้ อย่างปกติสุข ปลอดภัยจากการคุกคามหรือรุกรานจากอริราชศัตรู การพัฒนาประเทศมีความ เจริญก้าวหน้า ประชาชนมีความกินดีอยู่ดี ประเทศชาติมีเกียรติและศักดิ์ศรี ได้รับการยอมรับ จากนานาชาติ

หลักความมั่นคงแห่งศาสนา ศาสนา กินความมากกว่า ที่เราเข้าใจกันว่าเป็นเพียง ศาสนาที่ตั้งเป็นหลักฐาน เช่น พุทธ คริสต์ อิสลาม แต่มากกว่า นั้น หมายความว่า ศาสนาคือสิ่งซึ่งเป็นนามธรรมมุ่งถึงสถาบันอันเป็นที่เคารพ สักการะบูชา ของประชาชนโดยทั่วไป หลักความมั่นคงแห่งศาสนา เป็นการดำรงไว้ รักษาไว้ ซึ่งความดำรง อยู่อย่างปลอดภัยของศาสนา ด้วยวัตถุประสงค์สองประการ **ประการแรก** ศาสนา เป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจให้ทำความดี ละเว้นความชั่ว และทำจิตใจให้บริสุทธิ์ **ประการที่สอง** ศาสนาเป็นศูนย์รวมที่ยึดเหนี่ยวจิตใจให้เกิดความเป็นเอกภาพและสามัคคี

หลักความมั่นคงแห่งสถาบันพระมหากษัตริย์ สังกมไทย มีความเคารพนับถือต่อพระมหากษัตริย์มาช้านาน ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ โดยมีความเชื่อและความนับถือว่าพระมหากษัตริย์เป็น

พ่อเมืองหรือพ่อขุน หรือเป็นสมมุติเทพ ซึ่งจวบจนปัจจุบันนี้คือ กรุงเทพมหานคร ความเชื่อเหล่านั้นก็ได้แปรเปลี่ยนไปหรือสูญเสียนายไป หากแต่สถาบันพระมหากษัตริย์ยังคงได้รับการยอมรับนับถือเหมือนเช่นเดิมและจะยังคงได้รับการยอมรับนับถือตลอดไป แม้ว่ากาลเวลา ระบบการเมืองการปกครอง หรือแม้แต่เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะมีความเปลี่ยนแปลงไปมากมายก็ตาม ดังนั้น ความมั่นคงแห่งสถาบันพระมหากษัตริย์ย่อมทำให้เกิดเอกภาพและความสำนึกของชนในชาติต่อสถาบันพระมหากษัตริย์อันเป็นศูนย์รวมที่เป็นที่ยึดเหนี่ยวจิตใจ

ผู้เขียนไม่เพียงที่จะแยกการกล่าวพิจารณาหลักความมั่นคงของทั้งสามสถาบันไปควบคู่กัน เช่นเดียวกันตำราอื่น ๆ เนื่องจากเห็นว่า การพิจารณาหลักความมั่นคงแห่งสถาบันชาติ หลักความมั่นคงแห่งศาสนา หลักความมั่นคงแห่งพระมหากษัตริย์ต้องพิจารณาไปโดยรวมและควบคู่กัน เพราะหากขาดสถาบันใดสถาบันหนึ่งไปเสียแล้วก็ไม่อาจทำให้ความมั่นคงที่กล่าวมาทั้งหมด จะดำรงคงอยู่ได้

(2) การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะสามารถกระทำ ได้เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิใน ครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น

คือ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะสามารถกระทำได้เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น ภายใต้หลักที่ว่าด้วยสิทธิของบุคคลอื่นนี้ บ้างก็เรียกว่า “หลักว่าด้วยสิทธิของปัจเจกบุคคล” หรือ “หลักว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่สาม” แต่มีได้ทำให้ความหมายแตกต่างกัน คือ การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง จะต้องไม่ไปละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เป็นการจำกัดยับยั้งมิให้ใช้เสรีภาพเกินกรอบที่กฎหมายกำหนดจนล่วงล้ำไปกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น สิทธิของบุคคลอื่น หมายถึง สิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย ทรัพย์สิน เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัว ซึ่งเราพิจารณาได้จากมาตรา 420 และ 421 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

และพาดพิง^{*} ประกอบจะทำให้เห็นภาพชัดเจนขึ้นถึงหลักว่าด้วยสิทธิของบุคคลอื่น ผู้เขียนขอกล่าวถึงการใช้คำว่า **“หลักว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่สาม”** ว่า เนื่องจาก การใช้สิทธิหรือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างใด ๆ ของบุคคล โดยเฉพาะความคิดเห็นทางการเมือง เป็นความสัมพันธ์ที่รัฐต้องเคารพต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของบุคคลนั้น ในทางกลับกันบุคคลนั้น ก็ต้องเคารพต่อรัฐในฐานะผู้คุ้มครองดูแลสิทธิและเสรีภาพของมหาชน แต่สิทธิของบุคคลที่สามในที่นี้ หมายถึง บุคคลที่สามที่อาจต้องถูกละเมิดหรือกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรง โดยที่บุคคลที่สามนั้น ไม่ได้มีความสัมพันธ์โดยตรงในเรื่องนั้นหรือกรณีนั้นระหว่างบุคคลผู้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองกับรัฐ

(3) การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะสามารถกระทำ ได้เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

คือ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะสามารถกระทำได้เพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นหลักพื้นฐานกับเสรีภาพในทุกประเภท ไม่จำกัดเฉพาะเพียงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่อย่างไร การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองยังเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องคำนึงตระหนักถึงหลักดังกล่าว เพื่อดำรงไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคมโดยรวม ความหมายของคำว่า **“ความสงบเรียบร้อย”** หมายถึง ผลประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติและสังคม ส่วน **“ศีลธรรมอันดี”** หมายถึง ทัศนคติทั่วไปทางจริยธรรมของสังคม⁴¹ หลักว่าด้วยความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นข้อจำกัดต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตลอดจนฝ่ายตุลาการที่

^{*} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

และมาตรา 421 บัญญัติว่า การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

⁴¹ อุกฤษ มงคลนาวิน, “ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน” บทบัญญัติ 32,1 (2518): 14

ตราบัพัญญูติของกฎหมายขึ้นมาโดยชัดหรือแย้งต่อหลักดังกล่าว และเป็นข้อจำกัดต่อการ
ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

**(4) การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะสามารถกระทำ
ได้เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพ
ของประชาชน**

คือ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะสามารถกระทำ
เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ซึ่งพิจารณาได้
2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจของประชาชน
ความเสื่อมทรามทางจิตใจ เป็นการทำให้ลดน้อยหรือถ้อยลงเสื่อมลงทางด้านคุณธรรมหรือ
จริยธรรมของปัจเจกบุคคล ได้แก่ การมัวเมาในอบายมุขหรือหลงมัวเมาในวัตถุนิยมของ
ประชาชนก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางศีลธรรมจรรยา เป็นต้น และอีกกรณีหนึ่ง
เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางด้านสุขภาพของประชาชน เป็นการทำให้ลดน้อย
หรือถ้อยลงเสื่อมลงทางด้านสุขภาพอนามัยของประชาชน เช่น ปัญหาครอบครัวทะเลาะกัน
จนถึงทำร้ายร่างกาย ก่อกระทบกระเทือนทางด้านร่างกายโดยตรง เป็นต้น

**2.3.3.3 แนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง
ของข้าราชการพลเรือนสามัญ**

จากที่ได้อธิบายขยายความตั้งแต่หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
หลักการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพื่อแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการ
พลเรือนสามัญต้องอยู่ภายใต้การจำกัดสิทธิและเสรีภาพ แนวคิดในการจำกัดเสรีภาพใน
การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง อันเป็นกรณีที่ไม่ว่าจะเป็นประชาชนธรรมดา และ
ประชาชนที่มีสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการ
จำกัดสิทธิและเสรีภาพ หลักการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง
ดังที่กล่าวมานี้ ในส่วนนี้เป็นการเสนอแนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

มาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
บัญญัติว่า

“บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวที่กำหนดกรอบของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ซึ่งรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ กล่าวคือ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวว่าจะสามารถกระทำได้แค่ไหนเพียงใดในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ ซึ่งเป็นประเด็นจะต้องศึกษาและพิจารณาดังนี้

(1) การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญจะสามารถกระทำได้ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง

การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองนั้น มาตรา 74 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550* และมาตรา 82 (9)

* มาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอันรวมความสะอาด และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ชี้แจง แสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551* บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า อย่างไร แค่นั้นเพียงใด ที่สามารถจำกัดเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ก็ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นไม่ได้หมายความว่า หากเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว เมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง จะไม่สามารถใช้เสรีภาพได้เลย แต่ต้องมีกรอบและหลักเกณฑ์ของหลักการจำกัดเสรีภาพ คือ เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่ง ในปัจจุบันมีกฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และยังมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งโดยรวมในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ จะมีสาระสำคัญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดไว้ว่า ข้าราชการต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการต้องไม่เป็นการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง ห้ามข้าราชการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือห้ามข้าราชการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

* มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

๑.ล๑

๑.ล๑

(2) การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญจะสามารถกระทำได้ในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ

การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ จะสามารถกระทำได้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสมรรถภาพ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2542 คำว่า **“สมรรถภาพ”** หมายความว่า [สะมัดละ, สะหมัดละ] น. ความสามารถ เช่น เขาเป็นคน มีสมรรถภาพในการทำงานสูงสมควรได้เลื่อนตำแหน่ง. ผู้เขียนเห็นว่า การทำความเข้าใจคำว่า **“สมรรถภาพ”** ต้องพิจารณาคำว่า **“สมรรถนะ”** และคำว่า **“ประสิทธิภาพ”** คำว่า **“สมรรถนะ” (Competency)** หมายถึง การแสดงออกซึ่งพฤติกรรมอันเป็นผลมาจากค่านิยม ความรู้ ทักษะ และคุณลักษณะอื่น ๆ ซึ่งนำไปสู่ความสามารถในการที่จะตอบรับกับความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและสอดคล้องกับบริบทในอนาคต ด้วยแนวทางในเชิงรับและเชิงรุก อันจะส่งผลต่อผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่นและเป็นต้นแบบพฤติกรรมที่องค์กรปรารถนา สร้างความสามารถให้แก่องค์กรในการเติบโตและแข่งขันได้ ซึ่งแม้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีเหตุผลในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่เพื่อสมรรถนะก็อาจจะต้องถูกจำกัดการใช้เสรีภาพดังกล่าวบ้าง ภายใต้หลักสำคัญในเรื่องสมรรถนะ คือ หลักประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ความหมายของ **“ประสิทธิภาพ” (Efficiency)** คือ ความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรการบริหารทั้งคน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ เพื่อให้ผลที่ออกมา มากกว่าสิ่งที่เข้าไป ประสิทธิภาพบางครั้งต้องพิจารณาควบคู่กับประสิทธิผล ประสิทธิภาพ คือ ผลที่ออกมาจากการดำเนินงานเมื่อเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ว่าเกิดสัมฤทธิ์ผลเพียงใด⁴² ซึ่งหลักประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน หรืออาจเรียกกันว่าหลักความคุ้มค่า คือ การคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ในการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยั่งยืน รวมทั้งมีการป้องกันรักษาสิ่งแวดล้อมและมีความสามารถในการแข่งขันกับภายนอก⁴³ หลักประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นหลักการบริหารจัดการให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐหรือ

⁴² อิศระ สุวรรณกุล, เอกสารการสอนชุดวิชาสถาบันและกระบวนการทางการเมืองไทย สาขารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช หน้า 217

⁴³ ศุภมาส น้อยจันทร์, “หลักธรรมาภิบาลกับจรรยาบรรณข้าราชการ”, บทความนักศึกษาหลักสูตร ปรอ.

ภารกิจของรัฐ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินไม่ใช่เป็นเพียง ความคุ้มค่าในเชิงตัวเงินหรืองบประมาณเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงความคุ้มค่าในเชิงการบริหารจัดการ คน ทรัพยากรสิน องค์ความรู้ รวมถึงทรัพยากรอื่นใดในการบริหารจัดการระบบราชการ ในการดำเนินการทางปกครองหรือบริการสาธารณะของข้าราชการ และหลักความ ต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ความหมายของคำว่า “บริการสาธารณะ” หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้นโดยมี วัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน⁴⁴ การบริการสาธารณะ มีความจำเป็นแก่การดำรงชีวิตของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความต้องการบริการสาธารณะอยู่ ตลอดเวลา และฝ่ายปกครองเองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้ดำเนินไปอย่าง ปกติโดยต่อเนื่องและสม่ำเสมอ แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการ พลเรือนสามัญจะสามารถกระทำได้ในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ ต้องมีกรอบและ หลักเกณฑ์ของหลักการจำกัดเสรีภาพ คือ เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือน สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่ กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญไว้ด้วย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่ง ในมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551* ได้บัญญัติไว้ด้วย ว่าการใช้เสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นทางการเมืองต้องไม่กระทบต่อหลักประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสมรรถภาพ

⁴⁴ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, พิมพ์ครั้งที่ 4, 2538), หน้า 108. อ้างใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับ บริการสาธารณะ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 142-143.

* มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ข้าราชการ พลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพ ในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทาง การเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ
ข้าราชการพลเรือนสามัญจะสามารถกระทำได้ในส่วนที่เกี่ยวกับ
วินัย

คำว่า “วินัย” หมายความว่า กฎหมาย ระเบียบ กฎ ก.พ. มติ คณะรัฐมนตรี ข้อบังคับที่กำหนดให้ใช้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความประพฤติ ของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ กฎ ก.พ. มติ คณะรัฐมนตรี และข้อบังคับดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ การจำกัดเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ สามารถกระทำได้ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย แต่ก็ต้องมีกรอบและหลักเกณฑ์ของหลักการจำกัดเสรีภาพ คือ เฉพาะเท่าที่จำเป็นและ ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้ มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้อง ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

(4) การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ
ข้าราชการพลเรือนสามัญจะสามารถกระทำได้ในส่วนที่เกี่ยวกับ
จริยธรรม

“จริยธรรม” (Morality) หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องปฏิบัติงานด้วยความ ซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธ์ใจ เสียสละเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และมีเมตตา ในสภาพความเป็นจริงปัญหา ของข้าราชการพลเรือนสามัญหลาย ๆ ประการ อาจเกิดจากการขาดจริยธรรมของข้าราชการ พลเรือนสามัญ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาผลประโยชน์อัน ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น จริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญจึง เป็นสิ่งสำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงการเป็นข้าราชการ พลเรือนสามัญที่มี “คุณภาพ” เท่านั้น แต่ยังมีส่วนแสดงให้เห็นถึงการเป็นข้าราชการพลเรือน สามัญที่มี “คุณธรรม” ควบคู่กันไปด้วย เมื่อพิจารณามาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติ

ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551* ที่บัญญัติให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีจริยธรรม จึงเห็นได้ว่า เรื่องจริยธรรมเป็นเรื่องสำคัญ แม้แต่กฎหมายเองยังต้องบัญญัติไว้เพราะเห็นความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น ในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ หากการจะต้องจำกัดเสรีภาพในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรมก็ต้องมีกรอบและหลักเกณฑ์ของหลักการจำกัดเสรีภาพ คือ เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

โดยสรุป การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองนั้น และมาตรา 82 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง เป็นประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าอย่างไร แค่นั้น เพียงใด ที่สามารถจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ก็ต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นไม่ได้หมายความว่า หากเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว เมื่อเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมืองจะไม่สามารถแสดงความคิดเห็นเห็นได้เลย แต่ต้องมีกรอบและหลักเกณฑ์ของหลักการจำกัดเสรีภาพ ดังกล่าวนั้น คือ เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญยิ่ง ในปัจจุบันมีกฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดง

* มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม คุณภาพชีวิต มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

ในกรณีที่เหมาะสม และเพื่อการประหยัด สำนักงาน ก.พ. จะจัดให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแทนส่วนราชการตามวรรคหนึ่งก็ได้

ความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และยังมีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2535 เป็นต้น ซึ่งโดยรวมการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองจะมีสาระสำคัญของบทบัญญัติที่กำหนดไว้ว่า ข้าราชการต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการต้องไม่เป็นการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง ห้ามข้าราชการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด หรือห้ามข้าราชการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น

จะสังเกตเห็นได้ว่า ไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ห้ามข้าราชการพลเรือนสามัญแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แม้จะมีบัญญัติให้ข้าราชการต้องเป็นกลางทางการเมือง แต่นั่นก็ไม่หมายความว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยสุจริตตามระบอบประชาธิปไตยไม่ได้ เพียงแต่เจตนารมณ์ต้องการให้ไม่ฝักใฝ่ในพรรคการเมืองใดโดยไม่เป็นกลางทางการเมือง ซึ่งจะได้วิเคราะห์กับกรณีศึกษาในบทต่อ ๆ ไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในต่างประเทศ

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างประเทศ โดยจะศึกษาเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งผู้เขียนได้แบ่งศึกษาดังนี้ 3.1 ศึกษาเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา 3.2 ศึกษาเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน 3.3 ศึกษาเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

3.1. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ (Public Servant) ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา โดยแบ่งเป็น 3.1.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา 3.1.2 รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (Amendment 1) กับ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 3.1.3 การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (Amendment 1) 3.1.4 องค์กรที่มีบทบาทตามอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 3.1.5 กฎหมายที่มีผลต่อการการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 3.1.6 คำวินิจฉัยของศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือกรณีศึกษาที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

3.1.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกาข้าราชการมีสี่ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ข้าราชการประจำ (Career appointments) คือ ประเภทข้าราชการประจำหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่ต้องได้รับการคัดเลือกมาจากกระบวนการของการสรรหาและเลือกสรรของหน่วยงานนั้น ๆ และต้องได้รับความเห็นชอบจาก Qualification Review Board (QRB's) ก่อน

ประเภทที่สอง ข้าราชการไม่ประจำ (Non - career appointments) ข้าราชการไม่ประจำหรือตำแหน่งที่ได้รับความเห็นชอบจาก The Office of Personnel Management (OPM)

ประเภทที่สาม ข้าราชการที่มีการแต่งตั้งหรือการจ้างโดยกำหนดวาระการจ้าง (Limited term appointments) กล่าวคือ ข้าราชการที่มีกำหนดวาระการจ้าง หรือการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งโดยมีระยะเวลาสูงสุดได้ไม่เกิน 3 ปีและไม่สามารถต่อสัญญาใหม่ได้และต้องเป็นตำแหน่งประเภทตำแหน่งทั่วไปที่จะหมดวาระ เช่น ตำแหน่งในโครงการพิเศษต่าง ๆ เป็นต้น

ประเภทที่สี่ ข้าราชการที่มีการแต่งตั้งหรือการจ้างโดยความจำเป็นเร่งด่วน (Limited emergency appointments) กล่าวคือ ข้าราชการที่มีวาระการจ้างอย่างเร่งด่วนหรือตำแหน่งที่ไม่สามารถต่อสัญญาใหม่ได้เช่นเดียวกัน โดยอาจมีระยะเวลาสูงสุด สิบแปดเดือน และต้องเป็นตำแหน่งประเภทตำแหน่งทั่วไปที่ถูกกำหนดขึ้นมาโดยเหตุจำเป็นเร่งด่วน

ซึ่งหากเปรียบเทียบกับนิยามของคำว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” ของประเทศไทยที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ที่ว่า ข้าราชการพลเรือน เป็นบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน โดยให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ “ก.พ.” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ส่วนว่าข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เพียงเป็นการกำหนดประเภทแยกต่างหากระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการพลเรือนประจำพระองค์ที่มีการเข้าสู่ตำแหน่ง การอยู่ในตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งโดยเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเฉพาะ และเปรียบเทียบกับคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ของต่างประเทศ คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” มีการกำหนดความหมาย ให้หมายความถึง

1. การบริหารทางรัฐกิจของรัฐบาลในทุกๆ สาขา เว้นแต่ในด้านการทหาร หรือ
2. โครงสร้างของข้าราชการซึ่งถูกจ้างโดยรัฐบาล ซึ่งมีใช้ในกรณีทหาร หรือ
3. ข้าราชการ ซึ่งการแต่งตั้งและฐานะถูกกำหนดด้วยระบบคุณความดีหรือการสอบแข่งขัน หรือการคัดเลือกมากกว่า โดยการอุดหนุนทางการเมือง

ผู้เขียนเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญของสหรัฐอเมริกา น่าจะเป็นข้าราชการโดยหลักหมายความว่า ข้าราชการประจำ (Career appointments)

การจำกัดและควบคุมการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา มาจากแนวคิดการกำหนดสิทธิเสรีภาพและขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของกลุ่มประเทศตะวันตก ซึ่งหากเราศึกษาจะพบว่าแม้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจะมีเพียงไม่กี่มาตราเท่านั้น แต่ก็มีส่วนที่แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติหลายครั้ง แต่ก็ยังคงใช้ได้ดีในสภาพตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบันของประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งยังเป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่ได้ให้การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ด้วยโดยอนุโลม

3.12 รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (Amendment 1) กับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกานั้น มีลักษณะเฉพาะและพิเศษ เนื่องจากเกิดขึ้นภายหลังจากการร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ไม่ได้ถูกตราขึ้นมาตั้งแต่ต้นพร้อมกับบทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา หากแต่ปรากฏอยู่ในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอันถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ และก็ได้มีการตราขึ้นมาเป็นบทบัญญัติเฉพาะรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแต่ตราขึ้นมารับรองแก่ประชาชน และพิจารณารวมถึงประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญโดยอนุโลม ดังนั้น เรื่องของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แม้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกามีบัญญัติเฉพาะประชาชน แต่ก็หมายรวมถึง การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยโดยอนุโลม ซึ่งบัญญัติไว้

ในมาตรา 1-10 เรียกว่า “Bill of Rights”* การเพิ่มเติมบทบัญญัติในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (Amendment 1) มีผลเป็นการรับรองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนด้วย ดังกล่าวนั้น แต่อาจต้องถูกจำกัดอยู่บ้างตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งในส่วนของประเทศสหรัฐอเมริกาจะถูกจำกัดโดยการพิจารณาของศาลสูงสุดสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา เกิดขึ้นจากจุดเริ่มต้นที่เป็นเพียงงานเขียนทางวิชาการของ ฮิวโก โกรติอุส จอห์น มิลตัน เจมส์ ฮาร์ริงตัน จอห์น ล็อก และมองเตสกีเออ จนนำไปสู่รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก เป็นต้นแบบของรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ประเทศอันเป็นการรับรอง คุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงรับรอง

* หากพิจารณาถึงคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ.1776 ซึ่งร่างโดย โทมัส เจฟเฟอร์สัน เราก็จะพบร่องรอยแนวความคิดของสิทธิเสรีภาพประชาชนที่ต่อมาได้มีการรับรองเป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาด้วยเช่นกัน ซึ่งขอคัดเนื้อความของคำประกาศดังกล่าว บางส่วนมาแสดงไว้ ณ ที่นี้ (คำแปลในภาคภาษาไทยโดย สมบัติ จันทรวงศ์ ในมหาชนรัฐและประชาธิปไตย : ความคิดทางการเมืองอเมริกัน ค.ศ.1776-1800.(กรุงเทพฯ:มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,2529), หน้า 361-362.

“เมื่อใดวิถีแห่งเหตุการณ์ของมนุษย์ได้บังเกิดความจำเป็นที่ประชาชนพวกหนึ่งจะต้องทำลายข้อผูกพันทางการเมืองซึ่งตนมีอยู่กับประชาชนพวกอื่นให้หมดไป และจะจัดตั้งแหล่งที่อันเป็นเอกเทศและเท่าเทียมกันขึ้นใหม่ในหมู่อำนาจบนพื้นพิภพนี้ ตามที่กฎแห่งธรรมชาติและพระเจ้าแห่งธรรมชาติได้ทรงกำหนดไว้ เมื่อนั้นความเคารพที่พึงมีต่อความเห็นของมวลมนุษย์เรียกร้องว่าพวกเขาจะต้องแถลงถึงสาเหตุที่บังคับให้ต้องก้าวไปสู่การแบ่งแยกดังกล่าวนั้นเราถือว่าความจริงต่อไปนี้เป็นสิ่งที่ประจักษ์แจ้งอยู่ในตัวเอง นั่นคือ มนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นมาอย่างเท่าเทียมกัน และพระเจ้าผู้สร้างได้มอบสิทธิบางประการที่จะเพิกถอนมิได้ไว้ให้แก่มนุษย์ ในบรรดาสิทธิเหล่านั้นได้แก่ชีวิต เสรีภาพและการแสวงหาความสุขเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิเหล่านั้นให้มั่นคง รัฐบาลจึงถูกสถาปนาขึ้นในหมู่มวลมนุษย์ โดยได้อำนาจที่ยุติธรรมอันเนื่องมาจากความยินยอมของผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง เมื่อใดก็ตามที่รูปแบบของรัฐบาลใดเป็นสิ่งที่ทำลายเป้าหมายเหล่านี้ เมื่อนั้นย่อมเป็นสิทธิของประชาชนที่จะเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกรัฐบาลแบบนั้นเสีย และสถาปนารัฐบาลขึ้นใหม่โดยให้มีรากฐานอยู่บนหลักการดังกล่าว และโดยการกำหนดอำนาจของรัฐบาลนั้นให้เป็นไปในแบบที่พวกเขาเห็นว่าน่าจะมีผลต่อความปลอดภัยและความผาสุกของพวกเขามากที่สุด แน่หนอนว่าความสุจริตรอบคอบย่อมจะกำหนดว่ารัฐบาลที่จะได้จัดตั้งมาช้านานแล้ว ไม่ควรที่จะต้องเปลี่ยนแปลงไปด้วยเหตุเพียงเล็กน้อยและชั่วคราว และโดยเหตุนี้เองประสพการณ์ทั้งปวงก็ได้แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ชาติมีแนวโน้มที่จะยอมอดทนหากความชั่วร้ายนั้นพอทนได้ ยิ่งกว่าที่จะแก้ไขให้แก่ตนเองโดยการทำลายล้างแบบอย่างที่ตนเคยชินอยู่ แต่เมื่อการใช้อำนาจไปในทางที่ผิดและการช่วงชิงอำนาจมีอยู่อย่างยาวนาน โดยมุ่งหมายต่อวัตถุประสงค์เดิมอย่างไม่เสื่อมคลาย จนชี้ให้เห็นว่ามีแผนการที่จะกดพวกเขาลงภายใต้การปกครองโดยเด็ดขาดของคน ๆ เดียวแล้ว ย่อมเป็นสิทธิ ย่อมเป็นหน้าที่ของพวกเขาที่จะล้มล้างรัฐบาลเช่นนั้น และจัดหาเครื่องป้องกันใหม่ สำหรับความมั่นคงในอนาคตของพวกเขา....”

คุ้มครอง และพิทักษ์เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนในสถานะที่เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย โดยในการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว ตามโครงสร้างของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาถูกบัญญัติไว้ในส่วนที่ 2 ที่เป็นบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (Amendment 1) โดยบัญญัติว่า

“รัฐสภาจะบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการสถาปนาศาสนา หรือการห้ามปฏิบัติตามพิธีกรรมทางศาสนาโดยเสรี หรือการตัดทอนเสรีภาพในการพูด หรือการพิมพ์โฆษณา หรือสิทธิของประชาชนที่จะร่วมชุมนุมกันโดยสงบและที่จะยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาลไม่ได้”*

ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีบทบัญญัติคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยตรงดังที่กล่าวมา แต่ก็ได้ให้ความคุ้มครอง รวมถึงตลอดถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยโดยอนุโลม ในเรื่อง การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ เช่น การพูด การเขียน การวิพากษ์วิจารณ์ อันเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญบทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (Amendment 1) ที่มีใจความสำคัญว่า รัฐสภาจะออกกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดหรือตัดทอนสิทธิในการพูด หรือ การพิมพ์โฆษณา หรือสิทธิของประชาชนที่จะร่วมชุมนุมกันโดยสงบไม่ได้ และในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 5 กำหนดว่า “สภาองเกรสจะออกกฎหมายเพื่อจำกัดตัดทอนสิทธิในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Speech) ไม่ได้”

จะเห็นได้ว่า การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้มีความแตกต่างไป จากการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย อีสาระในการใช้เสรีภาพย่อมจะมีได้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมเป็นหลักประกันที่ห้ามมิให้รัฐบาลของแต่ละมลรัฐ ออกกฎหมายอันเป็นการตัดทอนหรือลดทอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญ หากมี

*“Congress shall make no law respectation an estab”

ยอมถือได้ว่าเป็นการกระทำอันขัดต่อรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา จึงถือได้ว่าเป็นพัฒนาการของการรับรองเสรีภาพในสหรัฐอเมริกา

ต่อมาในปี ค.ศ.1925 ศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ใน คดี *Gitlow v. New York* ได้วางหลัก **Due Process Clause** โดยอาศัยตีความหลักการ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 14 (Fourteenth Amendment) ข้อ 1 ที่ได้บัญญัติหลักการว่า

“... มลรัฐใดจะออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมายที่เป็นการตัดทอนเอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันที่พลเมืองของสหรัฐจะพึงได้รับไม่ได้ หรือมลรัฐใดจะรอนสิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลโดยไม่ชอบด้วยกระบวนการความแห่งกฎหมาย หรือจะปฏิเสธไม่ให้บุคคลใดที่อยู่ในเขตอำนาจได้รับความคุ้มครองแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกันไม่ได้”

อันส่งผลเป็นการย้ำต่อมลรัฐทุกมลรัฐและรัฐบาลกลางว่า ประชาชนรวมถึงประชาชนในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญทุกมลรัฐและในรัฐบาลกลางย่อมได้รับการรับรองคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ไม่ว่าจะอยู่แห่งใดในประเทศสหรัฐอเมริกา และจะตัดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวไม่ได้เช่นเดียวกัน

ในเรื่องการใช้เสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา เห็นควรต้องเข้าใจลำดับวิวัฒนาการว่า ข้าราชการของรัฐที่เรียกว่า “**Government agency**” หรือข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นได้เปลี่ยนแปลงและมีวิวัฒนาการมาเป็นลำดับ ในยุคแรกของการก่อตั้งและประกาศใช้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ข้าราชการพลเรือนสามัญของรัฐในระดับสูง กรณีมิใช่เป็นตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาองเกรสต้องให้ความเห็นชอบแล้วนั้น เป็นอำนาจหรือความรับผิดชอบของประธานาธิบดีที่มีอำนาจเต็มในการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือถอดถอนข้าราชการพลเรือนสามัญ เนื่องจากป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยเสียงข้างมากของฝ่ายการเมืองอื่น ๆ เข้ามาแทรกแซงได้ ซึ่งการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงและระดับกลางในหน่วยงานของฝ่ายบริหารหน่วยงานอื่น ๆ เป็นอำนาจของประธานาธิบดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการที่ทำงานที่ทำเนียบขาวที่เรียกว่า “**White House Staff**” มีหน้าที่คอยช่วยเหลืองานต่าง ๆ ของประธานาธิบดี ข้าราชการเหล่านี้ประธานาธิบดีจะสามารถสรรหาบุคคลใดมาดำรงตำแหน่งได้ โดยจะมีวาระการดำรงตำแหน่งตามประธานาธิบดี หากประธานาธิบดีพ้นจากการดำรง

ตำแหน่งไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด เช่น ครอบงำ ถึงแก่กรรม ลาออกหรือถูกขับไล่ (Impeachment) การดำรงตำแหน่งของข้าราชการทำเนียบขาวก็จะสิ้นสุดลงตามไปด้วย

เห็นได้ว่า ข้าราชการในยุคแรก ๆ ดังกล่าวนี้อาจมีลักษณะเชิงอุปถัมภ์ (patronage) ผูกพันติดกับการเมือง เมื่อพิจารณาถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการในยุคนั้น จึงไม่อาจปฏิเสธได้ถึงความเชื่อมโยงอย่างมีนัยยะที่ข้าราชการ ซึ่งหมายถึงข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวจะต้องแสดงความคิดเห็นทางการเมือง โดยเชื่อมโยงกับอำนาจทางการเมือง เพราะข้าราชการยุคนั้นไม่มีความมั่นคงแน่นอน จะอยู่ในตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ก็แต่โดยฝ่ายการเมืองอันมีประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจเต็ม ข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงไม่สามารถจะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้เต็มที่

หลังจากเกิดสงครามกลางเมือง (The Civil War) ระหว่างฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้ ก็เกิดความคิดที่จะต้องการปรับปรุงระบบราชการและตัวข้าราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยในปี ค.ศ. 1880 George Pendleton ซึ่งเป็นวุฒิสมาชิกแห่งรัฐโอไฮโอเสนอร่างกฎหมายฉบับหนึ่งและได้รับการรับรองให้เป็นกฎหมายภายหลัง ซึ่งมีชื่อว่า “The Civil Service Reform Act of 1883” หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “Pendleton Act the Civil Service Reform Act of 1883” โดยกฎหมายฉบับนี้ได้สร้างองค์กรขึ้นมาเรียกว่า Civil Service Commission มีหน้าที่กำหนดมาตรการสอบหรือรับบุคคลเข้าทำงานเป็นข้าราชการในรัฐบาลระดับสหพันธ์ (Federal Government) และได้สร้างหลักประกันในการโยกย้ายข้าราชการว่าจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมิใช่เกิดจากอคติส่วนตัวหรือแนวทางการคิดรวมทั้งแนวคิดและความเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกัน ส่วนข้าราชการในระดับมลรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมาจากกฎหมายของมลรัฐ (State Law)

แม้ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาจะกำหนดประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหาร แต่การแต่งตั้งตำแหน่งที่มีความสำคัญ ๆ ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต กงสุล เป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีกับสภาองเกรส โดยประธานาธิบดีเป็นผู้ที่เสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต กงสุล แล้ว สภาองเกรสจะเป็นผู้ที่ให้ความเห็นชอบว่าบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามที่ประธานาธิบดีเสนอมาหรือไม่ หากสภาองเกรสไม่ให้ความเห็นชอบ ประธานาธิบดีก็ต้องเสนอคนใหม่ให้สภาองเกรสพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง จนกว่าสภาองเกรสจะให้ความเห็นชอบ แต่ส่วนของการรับเข้ามาซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญหรือการเข้าสู่ระบบราชการพลเรือน

สามัญจะไม่มีลักษณะที่จะต้องเสนอโดยประธานาธิบดีและเห็นชอบโดยสภาองเกรส แต่จะอยู่ในความควบคุมดูแลโดยองค์กรที่ชื่อว่า “The Office of Personnel Management and the Merit Systems Protection Board”

แต่อย่างไรก็ตาม สัมพันธ์ของข้าราชการพลเรือนสามัญที่เป็น Executive Branch จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดีรวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น ๆ มีแต่เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญของ Independent agency คือ ข้าราชการในองค์กรอิสระที่ค่อนข้างมีความเป็นอิสระและปลอดจากอิทธิพลของประธานาธิบดีและฝ่ายการเมือง

ต่อมาในสมัยของประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ ข้าราชการของประเทศสหรัฐอเมริกา มีการทุจริตคอร์รัปชันอย่างกว้างขวาง การทำงานไม่มีประสิทธิภาพและล่าช้า และกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้นก็เต็มไปด้วยกฎ ระเบียบ ขั้นตอนที่สลับซับซ้อน จนกลายเป็นปัจจัยเอื้อต่อข้าราชการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อการคอร์รัปชัน ส่วน The Civil Service Reform Act of 1883 หรือ The Pendleton Act 1883 นั้น ก็เป็นกฎหมายที่ไม่สามารถป้องกันมิให้ข้าราชการใช้อำนาจไปในทางมิชอบทุจริตคอร์รัปชันและไม่มีประสิทธิภาพได้ จนนำไปสู่คดีดัง หรือคดีขาว คือ “คดีวอเตอร์เกต” ในสมัยของประธานาธิบดีนิกสัน เป็นเหตุให้ประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ เสนอให้สภาองเกรสตรากฎหมายขึ้นมา เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่าง ๆ เหล่านี้ โดยมีชื่อเรียกว่า “Civil Service Reform Act 1974 (CSRA)”

จึงเห็นได้ว่า การใช้เสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา ในยุคหลัง ๆ มาจวบจนปัจจุบันมีความพยายามมิให้การเมืองเข้ามาแทรกแซงข้าราชการประจำ โดยมีกฎหมาย Civil Service Reform Act 1974 (CSRA) ที่ต้องการพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของข้าราชการ รวมทั้งวางหลักการที่จะคอยควบคุมดูแลให้ข้าราชการอยู่ภายใต้กรอบ อีกทั้งมีกฎหมายอีกหลาย ๆ ฉบับที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วม การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการ ซึ่งรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ เช่น Hatch Political Activity Act 1939 The Ethics in Government Act of 1978 Smith Act 1940 และ The Emergency Detention Act 1950 ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

ประโยชน์ของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

1. ทำให้เกิดการปรึกษาหารืออย่างเปิดเผยเกี่ยวกับประเด็นที่มีความสำคัญ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย การโต้แย้งและการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นโดยอิสระจะนำมาซึ่งความคิดดี ๆ ที่หลากหลาย ซึ่งอาจนำมาช่วยเหลือสังคมได้

2. การแสดงความคิดเห็นโดยอิสระจะเป็นหลักประกันว่ารัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) ได้รับทราบความประสงค์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อประโยชน์ต่อประชาชน ตามเจตจำนง

3. ข้าราชการพลเรือนสามัญ มีแนวโน้มจะเชื่อที่จะรับฟังความคิดเห็นของรัฐบาล หากเขามีความเชื่อว่รัฐบาลจะฟังความคิดเห็นของพวกเขา

4. การสร้างความสะดวกที่เหมาะสมระหว่างเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญกับความจำเป็นด้านความพร้อมในการปฏิบัติภารกิจจะขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยที่สุ่มและรอบคอบของผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

5. การทดสอบความสะดวกระหว่างสิทธิเสรีภาพของข้าราชการในมุมต่าง ๆ

3.1.3 การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา บทแก้ไขเพิ่มเติมที่ 1 (Amendment 1)

เสรีภาพในการแสดงออกและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในประเทศสหรัฐอเมริกา หาได้เบ็ดเสร็จปราศจากการควบคุมทางหนึ่งทางใดไม่ เพราะแท้จริงแล้วการแสดงออกโดยเสรีไม่ใช่สิทธิเด็ดขาดเต็มที่ปราศจากการควบคุมทางหนึ่งทางใด¹ ซึ่งความหมายรวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการตีความเสรีภาพในการพูด รวมถึงการจำกัดเสรีภาพในการพูดด้วย เพื่อให้ครอบคลุมและเกิดความชัดเจน ซึ่งในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้วางหลักภายใต้หลักและทฤษฎีที่สำคัญ อันเป็นหลักพื้นฐานในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง คือ

ทฤษฎีภัยอันตรายที่ชัดเจนและมีอยู่ในปัจจุบัน (The Clear and Present Danger Doctrine) เป็นหลักที่จะพิจารณาพื้นฐานว่าการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น หากเป็นภัยอันตรายต่อสาธารณะชนหรือก่อให้เกิดความรุนแรง มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความวุ่นวายในทางการเมืองภายในจะกระทำ

¹กระมล ทองธรรมชาติ และ สมบูรณ์ สุขสำราญ, ผู้แปล, เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513), หน้า 75

มิได้ ซึ่งในการพิจารณาว่าการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนจะจำกัดได้หรือไม่ ต้องดูวิธีการแสดงออกและสภาพแวดล้อมเป็นเกณฑ์ เช่น หากการพูด การเขียน หรือวิพากษ์วิจารณ์เกิดการคล้อยตามจนมีจุดมุ่งหมายอันหนึ่งอันเดียว และการคล้อยตามนั้นเกิดขึ้นในขณะเดียวกันหรือไม่ห่างไกลกันมากนัก มีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความวุ่นวายในทางการเมืองภายใน จึงต้องด้วยทฤษฎีภัยอันตรายที่ชัดเจนและมีอยู่ในปัจจุบัน (The Clear and Present Danger Doctrine) แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียน เห็นว่า ภัยอันตรายที่ชัดเจนมีอยู่ในปัจจุบันดังกล่าวนี้ เป็นปัญหาดุลยพินิจและการตีความเพราะไม่อาจวัดได้ด้วยความรู้สึกซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องศึกษาหาแนวทางวางหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนกันต่อไป

ต้องเป็นกรณีสภาวะเหตุฉุกเฉินเท่านั้น ซึ่งหลักการนี้ก็สืบเนื่องจากหลักทฤษฎีภัยอันตรายที่ชัดเจนและมีอยู่ในปัจจุบัน (The Clear and Present Danger Doctrine) แต่แยกให้ชัดเจนขึ้นเป็นการจะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องเป็นภาวะเหตุฉุกเฉินเท่านั้น หมายความว่า จวนแจที่จะคุกคามอย่างยิ่ง (So imminently threaten) เป็นกรณีดับพลันทันที เพื่ออามรงไว้รักษาไว้ มิเช่นนั้นอาจเสียหายอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นความฉุกเฉินอย่างยิ่ง

โดยหลักทฤษฎีภัยอันตรายที่ชัดเจนและมีอยู่ในปัจจุบัน (The Clear and Present Danger Doctrine) และต้องเป็นกรณีสภาวะเหตุฉุกเฉินเท่านั้นถูกวางหลักการมาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลสูงสหรัฐอเมริกา ซึ่งไม่เพียงแต่ประชาชนเท่านั้นที่จะต้องอยู่ภายใต้หลักทฤษฎีภัยอันตรายที่ชัดเจนและมีอยู่ในปัจจุบัน (The Clear and Present Danger Doctrine) และต้องเป็นกรณีสภาวะเหตุฉุกเฉินเท่านั้น แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นอกจากนั้น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แม้จะได้รับการเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ตราบเท่าที่ต่องไม่ละเมิดต่อกฎหมาย ในลักษณะต่อไปนี้ ข้าราชการพลเรือนสามัญก็ย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

1. การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือ พูด กล่าวถึงผู้บังคับบัญชาโดยขาดความเคารพ ดูหมิ่น เหยียดหยาม
2. การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่ก่อให้เกิดการยั่ว ทำให้ทะเลาะวิวาทหรือแตกแยก

3. การแสดงความคิดเห็นมีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลความลับของทางราชการ

4. ปรีกษาหรือแสดงความคิดเห็น เรื่อง ราชการนอกอำนาจหน้าที่ หรือเรื่องนอกราชการ

ในการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นเจ้าของงานเขียนที่ไม่ได้เป็นความลับของทางราชการ หรือไม่วิจารณ์แสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือ พูด กล่าวถึงผู้บังคับบัญชา โดยขาดความเคารพ ดูหมิ่น เหยียดหยาม ต้องไม่เป็นการเปิดเผยข้อมูลความลับของทางราชการ และเป็นการปรีกษาหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายในอำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์ของประชาชน และประเทศชาติ ข้าราชการพลเรือนสามัญจึงสามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้

3.1.4 องค์การที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา

องค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย นั้น เนื่องจากรูปแบบการปกครองของสหรัฐอเมริกา ทำให้ในแต่ละมลรัฐ (States) หรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นของสหรัฐอเมริกา จะมีระบบงานของรัฐและระบบการบริหารงานบุคคลด้านวินัยที่ต่างกันออกไป ในแต่ละหน่วยการปกครองนั้น ๆ ในส่วนของรัฐบาลกลาง (Federal) จะมีองค์กรกลางที่มีหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลด้านวินัยของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Merit System Protection Board (MSPB)) ซึ่งการเกิดขึ้นของ Merit System Protection Board (MSPB) นี้ เป็นผลจากการมีพระราชบัญญัติปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือนฉบับใหม่ ที่ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1978 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1979 ทำให้เกิดองค์กรอิสระขึ้นใหม่ 3 องค์กร แทนที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (The Civil Service Commission) ได้แก่

1) สำนักงานการบริหารงานบุคคล (Office of Personal Management) มีหน้าที่ดูแลข้าราชการและกำลังคนภาครัฐ

2) การแรงงานสัมพันธ์แห่งชาติ (The Federal Labor Management) มีหน้าที่ดูแลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องแรงงานสัมพันธ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และ

3) คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (MSPB)

โดยคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา “Merit Systems Protection Board (MSPB)” เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระ (Independent executive agency) และมีฐานะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial agency) ซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นตามแผนการปฏิรูปองค์กร ฉบับที่ 2 ปี ค.ศ. 1978 (Reorganization Plan No.2 of 1978) ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย “Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA)” หรือกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบข้าราชการพลเรือน ปี ค.ศ. 1978 ภารกิจของหน่วยงาน Merit Systems Protection Board หรือ “MSPB” นั้น

ประการที่หนึ่ง พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ (Appeals function) ของเจ้าหน้าที่รัฐส่วนสหพันธรัฐเกี่ยวกับการกระทำทางบริหารงานบุคคลของรัฐ (Adjudication of personnel actions of federal employees)

และประการที่สอง ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องระบบคุณธรรมของรัฐบาลสหพันธรัฐ (Study of Federal merit systems) และพิจารณาผลการดำเนินงานที่กระทบต่อระบบคุณธรรม (Review the significant actions) ของสำนักงานบริหารงานบุคคล เช่น การสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการละเมิดกฎระเบียบหรือวิธีปฏิบัติในด้านการบริหารงานบุคคลหน้าที่ของ MSPB ที่ระบุไว้ในภายใต้ Civil Service Reform Act 1978²

สาเหตุความสำคัญที่มีคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา “Merit Systems Protection Board (MSPB)” ก็เนื่องจากจะช่วยให้การบริหารงานบุคคลของรัฐนั้นเป็นไปตาม “หลักการของระบบคุณธรรม” (Merit System Principle) และปราศ “จากพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามตามกฎหมาย” (Prohibited Personnel Practice)

พฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามตามกฎหมาย (Prohibited Personnel Practice) ตาม US Code Title 5 Chapter 23 Section 2302 ดังนี้

1. การเลือกปฏิบัติ
2. การนำข้อมูลหรือข้อเสนอแนะที่ไม่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาดำเนินการทางด้านบริหารบุคคล เว้นแต่ข้อมูลหรือข้อเสนอแนะนั้น มาจากการรู้จักเป็น

² Merit Systems Protection Board, Merit Systems Protection [ออนไลน์], แหล่งที่มา <http://www.mspb.gov/aboutus/aboutus.html>

ส่วนตัว หรือจากทะเบียนประวัติของบุคคลนั้น ทั้งนี้ ข้อมูลที่จะนำมาพิจารณาต้องเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินผลการทำงาน ความสามารถ คุณสมบัติทั่วไป หรือผลการประเมินบุคลิกภาพ ความซื่อสัตย์ และความเหมาะสมเท่านั้น

3. การบังคับขู่เข็ญให้เข้ากิจกรรมทางการเมือง หรือการกั้นกีดกันหากไม่ยอมเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง

4. การหลอกลวงหรือขัดขวาง ผู้หนึ่งผู้ใดไม่ให้เข้าร่วมแข่งขันเพื่อรับการคัดเลือกให้รับราชการ

5. การกดดันโน้มน้าวให้ผู้หนึ่งผู้ใดถอนตัวจากการสมัคร เพื่อรับคัดเลือกแต่งตั้งในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด

6. การปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้สมัครผู้หนึ่งผู้ใดเป็นพิเศษโดยไม่มีอำนาจ

7. การเล่นพรรคเล่นพวก

8. การดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการ หรือการข่มขู่ว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเปิดโปงข้อมูลการกระทำผิดของส่วนราชการ หรือเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นคำร้องเรียน หรือคำร้องทุกข์ หรือเป็นพยานให้การต่อหรือกับผู้ดำรงตำแหน่ง “Inspector General” ของหน่วยงานหรือหน่วยงาน “Office of Special Counsel (OSC)” หรือเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นปฏิเสธที่จะดำเนินการตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

9. การเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยพฤติกรรมนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อผลงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่น ยกเว้นพฤติกรรมนั้น เป็นพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย

10. การดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใดๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามหลักการของระบบคุณธรรม

11. การละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิ

อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB))

1. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

กฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB)) มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนสหพันธรัฐเกี่ยวกับการกระทำทางการบริหารงานบุคคลของรัฐ คำอุทธรณ์ที่เคยอุทธรณ์ไปยังหน่วยงาน Civil Service Commission หรือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปแล้ว) รวมทั้งคำอุทธรณ์ที่เกี่ยวกับการกระทำอื่น ๆ ของหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) กำหนดต้องให้อุทธรณ์ต่อหน่วยงาน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB) และหน่วยงานดังกล่าวยังมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์บางเรื่องที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบข้อบังคับของหน่วยงาน The Office of Personnel Management (OPM) ให้ต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB)

กรณีที่กฎหมาย Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) ได้บัญญัติให้ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB) มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลจากส่วนราชการนั้น เพราะความมุ่งหมายของ Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) ต้องการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ แม้ว่า Civil Service Reform Act of 1978 (CSRA) จะห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐส่วนอื่น ๆ ใช้สิทธิอุทธรณ์การกระทำทางการบริหารงานบุคคลของผู้บังคับบัญชาหน่วยงานต้นสังกัดที่มีผลกระทบต่อตนไปยังหน่วยงาน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา Merit Systems Protection Board (MSPB) แต่ข้าราชการเหล่านั้นย่อมอาจที่จะร้องทุกข์ไปยังหน่วยงาน The Office of Personnel Management (OPM) ได้ หรือต่อหน่วยงานของรัฐที่ต้นสังกัดอยู่ (Agency Grievance Procedure) แทนก็ได้

ซึ่งคดีที่ร้องเรียนต่อหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) โดยส่วนใหญ่ จะเป็นคดีที่อุทธรณ์เกี่ยวกับความมิชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางการบริหารบุคคลของหน่วยงานรัฐ มักจะเกี่ยวกับการสั่งปลดออกจากตำแหน่งโดยมิชอบ การสั่งพักงานโดยมิชอบ การสั่งลดตำแหน่งหรือลดขั้นเงินเดือนโดยมิชอบ หรือการสั่งไม่อนุญาตให้ลาพักผ่อนโดยมิชอบ ส่วนเรื่องที่มีการร้องเรียนเป็นอันดับรองลงมาจะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงาน The Office of Personnel Management (OPM) เกี่ยวกับเรื่องการเกษียณอายุ นอกจากนั้น จะเป็นคดีอื่น ๆ ได้แก่ การอุทธรณ์เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของหน่วยงาน The Office of Personnel Management (OPM) การอุทธรณ์

เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติด้านการจ้างงานของหน่วยงาน The Office of Personnel Management (OPM) เช่น การกำหนดคุณสมบัติมาตรฐานของเจ้าหน้าที่รัฐ หรือวิธีการทดสอบหรือการประเมินผลการทำงาน เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้หน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) เป็นผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ ที่อยู่ในอำนาจได้ทุกคดี แต่ก็ยกเว้นว่า ถ้าหากคดีที่อุทธรณ์ต่อหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) มีประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ (Issue of discrimination) รวมอยู่ด้วย ผู้อุทธรณ์ซึ่งไม่พอใจในผลของคำสั่ง คำวินิจฉัยของหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ก็อาจมีสิทธิที่จะร้องขอให้หน่วยงาน Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) เข้ามาพิจารณาทบทวนคำสั่ง คำวินิจฉัยของหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ได้ และหากปรากฏภายหลังว่าผลของคำวินิจฉัยของหน่วยงาน Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) ขัดกับคำสั่ง คำวินิจฉัยของหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) คดีก็จะถูกส่งตามทางการไปยัง “Special Panel” หรือ คณะกรรมการพิเศษ เพื่อดำเนินการวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป สำหรับคดีที่ไม่ได้อยู่เขตอำนาจของหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) แต่มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการเลือกปฏิบัติของหน่วยงานรัฐ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำดังกล่าว ก็อาจร้องทุกข์ไปยังหน่วยงาน Equal Employment Opportunity Commission (EEOC) โดยตรง หรืออาจร้องเรียนไปตามกระบวนการร้องทุกข์ภายในหน่วยงานก็ได้

นอกจากนี้ หากเจ้าหน้าที่รัฐได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือสหภาพข้าราชการ (bargaining unit) (เสรีภาพในการรวมกลุ่ม ส่วนหนึ่งในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น) ที่มีการลงนามในข้อตกลงร่วมกันกับหน่วยงานรัฐและกำหนดเงื่อนไขว่า ถ้ามีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ระหว่างสมาชิกกับหน่วยงานรัฐขึ้น สมาชิกที่ได้รับการเดือดร้อนเสียหาย จะต้องนำเรื่องเข้าสู่ “กระบวนการเจรจา เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเสียหาย” (Negotiated grievance procedure) เสียก่อน เจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวก็ต้องนำเรื่องร้องเรียนไปตามกระบวนการที่ได้กำหนดไว้ โดยที่จะไม่สามารถนำเรื่องร้องเรียนของตนขึ้นร้องทุกข์ต่อหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ได้โดยทันที แม้ว่าจะเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ก็ตาม แต่ทั้งนี้ต้องมีข้อยกเว้นให้ผู้ที่ได้รับความ

เดือดร้อนเสียหาย มีสิทธิเลือกที่จะนำเรื่องร้องทุกข์ของตนไปร้องเรียนต่อหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ได้โดยตรง หรือเข้าสู่กระบวนการเจรจาเพื่อแก้ไข ปัญหาความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวข้างต้นก็ได้ หากมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้เกิดขึ้น

ประการที่หนึ่ง การกระทำของหน่วยงานรัฐเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ หรือเป็นผล มาจากการประเมินผลการปฏิบัติงาน

ประการที่สอง ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอ้างว่าการกระทำของหน่วยงานรัฐ เกิดขึ้นจากการเลือกปฏิบัติโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

ประการที่สาม ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายอ้างว่าการกระทำของหน่วยงาน รัฐเป็นผลมาจากการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามตามกฎหมาย

สำหรับผู้ที่จะมีสิทธิอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) นั้น โดยทั่วไปแล้ว มิใช่ว่าเจ้าหน้าที่รัฐของหน่วยงานส่วนสหพันธรัฐทุกคนจะเป็นผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์ต่อหน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ได้ เนื่องจากได้มี กฎหมายกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิอุทธรณ์เอาไว้โดยเฉพาะ เช่น ผู้อุทธรณ์จะต้องเป็น ข้าราชการหรือลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุโดยการแข่งขันและผ่านการทดลองงานแล้วหรือมี ตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานไปรษณีย์ระดับผู้ควบคุมงาน (Supervisor) ผู้จัดการ (Manager) ที่มีอายุงานตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป เป็นต้น

2. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ

นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ คณะกรรมการพิทักษ์ ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB) ยังมี อำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น การศึกษาและจัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภาว่า การบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐระดับสหพันธรัฐนั้น เป็นไป ตามหลักการของ ระบบคุณธรรมและปราศจากพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ การวินิจฉัยคดีที่หน่วยงาน office of Special Counsel (OSC) เป็นผู้ฟ้องคดีกรณีที่ทำ การในการบริหารงานบุคคลของรัฐ อันมีลักษณะพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้าม ตามกฎหมายหรือขัดต่อกฎหมายว่าด้วยว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือไม่สอดคล้อง กับ Hatch Political Activity Act 1939 ซึ่งเป็นกฎหมายจำกัดมิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ เข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและกิจการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้กำหนดกรอบความ แตกต่างระหว่างการเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัคร โดยกำหนดกรอบในการ

แสดงความคิดเห็นและสนับสนุนพรรคการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเกินกรอบ กับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองแบบไม่มีอคติ ซึ่งหมายความว่า หากข้าราชการพลเรือนสามัญไปรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ระดมทุน หรือชักชวนให้บริจาคเงินทองสนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมกระทำไม่ได้ ส่วนจะเป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นการให้การสนับสนุนเข้าฟังนโยบายของนักการเมือง ก็สามารถทำได้โดยชอบ การพิจารณาบททวน กฎหมาย ข้อบังคับ ที่ออกโดยหน่วยงาน The Office of Personnel Management: (OPM) การพิจารณาบททวนการบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ของหน่วยงาน The Office of Personnel Management (OPM)

เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB))

1. หน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์เกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติ (Discrimination Claim) เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน “Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)” เว้นแต่เป็นกรณีพิจารณาคำอุทธรณ์เกี่ยวกับการกระทำทางการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ

2. หน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยหรือไกล่เกลี่ยการร้องเรียนเกี่ยวกับคดีพิพาทด้านแรงงานสัมพันธ์ เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน Federal Labor Relations Authority (FLRA) หรือการแรงงานสัมพันธ์แห่งสหพันธรัฐ

3. หน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือแนะนำเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการจ้างงาน การสอบคัดเลือก การบรรจุ การเกษียณอายุ หรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน Office of Personnel Management (OPM) หรือสำนักงานจัดการด้านการบริหารงานบุคคล

4. หน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหรือหาพยานหลักฐานกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการขัดต่อกฎระเบียบเกี่ยวกับข้าราชการพลเรือน เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน “Office of Special Counsel (OSC)”

5. หน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่หน่วยงาน “Federal Bureau of Investigation (FBI)” หรือสำนักงานสืบสวนกลางกรณีที่มีการอ้างว่าตนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการเปิดเผยข้อมูลหรือร้องเรียนการกระทำที่ไม่ชอบของหน่วยงาน Federal Bureau of Investigation (FBI) ต่อรัฐบาล

6. หน่วยงาน Merit Systems Protection Board (MSPB) ไม่มีเขตอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ของพนักงาน/ลูกจ้างขององค์กรธุรกิจเอกชน หรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานระดับท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานระดับสหพันธรัฐ

เห็นได้ว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB)) มีบทบาทในการคุ้มครองและควบคุมการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB)) มีอำนาจในการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา และยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก เช่น การศึกษาและจัดทำรายงานเสนอประธานาธิบดีและรัฐสภาว่าการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐระดับสหพันธรัฐนั้น เป็นไป ตามหลักการของระบบคุณธรรมและปราศจากพฤติกรรมการบริหารงานบุคคลที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งได้แก่ การบังคับขู่เข็ญให้ข้าราชการเข้ากิจกรรมทางการเมือง หรือการกีดกันแก่งัดหากไม่ยอมให้ข้าราชการเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย การหลอกลวงหรือขัดขวาง ข้าราชการกระทำการขัดกับ Hatch Political Activity Act 1939 ซึ่งเป็นกฎหมายจำกัดมิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและกิจการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้กำหนดกรอบความแตกต่างระหว่างการเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัครของข้าราชการ การเลือกปฏิบัติ การกดดันโน้มน้าวให้ข้าราชการผู้หนึ่งผู้ใดถอนตัวจากการสมัคร เพื่อรับคัดเลือกแต่งตั้งในตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใด การปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพิเศษโดยไม่มีอำนาจ การเล่นพรรคเล่นพวก การดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการ หรือการข่มขู่ว่าจะดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเปิดเผยข้อมูลการกระทำผิดของส่วนราชการ หรือเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นคำร้องเรียน หรือคำร้องทุกข์ หรือเป็นพยานให้การต่อหรือกับผู้ดำรงตำแหน่ง “Inspector General” ของหน่วยงาน หรือหน่วยงาน “Office of Special Counsel (OSC)” หรือเนื่องจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นปฏิเสธที่จะดำเนินการตามคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับพฤติกรรมส่วนตัวของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยพฤติกรรมนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อผลงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่น ยกเว้นพฤติกรรมนั้น เป็นพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย การดำเนินการหรือไม่ดำเนินการใดๆ ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามหลักการของระบบคุณธรรม รวมทั้งการละเมิดกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

ดังนั้น หมายความว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB) มีบทบาทตามอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ มิให้มีการบังคับขู่เข็ญในกิจกรรมทางการเมือง หรือการกลั่นแกล้งในกิจกรรมทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และในขณะเดียวกัน คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB)) มีบทบาทตามอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยจำกัดมิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและกิจการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งได้ โดยกำหนดตามกรอบความแตกต่างระหว่างการเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัคร ทั้งนี้ ตาม Hatch Political Activity Act 1939 ด้วย โดยสรุป บทบาทคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศสหรัฐอเมริกา (Merit Systems Protection Board (MSPB) ที่มีต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเฉพาะคุ้มครองการใช้เสรีภาพต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ มิให้ถูกดำเนินการจากผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง โดยไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3.1.5 กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.5.1 Civil Service Reform Act 1978 (CSRA)

กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น โดยยึดกับระบบคุณธรรม (Merit

System) ลดการทุจริตคอร์รัปชันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยมีสาระสำคัญ 2 ประการดังนี้

ประการแรก การรับรอง “หลักคุณธรรม” (Merit System) โดยให้หลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญว่าจะไม่มีการข่มขู่คุกคามใด ๆ และห้ามโยกย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่เป็นธรรม อีกทั้งตัวข้าราชการพลเรือนสามัญเองจะไม่มีใครเลือกปฏิบัติกับประชาชนและตนเองก็จะไม่ถูกปฏิบัติเช่นเดียวกัน **ประการที่สอง มีการจัดระบบองค์กรทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล** ซึ่งในกฎหมายฉบับนี้ นอกจากสำนักงานบริหารงานบุคคล (*The Office of Personnel Management: OPM*) ที่ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลแล้ว มีองค์กรน่าสนใจและเกี่ยวกับใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (*Merit System Protection Board: MSPB*) เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (*Quasi-Judicial Powers*) โดยทำหน้าที่ในการสอบสวนข้อร้องเรียน ข้อกล่าวหา การใช้อำนาจโดยไม่ชอบ สร้างเป็นธรรมให้แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือระหว่างหน่วยงาน ผู้ใช้อำนาจในหน่วยงานกับข้าราชการพลเรือนสามัญ และสำนักงานทนายความพิเศษ (*The Office of Special Counsel: OSC*) เป็นองค์กรมีอำนาจในการสืบสวนดำเนินการเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดต่อ *The Hatch Political Activity Act 1939* ซึ่งกฎหมายนี้เป็นการกำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจะกล่าวในกฎหมายหัวข้อต่อไป และการสืบสวนดำเนินการเกี่ยวกับการกระทำทั้งหลายอันเป็นข้อห้ามของข้าราชการพลเรือนสามัญ

3.1.5.2 Hatch Political Activity Act 1939

Hatch Political Activity Act 1939 เป็นกฎหมายจำกัดมิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองและกิจการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ได้กำหนดกรอบความแตกต่างระหว่างการเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัคร โดยกำหนดกรอบในการแสดงความคิดเห็นและสนับสนุนพรรคการเมืองผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างเกินขอบกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองแบบไม่มีอคติ ซึ่งหมายความว่า หากข้าราชการพลเรือนสามัญไปรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ระดมทุน หรือชักชวนให้บริจาคเงินทองสนับสนุน

พรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมกระทำไม่ได้ ส่วนหากเป็นการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การให้การสนับสนุนเข้าฟังนโยบายของนักการเมือง ก็สามารถทำได้โดยชอบ

3.1.5.3 The Ethics in Government Act of 1978

The Ethics in Government Act of 1978 เป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายและต้องการให้เกิดการโปร่งใส ปลอดการทุจริต โดยให้ข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดของฝ่ายรัฐบาล (ฝ่ายการเมือง) ที่ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี แต่งตั้ง หรือข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูง ๆ ต้องแสดงเปิดเผย ซึ่งบัญชีทรัพย์สิน หนี้สิน แหล่งที่มารายได้ของขวัณ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสุจริตและปลอดการเกื้อหนุนทางการเมือง

3.1.5.4 Smith Act 1940

Smith Act 1940 เป็นกฎหมายที่มีผลต่อต้านความไม่สงบที่มุ่งล้มรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ซึ่งรวมถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ว่าจะด้วยการพูด การพิมพ์ การเขียน การเผยแพร่สิ่งใด ๆ อันมุ่งหมายที่จะโค่นล้มรัฐบาลสหรัฐอเมริกา

3.1.5.5 The Emergency Detention Act 1950

The Emergency Detention Act 1950 เป็นกฎหมายให้อำนาจประธานาธิบดีประกาศภาวะฉุกเฉินภายใต้เงื่อนไข หากมีการบุกรุกดินแดนในครอบครองของสหรัฐอเมริกา มีการประกาศสงคราม หรือมีก่อกบฏร้าย กบฏภายในอันได้รับการสนับสนุนจากภายนอกประเทศ ซึ่งทำให้ประธานาธิบดีมีอำนาจมากถึงขนาดที่จะสั่งการผ่านอธิบดีอัยการสั่งขังบุคคลผู้มีส่วนหรือต้องสงสัยว่าจะกระทำความผิดหรือก่อกบฏร้าย รวมทั้งก่อกบฏวินาศกรรม

3.1.6 คำวินิจฉัยของศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาและกรณีศึกษาที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

3.1.6.1 คำวินิจฉัยของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ในคดี Schenck v. United States ในปี ค.ศ. 1919 กรณีที่คนหนึ่งตะโกนในโรงละครว่าไฟไหม้ แล้วก่อให้เกิดความโกลาหลขึ้น โดยหลักการแล้วไม่อาจจำกัดได้ แต่ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกายอมรับที่จะต้องมีสภาวะพิเศษอันมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยทฤษฎีภัยอันตรายที่ชัดแจ้งและมีอยู่ในปัจจุบัน โดยการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองใดๆ ถ้าหากเป็นภัยอันตรายต่อสาธารณชนหรือก่อให้เกิดการใช้กำลังรุนแรง กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ ซึ่งมีความชัดเจนและเกิดขึ้นในขณะ แต่หากไม่ได้เป็นประสงค์ของผู้แสดงความคิดเห็นที่ให้เกิดผลเสียหายในขณะนั้นหรือในเวลาที่ไม่ห่างกันมากนัก ก็ย่อมไม่เป็นความผิด

3.1.6.2 คำวินิจฉัยของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ในคดี Abrams v. United States ในปี ค.ศ. 1919 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้สามารถติดตามตรวจสอบความเป็นจริงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นจริงในทางการเมือง (Political Truth) และการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทำได้ ต่อเมื่อการแสดงความคิดเห็นนั้นจนจะคุกคามอย่างยิ่ง ในกรณีเช่นนี้การตรวจสอบโดยกฎหมายอย่างฉับพลันเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อธำรงรักษาประเทศชาติไว้

3.1.6.3 คำวินิจฉัยของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ในคดี Whitney v. California ในปี ค.ศ. 1927 การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวมิได้เฉพาะในกรณีมีเหตุฉุกเฉินเท่านั้น (only emergency justified repression) ซึ่งต้องการให้มีบรรยากาศประชาธิปไตย คือ ประชาชนจะต้องสามารถให้ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถทำหน้าที่ในทางการเมืองอย่างถูกต้องได้ มิฉะนั้นแล้วประชาชนก็ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบนักการเมืองได้ ในที่นี้ก็คือ public speech การแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองที่จะได้รับความคุ้มครอง

3.1.6.4 คำวินิจฉัยของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ในคดี Grayned v. City of Rockford ในปี ค.ศ. 1972 ถ้ากฎหมายนั้นได้ตราออกมาอย่างรอบคอบ เป็นกฎหมาย

ที่เป็นกลางที่มีเหตุผล (Content-Neutral) พิจารณาถึงกาละ (time) สถานที่ (place) และวิธีการที่ประท้วง (manner of public protest) อันเป็นการแสดงความคิดเห็น กฎหมายนี้ออกมาเพื่อประโยชน์แก่ชุมชนในการจราจรไม่ให้ติดขัด ปลอดภัย จึงไม่ขัดรัฐธรรมนูญ (Narrowly drawn, reasonable content-neutral regulations of the time, place and manner of public protest, designed to promote vivid local interests such as traffic flow and public safety, will be held.

3.1.6.5 คำวินิจฉัยของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ในคดี West Virginia State Bd. Of Educ. V. Barnette ในปี ค.ศ.1944 การให้เกิดสิ่งที่ไม่ดี (substantial evil) ขึ้น สภาพของเกรงกลัวมีอำนาจที่จะป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้ จึงเป็นเรื่องของความใกล้ชิด (proximity) และระดับความร้ายแรง (degree) คือ ดูแนวโน้มอันตราย bad tendency Symbolic conduct การกระทำที่อาจสื่อความหมายความเข้าใจ เช่น การปิดกั้น (picketing) การปิดแผ่นป้าย (hand billing) การใช้ธงเพื่อแสดงความคิดเห็น จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการดังกล่าวด้วย

เห็นว่า แม้คำวินิจฉัยของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ในคดี Schenck v. United States ในปี ค.ศ. 1919 คำวินิจฉัยของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ในคดี Abrams v. United States ในปี ค.ศ. 1919 คำวินิจฉัยของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ในคดี Whitney v. California ในปี ค.ศ. 1927 คำวินิจฉัยของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ในคดี Grayned v. City of Rockford ในปี ค.ศ.1972 คำวินิจฉัยของศาลสูงของสหรัฐอเมริกา ในคดี West Virginia State Bd. Of Educ. V. Barnette ในปี ค.ศ.1944 ดังกล่าวนี จะไม่ใช่กรณีเพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยตรง แต่ต้องยอมรับว่า คำวินิจฉัยดังกล่าว มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย กล่าวคือ จากคำวินิจฉัยดังกล่าว เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นสิ่งจำเป็นที่จะทำให้สามารถติดตามตรวจสอบความเป็นจริงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นจริงในทางการเมือง (political truth) ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องสามารถให้ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้ฝ่ายบริหารสามารถทำหน้าที่ในทางการเมืองอย่างถูกต้องได้ ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญและประชาชนก็ไม่สามารถควบคุมตรวจสอบนักการเมืองได้

แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ต้องยอมรับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หากสภาวะพิเศษอันมีความจำเป็นอย่างหนึ่งที่จะต้องจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ทำได้ต่อเมื่อการแสดงความคิดเห็นนั้นจนแน่จะคุกคามอย่างยิ่ง ทั้งต้องเป็นภัยอันตรายที่ชัดแจ้งและมีอยู่ในปัจจุบัน ตามทฤษฎีภัยอันตรายที่ชัดแจ้งและมีอยู่ในปัจจุบัน อีกทั้งหากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองใด ๆ ถ้าเป็นภัยอันตรายต่อสาธารณชนหรือก่อให้เกิดการใช้กำลังรุนแรง กระทบต่อความมั่นคงแห่งรัฐ ซึ่งมีความชัดเจนและเกิดขึ้นในขณะนั้น ก็ต้องถูกจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามหลักทั่วไป รวมถึงหากเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือ พูด กล่าวถึงผู้บังคับบัญชาโดยขาดความเคารพ ดูหมิ่น เหยียดหยาม ก่อให้เกิดการขยุ้ม ทำให้ทะเลาะวิวาทหรือแตกแยก มีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลความลับของทางราชการหรือราชการนอกอำนาจหน้าที่ หรือเรื่องนอกราชการ ข้าราชการพลเรือนสามัญก็ไม่อาจแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือจำต้อง ถูกจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญได้

3.1.6.6 กรณีศึกษา การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานบริหารและงบประมาณ ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Staff of the Office of Management and Budget)

ข้อเท็จจริงคดีมาจากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานบริหารและงบประมาณ ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Staff of the Office of Management and Budget) จากเว็บไซต์ www.foxnews.com ส่วน Politics Sector ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2554 เนื้อความในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นดังนี้

โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานบริหารและงบประมาณ ของประเทศสหรัฐอเมริกา (Staff of the Office of Management and Budget) ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองว่า ถ้าประธานาธิบดีเสนอออกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญที่สำคัญหรือทำลายความมั่นคงของชาติผ่านระดับเงินทุนหรือข้อจำกัดมี earmarks หรือ curtails อันมีผลกระทบต่อควบคุมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาวและการสร้างภาระงานของประชาชนอเมริกาในในอนาคตเป็นการก่อกวนระชาดดุลทางเศรษฐกิจ ประธานาธิบดีจะยับยั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินดังกล่าวได้ (If the

president is presented with a bill that undermines critical priorities or national security through funding levels or restrictions, contains earmarks, or curtails the drivers of long-term economic growth and job creation while continuing to burden future generations with deficits, the president will veto the bill.)

3.2 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ (Public Servant) ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน โดยแบ่งเป็น

3.2.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการในประเทศเยอรมัน 3.2.2 รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ.1919) และรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน 1949 กับ เสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 3.2.3 การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน(ค.ศ.1919) และรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน 1949 3.2.4 องค์การที่มีบทบาทตามอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 3.2.5 กฎหมายที่มีผลต่อการการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน 3.2.6 กรณีศึกษาที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

3.2.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการในประเทศเยอรมัน

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน และรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน The Basic law of the Federal Republic of Germany : 1949 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยเมื่อพิจารณาข้าราชการในประเทศเยอรมัน หรือที่เรียกว่า “Beamte” สามารถแบ่งได้หลายประเภท ซึ่งขึ้นอยู่กับเกณฑ์ในการ

พิจารณาประเภทของข้าราชการ โดยแบ่งได้เป็น 2 เกณฑ์ คือ เกณฑ์แบ่งตามหน่วยงานที่ข้าราชการผู้นั้นประจำอยู่ และเกณฑ์แบ่งตามระยะเวลา³

1. ใช้เกณฑ์แบ่งตามหน่วยงานที่ข้าราชการผู้นั้นประจำอยู่ ได้แก่ ข้าราชการของสหพันธรัฐ มลรัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่น ๆ นิยามของคำว่า “**ข้าราชการสหพันธรัฐ**” ตามมาตรา 2 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการสหพันธรัฐ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์ในงานบริการสาธารณะของสหพันธรัฐ นิติบุคคลมหาชนของสหพันธรัฐ สถาบัน หรือมูลนิธิในทางกฎหมายมหาชน โดยข้าราชการของสหพันธรัฐยังแบ่งได้เป็น **ข้าราชการสหพันธรัฐโดยตรง** ซึ่งได้แก่ ข้าราชการในกระทรวงต่าง ๆ ในระดับสหพันธรัฐ รวมทั้งข้าราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาของข้าราชการนั้น ข้าราชการสภาผู้แทนราษฎร กับ **ข้าราชการสหพันธรัฐโดยอ้อม** ได้แก่ ข้าราชการของนิติบุคคลมหาชนของสหพันธรัฐ เช่น ข้าราชการของธนาคารแห่งสหพันธรัฐเยอรมัน

2. ตามเกณฑ์แบ่งตามระยะเวลา ซึ่งแบ่งได้อีกเป็นประเภทข้าราชการอาชีพ คือ ข้าราชการที่มีอาชีพหลัก โดยประเภทนี้จะสิ้นสุดความเป็นข้าราชการเมื่อเกษียณอายุ และข้าราชการตามกำหนดระยะเวลา ข้าราชการประเภทนี้มีสถานะเป็นข้าราชการตามกำหนดระยะเวลาที่ได้กำหนดไว้ เช่น กรรมการของการรถไฟของสหพันธรัฐมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี

3. ข้าราชการกิตติมศักดิ์ ได้แก่ บุคคลนอกเหนือจากงานประจำหรืออาชีพประจำแล้ว ยังรับตำแหน่งของทางราชการโดยปราศจากการได้รับค่าตอบแทนใด ๆ จากทางราชการ ข้าราชการประเภทนี้มีบทบาทอย่างยิ่งในหน่วยงานขององค์การปกครองท้องถิ่นในระดับสหพันธ์ เช่น กงสุล

ซึ่งหากเปรียบเทียบกับนิยามของคำว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” ของประเทศไทย และเปรียบเทียบกับคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ของต่างประเทศที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 ที่ว่า ข้าราชการพลเรือน เป็นบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน โดยให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ “ก.พ.” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ส่วนว่าข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เพียงเป็นการ

³Von Klaus Koepp. Oeffentliches Dienstrecht, in: Besonderes Verwaltungsrecht, Steiner (Hrsg.) 4. Aufl., Heidelberg 1992, S.351.

กำหนดประเภทแยกต่างหากระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการพลเรือนประจำพระองค์ที่มีการเข้าสู่ตำแหน่ง การอยู่ในตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งโดยเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเฉพาะ และเปรียบเทียบคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ของต่างประเทศ คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” มีการกำหนดความหมาย ให้หมายความถึง

1. การบริหารทางรัฐกิจของรัฐบาลในทุก ๆ สาขา เว้นแต่ในด้านการทหาร หรือ
2. โครงสร้างของข้าราชการซึ่งถูกจ้างโดยรัฐบาล ซึ่งมีใช้ในกรณีทหาร หรือ
3. ข้าราชการ ซึ่งการแต่งตั้งและฐานะถูกกำหนดด้วยระบบคุณความดีหรือการสอบแข่งขัน หรือการคัดเลือกมากกว่า โดยการอุดหนุนทางการเมือง

หากพิจารณาข้าราชการของประเทศเยอรมัน ผู้เขียนเห็นว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญ” หมายถึง ข้าราชการที่มีอาชีพหลักทำราชการ โดยจะสิ้นสุดความเป็นข้าราชการเมื่อเกษียณอายุ

3.2.2 รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ.1919) และรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 กับ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในส่วนนี้จะกล่าวถึง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ.1919) และรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 โดยกล่าวถึง ตั้งแต่ที่มาของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ต่อด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ.1919) และต่อด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 โดยจะกล่าวดังต่อไปนี้

ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ.1919) และรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 จะมีการก่อเกิดก่อนหลังเป็นลำดับกันมา สถานที่มาจึงไม่ได้แตกต่างกัน โดยฐานสำคัญมาจาก “แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามกฎหมายธรรมชาติ” หากแยกพิจารณาอย่างมีนัยยะก็คือ ฐานที่มาจากแนวคิดของกฎหมายธรรมชาติ และ ฐานที่มาจากแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ โดยพิจารณาอย่างสัมพันธ์กัน

แนวคิดแรก คือ แนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ มีผลอย่างมากต่อแนวคิดในทางกฎหมายของประเทศเยอรมัน รวมถึงในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะแนวความคิดเกี่ยวกับลำดับศักดิ์ของกฎหมายหรือชั้นของกฎหมาย ซึ่งจะนำไปสู่แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ซึ่ง Thomas Aquinas นักปรัชญาศาสนาปลายยุคกลางได้จำแนกกฎ (ลักษณะมิได้หมายความถึงลักษณะทำนองกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่รวมถึงที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย) ออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง กฎแห่งธรรมชาติ

ประเภทที่สอง กฎสวรรค์

และประเภทที่สาม กฎที่มนุษย์สร้างขึ้น Thomas Aquinas เรียกกฎที่มนุษย์สร้างขึ้นว่า “mensura unensurata”

โดยหลักการสำคัญ กฎที่มนุษย์สร้างขึ้น หรือ mensura unensurata จะขัดหรือแย้งกับกฎธรรมชาติหรือกฎแห่งธรรมชาตินั้นไม่ได้ โดยกฎที่มนุษย์สร้างขึ้นดังกล่าว ย่อมไม่อาจมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายได้ กฎหมายธรรมชาติ ถือว่า มีสถานะที่เหนือกว่า (norma superior) ซึ่งกฎธรรมชาติหรือกฎแห่งธรรมชาติ มีผลผูกพันต่อกฎหมายที่ออกโดยผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย กฎที่มนุษย์สร้างขึ้น ดังนั้น การจัดความสำคัญของชั้นกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องลำดับชั้นของกฎหมายและความหมายของลำดับชั้นของกฎหมาย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวนี้มีอิทธิพลต่อนักคิดทางกฎหมายในยุคต่อมา ไม่ว่าจะเป็น Grotius, Christian Wolff และ Emer de Vattel เป็นต้น

แม้ว่าแนวคิดของนักกฎหมายในยุคใหม่จะให้เหตุผลในทางปรัชญาแทนการให้เหตุผลในทางแนวทฤษฎี (กฎหมายมาจากพระเจ้า) ของยุคกลาง แนวความคิดกฎหมายธรรมชาติ มีบทบาทสำคัญต่อพัฒนาการแนวคิดในทางกฎหมาย โดยมีอิทธิพลทั้งในทางรูปแบบ (Formal) และในทางเนื้อหา (Inhaltlich) ซึ่งถือว่าในทางรูปแบบ แนวคิดกฎหมายธรรมชาติ วางรากฐานในเรื่องลำดับชั้นของกฎหมายได้ดีในระดับหนึ่ง ส่วนในทางเนื้อหาของกฎหมายธรรมชาติ นั้นก่อให้เกิด **แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ** มีกฎเกณฑ์ที่สำคัญซึ่งยอมรับสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ อันเป็นสิทธิที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับบุคคลด้วยกัน และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับรัฐ ทำให้พื้นฐานของแนวคิดกฎหมายธรรมชาติต่อมา ยอมรับสิทธิที่ติดตัวมนุษย์ คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค โดยนำไปบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายพื้นฐาน (leges fundamentals) ซึ่งเป็นกฎหมายบัญญัติที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่า อันเป็นการนำแนวความคิดของกฎหมาย

ธรรมชาติไปบัญญัติรับรองให้เป็นสิทธิตามกฎหมายบ้านเมือง ซึ่งกฎหมายพื้นฐาน ในลักษณะดังกล่าวนี้ เข้าไปมีบทบาทในประเทศเยอรมัน รวมถึงภาคพื้นยุโรป อย่างมาก แนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติ จึงมีบทบาทต่อแนวคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพ บทบาทต่อทฤษฎีในทางการเมือง และทฤษฎีในทางกฎหมาย ที่มีการพัฒนาการมาอย่างยาวนาน

พัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพในทางประชาธิปไตย (die deunokratischen treibeiten) ของประเทศเยอรมัน ไม่ว่าจะเป็น **เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น** เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม พัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพที่เป็นการเรียกร้อง ในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง แต่การที่ชนชั้นกลาง ข้าราชการ พ่อค้า เข้าไปมีบทบาทหรือมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ จะต้องอาศัยเครื่องมือหรือปัจจัยพื้นฐานที่เอื้อต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น เสรีภาพในทางประชาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็น **เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น** เสรีภาพในการชุมนุม เสรีภาพของหนังสือพิมพ์ และเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม พัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพที่เป็นการเรียกร้อง ในการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง จึงกลายเป็นเครื่องมือที่ทำให้ระบบการปกครองได้รับการพัฒนาไปสู่การปกครองในระบบประชาธิปไตย

การบัญญัติคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ ตามรัฐธรรมนูญของเยอรมันโดยเริ่มจากรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญก่อนฉบับปัจจุบัน (1949) รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ ซึ่งหมายความรวมถึงข้าราชการ แต่ไม่ได้มีการบัญญัติว่าด้วยหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งหมายความรวมถึงข้าราชการไว้แต่อย่างใด ดังนั้น สภาพการณ์ของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมถึงข้าราชการ ภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) จึงพิจารณาสหสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ตามขอบเขตของกฎหมายระดับรัฐบัญญัติว่า ได้บัญญัติคุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้เพียงใด ด้วยเหตุผลเช่นนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) จึงกล่าวได้ว่า สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคลเป็นไปตามที่รัฐบัญญัติได้บัญญัติไว้ และที่รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) มิได้บัญญัติไว้ ก็ให้หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบุคคล ซึ่งรวมถึงข้าราชการ และรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ แทบจะไร้ความหมาย เพราะเมื่อบุคคลถูกกระทบสิทธิ มิได้มีกฎหมายบัญญัติรับรองคุ้มครอง เพื่อให้บุคคลที่ถูกกระทบใช้สิทธิโต้แย้งการกระทำดังกล่าวต่อองค์กรตุลาการได้ อันเป็นสาเหตุที่ทำให้สิทธิ

และเสรีภาพของบุคคล รวมถึงข้าราชการ ตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ไม่ประสบผลสำเร็จที่จะให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล รวมถึงข้าราชการ ซึ่งรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ต่อมาภายหลัง เมื่อประเทศเยอรมันแพ้สงครามโลก ครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 1945 จึงได้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งในหมวดสิทธิและเสรีภาพ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้ศึกษาความบกพร่อง จากรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ว่าเพราะเหตุใดสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีผลในทางปฏิบัติจากการศึกษาข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) แล้ว คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้บัญญัติ หลักการที่สำคัญ ๆ หลายหลักการ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญมีผลรับรองและคุ้มครองในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง

รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ในส่วนที่ได้ให้ความรับรองคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ในรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับก่อน (ซึ่งได้ยกเลิกไปแล้ว) ได้ให้การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) รับรองคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองแก่ข้าราชการ ในมาตรา 130 ของรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ทั้งยังได้รับรองเสรีภาพในการจัดตั้งสมาคมของข้าราชการ

ซึ่งเมื่อพิจารณาเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ในประเทศเยอรมัน จะพบว่า ประเทศเยอรมันได้มีความพยายามให้ความสำคัญและมีจุดยืนอย่างหนักแน่นต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ โดยจากการปาฐกถาของ ศาสตราจารย์ คาร์ล โรเธน บูเคอร์ (Karl Rothen Bucher) ที่ได้กล่าวในการประชุมนักกฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมันเมื่อปี ค.ศ. 1928 โดยได้แสดงความคิดเห็นเพื่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ดังนี้

ประการแรก การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองมีความมุ่งหมายที่จะให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเกิดขึ้น เพราะการพูดอันเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองจะแสดงออกซึ่งจุดมุ่งหมายและความจริง

ประการที่สอง การได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นการเปิดโอกาสให้มีการเปิดเผยเผยแพร่นบุคลิกภาพ (Personality) ที่แท้จริง ในรัฐธรรมนูญไวมาร์

ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ได้เปิดกว้างต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง โดยปราศจากการแทรกแซง⁴

เห็นได้ว่า การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการ ตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ค่อนข้างที่จะกว้างขวาง และมีเสรีภาพในแสดงความคิดเห็นทางการเมืองค่อนข้างมาก อาจเพราะข้าราชการ เป็นกลไกสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารและพัฒนาประเทศเยอรมัน และที่ผู้เขียนได้กล่าวถึง การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการ ตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ก็เพื่อจะให้เห็นถึงพัฒนาการทางรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศเยอรมัน ซึ่งในลำดับต่อไปก็จะได้กล่าวกันถึงรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949

โดยต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศเยอรมันได้ถูกยึดครองโดยประเทศมหาอำนาจ ได้แก่ ประเทศรัสเซีย ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงของประเทศมหาอำนาจ ทำให้การรวมประเทศเยอรมันเป็นประเทศเดียวไม่เป็นผลสำเร็จ เกิดเยอรมันตะวันตกและเยอรมันตะวันออก วิกฤติการณ์ดังกล่าวเรียกว่า “วิกฤติการณ์เบอร์ลิน ค.ศ. 1948” โดยประเทศเยอรมันตะวันตก ในขณะที่นั้นเรียกว่า “สหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน (Federal Republic of Germany)” ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ขึ้น และประกาศใช้เรียกว่า “รัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน” The Basic Law of the Federal Republic of Germany ; 1949 ซึ่งเราจะได้ศึกษาถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการตามรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949

โดยรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน (The Basic Law of the Federal Republic of Germany ; 1949) ได้รับรองสิทธิขั้นมูลฐาน (Fundamental Right) ไว้ในมาตรา 1 บัญญัติว่า

“1) เกียรติภูมิของมนุษย์จะละเมิดมิได้ เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทั้งหมดของรัฐที่จะต้องเคารพ และปกป้องเกียรติภูมิของมนุษย์ (The dignity of man is not to be infringed. To respect and protect it is the duty of all state power.)

⁴Castberg, op cit., p.323

2) *ชนชาวเยอรมันยอมรับว่า สิทธิมนุษยชนที่จะละเมิดมิได้และที่จะโอนไม่ได้นั้น เป็นพื้นฐานของทุกประชาคม ของสันติภาพและของความยุติธรรมในโลก (The German people believes in unencroachable and inalienable human rights as the foundation of all human society and of peace and justice in the world”)*⁵

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” The Basic Law of the Federal Republic of Germany ; 1949 ได้รับรองเกียรติภูมิ (Dignity) โดยหมายความว่า เกียรติภูมิของมนุษย์ เป็นสิ่งสำคัญในสังคมการเมือง เกียรติภูมิของมนุษย์ก็คือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เข้าใจกัน โดยบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งรัฐต้องให้ความเคารพ และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของรัฐธรรมนูญเยอรมันดังกล่าว มีผลมาจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวในช่วงการปกครองของนาซี ซึ่งทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวของเยอรมันเห็นว่าเป็นข้อผิดพลาดอย่างมาก และเพื่อเป็นการแสดงเจตจำนงของประเทศเยอรมันปัจจุบันและต่อไปในอนาคตว่า ประเทศเยอรมันจะให้ความเคารพและคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงต้องมีการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้

ซึ่งเกียรติภูมิหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าว นั้น นำมาสู่เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ซึ่งการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ได้ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 5 (1) ประกอบมาตรา 33 (2) ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” The Basic Law of the Federal Republic of Germany ; 1949 ว่า

“(1) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิอย่างเสรีในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความเห็นของตนโดยการพูด การเขียน และรูปภาพ และในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข้อมูลที่สามารถเข้าถึงได้โดยทั่วไปโดยปราศจากการขัดขวาง เสรีภาพของสื่อมวลชนและการเสนอข่าวสารด้วยการแพร่กระจายเสียงและภาพยนตร์ย่อมได้รับการรับรองโดยไม่มี การตรวจสอบแต่ประการใด (Everyone has the right to express his opinion freely in speech, writing, and picture, and to spread it, and to inform himself unhindered

⁵Castberg, op. cit., p. 343

from universally accessible sources. Freedom of press and freedom of presentation of news through film and broadcast are protected. Censorship does not take place)

และในมาตรา 33 (2) ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” The Basic Law of the Federal Republic of Germany ; 1949 ได้บัญญัติให้มีหลักประกันคุ้มครองสถานะของข้าราชการดังกล่าวไว้ด้วย ว่า

“(2) ชาวเยอรมันมีความเสมอภาคกันในการที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งของบ้านเมืองตามความเหมาะสมทางร่างกายและจิตใจ คุณสมบัติ และความสำเร็จในวิชาชีพ (Every German has, according to his suitability, skill and professional capability, equal opportunity of entry into every public service.)”

มาตรา 5 (1) ประกอบมาตรา 33 (2) ของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่แม้ว่ารัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 จะได้พยายามรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองให้ข้าราชการ แต่ต้องยอมรับ โดยเป็นข้อน่าสังเกตว่า ตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูงยังคงสงวนให้อยู่กับการใช้ดุลยพินิจของประธานาธิบดีที่จะปลดหรือแต่งตั้งตามกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ลงวันที่ 14 กรกฎาคม ค.ศ. 1953 ซึ่งตรงนี้เองมองได้ว่า เป็นข้อยกเว้นของมาตรา 33 (2) ของรัฐธรรมนูญไวมาร์สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันดังกล่าว ในกรณีข้าราชการของมลรัฐ บรรดาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองโดยตรงของรัฐ (ที่ไม่ใช่นิติบุคคลมหาชนที่ตั้งขึ้นแยกต่างหากจากมลรัฐ) ย่อมตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาลดหลั่นลงไปตามลำดับชั้นโดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในแต่ละกระทรวง โดยเหตุที่นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา จึงสามารถควบคุมตรวจสอบข้าราชการ ซึ่งมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองทั้งหมดได้ โดยอ้อมผ่านคณะรัฐมนตรี อาจจะเป็นการควบคุมการปฏิบัติราชการของผู้ได้บังคับบัญชาแยกพิจารณาเป็นดังนี้

- (1) การควบคุมภารกิจหรือการวินิจฉัยสั่งการ (Fachaufsicht) กับ
- (2) การควบคุมตัวบุคคล (Dienstaufsicht) ออกจากกัน

ซึ่งที่มีการแยกพิจารณาดังกล่าวนั้น มีความสำคัญก็เพราะจะทำให้การแยกตัวผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้อย่างถูกต้อง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ว่าการเขตการปกครองในแง่ตัวบุคคล พิจารณาความเหมาะสมทั่วไปเกี่ยวกับตัวผู้ว่าการเขตปกครอง ตลอดจนการบริหารราชการทั่วไป แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาในทางภารกิจ หากภารกิจนั้นเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงอื่น ผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการผู้ว่าการเขตปกครองในเรื่องนั้นย่อมได้แก่ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่มีอำนาจ ด้วยเหตุนี้ ถ้าประชาชนจะร้องเรียนความประพฤติส่วนบุคคลของผู้ว่าการเขตปกครองจะต้องร้องเรียนไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้าจะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของผู้ว่าการเขตปกครองจะต้องอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานในเรื่องนั้น หลักเกณฑ์นี้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปใช้บังคับกับการบังคับบัญชากรณีอื่น ๆ ด้วย ในระดับสหพันธ์มีลักษณะคล้ายคลึงกับในระดับมลรัฐเช่นเดียวกันนี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (The Basic Law of the Federal Republic of Germany; 1949) เป็นเสรีภาพที่มีความกว้างขวาง แต่อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองก็ยังคงมีข้อจำกัดอยู่หลาย ๆ ประการ ซึ่งจะได้กล่าวกันในหัวข้อต่อไป แนวคิดสำคัญของ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 ต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ก็คือ การบัญญัติบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 ก็คงจะดีกว่าการให้ฝ่ายตุลาการเป็นผู้สร้างหลักการขึ้นมารองรับในภายหลัง ซึ่งตรงนี้เป็นหลักการ อย่างไรก็ตาม การใช้และการตีความกฎหมายที่เป็นเพียงตัวอักษร ต้องอาศัยการตีความ แปลความ อันเป็นบรรทัดฐานจากคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการโดยไม่อาจปฏิเสธได้

3.2.3 การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) และรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน 1949

ตามรัฐธรรมนูญไวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ในทางปฏิบัติเสรีภาพของข้าราชการในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการ ถูกจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ในกรณีดังต่อไปนี้

ประการที่หนึ่ง ต้องเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองต่อผู้บังคับบัญชาและรัฐบาล ภายในกรอบขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น

ประการที่สอง เมื่อเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองต่อผู้บังคับบัญชาและรัฐบาล ภายในกรอบขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตน ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง มีน้อยมาก ยิ่งไปกว่านั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่เข้าร่วมในการดำเนินงานในพรรคการเมือง

ประการที่สาม เป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองต่อผู้บังคับบัญชาและรัฐบาล ภายในกรอบขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของตนเท่านั้น ต้องไม่เข้าร่วมในการดำเนินงานในพรรคการเมือง ที่มีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ความรุนแรงเพื่อล้มล้างระเบียบของรัฐ (Overthrow Of the existing republican order)

และในมาตรา 118 ของรัฐธรรมนูญเวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ได้เปิดโอกาสให้มีการตีความ เพื่อประโยชน์ในการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ได้อย่างกว้างขวาง และยังได้ขยายไปถึงการคุ้มครองลูกจ้าง ให้พ้นจากการแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของนายจ้าง รัฐ อันเกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการทำงาน หรือ การแต่งตั้ง⁶ กล่าวคือ การแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน และการทำงาน ห้ามมิให้แทรกเพราะเหตุแห่งการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ในส่วนของ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ มาตรา 48 รัฐธรรมนูญเวมาร์ของประเทศเยอรมัน (ค.ศ. 1919) ได้ให้อำนาจประธานาธิบดีในการกรณีดังนี้

- เพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ
- เพื่อความสงบเรียบร้อยแห่งรัฐ

สามารถใช้มาตรการพิเศษเพื่อประกาศบทบัญญัติต่าง ๆ ได้

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 อันเป็นหลักการสำคัญ ต้องมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 ให้อำนาจและต้องออกมาภายใต้เงื่อนไขของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ กล่าวคือ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพได้เฉพาะในรูปของกฎหมาย โดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 และมีหลักประกันในการตรากฎหมาย

⁶Castberg, op. cit., p.323-324

จำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 ดังนี้

(1) การจำกัดสิทธิอาจกระทำได้โดยกฎหมาย และกฎหมายนั้นจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง อีกทั้งกฎหมายนั้นจะต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจดังกล่าวด้วย (มาตรา 19 วรรค 1 GG)

(2) ไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่อาจจะกระทำให้กระทบสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ (มาตรา 19 วรรค 2 GG)

(3) รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ (Bundesverfassungsgericht) เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้บุคคลอาจร้องทุกข์ต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ได้ในกรณีถูกระทบสิทธิโดยอำนาจมหาชน (มาตรา 193 (1) ข้อ 49)

หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 ดังกล่าว เป็นหลักการที่ไม่ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพประเภทใด ๆ ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ของประเทศเยอรมันด้วย

เสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน มีได้ภายใต้หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 และภายใต้เงื่อนไขเฉพาะของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ตามกรอบและขอบเขตดังนี้

ประการที่ 1 ต้องเป็นการใช้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองต่อผู้บังคับบัญชา

ประการที่ 2 ต้องเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยเฉพาะแต่ภายในขอบเขตหน้าที่ของตนเท่านั้น

ประการที่ 3 ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องไม่เข้าไปร่วมดำเนินงานในพรรคการเมืองใดซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้ความรุนแรงเพื่อล้มล้างระเบียบสาธารณรัฐเยอรมัน (Overthrow Of the existing republican order)

และในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในประเทศเยอรมันต้องอยู่ภายใต้ Code of good administrative behavior (ประมวลหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดี) ซึ่งมีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ของข้าราชการ กล่าวคือ นอกจากรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน 1949 Code of good administrative behavior (ประมวลหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดี) เป็นหลักการที่ข้าราชการของประเทศเยอรมัน รวมถึงข้าราชการในภาคพื้นยุโรป ต้องประพฤติและปฏิบัติ ซึ่งมีผลต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการด้วย ซึ่ง Code of good administrative behavior เป็นการร่วมกันร่างขึ้นเพื่อใช้ร่วมกันของรัฐประเทศในภาคพื้นยุโรป โดย Code of good administrative behavior ประกอบด้วยหลักการทั้งหมด 4 ประการ

ประการแรก การปฏิบัติตามกฎหมาย ข้าราชการในประเทศเยอรมัน และในภาคพื้นยุโรป ต้องยึดมั่นและปฏิบัติตามกฎหมาย

ประการที่สอง การไม่เลือกปฏิบัติและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ข้าราชการในประเทศเยอรมัน และในภาคพื้นยุโรป ต้องเคารพหลักการแห่งการไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ เพศชาติกำเนิด เผ่าพันธุ์ ศาสนา ความเชื่อ ความพิการ อายุ ดังนั้น การปฏิบัติแตกต่างกันในกรณีเดียวกันจะต้องมีการรับรองไว้โดยกฎหมายเฉพาะเจาะจง

ประการที่สาม หลักความได้สัดส่วน ข้าราชการในประเทศเยอรมัน และในภาคพื้นยุโรปต้องรับรองว่าวิธีทำงานมีความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับเป้าหมาย

ประการที่สี่ ความเคร่งครัด ข้าราชการในประเทศเยอรมัน และในภาคพื้นยุโรป จะต้องเคร่งครัดในพฤติกรรมทางการบริหารและปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติ

จะเห็นได้ว่า Code of good administrative behavior (ประมวลหลักการเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดี) มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ซึ่งหมายความรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ในเรื่องการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ จะต้องยึดมั่นในหลักการและหลักกฎหมาย การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติและการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ข้าราชการในประเทศเยอรมัน และในภาคพื้นยุโรป ต้องเคารพหลักการแห่งการไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติ เพศ ชาติกำเนิด เผ่าพันธุ์ ศาสนา ความเชื่อ ความพิการ อายุ รวมถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ต้องไม่มีอคติ ไม่กลางทางการเมืองนั้นเอง การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการต้องมีความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับเป้าหมายผลที่จะเกิดขึ้นจากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ อีกทั้ง

จะต้องเคร่งครัดในพฤติกรรมทางการบริหารและปฏิบัติตามวิธีปฏิบัติให้ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย

3.2.4 องค์การที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน

ระบบวินัย ของประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมัน นั้น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยและการบริหารงานบุคคลของสหพันธ์ (Bundesdisziplinarordnung-BDO) ในกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ดังกล่าว ไม่ปรากฏว่า มีองค์กรกลางใดทำหน้าที่บริหารงานบุคคลด้านวินัยของข้าราชการ จะมีก็แต่เพียงศาลวินัยซึ่งเป็นแผนกหนึ่งในศาลปกครองที่ทำหน้าที่วินิจฉัยความผิดวินัยในบางกรณี

การควบคุมและกำกับดูแลการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ กล่าวคือ การควบคุมการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ สามารถแบ่งได้เป็น 2 วิธี คือ วิธีที่หนึ่ง การควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการแบบป้องกัน และวิธีที่สอง การควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการแบบแก้ไข

วิธีที่หนึ่ง การควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการแบบป้องกัน

1. การควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการแบบป้องกัน โดยมีส่วนร่วมของผู้ที่อาจจะกระทบกระเทือนจากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการก่อนการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง กล่าวคือ การให้ข้าราชการได้ปรึกษาหารือก่อนการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หลักการควบคุมนี้ต้องการให้ข้าราชการรับฟังความคิดเห็น ไตร่ตรองก่อนการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

2. การควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการแบบป้องกัน โดยการเผยแพร่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ก่อนการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ กล่าวคือ การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ ต้องอยู่บนพื้นฐานของเหตุและผลและหลักการทางวิชาการ การเผยแพร่การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ก่อนการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หมายความว่า ก่อนการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ของข้าราชการ ต้องมีการเผยแพร่ข้อมูล เอกสารทางวิชาการประกอบ และให้ผู้อื่นได้สามารถรับรู้ข้อมูลเบื้องต้นที่ข้าราชการจะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

วิธีที่สอง การควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการแบบแก้ไข

1. **การควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการแบบแก้ไข โดยการควบคุมภายใน** อันได้แก่ คำสั่งและคำตักเตือนของผู้บังคับบัญชา เป็นการควบคุมแบบบังคับบัญชา ตามความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการผู้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองกับผู้บังคับบัญชา รวมถึงการการควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการแบบแก้ไข โดยระเบียบวินัยอันเป็นข้อปฏิบัติ บังคับต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ภายใต้องค์กรด้านบริหารงานบุคคล และระเบียบวินัย

โดยตามมาตรา 5 ของกฎหมายว่าด้วยวินัยของสหพันธ์ ได้กำหนดโทษทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการทั่วไป 5 สถาน และข้าราชการบำนาญ 2 สถาน โทษทางวินัยสำหรับข้าราชการทั่วไป มีดังนี้ ภาคทัณฑ์ ปรับ ลดเงินเดือน ย้ายไปอยู่ในตำแหน่งที่มีสายงานเดียวกัน แต่มีชั้นเงินเดือนลดลง ให้ออกจากราชการ ส่วนโทษทางวินัยสำหรับข้าราชการบำนาญ มีดังนี้ ลดเบี้ยบำนาญ ตัดสิทธิในการรับเบี้ยบำนาญ ซึ่งกระบวนการลงโทษทางวินัยกระบวนการลงโทษทางวินัยนั้นอาจแบ่งได้เป็นสองกระบวนการ คือ **กระบวนการที่หนึ่ง กระบวนการพิจารณาแบบไม่เป็นทางการ (มาตรา 26 BDO)** ในกรณีที่มีข้อเท็จจริงที่ก่อให้เกิดความสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดที่เป็นโทษทางวินัยหรือไม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นดำเนินการสอบสวนเพื่อให้เกิดความชัดเจน รวมถึงพิจารณาพฤติการณ์ที่มีความสำคัญที่จะนำไปสู่การลงโทษทางวินัยด้วย ในขั้นสอบสวนหากการสอบสวนจะไม่ใช่ไปเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว จะต้องเปิดโอกาสให้แก่ข้าราชการผู้นั้นได้มีโอกาสชี้แจงแสดงเหตุผลด้วย ก่อนการเปิดรับฟังความในครั้งแรกจะต้องให้ข้าราชการผู้นั้นทราบถึงข้อหาของเขาด้วย และต้องแจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นทราบด้วยว่าตนอาจให้ความเห็นโดยวาจาหรือโดยลายลักษณ์อักษรหรืออาจไม่แสดงความคิดเห็นใด ๆ ก็ได้ อย่างไรก็ตาม ต้องถามข้าราชการผู้นั้นด้วยว่าต้องการที่ปรึกษาหรือไม่ ผลการสอบสวนให้แจ้งให้ข้าราชการผู้นั้นและอัยการสำหรับเรื่องวินัยของสหพันธ์ได้ทราบ ข้าราชการผู้นั้นอาจยื่นคำร้องขอให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปได้ ให้หัวหน้าของหน่วยงานนั้นเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยว่าจะให้ดำเนินการสอบสวนต่อไปหรือไม่ หากผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะลงโทษทางวินัยได้ ก็ให้ยุติการสอบสวนเสีย แต่การให้ยุติการ

สอบสวนไม่ผูกพันผู้บังคับบัญชาที่สูงขึ้นไปที่มีอำนาจลงโทษได้ หรือเจ้าหน้าที่ริเริ่มกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการอาจดำเนินการตามกระบวนการต่อไปได้ หากผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผลการสอบสวนเป็นกรณีที่จะสั่งลงโทษทางวินัยได้ ให้ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือให้ดำเนินการกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการได้ หรืออาจเสนอเรื่องเพื่อให้ผู้บังคับบัญชาลำดับสูงขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยได้คำสั่งลงโทษทางวินัยตามกระบวนการนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งลงโทษได้ 2 สถานเท่านั้น คือ โทษภาคทัณฑ์ หรือโทษปรับ **กระบวนการที่สอง กระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ (มาตรา 41 BDO)** การเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการเริ่มต้น ด้วยการเสนอเรื่องของเจ้าหน้าที่ริเริ่มเรื่องทางวินัย คำร้องในการเสนอเรื่องต่อศาลให้ส่งให้กับข้าราชการผู้นั้นและอัยการทางวินัยของสหพันธ์ด้วยในกระบวนการพิจารณาแบบเป็นทางการ

2. การควบคุมการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการแบบแก้ไข โดยองค์กรศาล โดยหลักในประเทศเยอรมันจะเป็น ศาลปกครอง เข้ามาดูแลควบคุมการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เว้นแต่ เป็นกรณีที่เข้าข่ายเป็น คดีพิพาทในทางแพ่งหรือคดีพิพาทในทางอาญา หรือในทางกฎหมายเฉพาะ และมีศาลเฉพาะด้านหรือที่เรียกว่าศาลชำนาญพิเศษ ก็จะไปยังศาลดังกล่าวนี้

3.2.5 กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน

กฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ (BBG) การกำหนดการกระทำที่เป็นความผิดทางวินัยไว้สำหรับข้าราชการ โดยตามมาตรา 77 แห่งกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ (BBG) ได้กำหนดว่า ข้าราชการที่กระทำการอันเป็นการละเมิดหน้าที่ที่ผูกพันความเป็นข้าราชการถือว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัย ในส่วนการกระทำที่อยู่นอกขอบเขตหน้าที่ราชการนั้นจะเป็นความผิดวินัยได้ เฉพาะกรณีที่การกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อความเคารพและความน่าเชื่อถือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือเกียรติของข้าราชการ โดยหน้าที่ของข้าราชการ

ความผิดวินัยตามกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ (BBG) อาจแบ่งความผิดออกเป็น 12 เรื่อง ดังนี้

1. หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ

2. หน้าที่ในการปฏิญาณตน
3. ข้อจำกัดในการกระทำในนามของทางราชการ
4. หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ
5. การทำงานอื่นนอกเหนือจากงานราชการและการประกอบอาชีพหลังจากสิ้นสุดความเป็นข้าราชการ
6. ข้อห้ามในการรับสิ่งของต่างๆ
7. เวลาทำงาน
8. ที่พัก
9. เครื่องแบบ
10. กระทำการอันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตยใน
ความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ
11. เข้าไปมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความ
เสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธรัฐ
12. กระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของราชการ ละเมิดข้อห้ามที่
ห้ามประกอบอาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามที่ห้ามมิให้รับสิ่งของ

จะเห็นได้ว่า มาตรา 5 (1) ประกอบมาตรา 33 (2) ของรัฐธรรมนูญสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่เมื่อเราพิจารณา กฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ (BBG) จะพบว่า ได้บัญญัติเนื้อหาสาระอันมีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้นหมายความว่า การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอาจถูกจำกัดด้วยวินัยในกฎหมายว่าด้วยข้าราชการของสหพันธ์ (BBG) ได้แก่ หากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญกระทบต่อหน้าที่หรือเกียรติยศของความเป็นข้าราชการ หน้าที่ทั่วไปของข้าราชการ หน้าที่ในการปฏิญาณตน กระทำในนามของทางราชการ หน้าที่ในการรักษาความลับของทางราชการ การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันเป็นการต่อต้านหลักการพื้นฐานของเสรีประชาธิปไตย ในความหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือมีส่วนร่วมในความพยายามที่มีความมุ่งหมายเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อการดำรงอยู่หรือต่อความมั่นคงปลอดภัยของสหพันธรัฐ กระทำการละเมิดหน้าที่ในการรักษาความลับของราชการ ละเมิดข้อห้ามที่ห้ามประกอบ

อาชีพ หรือละเมิดข้อห้ามที่ห้ามมิให้รับสิ่งของ เป็นเงื่อนไขสาระสำคัญอันเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

3.2.6 กรณีศึกษาที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศเยอรมัน

กรณีศึกษา : คดี Ms. Dorothea Vogt v. German

Ms. Dorothea Vogt เป็นชาวเยอรมัน เป็นครู ซึ่งในประเทศเยอรมันมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือน ในโรงเรียนมัธยม และเธอก็เป็นสมาชิก พรรคคอมมิวนิสต์ของเยอรมัน หรือ พรรค DKP (Deutsche Kommunistische partie (DKP) Ms. Dorothea Vogt ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง และเข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมืองในนามพรรค DKP ซึ่งบทบาทของการเป็นข้าราชการพลเรือนกับการสนับสนุนและช่วยเหลือ รวมถึงความคิดเห็นทางการเมืองเข้ากันได้ Ms. Dorothea Vogt ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน ค.ศ. 1983 และเธอยังถูกกล่าวหาอีกว่า ไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนที่ดี ต่อมาถูกคำสั่งลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1986 โดยมีความว่า “เธอจงใจละเมิดหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน อันมีสถานะก่อตั้งในความสัมพันธ์พิเศษ ซึ่งต้องสร้างความไว้วางใจแก่รัฐ ” โดยมีคำสั่งลงโทษให้ Ms. Dorothea Vogt รับเงินเดือนเพียงร้อยละ 60 ต่อมากองวินัยของ Oldenburg เห็นว่า การแสดงความคิดเห็นของ Ms. Dorothea Vogt ต่อต้านการดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญของเยอรมัน ไม่ปฏิบัติตามการเป็นข้าราชการพลเรือนที่ดี Ms. Dorothea Vogt จึงถูกลงโทษจาก กองวินัยของ Oldenburg ให้ออกจากราชการ กองวินัยของ Oldenburg ได้ลงโทษทางวินัยถึงออกจากราชการพลเรือน เพราะยุ่งเกี่ยวกับการเมือง และในกิจกรรมทางการเมือง ตามมาตรา 10 แห่ง ECHR

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ศาลมีหน้าที่สร้างความชัดเจน ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการ โดยในมาตรา 61 ส่วนที่ 2 ของ ประกอบกับรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ. 1949 การมีส่วนร่วมทางการเมืองกับประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กัน เสรีภาพในการแสดงออกในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ เป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับข้าราชการ トラบเท่าที่การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอยู่ภายใต้หน้าที่และความผิดชอบ และบนพื้นฐานสิทธิที่จะต้องมีการแสดงความคิดเห็นและ

ประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ค.ศ.1949 หลายเหตุผลที่ส่งผลต่อการลงโทษทางวินัย มีผลกระทบต่อการดำรงชีวิต พิจารณาแล้วการลงโทษทางวินัยมีผลร้ายแรง ด้วยเหตุผลที่การจะลงโทษทางวินัย Ms. Dorothea Vogt มากเกินความประสงค์ของกฎหมาย ที่เห็นว่าละเมิดมาตรา 10 แห่ง ECHR และสิทธิในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ดังนั้น ศาลพิจารณาว่าไม่ได้มีความจำเป็น ลงโทษทางวินัย เลิกจ้าง Ms. Dorothea Vogt ซึ่งได้รับมากเกินความเหมาะสม หากเพื่อจะดำเนินการตามวัตถุประสงค์และความถูกต้องตามกฎหมาย

3.3 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ (Public Servant) ภายใต้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น โดยแบ่งเป็น 3.3.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการในประเทศญี่ปุ่น 3.3.2 รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นกับเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 3.2.3 การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น 3.2.4 องค์การที่มีบทบาทตามอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับ ดูแลการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น 3.2.5 กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น 3.2.6 กรณีศึกษาที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

3.3.1 ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับข้าราชการในประเทศญี่ปุ่น

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น ข้าราชการในประเทศญี่ปุ่นนั้น พบว่า มีระบบการเข้าสู่ระบบข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยการสอบคัดเลือก โดยการสอบคัดเลือกข้าราชการประเภทที่หนึ่ง และการสอบคัดเลือกข้าราชการประเภทที่สอง จะทำการสอบเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับชั้นวิทยาลัยหรือปริญญาตรี

ขึ้นไป ส่วนข้าราชการประเภทที่ 3 ทำการสอบเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย กล่าวคือ

การสอบข้าราชการประเภทที่หนึ่ง จะเน้นการรับสมัครข้าราชการที่มีความสามารถพิเศษทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์ การเกษตร เป็นต้น

การสอบข้าราชการประเภทที่สอง จะเน้นการบริหารงานทั่วไป

และการสอบข้าราชการประเภทที่สาม จะเน้นการความรู้ในระดับชั้นมัธยมศึกษาเท่านั้น เป็นลักษณะแรงงานมากกว่าความสามารถพิเศษ

การเข้ารับราชการของข้าราชการในประเทศญี่ปุ่น กล่าวได้ว่า มีลักษณะเป็นเอกภาพ และก็มีลักษณะของการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจนเป็นระบบที่มีความเจริญก้าวหน้าของสายงานตนเอง และที่สำคัญคือ ไม่มีระบบการก้าวข้ามผ่านระบบการสอบ จึงทำให้การพิจารณาค่อนข้างมีหลักคุณธรรมมากกว่าระบบอุปถัมภ์ กล่าวคือ ไม่มีการก้าวข้ามจากระบบการสอบประเภทที่สามไปเป็นระบบการสอบประเภทที่สอง หรือก้าวข้ามผ่านระบบการสอบประเภทที่สองไปเป็นประเภทที่หนึ่ง ภายใต้ระบบการสอบแข่งขันที่มีเอกภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งส่งผลสำคัญทำให้การยุบรวมหน่วยงาน การจัดตั้งองค์กรใหม่ หรือการยกเลิกหน่วยงานเดิม ไม่มีผลกระทบมากนักต่อระบบข้าราชการ เนื่องด้วยข้าราชการส่วนกลางสามารถย้ายการทำงานไปยังกระทรวงใหม่ ๆ ได้เสมอ ปัญหาที่สำคัญจริง ๆ อาจจะอยู่ที่การลดทอนจำนวนข้าราชการส่วนกลางให้มีจำนวนน้อยลง กล่าวคือ รัฐบาลญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่ลดจำนวนข้าราชการส่วนกลางจาก 8 แสนคนในปี ค.ศ.2002 ให้เหลือ 6-7 แสนคนในปี ค.ศ.2004 ซึ่งเป็นแนวโน้มของการพัฒนาและการปรับปรุงให้ระบบข้าราชการเกิดประโยชน์สูงสุด จึงอาจทำให้มีผลกระทบต่อข้าราชการอย่างมาก มากเสียยิ่งกว่าการโอนย้ายข้าราชการจากกระทรวงหนึ่งไปยังกระทรวง หรือไปยังกรมที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่อยู่ตลอดเสมอ ๆ เมื่อพิจารณาความหมายของข้าราชการพลเรือนสามัญในบทที่ 2 ที่ว่าข้าราชการพลเรือน เป็นบุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้ง ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ให้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน โดยให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ “ก.พ.” เป็นองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ส่วนว่าข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เพียงเป็นการกำหนดประเภทแยกต่างหากระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับข้าราชการพลเรือนประจำพระองค์ที่มีการเข้าสู่ตำแหน่ง การอยู่ในตำแหน่ง และพ้นจากตำแหน่งโดยเป็นไปตามที่

กำหนดในพระราชกฤษฎีกาเฉพาะ และเปรียบเทียบคำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ของต่างประเทศ คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” มีการกำหนดความหมาย ให้หมายความถึง

1. การบริหารทางรัฐกิจของรัฐบาลในทุกๆ สาขา เว้นแต่ในด้านการทหาร หรือ
2. โครงสร้างของข้าราชการซึ่งถูกจ้างโดยรัฐบาล ซึ่งมีใช้ในกรณีทหาร หรือ
3. ข้าราชการ ซึ่งการแต่งตั้งและฐานะถูกกำหนดด้วยระบบคุณความดีหรือการสอบแข่งขัน หรือการคัดเลือกมากกว่า โดยการอุดหนุนทางการเมือง

เห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศญี่ปุ่นน่าจะเป็นข้าราชการโดยหลัก หมายความว่า ข้าราชการประจำทั้งข้าราชการที่เข้าสู่ระบบราชการทั้งสามประเภทที่มีลักษณะเป็นการทำงานประจำ

3.3.2 รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 กับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในการศึกษารัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นกับเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ สิ่งสำคัญที่ต้องทำการศึกษาและวิเคราะห์ คือ พัฒนาการของสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งรวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ในแต่ละยุคแต่ละสมัย โดยในตอนนี้ ผู้เขียนขอนำเสนอเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงที่หนึ่ง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคก่อนหน้าที่จะมีรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ช่วงที่สอง การเปลี่ยนแปลงของสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญสมัยเมจิ และช่วงที่สาม รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ฉบับปัจจุบัน เรียกว่า “รัฐธรรมนูญสมัยโชวะ” โดยในช่วงที่สามนี้ จะศึกษาวิเคราะห์ถึงรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นกับเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังกล่าวต่อไปนี้

ช่วงที่หนึ่ง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคก่อนหน้าที่จะมีรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นโบราณยังเป็นยุคสมัยของพวกนักรบ ซามูไร ภายใต้ตำนานและความเชื่อ ซึ่งการเมืองการปกครองของประเทศญี่ปุ่นยังคงไม่มีเอกภาพ มีการสู้รบแย่งชิงดินแดนกันระหว่างขุนศึกและขุนนางในกลุ่มต่าง ๆ จนกระทั่งในยุคสมัยกลาง ประเทศญี่ปุ่นสามารถรวมกันเป็นประเทศได้มากยิ่งขึ้น โดยการนำของเหล่าวีรบุรุษวีรชนที่มีชื่อเสียง คือ โนบุนางะ ฮิโดโยชิ และ อิเอยาสุ ในช่วง ค.ศ. 14 ถึง ค.ศ. 16 จึงเป็นผลให้สามารถรวมประเทศญี่ปุ่นเป็นปึกแผ่นมั่นคงตราบทุกวันนี้

ต่อมาในยุคสมัยโชกุนโททูกาวา ยุคนี้สภาพสังคมญี่ปุ่น เป็นยุคแห่งระบบ คักคินา สิทธิเสรีภาพต่าง ๆ รวมตลอดถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง ของประชาชนในประเทศญี่ปุ่น ยังมีได้รับการยอมรับ เนื่องจากทุกคนในสังคมประเทศญี่ปุ่น ยังคงแบ่งเป็นชนชั้นวรรณะอันเป็นผลมาจาก แนวปฏิบัติตามจารีตประเพณีและอิทธิพล แนวความคิดทางการเมืองการปกครองที่เผยแพร่และ ให้นำเข้ามาจากประเทศจีน กล่าวคือ ยอมรับการให้อำนาจกษัตริย์เป็นอำนาจมากมายและมีอำนาจสูงสุด โดยผู้คนในประเทศ ญี่ปุ่นมีความคิดและความเชื่อว่า องค์จักรพรรดิ (กษัตริย์) เป็นผู้สืบสายเลือดและมีเลือดเนื้อ มาจากเทพเจ้าองค์เจ้าแม่อาทิตย์อุทัย (อมาเตราสุโอมิกามิ) จึงกลับกลายเป็นการสนับสนุน และส่งเสริมให้ผู้คนในประเทศญี่ปุ่น มีการแบ่งเป็นชนชั้น วรรณะ ต่าง ๆ ซึ่งโดยกฎเกณฑ์หรือ ธรรมเนียมปฏิบัติประชาชนในประเทศญี่ปุ่นได้ถูกแบ่งเป็น 5 ชนชั้น ดังนี้⁷

1. ชนชั้นเจ้านายในราชสำนัก
2. ชนชั้นนักรบ
3. พระ
4. ชนชั้นชาวนา
5. ชนชั้นช่างฝีมือและพ่อค้าในเมือง

ภายใต้อิทธิพลและการแพร่ขยาย รวมถึงนำเข้ามาซึ่งวัฒนธรรมและความเชื่อของ ประเทศจีน ได้แก่ ลัทธิขงจื้อ ทำให้ประชาชนญี่ปุ่นยอมรับความชอบธรรมและอำนาจของ ผู้มีอำนาจหรือผู้ปกครอง ซึ่งประชาชนเหล่านั้นจะต้องจงรักภักดี เทิดทูน ไว้เป็นที่สุด อันเนื่องมาจากความคิดความเชื่อในความไม่เท่าเทียมกันของมนุษย์ แต่อย่างไรก็ตาม การที่ สังคมจะสงบสุข ซึ่งมีได้หมายความว่าเฉพาะสังคมในญี่ปุ่นเท่านั้น แต่ในทุก ๆ สังคม ผู้ปกครองจะต้องมีความเมตตากรุณาต่อผู้อยู่ใต้การปกครอง เหล่าประชาชนนิกร และ ผู้อยู่ใต้ปกครองหรือประชาชนนิกร ก็ต้องเคารพนับถือเชื่อฟังผู้ปกครอง แต่สภาพความเป็น จริงในขณะนั้นอำนาจเด็ดขาดในการปกครองประเทศยังคงอยู่ในมือขุนนางผู้ดำรง ตำแหน่งโชกุน แม้จะมีจักรพรรดิแต่อำนาจในทางปกครองขององค์จักรพรรดิเป็นเพียงแต่ ในทางทฤษฎี จักรพรรดิไม่มีอำนาจในทางปกครองในทางปฏิบัติ จึงมีคำกล่าวที่ว่า

⁷พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และพลศักดิ์ จิระไกรศิริ, กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองของ ญี่ปุ่น (กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2524), หน้า 17.

“จักรพรรดิเป็นผู้ปกครองเด็ดขาดในทางทฤษฎี และโชกุนเป็นผู้ปกครองเด็ดขาดในทางปฏิบัติ”

ลักษณะของระบบการเมืองในสมัยโชกุนโททูกาวาที่เห็นว่าจะโดดเด่น ก็คือการให้และการมีอำนาจหน้าที่ของโชกุนเหนือบุคคลอันเป็นปัจเจกชนซึ่งเป็นประชาชนคนในประเทศญี่ปุ่นอย่างมาก^๖ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตกอยู่ใต้การปกครองบังคับของโชกุน สิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวญี่ปุ่นมีอยู่เหลือเพียงเล็กน้อยเท่านั้น หากพิจารณากฎหมายว่าด้วยทักษะของการปกครองระบบฟิวดัลของญี่ปุ่น ที่ใช้บังคับกันมาจนถึงศตวรรษที่ 19 โดยประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1585 บัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่ทำงานตั้งแต่สามูไร ลงมาถึงชนชั้นชาวนา ทิ้งหน้าที่หรืออาชีพของตนโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้านายเสียก่อน มิฉะนั้นจะต้องได้รับโทษ และหรือผู้ที่ให้การช่วยเหลือบุคคลดังกล่าวก็จะได้รับโทษไปด้วย อันเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์การสร้างสังคม ในการเปลี่ยนแปลงชนชั้น ฐานะ หรือวรรณะ ไม่ได้ กล่าวคือ ผู้ที่เกิดในฐานะเช่นใดก็ต้องอยู่ในฐานะเช่นนั้นจนตาย หลักการดังกล่าว เป็นสิ่งที่มีความหมายสำคัญต่อชนชั้นนักรบด้วยว่า ทุกคนจะต้องซื่อสัตย์จงรักภักดีต่อเจ้านายตลอดไป ดังเช่น ภรรยาที่ต้องซื่อสัตย์ต่อสามี

ต่อมาในปี ค.ศ. 1587 ยุคสมัยโชกุนฮิเดโยชิ ได้ออกคำสั่งบัญชา ซึ่งถือหรือเปรียบเสมือนคำสั่งหรือคำบัญชาเป็นกฎหมาย โดยกำหนดให้ทำการปลดอาวุธชาวนาทั้งหมดโดยอ้างว่าจะนำไปสร้างพระพุทธรูปขนาดใหญ่ แต่แท้จริงแล้วโชกุนฮิเดโยชิ มีวัตถุประสงค์ที่แท้จริงที่ต้องการ ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างชนชั้นนักรบและชนชั้นชาวนา อีกทั้งเพื่อป้องเหตุภัยการก่อการจลาจล จนกระทั่งประเทศญี่ปุ่นมีการปิดประเทศปี ค.ศ. 1637 ถึง 1854 โดยรัฐบาลทหารของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งในการปิดประเทศญี่ปุ่น ก็เพราะเกรงว่า การเผยแพร่ศาสนาคริสต์ ที่เน้นการสอนเรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค จะเป็นผลเสียแก่การปกครองประเทศญี่ปุ่นที่มีการแบ่งเป็นชนชั้น ฐานะ หรือวรรณะ ดังที่กล่าวมาแล้ว จึงมีการประกาศปิดประเทศญี่ปุ่น และห้ามการสอนศาสนาคริสต์ ขับไล่ชาวต่างชาติออกนอกประเทศประเทศและห้ามมิให้เข้ามาประเทศญี่ปุ่นอีก อันเป็นจุดเริ่มของความเปลี่ยนแปลงที่จะส่งผลต่อโครงสร้างสังคมศักดินาของญี่ปุ่นและการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ รวมตลอดถึงพัฒนาการของสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนประเทศญี่ปุ่น

^๖ เพ็ญศรี กาญจนินัย, ญี่ปุ่นสมัยใหม่, (กรุงเทพมหานคร : เนติกุลการพิมพ์, 2538), หน้า 22.

และต่อมาในยุคสมัยของโชกุนโทกูงาวะ การที่รัฐบาลของโชกุนโทกูงาวะ จำต้องยอมเปิดประเทศในปี ค.ศ. 1854 อันเป็นเวลาหนึ่งปีภายหลังจากที่พลเรือจัตวา แมทธิว ซี เพอร์รี่ (Commodore Matthew C.Perry) แห่งสหรัฐอเมริกาได้นำกองเรือ 4 ลำ เข้ามาในอ่าวโตเกียว โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ เพื่อเจรจาสนธิสัญญากับประเทศญี่ปุ่น ซึ่งด้วยแสนยานุภาพที่เหนือกว่าทางทหารของสหรัฐอเมริกา จึงประสบความสำเร็จในการ ชักจูงให้ประเทศญี่ปุ่น ลงนามในสนธิสัญญาสัมพันธไมตรีกับประเทศสหรัฐอเมริกา ต่อมาในปีเดียวกัน ประเทศญี่ปุ่น ได้ลงนามในสนธิสัญญาทำนองเดียวกันกับประเทศรัสเซีย อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ ซึ่งทำให้ประเทศญี่ปุ่นเปิดประเทศอีกครั้งหนึ่งหลังจากปิดประเทศมานาน มากกว่าสองร้อยกว่าปี ต่อมาสนธิสัญญาเหล่านี้ได้ถูกเปลี่ยนเป็นสนธิสัญญาทางการค้า และประเทศญี่ปุ่น ได้ลงนามในสนธิสัญญาทำนองเดียวกันนี้กับประเทศฝรั่งเศส ผลกระทบ จากเหตุการณ์การปิดประเทศญี่ปุ่นและเข้ามามีบทบาทของรัฐต่างประเทศ เพิ่มความกดดัน แห่งกระแสทางสังคมและการเมือง ซึ่งกีดกักร่อนรากฐานของโครงสร้างระบบศักดินาในประเทศ ญี่ปุ่นที่มีอยู่เดิม จนกระทั่งระบบศักดินาที่มีมายาวนานจนถึงโชกุนโทกูงาวะ ได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 1867 และมีการถวายเป็นอณาจักรโดยทั้งหมด คือนพระจักรพรรดิในการปฏิรูปเมจิ (Meiji Restoration) ในปี ค.ศ.1868⁹

จะเห็นได้ว่า ก่อนหน้าที่จะมีรัฐธรรมนูญในประเทศญี่ปุ่น ยุคนี้สภาพสังคมญี่ปุ่น เป็นยุคแห่งระบบศักดินา สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนญี่ปุ่น ยังมิได้รับการยอมรับ แต่ในทางกลับกัน ข้าราชการในยุคสมัยก่อนมีรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีอำนาจมากมาย การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ เหนือภาคประชาชน เชื่อได้ว่า มีมากมายและเด็ดขาด อาจถึงขั้นเกินกรอบก็ว่าได้ ในยุคนี้ ข้าราชการโดยเฉพาะ โชกุน เป็นผู้ที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาด เพราะ สามารถใช้อำนาจกำลัง แม้กระทั่งพกพา อาวุธได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แสดงว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการมีมาก และการแก้ไขโดยหลักการเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นเสรีภาพที่มีติดตัวมาตั้งแต่เกิดโดยระบบศักดินา แต่อย่างไรก็ตาม การได้ใช้เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นก็มีมากน้อยตามสถานะ ชนชั้น และวรรณะนั่นเอง

⁹ สมาคมนานาชาติเพื่อชาวสารการศึกษา, ญี่ปุ่นปัจจุบัน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักข่าวสารญี่ปุ่น ,2541), หน้า 10-11.

ช่วงที่สอง การเปลี่ยนแปลงของสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญสมัยเมจิ ภายหลังจากโค่นล้มระบบการบริหารแบบโชกุน โดยการรัฐประหารในวันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1868 อำนาจในการปกครองประเทศได้ตกเป็นของจักรพรรดิของประเทศญี่ปุ่นอย่างสมบูรณ์ ประเทศญี่ปุ่นได้เผชิญความกดดันทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างมากมายหลายประการ จึงต้องเร่งรีบปรับปรุงประเทศเพื่อล้มเลิกสนธิสัญญาอันไม่เป็นธรรมกับต่างประเทศที่ได้ลงนามไว้ ความรู้สึกอับอายที่ประเทศต้องสูญเสียอำนาจอธิปไตยทางการศาล (สูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต) ปัญหาความไม่พอใจในระบบการปกครองแบบโชกุนดั้งเดิม ที่ได้แพร่ขยายไปทั่วประเทศญี่ปุ่น และแรงผลักดันที่ต้องการพัฒนาให้ประเทศทันสมัยทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ รวมทั้งประเทศตะวันตกที่เข้ามาทำสนธิสัญญากับประเทศญี่ปุ่นในครั้งก่อน ๆ จึงทำให้เกิดขบวนการฟื้นฟูอำนาจของจักรพรรดิและการปฏิรูปประเทศญี่ปุ่นในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น เศรษฐกิจ สังคม การเมือง เป็นต้น เพราะประชาชนของประเทศญี่ปุ่นต้องยอมรับความจริงว่า ประเทศญี่ปุ่นมีความล่าช้ากว่าประเทศตะวันตกและนานาอารยประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะทางด้านวิทยาการสมัยใหม่ เป็นผลทำให้รัฐบาลของจักรพรรดิเปลี่ยนนโยบายของประเทศญี่ปุ่นจากการต่อต้านและเป็นศัตรูกับชาวต่างชาติ เป็นการดำเนินนโยบายผูกมิตรกับต่างชาติแทน การเปลี่ยนทัศนคติดังกล่าว ทำให้เกิดความตื่นตัวที่จะศึกษาความรู้และวิชาการที่ก้าวหน้าจากประเทศตะวันตก เพื่อพัฒนาประเทศอย่างกว้างขวาง รัฐบาลจักรพรรดิได้เล็งเห็นประโยชน์ของการศึกษาวิทยาการต่าง ๆ จึงส่งนักศึกษาและชาмуไรจำนวนมากไปศึกษาวิชาการด้านต่าง ๆ รวมถึงการดูงานในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น ส่งคนไปเรียนวิชาการและยุทธวิธีทางด้านกองทัพบกจากประเทศฝรั่งเศสและเยอรมนี ส่งคนไปเรียนทางวิชาการและยุทธวิธีทางด้านกองทัพเรือวิชาการค้าและการธนาคารจากอังกฤษ มีการจ้างครูสอนชาวต่างประเทศมาสอนหนังสือให้แก่ประชาชนชาวญี่ปุ่น การแปลหนังสือตำราของต่างประเทศในหลาย ๆ สาขา ในระหว่างปี ค.ศ. 1868 ถึง ค.ศ. 1890 อิทธิพลจากบรรดาหนังสือแปลทั้งหลายก็น่าจะทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ซึมซับ แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยจากตะวันตก รวมถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงแนวทางความคิด ความเชื่อ ดั้งเดิมของประเทศญี่ปุ่นที่มีมาอย่างยาวนานในเรื่องศักดิ์ดินนาและในความไม่เท่าเทียมกันของคนชนชั้นต่าง ๆ ไปสู่แนวทางความคิดใหม่ที่จะตระหนักถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของมนุษย์ จนกลายเป็นขบวนการสิทธิเสรีภาพของประชาชนแห่งประเทศไทยญี่ปุ่นในเวลาต่อมา ซึ่งอิทธิพลแนวความคิดทางการเมืองและประชาธิปไตยในประเทศ

ตะวันตกหรือประเทศยุโรป ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ ซึมซับ แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตย รวมถึงสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ที่ปลูกให้ประชาชนตื่นขึ้นมารู้จักประชาธิปไตยเป็นครั้งแรกนั้นก็ปรากฏผ่านทางหนังสือแปลและการออกหนังสือที่สำคัญสามเล่ม คือ¹⁰

เล่มที่หนึ่ง การแปลหนังสือของ J.S. Mill เรื่อง On Liberty โดย นาคามูรา เคอ ใน ปี ค.ศ. 1871 หนังสือนี้ได้อธิบายถึง หลักการเคารพในความคิดและการแสดงความคิดเห็น โดยการพูด การเขียนของประชาชนจะข่มขู่คุกคามไม่ได้

เล่มที่สอง การแปลและอธิบายหนังสือของ J.Rousseau เรื่อง Le Contrat Social โดยนาคาเอ โซมิน ในปี ค.ศ. 1882 หนังสือนี้อธิบายว่า อำนาจอธิปไตยต้องเป็นของประชาชน

เล่มที่สาม การออกหนังสือพิมพ์เสรีภาพตะวันออก (Toyo Jiyu Shimbun) โดยนักเสรีนิยมที่ศึกษาจากฝรั่งเศส ไฮโอนจิ คินโมชิ หนังสือพิมพ์นี้ลงบทความแพร่ความคิดเสรีนิยมของนาคาเอ โซมิน อย่างกว้างขวาง

ความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันแพร่หลายมาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง งานเขียนของนักคิดคนหนึ่ง ชื่อ อูเอคิ เอโมริ ได้กล่าวว่า รัฐ คือ ประชาชน รัฐมีขึ้นได้เพราะมีประชาชน ไม่ใช่เพราะมีประมุข เพราะฉะนั้นประชาชนคือเจ้าของรัฐ รัฐเป็นเครื่องมือในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่านั้นเอง และการจะพิทักษ์สิทธิเสรีภาพประชาชนนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธวิธีกำหนดหลักการต่าง ๆ ไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อให้ผู้ปกครองปฏิบัติตามในระยะที่มีขบวนการเรียกร้องสิทธิเสรีภาพเกิดขึ้นในประเทศญี่ปุ่นนี้ จะเห็นได้ว่า ความคิดทางการเมืองของผู้คนในประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาไปไกล โดยสาเหตุสำคัญ คือ สื่อมวลชนและวรรณกรรมทางการเมืองที่เติบโตขึ้นได้เป็นสื่อกลางนำพาความคิดเหล่านี้กระจายออกไปอย่างรวดเร็ว หากพิจารณาโครงสร้างระดับบนของสังคมที่นอกไปจากหนังสือแปลดังที่กล่าวมาแล้ว หลักฐานชิ้นแรก ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงต้นเค้าโครงของการปฏิรูปสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในสมัยเมจิ นั้น ก็มีอยู่ให้เห็นในแผนการของรัฐบาลใหม่ที่เข้ามาทำหน้าที่ฝ่ายบริหารแทนระบบโชกุน ซึ่งประกาศใช้วันที่

¹⁰ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, แบบเรียนประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น แปลจากแบบเรียนมัธยมปลายของญี่ปุ่น วิชาประวัติศาสตร์ โดยศาสตราจารย์ อีเอนากา ซาบูโร, (กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่นในพระบรมราชูปถัมภ์, 2527), หน้า 33-34

6 เมษายน ค.ศ. 1868 ในพระปรมาภิไธยขององค์จักรพรรดิ โดยเรียกเอกสารชิ้นนี้ว่า “**สัตยาธิษฐาน (Charter Oath)**” ซึ่งมีหลักการอยู่ 5 ประการ คือ

(1) จะต้องตั้งสภาบริหารราชการขึ้นทั่วประเทศ และใช้หลักประชาธิปไตย ปรีชาหาหรือปัญหาต่าง ๆ

(2) ทุกคนเป็นพลเมืองของรัฐเท่าเทียมกัน มีความสามัคคีกัน ร่วมมือกันในการพัฒนาประเทศ

(3) **พลเมืองทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการเมือง ประกอบอาชีพ และแสดงความคิดเห็น**

(4) จะต้องเลิกขนบประเพณีดั้งเดิมที่ล้าสมัย และจะดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมตามกฎหมายของสวรรค์และพิภพ

(5) จะต้องแสวงหาความรู้และวิทยาการต่าง ๆ ทั่วโลกเพื่อสถาปนาจักรวรรดิญี่ปุ่นให้เข้มแข็งและมีรากฐานที่มั่นคง

จากแผนการดังกล่าวได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหลายอย่าง มีการยุบเลิกระบบศักดินา โดยการออกกฎหมายในปี ค.ศ. 1832 กำหนดให้ *บุคคลทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน* ตามกฎหมาย บรรดาศักดิ์ต่าง ๆ ที่ได้รับพระราชทานจากองค์จักรพรรดิไม่มีผลทำให้ผู้ที่มีบรรดาศักดิ์มีสิทธิพิเศษเหนือบุคคลอื่นแต่อย่างใด การปฏิรูปราชการส่วนภูมิภาคใหม่โดยยกเลิกระบบชั้นเปลี่ยนเป็นจังหวัด และส่งคนจากส่วนกลางไปปกครอง ในปี ค.ศ. 1869 การออกกฎหมายเกณฑ์ทหารในปี ค.ศ. 1873 ทำให้พวกเขาไม่หมดบทบาทลงไป และได้มีการประกาศพระบรมราชโองการ เมื่อวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 1881 ขององค์จักรพรรดิที่จะพระราชทานรัฐธรรมนูญและจัดตั้งรัฐสภาแห่งชาติขึ้นให้เป็นของขวัญแก่พสกนิกรของพระองค์ ภายในปี ค.ศ. 1890 ผลจากคำประกาศนี้ทำให้ขบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่องค์จักรพรรดิประกาศจัดตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1876 เริ่มคึกคักขึ้น ขจัดปัญหาด้วยสาเหตุหลักที่นักวิชาการมีความเห็นไม่ตรงกันในหลักการ

ในขั้นแรกจากปี ค.ศ. 1876 ถึงปี ค.ศ. 1880 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญที่มีข้อกำหนดโอนเอียงไปในระบบรัฐบาลของอังกฤษ ต่อมาจนถึงปี ค.ศ. 1889 การร่างรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น อยู่ในความควบคุมของ อิโตะ ฮิโรbumิ (ปี ค.ศ. 1841 – ปี ค.ศ. 1909) ซึ่งเห็นชอบด้วยกับหลักการรัฐธรรมนูญของประเทศรัสเซียที่

ใช้เป็นต้นแบบ และได้นำมาผสมผสานกับขนบธรรมเนียมประเพณีของประเทศญี่ปุ่น
ที่เคยมีมาจนร่างออกมาเป็นรัฐธรรมนูญเมจิ

ในระยะเวลาการเตรียมร่างรัฐธรรมนูญระหว่างปี ค.ศ.1881 ถึง ปี ค.ศ. 1883 นั้น
อิโตฮิโรbumi ซึ่งเคยได้ไปศึกษาดูงานรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ.1870 แต่ไม่มี
ความเลื่อมใสในระบบรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ก็ได้รับการแต่งตั้งจากจักรพรรดิให้เป็น
หัวหน้าพร้อมด้วยคณะกรรมการในเวลานั้นรวมสิบคนในวันที่ 3 มีนาคม 1882 เพื่อไปดูงาน
เกี่ยวกับระบบรัฐบาลของประเทศในภาคพื้นยุโรป แต่กรรมการชุดดังกล่าวนี้แยกเป็น
สองสาย ดังนี้ สายที่หนึ่งนำโดย ไชอนจิ กิมโมจิ ไปศึกษารัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่สาม
ของประเทศฝรั่งเศส ที่นครปารีส ส่วนสายที่สอง นำโดย อิโต ไปศึกษารัฐธรรมนูญประเทศ
รัสเซีย ณ กรุงเบอร์ลิน อิโต พร้อมทั้งผู้ช่วยและอัครราชทูตญี่ปุ่นประจำกรุงเบอร์ลินได้
ติดตามคำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญของศาสตราจารย์ทางกฎหมาย รูดีอฟ ไกท์
(Rudolph Gneist) สาระสำคัญของคำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญของ รูดีอฟ ไกท์ ว่า
รัฐธรรมนูญจะต้องถือรากฐานประวัติความเป็นมาของประเทศเป็นสำคัญ โดยได้
เปรียบเทียบประวัติศาสตร์ของประเทศญี่ปุ่นกับประวัติศาสตร์ของประเทศรัสเซียให้ลูกศิษย์
ฟัง และแนะนำ อิโต ให้รับเอาหลักการของรัฐธรรมนูญประเทศรัสเซียไปใช้ รูดีอฟ ไกท์ ได้
ย้ำให้เห็นถึงความสำคัญที่จะต้องปกป้องอำนาจสูงสุดของจักรพรรดิ ซึ่งใช้โดยรัฐมนตรีของ
องค์จักรพรรดิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจสูงสุดในการควบคุม ความสัมพันธ์กับต่างประเทศ
การทหาร และการออกกฎหมาย จะต้องอยู่ในอำนาจของจักรพรรดิ ส่วนในเรื่องงบประมาณ
ของประเทศนั้น รูดีอฟ ไกท์ ได้แนะนำออกโดยแสดงกรณีรัฐธรรมนูญประเทศรัสเซียว่า
ถ้าหากรัฐสภาปฏิเสธร่างพระราชบัญญัติงบประมาณที่รัฐบาลเสนอก็ให้ใช้กฎหมาย
งบประมาณของปีที่แล้วใช้ไปพลางก่อน ในส่วนที่เกี่ยวกับงบประมาณของพระราชสำนัก จะ
ให้สภาจำกัดงบประมาณรายจ่ายของจักรพรรดิไม่ได้ ในเรื่องสิทธิออกเสียง รูดีอฟ ไกท์ ก็ย้ำ
ให้มีข้อจำกัดในเรื่องทรัพย์สินจากเบอร์ลิน ต่อมาอิโตกับพวกได้เดินทางไปกรุงเวียนนา และ
ได้เข้าฟังคำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญโดยนักกฎหมายผู้มีชื่อ ลอเรนซ์ ฟอน ไลเดน
(Lorenz von Stein) ว่า รัฐกับกษัตริย์เป็นอันเดียวกัน ลอเรนซ์ ฟอน ไลเดน (Lorenz von
Stein) ต่อต้านรัฐบาลระบบพรรค และการยินยอมให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง
ลอเรนซ์ ฟอน ไลเดน แนะนำอิโต ในทำนองเดียวกับ รูดีอฟ ไกท์ ว่า ประเทศญี่ปุ่นควรจัดตั้ง
รัฐบาลในระบบรัฐธรรมนูญ โดยให้มีคณะรัฐมนตรี ไม่ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา แต่ให้อำนาจ
สูงสุดอยู่ที่รัฐมนตรีผู้ซึ่งใช้อำนาจแทนจักรพรรดิ ส่วนในเรื่องสิทธิเสนอร่างกฎหมาย ก็ควรให้

ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรีเท่านั้น และให้จักรพรรดิมีสิทธิวิไต่กฎหมายได้ ภายหลังจากอิตากับพวก ก็เดินทางต่อไปยัง ปารีส มอสโคว์ และเนเปืลก่อนที่จะกลับประเทศญี่ปุ่น เริ่มต้นร่างรัฐธรรมนูญโดยอิตาเป็นประธานคณะกรรมการพร้อมกับผู้ร่วมงานอีกสิบคน โดยมีที่ปรึกษาสำคัญเป็นนักกฎหมายชาวเยอรมันชื่อ เฮอร์มัน รอสเลอร์ (Hermann Roesler) ที่เป็นอาจารย์สอนกฎหมายที่มหาวิทยาลัยโตเกียว โดยงานร่างรัฐธรรมนูญกระทำอย่างเป็นความลับมากเพื่อป้องกันกรวิพากษ์วิจารณ์¹¹

จนกระทั่งรัฐธรรมนูญได้ร่างจนสำเร็จและได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ.1889 ชื่อว่า “รัฐธรรมนูญเมจิ” ซึ่งตรงกับวันสร้างชาติของประเทศญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญเมจิ เป็น รัฐธรรมนูญที่สนับสนุนให้คนใช้อำนาจอย่างเผด็จการที่สุดในโลกฉบับหนึ่ง โดยเทิดทูนสถาบันจักรพรรดิให้มีฐานะเหนือสถาบันอื่นใดในการปกครองประเทศ เป็นผู้ทรงไว้ซึ่งอำนาจอติปไตยเป็นที่สักการบูชาของประชาชนของประเทศญี่ปุ่น และมีฐานะเหนือประชาชน อีกทั้งรัฐธรรมนูญเมจิ ได้พยายามที่จะถ่ายทอดความเชื่อที่มีมาแต่สมัยโบราณว่า องค์จักรพรรดินั้นเป็นเทพเจ้าที่ถูกส่งตัวลงมาปกครองประเทศญี่ปุ่น อันเป็นปรัชญาและความเชื่อทางการเมืองเก่าแก่ที่เรียกว่า “Kokutai” ซึ่งมีสาระสำคัญว่า ชาติญี่ปุ่น คือ *ครอบครัวใหญ่ครอบครัวหนึ่งที่มีจักรพรรดิเป็นหัวหน้าครอบครัว โดยทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองทั้งทางโลกและทางธรรม* ดังนั้น องค์จักรพรรดิจึงมีพระราชอำนาจสูงสุดมีฐานะเป็นเทพเจ้า มีความศักดิ์สิทธิ์ เพียบพร้อมด้วยความปรีชาสามารถและคุณความดีนานับประการ ความสัมพันธ์ระหว่างจักรพรรดิและประชาชนจึงเสมือนความสัมพันธ์ระหว่างบิดากับบุตรหน้าที่ที่สำคัญที่สุดของประชาชน คือ การถวายความจงรักภักดีต่อองค์จักรพรรดิโดยไม่มี การโต้แย้ง

ดังนั้น สิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงข้าราชการในองค์จักรพรรดิของประเทศญี่ปุ่นในยุคสมัยรัฐธรรมนูญเมจิ แม้จะมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้ แต่ก็พบว่า มีถ้อยคำต่อท้ายว่า “*ทั้งนี้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย*” หมายความว่า การจำกัดขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รวมถึงข้าราชการแห่งองค์จักรพรรดิ ไปโดยปริยายเนื่องจากอำนาจในการออกกฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นอำนาจอติปไตยหนึ่งที่สำคัญประการหนึ่ง นอกเหนือจากอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้น ตามรัฐธรรมนูญ

¹¹ เขียน ฉีระวิทย์, วิวัฒนาการการปกครองของญี่ปุ่น, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : แพรวพินทยา, 2511), หน้า 104-105.

เมจิ ได้ร่วมศูนย์อยู่ที่องค์จักรพรรดิ หาใช่ประชาชนของประเทศญี่ปุ่นไม่ อีกทั้งที่รัฐธรรมนูญเมจิได้บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า“จักรพรรดิทรงเป็นประมุขแห่งจักรวรรดิ ทรงครอบครองสิทธิแห่งอำนาจอธิปไตย และทรงใช้สิทธิเหล่านี้ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน”

ช่วงที่สาม รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ฉบับปัจจุบัน ซึ่งมีชื่อว่า “รัฐธรรมนูญสมัยโชวะ” ประกาศใช้เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ปีโชวะที่ 21 (ค.ศ.1946) หรือตรงกับปี พ.ศ.2489 เกิดขึ้นภายหลังเมื่อสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศญี่ปุ่นกลายเป็นประเทศผู้แพ้สงครามและตกอยู่ใต้การยึดครองของสหรัฐอเมริกา (กลุ่มสัมพันธมิตร) ซึ่งนำโดยพลเอกแมคอาเธอร์ (Douglas MacArthur) ผู้บัญชาการสูงสุดฝ่ายสัมพันธมิตร ผลจากการพ่ายแพ้สงคราม ได้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงหลายประการต่อประเทศญี่ปุ่นไม่ว่าจะเป็นเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และในด้านอื่น ๆ อีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างหนึ่ง คือ ในส่วนที่เป็นวัตถุประสงค์เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ซึ่งถูกปรับเปลี่ยนโดยมีที่มาในแนวความคิดจากหลักการสำคัญของคำประกาศปอตสดัมปี ค.ศ. 1945* ประการสำคัญของประกาศดังกล่าว ที่เป็นเงื่อนไขสำคัญต้องปฏิบัติ

* คำประกาศปอตสดัม (Potsdam Declaration) เป็นการลงนามของผู้นำประเทศพันธมิตรสี่ประเทศ คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหภาพโซเวียต ที่ได้ประชุมกันที่เมืองปอตสดัม ไกล์นครเบอร์ลิน ประเทศเยอรมนีเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1945 ภายหลังจากที่เยอรมันยอมแพ้สงครามแล้ว โดยคำประกาศดังกล่าวได้เรียกร้องให้ญี่ปุ่นยอมแพ้โดยไม่มีเงื่อนไข ซึ่งต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการยอมแพ้ไว้ดังต่อไปนี้

1. จะทำลายพลังลัทธิทหารซึ่งมีความทะเยอทะยานจะครองโลกให้หมดสิ้นไปตราบกลดปวสาน
2. จะให้ญี่ปุ่นมีดินแดนเพียงหมู่เกาะใหญ่ทั้งสิ้น คือ ฮอนชู ฮอกไกโด คอชูและชิโกกุ กับเกาะเล็กเกาะน้อยบางเกาะที่ฝ่ายสัมพันธมิตรจะกำหนดให้เท่านั้น
3. จะปลดอาวุธกองทัพญี่ปุ่นและปลดทหารจากประจำการแล้วส่งกลับไปอยู่กับครอบครัวเดิมของตน
4. จะลงโทษอาชญากรรมสงครามอย่างรุนแรง
5. จะทำลายอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาไปสู่ความเป็นประเทศประชาธิปไตยของญี่ปุ่น
6. จะสถาปนาหลักการเทิดทูนสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน
7. จะให้ญี่ปุ่นมีอุตสาหกรรมในระดับที่ไม่เป็นอันตรายต่อการติดอาวุธใหม่
8. จะให้ญี่ปุ่นอยู่ภายใต้การยึดครองของสหรัฐจนกว่าเป้าหมายข้างต้นจะบรรลุผล

นอกจากเงื่อนไขแล้วยังมีหลักการเพิ่มเติมอีกสองข้อคือ 1. ผู้บัญชาการสูงสุดฝ่ายสัมพันธมิตรจะเป็นผู้มีอำนาจปกครองญี่ปุ่นเหนือจักรพรรดิและรัฐบาลญี่ปุ่น 2. รูปแบบการปกครองของญี่ปุ่นที่สุดจะเป็นเรื่องการตัดสินใจโดยอิสระของชาวญี่ปุ่นเอง ซึ่งหลักการในข้อ 4 และข้อ 5 ของคำประกาศฉบับนี้ได้

ตามก็คือ จะทำลายอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาไปสู่ความเป็นประเทศประชาธิปไตยของญี่ปุ่น และจะสถาปนาหลักการเทิดทูนสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน เป็นผลให้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพ และรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงออก และการก่อตั้งสมาคมต่าง ๆ รวมถึงการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยได้มีการยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหลาย ๆ ฉบับ ที่มีผลโดยตรงและโดยอ้อมต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายรักษาความสงบกับกฎหมายหนังสือพิมพ์ และได้ปล่อยนักโทษการเมืองที่ถูกจองจำและหรือถูกจับในข้อหาคอมมิวนิสต์ รวมถึงให้มีการรวมกลุ่มก่อตั้งพรรคการเมืองต่าง ๆ ได้โดยเสรี ก่อให้เกิดพรรคการเมือง ได้แก่ พรรคเสรีนิยม พรรคก้าวหน้า พรรคสังคมนิยม และพรรคคอมมิวนิสต์ ซึ่งมีโอกาสได้เป็นพรรคที่ถูกต้องตามกฎหมายเป็นครั้งแรก อีกมาตรการหนึ่งที่น่าสนใจ คือ การออกคำสั่งขับไล่ (Purge) บุคคลที่สนับสนุนลัทธิทหารในทุกวงการ รวมถึงวงข้าราชการพลเรือนที่นิยมลัทธิทหารด้วย

ซึ่งเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 (รัฐธรรมนูญสมัยโชวะ) ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในเรื่องเกี่ยวกับการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ เช่น การพูด การเขียน การวิพากษ์วิจารณ์ อันเป็นเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยให้การรับรองไว้ในมาตรา 14 ประกอบมาตรา 19 และมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ซึ่งมาตรา 14 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 บัญญัติว่า

“ประชาชนทุกคน มีความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย และจะไม่ถูกกีดกันทางความสัมพันธ์ทางการเมือง เศรษฐกิจหรือสังคม ด้วยเชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา เพศฐานะทางสังคมหรือชาติตระกูล

ขุนนางหรือสิ่งอื่นใดในระบบบรรดาศักดิ์ ไม่เป็นที่ยอมรับ

ทำให้รัฐธรรมนูญภายหลังสงครามได้มีความเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ในการพัฒนาสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและระบบโครงสร้างสังคมการเมืองการปกครองที่มีมาแต่เดิม

การได้รับการเชิดชูเกียรติ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ หรือสิ่งอื่นใดที่เป็นเกียรติยศไม่ก่อให้เกิดเอกสิทธิ์ใดๆ การได้รับเกียรติยศ ทั้งที่ได้รับในปัจจุบันหรือที่จะได้รับในอนาคต จะมีผลเฉพาะเพียงชั่วคนเดียวของผู้ที่ได้รับนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เรื่องนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงหลักการ ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนทุกคนเท่าเทียมกัน โดยการเป็น ข้าราชการซึ่งรวมถึงการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ขุนนาง หรือการมีบรรดาศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ทั้งหลายไม่ได้รับการยอมรับอันเป็นพิเศษไปกว่า อันเป็นสัญลักษณ์ อย่างหนึ่งของประเทศประชาธิปไตย เพื่อพิจารณาประกอบมาตรา 19 แห่งรัฐธรรมนูญของ ประเทศญี่ปุ่น ค.ศ 1946 บัญญัติว่า

“เสรีภาพทางความคิดและความรู้สำนึกผิดชอบ เป็นสิ่งที่จะละเมิดมิได้”

และมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ 1946 บัญญัติว่า

“เสรีภาพในการชุมนุม การรวมกลุ่ม รวมทั้งการพูด การพิมพ์ และสิ่งใดทั้งปวงซึ่ง เป็นการแสดงออกเป็นสิ่งที่ได้รับการคุ้มครอง

การบังคับตรวจแก้ไขจะกระทำมิได้ ความลับในการสื่อสารจะละเมิดมิได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มาตรา 19 และมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญของ ประเทศญี่ปุ่น ค.ศ 1946 ได้รับรองเสรีภาพในทางความคิด และการแสดงความเห็น เป็นการ แสดงออกไม่ว่าจะเป็นการพูด การพิมพ์ และสิ่งใดทั้งปวงซึ่งเป็นการแสดงออกเป็นสิ่งที่ได้รับ การคุ้มครอง ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 14 ประกอบมาตรา 19 และมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ค.ศ 1946 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศไทย ค.ศ 1946 ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน สามัญ กล่าวคือ การที่ประชาชนมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญอันเป็นฐานะทาง สังคม รัฐจะเลือกปฏิบัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพอันขัดหลักความเสมอภาคไม่ได้ และการ เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก็คือขุนนาง(เดิม)นั้นไม่เป็นที่ยอมรับ นั่นหมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับประชาชน ทั้งนี้ ตามที่

กฎหมายบัญญัติ เมื่อพิจารณาต่อมาในมาตรา 19 และมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการทางความคิดและการแสดงออกไม่ว่าด้วยการพูด การพิมพ์ การรวมกลุ่ม หรือด้วยวิธีอื่นใด ดังนั้น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้แสดงให้เห็นถึงการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 15 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้เน้นย้ำบทบาทอำนาจและหน้าที่ของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญว่า “...ข้าราชการทั้งหมด คือผู้รับใช้ต่อส่วนรวม มิใช่ผู้รับใช้ของคนเพียงบางส่วน” ซึ่งแสดงว่า แม้ข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่ก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชนโดยรวมไม่เฉพาะกลุ่มใด คณะใดโดยเฉพาะ เข้าใจง่าย ๆ ขึ้น คือ มาตรา 15 นี้ แฝงหลักความเป็นกลางทางการเมืองไว้ ให้ข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญต้องประพฤติปฏิบัติ

3.3.3 การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946

ส่วนการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญปราศจากข้อจำกัด แต่เห็นว่าแท้จริงแล้วได้มีการบัญญัติจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองไว้ใน มาตรา 12 และมาตรา 13 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ซึ่งมาตรา 12 บัญญัติว่า

“เสรีภาพและสิทธิที่รัฐธรรมนูญนี้ให้การคุ้มครองต่อประชาชน ประชาชนต้องพยายามรักษาให้คงไว้อย่างเต็มกำลังโดยสม่ำเสมอ และประชาชนจะใช้ตามอำเภอใจมิได้ หากแต่ต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้เพื่อประโยชน์สุขอันร่วมกันของสาธารณะเสมอ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยชอบต้องไม่เป็นไปตามอำเภอใจ หากแต่ต้องรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพนั้นด้วย ซึ่งก็เป็นจริงในทางปฏิบัติ การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ต้องรับผิดชอบทั้งต่อตน ต่อองค์กร หน่วยงานในสังกัดและต่อประเทศชาติและประชาชน มาตรา 13 บัญญัติว่า

“ประชาชนทุกคนย่อมได้รับการเคารพในฐานะปัจเจกบุคคล สิทธิของประชาชน ในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความผาสุกภายในขอบเขตที่ไม่ขัดต่อประโยชน์สุขอัน ร่วมกันของสาธารณะ ต้องได้รับความเคารพสูงสุดในการออกกฎหมายหรือในการอื่นใดที่ เกี่ยวกับการปกครองประเทศ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว เห็นว่า ได้สะท้อนให้เห็นถึงว่าไม่ว่าเป็นผู้ใช้เสรีภาพใน การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือประชาชนโดยทั่วไป ต้องเคารพในความเป็น ปัจเจกบุคคลของบุคคลอื่นและการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ก็เพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม และประโยชน์ของสาธารณะ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญของ ประเทศญี่ปุ่น ค.ศ 1946 ไม่เพียงแต่รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น แต่ได้จำกัดการใช้เสรีภาพไว้ในขณะเดียวกัน โดยไม่ได้ ให้สิทธิและเสรีภาพแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างเกินเลย กล่าวคือ ในมาตรา 12 และ มาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ 1946 ได้กำหนดไว้ในลักษณะที่ป้องกันการ ใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหมายความรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ มิให้เกิน กรอบ หรือมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ และต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพดังกล่าว ด้วย กล่าวคือ ไม่กระทบต่อความเป็นอยู่ของบุคคลอื่น และไม่ขัดแย้งต่อประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์สุขอันเป็นของสาธารณะ

ดังนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ของญี่ปุ่น นอกจากได้รับรองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง อันส่งเสริมการมีส่วนร่วมกันทางการเมืองและการปกครองอย่างเสมอภาคและเป็นธรรมให้ ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้แตกต่างไปจากประชาชนแล้ว ยังได้จำกัดการใช้เสรีภาพใน การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอีกด้วยดังที่ได้กล่าวมา

3.3.4 องค์การที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น

ระบบบริหารงานบุคคลและวินัยของประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยการบริหารสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999) ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าว กำหนดให้มื่อองค์กรกลางบริหารงานบุคคลด้านวินัย เรียกว่า “National Personnel Authority (NPA)”* ประกอบด้วยกรรมการสามคน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี และโดยความเห็นชอบของสภา Diet ทั้งนี้ พิจารณาจากบุคคลที่มีอายุไม่น้อยกว่า 35 ปี ที่มีคุณธรรมและความเป็นกลางสูง หนึ่งในคณะกรรมการทั้งสามคนนี้จะได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ National Personnel Authority (NPA) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งได้อีก แต่รวมกันแล้วจะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 12 ปี ทั้งนี้ ตามมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999)

National Personnel Authority (NPA) มีอำนาจหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการให้คำแนะนำในการพัฒนาฝ่ายบุคคล การให้คำตอบแทน และเงื่อนไขสภาพการทำงานอื่น ๆ เช่น การแบ่งประเภทของตำแหน่ง การสอบบุคคลเข้ารับราชการ การแต่งตั้ง การปลดออก การฝึกอบรม การกำหนดโทษทางวินัย การร้องทุกข์ และกรณีอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาความเป็นธรรมในการบริหารงานบุคคลและคุ้มครองผลประโยชน์ของข้าราชการ

ความผิดที่อาจถูกลงโทษทางวินัย ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999)

ตามมาตรา 82 แห่ง กฎหมายว่าด้วยการบริหารสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999) บัญญัติว่า ข้าราชการอาจถูกลงโทษทางวินัยในกรณีดังต่อไปนี้

1. กระทำการขัดกับกฎหมายฉบับนี้หรือระเบียบที่ออกโดยกฎหมายฉบับนี้
2. กระทำการขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งของตนหรือละเลยหน้าที่ของตน
3. มีความผิดเนื่องจากการประพฤติชั่วเป็นเหตุให้ไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่ให้บริการประชาชน

* National Public Law มาตรา 3

เมื่อพิจารณา กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999) ได้บัญญัติ เรื่องวินัย ได้แก่

- มาตรา 96 บัญญัติว่า ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและทุ่มเทความพยายามสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่

- มาตรา 98 วรรคแรก บัญญัติว่า ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด

- มาตรา 98 วรรคสอง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ข้าราชการใช้มาตรการประท้วงหยุดงานหรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกลยุทธ์ที่ทำเพื่อถ่วงเวลา หรือโต้แย้งกับรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน

- มาตรา 99 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ข้าราชการกระทำการที่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือแสดงท่าทีในทางตรงกันข้ามกับการบริหารงานสาธารณะของชาติ

- มาตรา 100 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ข้าราชการเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาจากความรู้ความเข้าใจของตนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ แม้แต่ภายหลังที่ข้าราชการเกษียณอายุแล้ว

- มาตรา 101 บัญญัติว่า ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถและมีความสนใจต่อหน้าที่และปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นความรับผิดชอบของรัฐบาล

- มาตรา 101 บัญญัติว่า ห้ามมิให้ข้าราชการดำรงตำแหน่งราชการเกินกว่าหนึ่งตำแหน่งพร้อมกัน

- มาตรา 109 และมาตรา 110 บัญญัติว่า ห้ามข้าราชการเปิดเผยความลับของราชการ กรณีที่ข้าราชการดำรงตำแหน่งในกิจการที่มุ่งแสวงหากำไร หรือกรณีที่ข้าราชการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งความผิดนี้ นอกจาก ข้าราชการจะต้องรับโทษทางวินัย ข้าราชการอาจต้องรับโทษทางอาญาด้วย

โดยในการลงโทษทางวินัย ประเภทของโทษ ตามมาตรา 82 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999) มี 4 ประการคือ 1) ให้ออกจากราชการ 2) พักราชการ 3) ลดเงินเดือน และ 4) ตำหนิเป็นหนังสือ โดยระยะเวลาของการพักราชการ ให้เป็นไปตาม กฎของ NPA ซึ่งไม่เกินหนึ่งปี และในระหว่างที่ถูกสั่งพักราชการ ข้าราชการจะไม่ได้รับค่าตอบแทน ตามมาตรา 83 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999) เว้นแต่กรณีได้ยกเว้น ตามมาตรา 92 แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน

ในการดำเนินงานของ National Personnel Authority (NPA) หรือบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมาย อาจดำเนินการสอบสวนเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ โดยมีอำนาจเรียกตัวพยานหรือเรียกให้ส่งเอกสารและบันทึกหรือสำเนา ซึ่งจำเป็นในการสอบสวน ตามมาตรา 17 แห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน แห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999) นอกจากนี้ การใช้อำนาจของ National Personnel Authority (NPA) ก็เป็นการใช้อำนาจกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) ด้วย กล่าวคือ เมื่อข้าราชการยื่นอุทธรณ์ในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำที่เป็นผลร้ายต่อตน เช่น การลดเงินเดือนการลดตำแหน่ง การพักราชการ การให้ออก การกระทำที่เป็นการเสียประโยชน์ หรือการลงโทษทางวินัย National Personnel Authority (NPA) จะจัดตั้ง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศญี่ปุ่น (Board of Equity) ขึ้นในแต่ละคดี ซึ่ง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศญี่ปุ่น (Board of Equity) นี้ จะทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดีโดยวิธีไต่สวน โดย National Personnel Authority (NPA) จะเป็นผู้ให้ความเห็นชอบ แก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกการกระทำนั้น และในลำดับต่อไปจะได้พิจารณาบทบาท อำนาจ และหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศญี่ปุ่น (Board of Equity) ซึ่งมีบทบาทตามอำนาจที่ในการควบคุม กำกับ ดูแลการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศญี่ปุ่น (Board of Equity) มีบทบาทสำคัญต่อการพิทักษ์คุณธรรมของข้าราชการ อันเป็นกระบวนการที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และให้ความเป็นธรรมแก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศญี่ปุ่น ในกรณีข้าราชการได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชา หรือจากหน่วยงานของรัฐที่สังกัดอยู่ อาจเป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องกับเรื่องวินัย ปัญหาเกี่ยวกับสภาพการทำงาน คดีเกี่ยวกับละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเรื่องเงินเดือนและค่าตอบแทนอื่น ๆ ได้ กล่าวคือ ภายหลังจากเมื่อมีข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ National Personnel Authority (NPA) แล้ว คณะกรรมการดังกล่าวจะแต่งตั้งคณะกรรมการชุดพิเศษ เพื่อพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนี้ เรียกว่า “**คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (Board of Equity)**”

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศญี่ปุ่น (Board of Equity) จะจัดตั้งขึ้นเป็นคราว ๆ ไป ตามที่มีผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนเข้ามายังคณะกรรมการ NPA โดยจะแต่งตั้งประธานคณะกรรมการหนึ่ง ทำหน้าที่รับผิดชอบพิจารณาข้อร้องเรียนในเบื้องต้น

ควบคุมและดำเนินกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงอื่น ๆ เพิ่มเติม อำนวยความสะดวกในการยื่นแสดงพยานหลักฐานอื่น รวบรวมข้อเท็จจริง โดยในรูปของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศญี่ปุ่น (Board of Equity) นี้ ทำหน้าที่รวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการพิจารณาในแต่ละกรณี คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศญี่ปุ่น มีความเป็นอิสระอย่างมาก ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งผลการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศญี่ปุ่นจะเสนอโดยตรงต่อ National Personnel Authority (NPA) เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนั้น คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมของประเทศญี่ปุ่น จึงไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เป็นเพียงผู้ไต่สวนและรวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริง ให้ National Personnel Authority (NPA) ตัดสินชี้ขาดเท่านั้น

3.3.5 กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยหากพิจารณาตามมาตรา 82 แห่ง กฎหมายว่าด้วยการบริหารสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999) บัญญัติว่า ข้าราชการอาจถูกลงโทษทางวินัยในกรณีดังต่อไปนี้

1. กระทำการขัดกับกฎหมายฉบับนี้หรือระเบียบที่ออกโดยกฎหมายฉบับนี้
2. กระทำการขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งของตนหรือละเลยหน้าที่ของตน
3. มีความผิดเนื่องจากการประพฤติชั่วเป็นเหตุให้ไม่เหมาะสมในการทำหน้าที่ให้บริการประชาชน

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยการบริหารสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999) ได้บัญญัติ เรื่องวินัย ได้แก่

- มาตรา 96 บัญญัติว่า ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและทุ่มเทความพยายามสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่
- มาตรา 98 วรรคแรก บัญญัติว่า ข้าราชการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด

- มาตรา 98 วรรคสอง บัญญัติว่า **ห้ามมิให้ข้าราชการใช้มาตรการประท้วงหยุดงานหรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกลยุทธ์ที่ทำได้ล่วงเวลา หรือโต้แย้งกับรัฐบาลในฐานะตัวแทนของประชาชน**

- มาตรา 99 บัญญัติว่า **ห้ามมิให้ข้าราชการกระทำการที่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือแสดงท่าทีในทางตรงกันข้ามกับการบริหารงานสาธารณะของชาติ**

- มาตรา 109 และมาตรา 110 บัญญัติว่า **ห้ามข้าราชการเปิดเผยความลับของราชการ กรณีที่ข้าราชการดำรงตำแหน่งในกิจการที่มุ่งแสวงหากำไร หรือกรณีที่ข้าราชการเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมือง ซึ่งความผิดนี้ นอกจาก ข้าราชการจะต้องรับโทษทางวินัย ข้าราชการอาจต้องรับโทษทางอาญาด้วย**

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 14 ประกอบมาตรา 19 และมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ 1946 ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และในมาตรา 12 และมาตรา 13 ของรัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ 1946 ได้กำหนดไว้ในลักษณะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อป้องกันการใช้สิทธิเสรีภาพเกินขอบหรือมิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ อีกทั้งต้องมีความรับผิดชอบต่อการใช้เสรีภาพดังกล่าวด้วย คือ ไม่กระทบต่อความเป็นอยู่ของบุคคลอื่น และไม่ขัดแย้งต่อประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์สุขอันเป็นของสาธารณะ

เมื่อเราพิจารณา กฎหมายว่าด้วยการบริหารสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999) จะพบว่า มีหลายมาตราของกฎหมายฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติเนื้อหาสาระอันมีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้นหมายความว่า แม้รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ 1946 ได้รับรอง คุ่มครอง รวมถึงจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารสาธารณะแห่งชาติ ค.ศ. 1999 (National Public Service Law 1999) จำต้องคำนึงถึงและเป็นสาระสำคัญที่อาจเรียกว่า เป็นข้อจำกัดหรือกำหนดกรอบไว้ โดยห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอันขัดกับหน้าที่ในตำแหน่งของตนหรือละเลยหน้าที่ของตน การใช้

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและทุ่มเทความพยายามสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบและคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ผู้เขียนเห็นว่า คำสั่งของผู้บังคับบัญชา ดังกล่าวต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย และในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองต้องห้ามมิให้ข้าราชการใช้มาตรการประท้วงหยุดงานหรือเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกลยุทธ์ที่ทำเพื่อถ่วงเวลา หรือโต้แย้งกับรัฐบาล และห้ามมิให้ข้าราชการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอันเป็นการกระทำการที่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือแสดงท่าทีในทางตรงกันข้ามกับการบริหารงานสาธารณะของชาติ รวมทั้งต้องไม่เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยเปิดเผยลับ กรณีสืบเกี่ยวกับการไปยุ่งเกี่ยวกับการเมือง

3.3.6 กรณีศึกษาที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศญี่ปุ่น

กรณีศึกษา การกระทำความผิดฝ่าฝืนกฎหมายแห่งชาติว่าด้วยการแสดงกิจกรรมทางการเมือง (The National Personnel Authority' Rule) ของ Mr. Horikoshi

ข้อเท็จจริงจากคดีมาจากหนังสือพิมพ์ The Japan Time ลงวันที่ 3 เมษายน 2553 เนื้อความเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นดังนี้

ข้อเท็จจริงในกรณีศึกษานี้มีว่า Mr. Horikoshi เป็นข้าราชการ ของสำนักงานเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญของประเทศญี่ปุ่น ถูกจับกุมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจนครบาล เมื่อเดือนมีนาคม 2547 เนื่องจากแจกจ่ายสำเนาซึ่งเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ Mr. Horikoshi อันเกี่ยวกับสิ่งพิมพ์พรรคคอมมิวนิสต์ โดยถูกกล่าวหาในฐานความผิดหนึ่งคือ กระทำความผิดฝ่าฝืน ข้อ 102 แห่งกฎหมายแห่งชาติ (The National Personnel Authority' Rule) ซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน ศาลแขวงโตเกียวมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับ Mr. Horikoshi ห้ามดำเนินกิจกรรมในทางการเมือง โดยคำนึงความเป็นกลางทางการเมือง ตำแหน่งงาน และสายการทำงาน

ศาลฎีกาญี่ปุ่น (Tokyo High Court) วินิจฉัยอย่างทำทนายว่า Mr. Horikoshi เป็นข้าราชการ ฝ่าฝืนข้อ 102 แห่งกฎหมายแห่งชาติ (The National Personnel Authority' Rule) อันเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองที่อาจทำลายความเป็นกลาง

ทางการเมืองการปกครอง โดยให้เหตุผลว่าสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก (หมายถึงรวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง) เป็นรากฐานการเมืองการปกครองของประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้มีความเป็นประชาธิปไตย แม้ว่ากฎหมายข้อ 102 ของ กฎหมายแห่งชาติ (The National Personnel Authority' Rule) จะกำหนดห้ามมิให้ข้าราชการมีส่วนร่วมในทางการเมือง เว้นแต่ เป็นการใช้สิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกระจายข้อมูลและสื่อสารแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เกี่ยวกับพรรคคอมมิวนิสต์ ของ Mr. Horikoshi จนทำให้เป็นที่สงสัยถึงความเป็นกลางทางการเมือง และหลักการห้ามมิให้ข้าราชการยุ่งเกี่ยวกับการเมืองหรือมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นปัญหาในการตีความถึงการพูดและการแสดงออก จึงต้องทบทวนว่ามาตีความกว้างเกินไปหรือไม่ ต้องมีการทบทวนข้อกำหนดข้อห้ามต่าง ๆ ใน กฎหมายแห่งชาติ (The National Personnel Authority' Rule) ว่าถูกต้องหรือไม่ ศาลฎีกาญี่ปุ่น (Tokyo High Court) วินิจฉัยว่า Mr. Horikoshi ไม่ถือเป็นการกระทำผิดฝ่าฝืน ข้อ 102 แห่งกฎหมายแห่งชาติ (The National Personnel Authority' Rule) ที่ผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน 1,000,000 เยน



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในประเทศไทย

ในบทนี้จะได้ศึกษาถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทย โดยจะศึกษาและวิเคราะห์ถึงพัฒนาการของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฉบับสำคัญ ๆ ที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และศึกษาและวิเคราะห์ถึงการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญกับการพัฒนาทางการเมืองไทย หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) กับกรอบของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงวิเคราะห์ถึงกฎหมายระเบียบ ประมวลจริยธรรมที่มีผลต่อการการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบกรณีศึกษาของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อนำไปสู่การศึกษวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย

ซึ่งผู้เขียนได้แบ่งศึกษา ดังนี้ 4.1 พัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 4.2 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญกับการพัฒนาทางการเมืองไทย 4.3 หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 4.4 หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) กับกรอบของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญ 4.5 วิเคราะห์ : กฎหมาย ระเบียบ

ประมวลจริยธรรมที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 4.6 กรณีศึกษา : การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ 4.7 ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย โดยจะกล่าวในลำดับต่อไป

4.1 พัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จะได้รับการรับรองและคุ้มครองหรือไม่ รัฐธรรมนูญนับเป็นส่วนสำคัญที่จะสะท้อนพัฒนาการของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้นในการนำเสนอจะกล่าวถึงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเน้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างชัดเจน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยได้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นเกณฑ์ในการแบ่งการศึกษา ดังนี้ 4.1.1 การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ก่อน มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 4.1.2 การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.1.1 การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ก่อน มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ในส่วนนี้จะกล่าวถึงพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ก่อน มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเน้นรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทยที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยค่อนข้างชัดเจน ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.1.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้บัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ดังต่อไปนี้

ในบทปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้สะท้อนถึงการรับรองคุ้มครองและให้ความสำคัญต่อเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ความว่า

“... เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออกให้ปรากฏซึ่งประณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่า จักรักษาไว้ซึ่งเอกราชแห่งชาติไทยในทุกทาง จักคุ้มครองศาสนาทุกศาสนาให้สถาพร จักเทอดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและมิ่งขวัญของประเทศชาติ จักยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย จักตรากฎหมายขึ้นใช้เพื่อความ เป็นธรรมในสังคม จักใช้มาตรการทั้งปวงในอันที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ จักร่วมกันบำบัดทุกข์บำรุงสุข และจักพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของราษฎรโดยทั่วหน้าและอย่างเสมอภาค และจักดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง...”

มาตรา 5 บัญญัติว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

มาตรา 27 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา 40 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน...”

มาตรา 52 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ และพนักงานส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนพลเมือง เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมายหรือกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองสมรรถภาพหรือวินัย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับหนึ่งที่ได้ชื่อว่าเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด แต่เป็นผลพวงภายหลังการล้มลงของอำนาจรัฐบาลภายใต้กลุ่มการเมืองของ จอมพล ถนอม กิตติขจร และ จอมพลประภาส จารุเสถียร หรือที่เรียกว่า “กลุ่มถนอม – ประภาส” โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้มีการยุบสภา และมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งสมาชิกแห่งชาติ เพื่อเลือกสมาชิกสภานิติบัญญัติ อีกทั้งมีการแต่งตั้งกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน นั่นคือ “**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517**” รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นเหมือนแสงหนึ่ง que แสดงให้เห็นประชาธิปไตยที่ปลายอุโมงค์ ได้แสดงถึงการพัฒนาระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยให้มีการเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาล และสร้างความตื่นตัวทางการเมืองให้สามารถแสดงออกทางการเมือง แสดงความคิดเห็นทางการเมือง เรียกร้องทางการเมือง ความตระหนักและตื่นรู้ในทางการเมือง เพื่อความเป็นประชาธิปไตยที่ความสัมฤทธิ์ผล เพราะว่ามีบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ก้าวหน้าและเป็นแบบเสรีนิยมมากยิ่งขึ้น ทั้งยังได้มีบทบัญญัติอันเป็นการเพิ่มหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ประโยชน์ของทุกคนในชาติไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา ๆ มา

ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ จะสังเกตเห็นได้ตั้งแต่คำปรารภว่า “...จักพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของ

ราษฎรโดยทั่วหน้าและอย่างเสมอภาค” รวมทั้งมาตรา 5 และมาตรา 27 ประกอบมาตรา 40 และมาตรา 52 แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสัญลักษณ์แห่งประชาธิปไตย ได้ให้ความสำคัญต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยทั่วหน้าและอย่างเสมอภาคกัน ประกอบกับเมื่อพิจารณามาตรา 52 ที่บัญญัติให้ข้าราชการ ในที่นี้หมายความว่ารวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ย่อมมีเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนี้ เช่นเดียวกับประชาชนพลเมืองปกติ เห็นได้ว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่ประชาชนพึงได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการพลเรือนสามัญก็ได้รับการรับรองเช่นเดียวกันทุกประการ ตามที่รัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติภายใต้สถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นด้วย ความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้ทำให้ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหมดสิ้นไป เมื่อพิจารณาบทบัญญัติ ในมาตรา 40 ประกอบมาตรา 52 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ก็ได้แสดงให้เห็นถึงการรับรองเสรีภาพให้ประชาชนในการพูด การเขียน การพิมพ์ และการโฆษณา ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญก็ย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้เช่นเดียวกัน ข้าราชการพลเรือนสามัญจึงย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยสมบูรณ์ แต่ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้หลักการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งหมายถึง สามารถจำกัด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวได้ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน อีกทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการเมืองสมรรถภาพหรือวินัยด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีได้หมายความว่าหากเป็นกรณีดังกล่าว สามารถจำกัดได้ โดยข้าราชการพลเรือนสามัญไม่สามารถที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้เลย แต่ต้องจำกัดเสรีภาพนั้นภายใต้รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2

ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ทำได้ภายใต้กรณีทั้งสิ้น 7 กรณี และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนี้ ต้องกระทำภายใต้

รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ดังนี้

1. เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
2. เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น
3. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
4. เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน
5. กรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง
6. กรณีเป็นเรื่องสมรรถภาพ
7. กรณีเป็นเรื่องวินัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ได้พยายามสะท้อนให้เห็นภาพของการใช้เสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจากที่กล่าวมาบ้างแล้วตอนต้น แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในยุคนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญบางส่วนโดยเฉพาะในระดับสูง มีบทบาทค่อนข้างมากในทางการเมือง การปกครอง ทั้งการมีส่วนในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและเข้าไปมีบทบาทในทางการเมือง เรียกได้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นชนชั้นนำของสังคม ข้าราชการพลเรือนสามัญอีกบางส่วนก็ส่งวนทำที่ในทางการเมือง ฝ้าดูพัฒนาการทางการเมืองต่าง ๆ อย่างสงบ แต่ในช่วงเวลานั้น สภาพการณ์ทางการเมืองก็มีไคล่กลางของการที่จะเผชิญหน้ากันอยู่หลายครั้ง รอคอยประท้วงขึ้นมาอีกครั้งเหมือนกับบรววันระเบิด แม้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 รับรองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งในความเป็นจริงการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 แต่แทบไม่ต้องกล่าวถึงการมีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากด้วยผลของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความตื่นตัวในทางการเมือง การแสดงออกในทางการเมือง และเข้าไปมีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองมาก จึงมีการกล่าวว่า กระบวนการในทางการเมือง เป็นเรื่องของข้าราชการ ในฐานะชนชั้น

นำของสังคมซึ่งนั่นหมายความว่า รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย และความเสมอภาคของข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง มีค่อนข้างมาก อาจถึงมากเกินไปกว่าประชาชนด้วยซ้ำ เนื่องจากข้าราชการพลเรือนสามัญมีลักษณะเป็นชนชั้นนำของสังคมดังที่กล่าวมาและมีหัวก้าวหน้า แต่การเข้ามาบีบบทบาทของข้าราชการพลเรือนสามัญภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ข้าราชการพลเรือนสามัญโดยรวมก็ยังคงแฝงความคิดความต้องการประชาธิปไตยและต้องการจะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญดังกล่าวนั้น แต่การเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองมีมาก มากเกินไปกว่าเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่ควรจะมีหรือได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ส่วนปรากฏการณ์ในทางการเมืองซึ่งเป็นอีกส่วนหนึ่งในขณะนั้นยังคงมีความแตกแยกทางความคิดมีลักษณะตรงข้ามกันอย่างชัดเจนสองฝักสองฝ่าย คือ ฝ่ายขวาจัดและฝ่ายซ้ายจัดนำไปสู่ความขัดแย้งในผลประโยชน์และอำนาจทางการเมือง ฝ่ายขวาจัดซึ่งเป็นพวกอนุรักษนิยมส่วนหนึ่งในพวกอนุรักษนิยมก็คือ เหล่าข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเห็นว่าฝ่ายซ้ายจัดซึ่งเป็นหัวก้าวหน้าเป็นภัยต่อสังคม เพราะเป็นคอมมิวนิสต์ ที่มุ่งทำลายชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ ส่วนฝ่ายซ้ายจัดมองว่าฝ่ายขวาจัดเป็นพวกล่าหลัง เป็นพวกพยายามหยุดหมุนกงล้อประวัติศาสตร์ ความตึงเครียด นำไปสู่เหตุการณ์วันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยพลเรือเอก สงัด ชะลออยู่ ได้เป็นหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และมีการตั้ง นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งเป็นพลเรือน เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นยุคที่เรียกว่า “**รัฐบาล หอย**” คือ นายกรัฐมนตรีเป็นพลเรือนแต่มีทหารเป็นเกราะคุ้มกัน ถือเป็นการสิ้นสุดไปซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

4.1.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง รวมถึงเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ดังต่อไปนี้

ในบทปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ได้สะท้อนถึงการรับรองคุ้มครองและให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

“... สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อร่างเสร็จ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นสามวาระ โดยยึดถือแนวทางอันเป็นปณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติการพิทักษ์รักษาศาสนาให้สถิตสถาพร การเทอดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของปวงชนชาวไทย การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขเป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ การเชิดชูและคุ้มครองรักษาสีทิวและเสรีภาพของชนชาวไทย และการร่วมกันสร้างความเป็นธรรม ความเจริญและความผาสุกให้เกิดแก่ประชาชนชาวไทยโดยทั่วหน้ากัน ...”

มาตรา 22 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ”

มาตรา 23 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในทางกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา 34 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์และการโฆษณา

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...”

มาตรา 44 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานองค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับประชาชนพลเมืองเว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมายหรือกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ หรือวินัย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญที่มีคนเรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญกึ่งประชาธิปไตย” เพราะว่าการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับนี้เกิดจากคณะปฏิวัติในขณะนั้นได้มีการแต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ได้พิจารณายกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยได้ให้ความเห็นชอบแล้วประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญตั้งแต่วันที่ 22 ธันวาคม 2521 รัฐธรรมนูญฉบับนี้นั้น ได้ใช้บังคับเป็นเวลาค่อนข้างยาวนานถึง 12 ปีกว่า ๆ

เมื่อพิจารณาถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 นี้จะ เห็นได้ว่า ตั้งแต่คำปรารภความว่า “...การเชิดชูและคุ้มครองรักษาสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และการร่วมกันสร้างความเป็นธรรม ความเจริญและความผาสุกให้เกิดแก่ประชาชนชาวไทยโดยทั่วหน้ากัน...” แนวโน้มและทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ดูมีแนวโน้มที่ดีในการรับรองคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมทั้งมาตรา 22 และมาตรา 23 แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน เมื่อพิจารณา มาตรา 34 ประกอบมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ที่ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานองค์การของรัฐ ซึ่งในรัฐธรรมนูญนี้ได้เพิ่มพนักงานองค์การของรัฐด้วย ซึ่งข้าราชการในที่นี้ หมายความว่ารวมถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เห็นว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่ประชาชนพึงได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ข้าราชการพลเรือนสามัญก็ได้รับการรับรองเช่นเดียวกันทุกประการ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติ ภายใต้อาณัติของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นด้วยโดยอนุโลม ความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้ทำให้สิทธิและเสรีภาพ เหตุเพราะความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเสียไป โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพราะมาตรา 34 ประกอบมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ดังกล่าวนั้น ได้บัญญัติรับรองให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ได้โดยสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 34 ประกอบมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 จะได้รับรองคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว แต่ก็ได้จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองไว้บางประการ ซึ่งจะโดยบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพของการแสดงความคิดเห็นโดยตรง อันมีหลักการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง (มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521) กล่าวคือ สามารถจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน และนอกจากนั้น ในบทบัญญัติที่รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ของข้าราชการพลเรือนสามัญ (มาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521) สามารถจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยกฎหมายหรือกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพหรือวินัย

ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 ภายใต้อำนาจทั้งสิ้น 7 กรณี

1. เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
2. เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น
3. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
4. เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน
5. กรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง
6. กรณีเป็นเรื่องสมรรถภาพ
7. กรณีเป็นเรื่องวินัย

ข้าราชการพลเรือนสามัญจะไม่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 หรือไม่ หากเข้าลักษณะการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ

พลเรือนสามัญ เห็นว่า จากที่เคยได้วิเคราะห์ในบทก่อน ๆ มาแล้วว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าว จะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ไม่ได้หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญจะไม่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอันเป็นเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยได้เลย แต่การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญจะจำกัดภายใต้ บทบาทและหน้าที่ที่ต้องแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ภายใต้หลักความเป็นกลาง ในทางการเมือง ในทางวิชาการ และโดยสุจริตชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และการจำกัดเสรีภาพดังกล่าวนั้นจะต้องกระทำภายใต้รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 แล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 บัญญัติไว้ไม่แตกต่างกันในหลักการและเหตุผลของการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพียงแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติเพิ่มพนักงงานองค์การของรัฐเป็นดังนี้ “บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานองค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนพลเมือง....” โดยเพิ่มให้ครอบคลุมในส่วนงานของพนักงานองค์การของรัฐด้วย แต่หลักการและเหตุผลยังคงเหมือนเดิม

4.1.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มักจะถูกเรียกขานว่า “รัฐธรรมนูญฉบับ ร.ส.ช.” เพราะเป็นผลงานการร่างและจัดทำของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 292 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตาม คำกราบบังคมทูลของประธานสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีทั้งสิ้นจำนวน 233 มาตรา และได้ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 โดยที่ในชั้น

ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีประเด็นปัญหาทางกฎหมายรัฐธรรมนูญหลายประเด็น อันก่อให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดระหว่างคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติกับสาธารณชนโดยทั่วไป โดยเฉพาะประเด็นเรื่องว่า นายกรัฐมนตรีต้องเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพราะประชาชนต่างเข้าใจกันดีว่า การกำหนดให้บุคคลภายนอกเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีได้นั้น เท่ากับว่าเป็นการเปิดโอกาสให้มีการสืบทอดอำนาจให้กับคณะ ร.ส.ช. ออกไปได้อีก ในที่สุด เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีผลบังคับใช้ บทบัญญัติมาตรา 159 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้เปิดโอกาสให้เชิญบุคคลภายนอกมาเป็นนายกรัฐมนตรีได้ และภายหลังจากที่มีการเลือกตั้งทั่วไปตามรัฐธรรมนูญนี้ เนื่องด้วยปัญหาบางประการ ทำให้พรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างมากในฐานะพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล ได้เชิญนายทหารในคณะ ร.ส.ช. คือ พลเอกสุจินดา คราประยูร ให้มาเป็นนายกรัฐมนตรี พร้อมกับเหตุผลที่ว่า “เสียสัจย์เพื่อชาติ” ซึ่งนับว่าเป็นการทวนกระแสกับความรู้สึกของประชาชนไม่น้อย (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับชนชั้นกลาง) เพื่อที่จะควบคุมสถานการณ์เอาไว้ รัฐบาลก็เลยออกคำสั่งให้ทหารและตำรวจเข้าสลายการชุมนุมของกลุ่มประชาชน ซึ่งรวมตัวกันประท้วงอยู่ที่บริเวณอนุสาวรีย์ประชาธิปไตย และถนนราชดำเนิน ในช่วงระหว่าง วันที่ 17 ถึง 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 แต่ทว่ากลับเป็นการนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดที่เรียกกันว่า “เหตุการณ์พฤษภาทมิฬ” ในที่สุด ต่อมา สถานการณ์ต่าง ๆ ก็ปั่นป่วนจนทำให้พลเอกสุจินดา คราประยูร ต้องลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปอย่างใจจำยอม ในส่วนของเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ก็ยังคงมีอยู่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ดังต่อไปนี้ ในบทปreamble ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้สะท้อนถึงการรับรองคุ้มครอง และให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพ รวมเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

“...เพื่อให้บรรลุดัตถุประสงค์ร่วมกันของประชาชนชาวไทยในการธำรงรักษาไว้ซึ่งเอกราชและความมั่นคงของชาติ การพิทักษ์รักษาศาสนาให้สถิตสถาพร การเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขและเป็นมิ่งขวัญของปวงชน การยึดถือระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นวิถีทางในการปกครองประเทศ

การยื่นข้อเสนอรับ และพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และการร่วมกันสร้างความเป็นธรรม ความเจริญความผาสุกร่มเย็นให้เกิดแก่ประชาชนทั่วหน้ากัน...”

มาตรา 24 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ”

มาตรา 25 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

มาตรา 34 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพเช่นนี้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน...”

มาตรา 47 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ และข้าราชการอื่น พนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานองค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพหรือวินัย”

เมื่อจะพิจารณาถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นได้ว่า ตั้งแต่คำปรารภความว่า “...พิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และการร่วมกันสร้างความเป็นธรรม ความเจริญความผาสุกร่มเย็นให้เกิดแก่ประชาชนทั่วหน้ากัน...” แนวโน้มและทิศทางของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ดูมีแนวโน้มที่ดีในการรับรองคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง รวมทั้งมาตรา 24 และมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญนี้ให้ความสำคัญต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน เมื่อพิจารณามาตรา 34 ประกอบมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานองค์การของรัฐ ซึ่งข้าราชการในที่นี่ หมายความว่ารวมถึง ข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมมี เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เห็นว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทางการเมืองที่ประชาชนพึงได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ได้รับการรับรองทุกประการตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติภายใต้สถานะของความเป็น ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นด้วยโดยอนุโลม ความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้ทำให้ สิทธิและเสรีภาพ เหตุเพราะความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเสียไป โดยเฉพาะเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพราะมาตรา 34 ประกอบมาตรา 47 ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ดังกล่าวนั้น ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพ ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดย สมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 34 ประกอบมาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จะได้รับการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว แต่ได้จำกัดเสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นทางการเมืองบางประการ ซึ่งจะโดยบทบัญญัติเรื่องเสรีภาพของการ แสดงความคิดเห็นโดยตรงอันมีหลักการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) กล่าวคือ สามารถจำกัดเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษา ความมั่นคงของรัฐ หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น หรือ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับ ความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน และนอกจากนั้นในบทบัญญัติที่รับรอง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญนี้ของข้าราชการพลเรือน สามัญ (มาตรา 47 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534) สามารถ จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยกฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพหรือวินัย

ดังนั้น การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ภายใต้ กรณีสั่ง 7 กรณี

1. เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ
2. เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น
3. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
4. เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจ หรือสุขภาพของประชาชน

5. กรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับการเมือง

6. กรณีเป็นเรื่องสมรรถภาพ

7. กรณีเป็นเรื่องวินัย

ข้าราชการพลเรือนสามัญจะไม่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หรือไม่ หากเข้าลักษณะการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เห็นว่า จากที่เคยได้วิเคราะห์ในบทก่อน ๆ มาแล้วว่า แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ไม่ได้หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญจะไม่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอันเป็นเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยได้เลย แต่การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองจะจำกัดภายใต้บทบาทและหน้าที่ที่ต้องแสดงความเป็นกลางในทางการเมืองเท่านั้น และการจำกัดเสรีภาพนั้นภายใต้รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติไว้ไม่แตกต่างกันในหลักการและเหตุผลของการรับรองแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพียงแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนบทบัญญัติของข้าราชการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับประชาชนจากเดิมคำว่า “ข้าราชการอื่น ๆ” และคำว่า “บุคคลทั่วไป” ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยมีความใหม่เป็นดังนี้ “บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ และข้าราชการอื่น พนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานองค์การของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตาม

รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป....” และเพิ่มความต่อไปนี้เป็นเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น “และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น” ในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยมีความใหม่เป็นดังนี้ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น” เพื่อเปิดกว้างยอมหลักเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นด้วยวิธีอื่น ๆ นอกจากการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา แต่หลักการและเหตุผลยังคงเหมือนเดิม

4.1.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ต้องพิจารณาถึงกรอบความคิดและเจตนารมณ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด จึงเรียกขานกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เจตนารมณ์มุ่งที่จะปฏิรูปการเมืองให้มีความเป็นประชาธิปไตยและส่งเสริมให้มีหลักประกันในเรื่องสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่กว้างขวางยิ่งขึ้น ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ขยายฐานแห่งการรับรองสิทธิและเสรีภาพอย่างมากมายในหลาย ๆ ประเภท ในส่วนของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นประกอบมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว นั้น เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่มีสถานะเป็น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ซึ่งข้าราชการหมายรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ย่อมจะมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ซึ่งทั้งสองมาตรานั้นได้แสดงให้เห็นถึงหลักประกันการใช้เสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญได้เป็นอย่างดี เพื่อให้เข้าใจถึงกรอบความคิดและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อย่างเป็นลำดับ จึงขอเสนอแนะดังนี้

(1) เจตนารมณ์ มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพเกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อลดลอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบแต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้”

1. การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีการ่างรัฐธรรมนูญ

เลขานุการฯ ได้เสนอร่างคณะทำงานดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

“มาตรา 3/3/13 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การห้ามทำการพิมพ์ การห้ามเสนอข่าวทางการพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือโดยทางอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาของศาลที่วินิจฉัยคดีโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น

การให้นำข่าวหรือบทความในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไปโฆษณา จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ ”

มีผู้เสนอให้ตัดความในวรรคสี่ออก เพราะเป็นการลดทอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 17 กำหนดว่า “บุคคลจะถูกแทรกแซงความเป็นอยู่ส่วนตัว ในครอบครัว เคหะสถาน ฯลฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ได้” อนึ่ง การบัญญัติวรรคสี่ไว้เป็นการคุ้มครอง

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยจะหมายความว่า การห้ามทำการพิมพ์ การห้ามเสนอข่าวทางหนังสือพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ หรือโดยทางอื่น โดยคำพิพากษาของศาลจะทำได้ตามกฎหมายเฉพาะเพื่อการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพเกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่นเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในวรรคสอง จะเห็นว่า การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจะทำได้ใน 4 กรณี คือ

(1) เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ

(2) เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียงสิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น

(3) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(4) เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติในวรรคสี่ เฉพาะตามกรณี (2) เท่านั้น ที่ห้ามโดยคำสั่งศาลได้ แต่กรณี (1) , (3) , (4) จะห้ามวรรคสี่ไม่ได้ แต่ถ้าตัดความในวรรคสี่ออกจะทำให้การจำกัดเสรีภาพจะสามารถกระทำได้ ตั้งแต่กรณีตาม (1) – (4) โดยรัฐออกกฎหมายมาจำกัดได้

ในที่สุดที่ประชุมเห็นควรแก้ไขถ้อยคำในวรรคสี่ เป็นดังนี้

“การห้ามทำการพิมพ์ การห้ามเสนอข่าวทางการพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุ โทรทัศน์ หรือโดยทางอื่น จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาของศาลที่วินิจฉัยคดีโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น ”

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญให้ข้อสังเกตว่า การตัดข้อความในวรรคสี่ที่ว่า “เพื่อการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น” แล้วใช้คำว่า “ตามความในวรรคสอง” แทน ย่อมมีผลทำให้การห้ามตามความในวรรคสี่นี้ กระทำได้โดยกฎหมายเพื่อการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้ทั้ง 4 กรณีในวรรคสอง (เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียงสิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับ

ความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน) ซึ่งหากมีการแก้ไขจะมีการจำกัดได้กรณีเดียวกันนั้น ฉะนั้น การแก้ไขนี้จึงเป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเพิ่มมากขึ้นกว่าเท่าเดิม

มีผู้เสนอขอให้ตัดความในวรรคหน้าที่ว่า “หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือเวลาที่มีประกาศใช้กฎอัยการศึก” และคงไว้แต่การตรวจข่าวในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม

คณะทำงานคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า โดยหลักสากลแล้วในเวลาฉุกเฉินทหารสามารถตรวจข่าวได้ ซึ่งเป็นไปตามสุภาพษิตกฎหมายที่ว่า “ความจำเป็นก่อให้เกิดกฎหมาย” ถ้าหากจะมีการแก้ไขข้อเสนอจะต้องมีเหตุผลที่รับฟังได้

ผู้เสนอขอตัดความในวรรคหน้าอธิบายว่า เหตุที่มีข้อเสนอดังกล่าวนี้ เพราะประเทศไทยมีการใช้กฎหมายอัยการศึกอย่างไม่ถูกต้อง และการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามกฎหมายเป็นอำนาจนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในอดีตประเทศไทยใช้การประกาศดังกล่าวเพื่อลดรอนสิทธิเสรีภาพสื่อมวลชน

ที่ประชุมเห็นควรให้ตัดข้อความในวรรคหน้าที่ว่า “หรือในระหว่างที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก” และให้ใช้ถ้อยคำต่อไปนี้แทนถ้อยคำเดิม คือ “เว้นแต่จะกระทำในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะการรบและสงคราม” ซึ่งจะมีความหมายเฉพาะการรบหรือสงครามระหว่างประเทศเท่านั้น (สงครามจะมีขึ้นโดยหลักต้องมีการประกาศสงคราม แต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 สงครามมีได้โดยไม่ต้องประกาศ) ไม่รวมถึงการรบในประเทศ

ที่ประชุมเห็นชอบตามที่เลขานุการคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญเสนอ¹

2. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ²

คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เห็นชอบให้ตัดคำว่า “โดย” คำแรกในวรรคแรกออก และวรรคหน้าให้ย้ายคำว่า “ไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา” ไปไว้ตอนต้นวรรค แล้วเติมคำว่า “การ” ต่อท้ายถ้อยคำที่ว่า “ประเทศอยู่ในภาวะ...” นอกจากนั้น เห็นควรตัดความในวรรคสี่ออก ดังนี้

¹บันทึกการประชุมคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ วันที่ 23 เมษายน 2540

²บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันอังคารที่ 10 มิถุนายน 2540

“มาตรา 38 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครอง สิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ เพื่อบั่นทอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้

การให้เสนอข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะกระทำระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบ แต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่น ๆ ต้องเป็นบุคคลสัญชาติไทย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้ ”

3. การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ³

มีสมาชิกแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับมาตรานี้ ดังนี้

(1) มีผู้ขอให้คงความในวรรคสี่ของมาตรานี้ไว้ตามร่างเดิม โดยมีเหตุผล ดังนี้

1) เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลชาวไทย ในการแสดงความคิดเห็น และการแสดงข่าวสารทางสื่อต่าง ๆ รวมทั้งยังเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการที่จะบริโภคข่าวสารจากสื่อที่มีคุณภาพและเสรีภาพอย่างเต็มที่

³รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 16 (เป็นกรณีพิเศษ) วันพฤหัสบดีที่ 10 กรกฎาคม

2) หากมีการตัดความในวรรคสี่ออกจะส่งผลให้ฝ่ายบริหารสามารถใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติการพิมพ์ในการห้ามบุคคลเสนอข่าวหรือทำการพิมพ์ได้

(2) มีผู้เสนอให้ปรับปรุงถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในวรรคห้าให้ได้ความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเสนอให้แก้ไขเป็น ดังนี้ “การสั่งให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนโฆษณา”

คณะกรรมการชี้แจงในประเด็นข้างต้นดังนี้

(1) เหตุที่คณะกรรมการตัดความในวรรคสี่ออก ก็เนื่องมาจากถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรานี้ มีความหมายครอบคลุมและมีความสมดุลในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณาอยู่แล้ว นอกจากนั้น การจำกัดเสรีภาพตามวรรคสองนั้นก็มิได้กระทำโดยฝ่ายบริหาร หากแต่จะกระทำโดยฝ่ายนิติบัญญัติ โดยการออกเป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งจะต้องกระทำโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน ดังนั้น การที่ฝ่ายบริหารจะเข้ามาควบคุม ดูแล สื่อมวลชนได้เพียงใด และอย่างไร จึงขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะดังกล่าว

(2) กรณีที่ผู้เสนอขอปรับถ้อยคำในวรรคห้า นั้น คณะกรรมการได้พิจารณาแล้วเห็นควรปรับถ้อยคำในวรรคห้าตามที่เสนอ

ที่ประชุมได้ลงมติในมาตรานี้เป็นสามประเด็นดังนี้

1. เห็นควรเปลี่ยนแปลงตามข้อเสนอของผู้บัญญัติ จำนวน 27 เสียง
2. เห็นควรแก้ไขตามคณะกรรมการปรับปรุง จำนวน 29 เสียง
3. เห็นควรคงไว้ตามร่างเดิม จำนวน 3 เสียง

(2) เจตนารมณ์ มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ และข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่นและพนักงานองค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือ จรรยาบรรณ”

1. การพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

เลขานุการ ฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงาน ดังนี้

“มาตรา 3/3/31 บุคคลซึ่งเป็นทหาร ตำรวจ และข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พนักงานส่วนท้องถิ่น และพนักงานองค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดในกฎหมาย หรือกฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัย อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย”

ที่ประชุมเห็นชอบตามที่เลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอ⁴

2. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมเห็นชอบให้เพิ่มเติมคำว่า “หรือจรรยาบรรณ” ต่อท้ายมาตรานี้⁵

3. การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมเห็นชอบตามร่างที่คณะกรรมการเสนอ⁶

(3) เจตนารมณ์ มาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

“บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้

⁴บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 23 เมษายน 2540)

⁵บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 13 วันพุธที่ 13 มิถุนายน 2540

⁶รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 (เป็นกรณีพิเศษ) วันเสาร์ที่ 12 กรกฎาคม 2540

เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้”

1. การพิจารณาของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ

เลขานุการฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงาน ดังนี้

“มาตรา 4/5 บุคคลผู้ซึ่งเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น กำนันและผู้ใหญ่บ้าน มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง”

มติ คณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีมติให้เพิ่มความ เป็นวรรคสามกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิขอให้ชี้แจงแสดงเหตุผล หรือขอให้ดำเนินการตามที่กำหนดในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้ด้วย⁷

2. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ร่างฯ ที่คณะกรรมการการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญใช้ในการพิจารณา

⁷เอกสารการทำงานของคณะกรรมการการยกเว้นรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540

“บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้”

มติ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว มีมติให้แก้ไขคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” เป็นคำว่า “บุคคล” เพื่อให้ความหมายกว้างขวางครอบคลุมมากขึ้น⁸

3. การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ร่างที่สภาร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณา

“บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวชี้แจงแสดงเหตุผลและขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้”

⁸บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 4 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2550

มติ สภาว่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบตามร่างที่เสนอโดยไม่มีการแก้ไข⁹

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้ไม่แตกต่างกันในหลักการและเหตุผลของการรับรองแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพียงแต่ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้เพิ่มเพิ่มความจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในเรื่องการแสดงความคิดเห็น โดยเพิ่มความว่า **“สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัว”** เพื่อขยายการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นว่า การแสดงความคิดเห็นโดยทั่วไปและทางการเมืองนอกจาก เพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียงของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชนแล้ว ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะกระทบกระเทือนสิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวด้วยไม่ได้ ส่วนหลักการและเหตุผลต่าง ๆ ก็คงไว้ตามเดิม

4.1.3 การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

กรอบความคิดและเจตนารมณ์เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 31 เกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่มีสถานะเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ซึ่งย่อมจะมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ประกอบกับมาตรา 45 เกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและมาตรา 64 เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป รวมทั้งมาตรา 74 เกี่ยวกับหน้าที่ของข้าราชการและ

⁹รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 18 (เป็นกรณีพิเศษ) วันที่ 13 กรกฎาคม 2540

หลักความเป็นกลางทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติไว้ เพื่อให้เข้าใจถึงกรอบความคิดและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อย่างเป็นลำดับจะขอนำเสนอ ดังนี้

(1) เจตนารมณ์ มาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม”

เจตนารมณ์ เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความเสมอภาคภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป เว้นแต่ถูกจำกัดไว้โดยกฎหมายหรือกฎที่ออกมาโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หมายรวมถึงพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น บุคคลดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการปฏิบัติตามหรือบังคับใช้กฎหมาย ย่อมอยู่ในฐานะที่จะให้คุณให้โทษแก่ประชาชนหรือทางการเมืองไม่ว่าระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น จึงอาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบางประการ อย่างไรก็ตาม กฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะในเรื่องต่อไปนี้

- 1) เกี่ยวกับการเมือง
- 2) เกี่ยวกับการส่งเสริมสมรรถภาพหรือการรักษาวินัย
- 3) เกี่ยวกับคุณธรรมหรือจริยธรรม

หมายเหตุ

- 1) คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 2) หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก

3) รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 23/2550 (เป็นพิเศษ)
วันอังคารที่ 12 มิถุนายน พุทธศักราช 2550

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเดิมเป็นมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เปลี่ยนถ้อยคำตอนท้ายของมาตราจาก “**จรรยาบรรณ**” เป็น “**จริยธรรม**” ในการเปลี่ยนแปลงแก้ไขถ้อยคำดังกล่าวเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ* บุคคลดังกล่าวเป็นกลไกสำคัญของรัฐในการปฏิบัติตามหรือบังคับใช้กฎหมายอันอยู่ในฐานะที่จะให้คุณหรือให้โทษแก่ประชาชน ดังนั้น มาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าว จึงบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีความเสมอภาคเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป เว้นแต่ถูกจำกัดโดยกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและยังส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรักษา วินัย คุณธรรม และจริยธรรม ซึ่งเป็นเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงถ้อยคำดังกล่าว** ในการบัญญัติมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังกล่าวนั้น นับว่าเป็นเรื่องที่ดี ที่ได้บัญญัติให้เฉพาะเจาะจงแก่บุคคลหรือประชาชนผู้มีสถานะเป็นข้าราชการ ซึ่งรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่หากมองให้ลึกซึ้งแล้ว ในทางปฏิบัติจะเกิดการใช้สิทธินั้นได้จริงหรือไม่ ตรงนี้คือปัญหาสำคัญที่ตรงจุดมากกว่าปัญหาตัวบทบัญญัติของกฎหมายที่ได้พยายามแก้ไขกัน

(2) เจตนารมณ์ มาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

* เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ หมายความว่า พนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

** คณะกรรมาธิการวิสามัญบับันทึกเจตนารมณ์ จุดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน”

เจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล

บทบัญญัติมาตรานี้จึงกำหนดให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคล และสื่อมวลชน ซึ่งเป็นสาระสำคัญในสังคมประชาธิปไตย ได้รับความคุ้มครองตราบเท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือขัดต่อประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ

เสรีภาพในการแสดงออกของบุคคล บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงออก ซึ่งความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และหมายความรวมถึงการแสดงด้วยวิธีใดๆ ไม่ว่าจะผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อสารสนเทศชนิดใด ๆ เช่นอินเทอร์เน็ต เว็บไซต์เว็บบอร์ด เป็นต้น เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายกำหนดมิให้รัฐจำกัดเสรีภาพการแสดงออกของบุคคล เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกฎหมาย เช่นว่านั้นต้องมีวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

ก. เพื่อความมั่นคงของรัฐในด้านต่างๆ รวมถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ

ข. เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัว หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลหรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน รวมทั้งเพื่อรับรองสิทธิของเด็กและเยาวชนให้ได้รับการพัฒนาในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

ค. เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

หมายเหตุ

- 1) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 2) หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นครั้งแรก

3) รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24/2550 (เป็นพิเศษ)
วันพุธที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2550

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเดิมเป็นมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 45 วรรคสาม ได้แก้ไขถ้อยคำของมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จาก “**โรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุโทรทัศน์**” เป็น “**กิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อสารมวลชนอื่น**” และมาตรา 45 วรรคสี่ ได้เพิ่มเติมวรรคจากมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีได้บัญญัติไว้ คือ “**การห้ามหนังสือพิมพ์หรือสื่อสารมวลชนอื่นเสนอข่าวหรือแสดงความคิดเห็นทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีการแทรกแซงด้วยวิธีการใดๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพตามมาตรานี้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามวรรคสอง**” และมาตรา 45 วรรคห้า มาจากมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 วรรคสี่ เดิม และได้แก้ไขถ้อยคำจาก “**วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์**” เป็น “**สื่อสารมวลชนอื่น**” มาตรา 45 วรรคหกและวรรคเจ็ด ไม่มีการแก้ไข

บทบัญญัติมาตรานี้มีขึ้นก็เพื่อการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เพื่อคุ้มครองสิทธิจากการที่รัฐจะสั่งห้ามหรือแทรกแซงด้วยประการใด ๆ เพื่อลิดรอนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งเป็นหลักประกันในอันที่จะไม่ถูกรบกวนง่าโดยรัฐ อันจะทำให้การแสดงความคิดเห็นไม่เป็นไปโดยอิสระและเสรี ตามระบอบประชาธิปไตย

(3) เจตนารมณ์ มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

เจตนารมณ์ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มของประชาชน

กำหนดให้ประชาชนชาวไทยมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นกัน แต่ต้องไม่กระทบต่อการบริหารราชการหรือความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ

- 1) เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
- 2) เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน
- 3) เพื่อป้องกันการผูกขาดตัดตอนทางเศรษฐกิจ

หมายเหตุ

1) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อให้มีความชัดเจนจึงเพิ่มความคุ้มครองรวมถึงองค์การพัฒนาเอกชนด้วย และเพิ่มหลักการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อใช้เป็นวิถีทางในการเจรจากับรัฐให้ได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นธรรมด้วย

2) หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นครั้งแรก

3) รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 26/2550 (เป็นพิเศษ) วันศุกร์ที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2550

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเดิมเป็นมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยในมาตรา 64 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเพิ่มเติมถ้อยคำตอนท้าย คือ “องค์การพัฒนาเอกชน” และ

มาตรา 64 วรรคสอง ได้เพิ่มบทบัญญัติจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีได้มีการบัญญัติไว้ คือ “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่รัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ ต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรา 64 วรรคสาม ไม่มีการแก้ไข ในการเพิ่มเติมวรรคสองของมาตรา 64 เพื่อเพิ่มเสรีภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้มีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อใช้เป็นวิถีทางในการเจรจากับรัฐให้ได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรม แต่ต้องไม่ขัดต่อประสิทธิภาพในการทำงาน

(4) เจตนารมณ์ มาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

“บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่งหรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ชี้แจง แสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้”

เจตนารมณ์ เพื่อกำหนดให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวกและบริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาล และต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

หลักธรรมาภิบาล ได้แก่

- 1) เกิดผลประโยชน์สุขของประชาชน
- 2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 3) มีประสิทธิภาพและมีความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 4) ไม่มีขั้นตอนในการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น

- 5) ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
 - 6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
 - 7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ
- ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ผู้สมัครรับการเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองไม่ว่าระดับใดมีส่วนได้เปรียบหรือเสียเปรียบทางการเมือง และเพื่อกำกับตลอดจนปรับปรุงการดำเนินงานของข้าราชการและพนักงานของรัฐเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลและเป็นกลางทางการเมือง

หมายเหตุ

- 1) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่เพิ่มข้อกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยต้องดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
- 2) หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก
- 3) รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 27/2550 วันจันทร์ที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2550

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้มาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะไม่ได้แสดงถึงการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยตรง แต่ก็ก็เป็นบัญญัติที่กำหนดกรอบในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง ผู้เขียนจึงขอนำเสนอเจตนารมณ์ของมาตราดังกล่าว และแสดงให้เห็นที่มาที่ไป มาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เดิมเป็นมาตรา 70 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งในวรรคหนึ่ง มีการปรับแก้เล็กน้อย ส่วนในวรรคสอง ที่เกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้มีการแก้ไขแต่อย่างใด และในวรรคสาม ก็ไม่ได้มีการแก้ไขแต่อย่างใดด้วย ความมุ่งหมายของมาตรานี้ ก็เพื่อเป็นแนวทางที่กำหนดไว้ให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก หวังผลสัมฤทธิ์ในภารกิจแห่งรัฐ ประสิทธิภาพคุ้มค่าใน

เชิงภารกิจแห่งรัฐ ลดเวลาและขั้นตอน บริหารจัดการองค์กรเพื่อประสิทธิภาพของภารกิจ บริการประชาชนอย่างทั่วถึง และประเมินผลงานอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้ ตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งสำคัญไม่ยิ่งหย่อนคือ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

เมื่อเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติไว้ไม่แตกต่างกันในหลักการและเหตุผลของการรับรองแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ก็คงหลักการและเหตุผลไว้ตามเดิม ดังที่ได้ขยายความเป็นลำดับ ๆ มาแล้ว

4.2 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการพัฒนาทางการเมืองไทย

การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อยอมรับหลักการว่าข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาท อำนาจ และหน้าที่ดังที่กล่าวมาแล้วนั้น ในระบอบประชาธิปไตย การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญย่อมมีผลต่อการพัฒนาทางการเมืองไทยโดยไม่อาจปฏิเสธได้ คำว่า “**พัฒนาทางการเมืองไทย**” หมายความว่า การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยในสังคมไทยให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญกับการพัฒนาทางการเมืองไทยนั้นพิจารณาได้เป็น 4 กรณี ดังนี้

4.2.1 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง

โดยหลักการคำว่า “**ความชอบธรรม**” (Legitimacy) มีสาระสำคัญทางคุณลักษณะ คือ “**ความเป็นพลวัต**” (Dynamic) สิ่งใดหรือสถาบันการเมืองใดที่มีลักษณะพลวัต หมายถึง สิ่งนั้นหรือสถาบันการเมืองนั้น สามารถทำการปรับตัว (Adaptation) ให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ความสามารถในการปรับตัว

เท่ากับเป็นการแสดงศักยภาพในการสร้างภารกิจและบทบาทใหม่ ๆ ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ การดำเนินภารกิจและบทบาทใหม่ ๆ นั้น ได้รับการสนับสนุนและยอมรับจากสังคมโดยรวม หรืออย่างน้อยที่สุดเป็นการที่สังคมโดยรวมหรือประชาชนมิได้โต้แย้งคัดค้านแต่อย่างใด ดังนั้น การที่สถาบันการเมืองหรือองค์กรทางการเมืองได้รับความชอบธรรม จึงหมายถึงสถาบันการเมืองนั้น ๆ ได้รับการยอมรับสนับสนุนเห็นชอบในการแสดงบทบาทหรือภารกิจต่าง ๆ หรือแสดงพฤติกรรมต่างว่า บทบาทหรือภารกิจรวมทั้งพฤติกรรมนั้น ๆ จะมีลักษณะที่เป็นปกติ (Regular Activities) หรือลักษณะที่เป็นอุปปกติ (Irregular Activities)

ข้าราชการพลเรือนสามัญในระบบราชการไทย ถือเป็นส่วนหนึ่งใน ระบบราชการที่อยู่ควบคู่กับสังคมการเมืองไทยมากกว่า 700 ปี ข้าราชการพลเรือนสามัญมีอำนาจหน้าที่ตามภารกิจที่สำคัญ ที่เรียกว่า **“ภารกิจหน้าที่ปกติ”** คือ การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการทางปกครองและบริการสาธารณะ รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายของฝ่ายการเมือง ไม่ว่าจะเป็นสถาบันพระมหากษัตริย์ ในกรณีที่เป็นการปกครองในระบอบพ่อขุน ระบอบสมมุติเทพ หรือระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เมื่อก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยเฉกเช่นในปัจจุบัน หรือรัฐบาล ในกรณีที่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปีพุทธศักราช 2475 ทั้งนี้ ก็เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญในระบบราชการในการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ การปฏิบัติภารกิจที่ตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของประชาชนในขณะเดียวกัน ข้าราชการพลเรือนสามัญก็ได้แสดงให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ที่เรียกว่า **“ภารกิจอุปปกติ”** คือ การเข้าไปมีหน้าที่ทางการเมือง เช่น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และการแสดงบทบาทแทรกแซงทางการเมืองเสียเองผ่านสถาบันการเมืองต่าง ๆ ภายหลังการรัฐประหาร ซึ่งบทบาทและภารกิจประการหลังที่เป็นการแสดงบทบาทแทรกแซงทางการเมือง ผ่านสถาบันการเมืองต่าง ๆ ภายหลังการรัฐประหารนี้ มิใช่บทบาทหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด ซึ่งในความเป็นจริงที่ผ่านมาช่วงต้น ๆ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย พุทธศักราช 2475 ปราบกฏว่า บทบาทของข้าราชการพลเรือนสามัญได้เข้าไปแทรกแซงทางการเมือง โดยผ่านสถาบันการเมืองต่าง ๆ ซึ่งเป็นผลให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีบทบาทที่สร้างสภาพการณ์ยอมรับหรือความชอบธรรมทางการเมืองได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งนับได้ว่า

ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามบทบาทหน้าที่ทั้งที่เป็นหน้าที่ภารกิจปกติ หรือบทบาทหน้าที่ภารกิจปกติ ในการสร้างความชอบธรรมทางการเมือง ในกระบวนการพัฒนาทางการเมืองไทย นับแต่พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมาจวบจนปัจจุบัน (พุทธศักราช 2553) ซึ่งสังเกตได้จากบทบาทของข้าราชการพลเรือนสามัญที่เข้าไปมีส่วนทางการเมืองในอดีต เช่น การเข้าไปเป็นนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีของพระยามโนปกรณนิติธาดา การเข้าไปเป็นนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีของหลวงประดิษฐมนูธรรม การเข้าไปเป็นนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีของนายถนอม กวณิช การเข้าไปเป็นนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีของนายอินทร์ รัชวิเชียร การเข้าไปเป็นนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีของนายอนันต์ ปันยารชุน เป็นต้น

การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ไปมีบทบาททางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ก็ตาม คือ ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นศูนย์กลางของความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้น และเป็นเวทีของการต่อสู้ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองของกลุ่มชนชั้นนำในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้กลายเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่สำคัญของบรรดาผู้แสวงหาอำนาจทางการเมืองในระบบการเมืองไทย เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงมีส่วนสำคัญที่กำหนดทิศทางทางการเมืองไทย สร้างความชอบธรรมทางการเมือง

4.2.2 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง

ในแง่ของหลักการแล้ว ข้าราชการพลเรือนสามัญมีอำนาจหน้าที่หลักหรือบทบาทสำคัญในการปฏิบัติตามนโยบาย (Policy Implementation) โดยรัฐบาลซึ่งเป็นสถาบันการเมืองที่มีอำนาจเหนือตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งที่ปรากฏในระบบการเมืองแบบดั้งเดิมหรือในระบบการเมืองแบบสมัยใหม่ (ประชาธิปไตย) จะเป็นผู้ที่กำหนดแนวนโยบาย (Policy Formulation) ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ในทางปฏิบัติแล้ว การทำหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ คือ การจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าทางสังคมไปสู่สังคม ดังนั้น ความมุ่งหมายสำคัญของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ปฏิบัติ

ตามแนวนโยบายแห่งรัฐ คือ ต้องพัฒนาประเทศและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ทั่วถึงและเป็นธรรม

ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง (Efficiency and Effectiveness) ของระบบการเมืองไทย หมายถึง การที่ระบบการเมืองไทยมีสมรรถภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน สามารถลดความตึงเครียดที่เกิดขึ้นกับระบบการเมืองไทยได้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่มสลายของระบบการเมืองที่เป็นอยู่และเกิดระบบการเมืองแบบใหม่แทนที่ รวมทั้งเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้กำลังความรุนแรงทางการเมือง (Political Riolenca) โดยประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง หมายความว่า การสร้างสภาวะดุลยภาพ (Equilibrium) ให้เกิดขึ้นในประเทศไทยด้วยการตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องที่หลากหลายของปัจเจกบุคคลและกลุ่มที่หลากหลายของสังคมไทย

การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญมีบทบาทสำคัญในการสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง ในแง่ของข้าราชการพลเรือนสามัญมีความเชี่ยวชาญและเข้าใจระบบการทำงานได้เป็นอย่างดี เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถแสดงความคิดเห็นได้ตามอำนาจหน้าที่ในทางวิชาการและโดยสุจริตชอบด้วยกฎหมายย่อมส่งผลต่อการพัฒนาคุ้มครองรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและความมั่นคงของชาติ สามารถลดความตึงเครียดที่เกิดขึ้นกับระบบการเมืองไทยหรือทางการเมืองไทยได้ระดับหนึ่ง หรือสะท้อนให้สังคมได้เกิดการคิดขึ้นได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดความล่มสลายของระบบการเมืองที่เป็นอยู่และเกิดระบบการเมืองแบบใหม่แทนที่ รวมทั้งเพื่อป้องกันมิให้เกิดการใช้กำลังความรุนแรงทางการเมือง ดังนั้น เพื่อสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองก็เพื่อการสร้างสภาวะดุลยภาพ (Equilibrium) ให้เกิดขึ้นในระบบการเมืองไทยและประเทศไทยด้วยการตอบสนองความต้องการและข้อเรียกร้องที่หลากหลายของปัจเจกบุคคลและกลุ่มที่หลากหลายของสังคมไทยอีกด้วย

4.2.3 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง

คำว่า "เสถียรภาพทางการเมือง" (Political Stability) เป็นแนวคิดที่สามารถนำมาใช้ประเมินค่าของระบบทางการเมืองในส่วนที่เป็นผลลัพธ์ของระบบทางการเมือง (Political System Outcomes) ในการประเมินค่าดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงสภาพสถานการณ์ของระบบทางการเมืองที่เป็นอยู่ซึ่งมีความสามารถหรือสมรรถภาพ (Capacities or Capabilities) เพียงใด พิจารณาได้ดังนี้ ใน**ประเด็นแรก** เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเจริญหรือความเสื่อมลงของระบบการเมืองโดยรวม **ประเด็นที่สอง** เป็นประเด็นการสร้างความเสมอภาคทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมือง และ **ประเด็นที่สาม** เป็นประเด็นสภาวะการอยู่ดีกินดีและความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน ทั้งสามประเด็นนี้จะเป็นกรอบความคิดในเชิงทฤษฎีที่บ่งบอกถึงสิ่งที่เรียกว่า "เสถียรภาพทางการเมือง"

การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในบทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญกับการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ปรากฏให้เห็นระดับความมีเสถียรภาพทางการเมืองแตกต่างกันไปตามระบบการเมืองการปกครอง ช่วงเวลาแต่ละยุคแต่ละสมัย และตัวผู้นำทางการเมือง ความมีเสถียรภาพทางการเมืองมิได้เกิดขึ้นเฉพาะจากข้าราชการการเมือง แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญก็มีส่วนสำคัญเมื่อได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองก็ก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมืองได้ คุณค่าในความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถสร้างความเจริญหรือความเสื่อมลงของระบบการเมืองโดยรวม สะท้อนการสร้างเสมอภาคทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง และแสดงสภาวะการอยู่ดีกินดีและความปลอดภัยในชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน เนื่องจากข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้เชี่ยวชาญและชำนาญการด้านวิชาการ (Technocrats) คลุกคลีใกล้ชิดกับการเมืองและภาคประชาชนมี ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นทั้งผู้ปฏิบัติตามนโยบายและบางครั้งก็มีส่วนในการจัดทำ ร่วมในการจัดทำ หรือเสนอแนะนโยบาย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในบทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญมีผลต่อการสร้างเสถียรภาพทางการเมือง

4.2.4 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาทอำนาจหน้าที่ ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง

แม้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญในระบบราชการไทยจะได้มีการพัฒนาการเป็นลำดับและพยายามให้มีความทันสมัย แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปีพุทธศักราช 2475 ข้าราชการพลเรือนสามัญก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงปรัชญา อุดมการณ์ โครงสร้าง และบทบาทอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ร่วมพัฒนาสถาบันการเมือง พัฒนาการทางการเมืองยังคงมีแนวโน้มที่จะวงวนเข้าไปสู่วงจรอุบาทว์ทางการเมืองได้ทุกขณะตราบดีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญยังคงมีทัศนคติและพฤติกรรมที่ไม่สอดคล้องกับระบบประชาธิปไตย ไม่พยายามมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยตามอำนาจหน้าที่ เช่น การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง รวมทั้งตราบดีก็ตามที่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยมิได้เกิดขึ้นและฝังรากลึกลงไปกับตัวตนของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตรานั้นความมั่นคงของประชาธิปไตยและสถาบันการเมืองไทยจะไม่เกิดการพัฒนา

ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติย่อมเป็นเครื่องมือหรือกลไกของระบบการเมืองในแง่ความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับข้าราชการพลเรือนสามัญ มักมีลักษณะและบทบาทเหนือกว่าการเมืองโดยเริ่มตั้งแต่การเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดนโยบาย การควบคุมบทบาทพฤติกรรมทางการเมืองของนักการเมือง ซึ่งลักษณะเช่นนี้จะพบช่วงตอนต้น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อพุทธศักราช 2475 ต่อมาจวบจนปัจจุบันข้าราชการพลเรือนสามัญกลับถูกผลักดันไม่ให้ไปมีส่วนร่วมในการทางการเมืองด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ เช่น เกรงกลัวว่าจะไม่เป็นกลางทางการเมือง เกรงกลัวการถูกแทรกแซงทางการเมือง เป็นต้น ความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองกับข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างการเมืองและข้าราชการพลเรือนสามัญ จะสังเกตเห็นได้จากรัฐธรรมนูญที่เกิดขึ้น ภายหลังจากการรัฐประหารสำเร็จ มักมีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถจะดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยมีจำต้องลาออกจากหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้น ๆ หรือไม่ ก็คิดกันไม่ให้เข้าไปมีบทบาทยุ่งเกี่ยวกับการเมือง หรือถูกดำเนินคดีสืบเนื่องจากการเข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมือง

สภาวะเช่นนี้ชี้ให้เห็นว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในบทบาทอำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญมีความสำคัญ กับสถาบันทางการเมือง ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง วัตถุประสงค์ของการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยต้องวนเวียนอยู่กับ “**วงจรอุบาทว์ทางการเมือง**” โดยมีข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นตัวประกอบกระทำหน้าที่สำคัญในการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในลักษณะดังกล่าว ระบบการเมืองไทยจึงมีลักษณะเป็นประชาธิปไตยที่เรียกว่า “**ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ**” กล่าวคือเป็นการปกครองโดยระบบที่มีการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองตลอดมา ระบบการเมืองไทยจึงเป็นระบบการเมืองไทยแบบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นการปกครองของข้าราชการโดยข้าราชการและเพื่อข้าราชการ

4.3 หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

จากที่ได้ศึกษาพัฒนาการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญและการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้บทบาท อำนาจหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กับพัฒนาทางการเมืองการเมืองไทยแล้วนั้น ในส่วนนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยพิจารณากับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับล่าสุดที่สะท้อนให้เห็นพัฒนาการจวบจนปัจจุบัน อีกทั้งหลักการในเรื่องเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งก็ไม่ได้แก้ไขไปกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งโดยรวมยังคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไว้ เพียงแต่เพิ่มสาระสำคัญเกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ อันมีลักษณะเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีข้อสงสัยในความเป็นรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิและเสรีภาพ ภายหลังจากการปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (วันที่ 19 กันยายน 2549) ก็ตาม

หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งผู้เขียนพิจารณา

ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา ที่มีลักษณะค่อนข้างเป็นประชาธิปไตยด้วย หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว จะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญเข้าใจกรอบการใช้เสรีภาพดังกล่าวของตน และผู้ที่ต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้เข้าใจกรอบการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยเช่นกัน ดังนี้

4.3.1 หลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายๆ ฉบับ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2550 จะใช้คำว่า “ข้าราชการ” ซึ่งในที่นี้หมายความรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญก็คือข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับราชการโดยได้รับเงินเดือนในอัตราสามัญและได้รับแต่งตั้งตามที่บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ข้าราชการพลเรือนสามัญจะใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ นอกจากจะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แล้ว ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองภายใต้อำนาจหน้าที่และมีตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งมีหลักที่ต้องพิจารณาคือ “**หลักเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจ**”¹⁰ ตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ จะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจหรือไม่นั้น ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หรือมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นต้องเป็น **เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจหน้าที่** กฎหมายที่ก่อตั้งอำนาจหน้าที่จะบัญญัติไว้เสมอว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญหรือข้าราชการอื่นใดก็ตาม ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง จึงจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งใด เช่น พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 บัญญัติให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด (ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ) ในจังหวัดอื่น ๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร เป็นผู้มี

¹⁰วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เงื่อนไขแห่งความสมบูรณ์ของนิติกรรมทางปกครอง, เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครองระดับต้น, น 22-30

อำนาจออกใบอนุญาตและต่อใบอนุญาตตั้งสถานบริการ อนุญาตให้รับอนุญาตตั้งสถานบริการ ย้าย แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมสถานบริการ สังกัดใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตตั้งสถานบริการ (มาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 10 มาตรา 13 และมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509) ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ แสดงว่า กฎหมายฉบับนั้นก่อดำเนินการอำนาจหน้าที่ และได้ก่อดำเนินการให้แก่วางใจในตัวของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนั้น ๆ ให้สามารถใช้ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับที่ให้อำนาจ จึงเรียกว่า “**เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจหน้าที่**” โดยทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นไม่ได้

ประเภทที่สอง ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นต้องเป็น**เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่** เนื่องจากกฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่ก่อดำเนินการให้อำนาจให้ข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีความสามารถมากมายนาน การจะขอให้เจ้าหน้าที่ผู้มีความสามารถมาดำเนินการในทุกกรณี อาจเกรงว่าจะไม่ต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะหรือการบริการสาธารณะจะหยุดชะงักลงได้ กฎหมายจึงยอมผ่อนคลายเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในเรื่องใดสามารถมอบอำนาจที่ตนมีอำนาจหน้าที่อยู่นั้นให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเจ้าหน้าที่อื่นได้ใช้อำนาจหน้าที่แทนได้บ้าง จึงเรียกว่า “**เจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่**” โดยต้องมีกฎหมายบัญญัติอนุญาตให้มีการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นดังกล่าวใช้อำนาจหน้าที่ได้ และต้องเป็นเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ อีกทั้งต้องทำตามแบบการมอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด เช่น มาตรา 61 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า “เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้” คำว่า “**รองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่**” จึงสามารถใช้อำนาจที่ได้รับมอบหมายได้โดยชอบ

ดังนั้น ภายใต้อำนาจข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีความสามารถ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีความ

หน้าที่ หรือเป็นเจ้าของหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจหน้าที่ที่ย่อมอยู่ในเกณฑ์ที่จะสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่เกี่ยวข้องได้ เมื่อเห็นว่า เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน การจัดทำบริการสาธารณะ และประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้หลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว หลักที่ต้องพิจารณาต่อไป อันเป็นหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ หลักต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ

4.3.2 หลักต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ

หลักต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ นั้น คำว่า “ในทางวิชาการ” มีความเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในทางวิชาการ ซึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองไว้ และเสรีภาพทางวิชาการกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะความคิดเห็นทางการเมือง ต้องดำเนินไปคู่กันหรือด้วยกันเสมอด้วย

ซึ่งมาตรา 50 วรรคแรก ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในทางวิชาการ” คำว่า “เสรีภาพในทางวิชาการ” มีความหมายว่าอย่างไร หรือมีแนวความคิดว่าอย่างไรนั้น มีนักวิชาการได้ให้ความเห็นไว้หลากหลาย ตัวอย่างเช่น

ศาสตราจารย์ ดร. สาโรช บัวศรี อดีตรองปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ให้ความหมายความเป็นการใช้ความคิดในทางการศึกษา โดยใช้ปัญญาและอยู่ในขอบเขตของกฎเกณฑ์หรือข้อกฎหมาย¹¹

การดาประทีป มาร์ติน โกลมมาศ อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ได้ให้ความเห็นว่า เสรีภาพในทางวิชาการ เป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่ทำให้บุคคลกล้าพูดความจริง แต่การพูดความจริงนั้น ต้องเป็นการพูดด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม

¹¹สาโรจน์ บัวศรี, มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒประสานมิตร, “การอภิปรายเรื่องมหาวิทยาลัยกับเสรีภาพทางวิชาการ” 16 กันยายน 2517.

ดังนั้น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญจะเกิดขึ้นไม่ได้ นอกจากหลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ถ้าปราศจากหลักในทางวิชาการ การคิดวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นบนพื้นฐานในทางวิชาการ ไม่มีหลักเกณฑ์ในทางหลักวิชาการรองรับ การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองก็เสมือนไม่มีหลัก หรือ หลักลอย หรือหลักลอย ๆ เนื่องจากการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญมีข้อต้องระวังที่กฎหมายรัฐธรรมนูญในหลาย ๆ ฉบับ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 พยายามที่จะจำกัดดังที่ได้อธิบายมาก่อนหน้านี้แล้ว เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงมิใช่เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยทั่วไป ที่นี้ก็อยากพูดก็พูด นี้ก็อยากวิจารณ์ก็วิจารณ์ นี้ก็อยากเขียนสิ่งใดก็เขียน หรือแสดงออกร่วมกันอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ ซึ่งในประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน เห็นความสำคัญของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ก็ได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้ในข้อ 8 (4) ของประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน มีสาระสำคัญว่า ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ละเว้นการให้สัมภาษณ์ การอภิปราย การแสดงปาฐกถา การบรรยาย หรือการวิพากษ์วิจารณ์อันกระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง **เว้นแต่เป็นการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา*** ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องได้มีการคิด วิเคราะห์ วิจัย สืบค้น ตีความ บริหารจัดการ ความคิดอย่างเป็นระบบระเบียบ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในทางการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยที่ผู้ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ พึงจะกระทำได้

*ข้อ 8 ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน กำหนดว่า ให้ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้ ...

(4) ละเว้นการให้สัมภาษณ์ การอภิปราย การแสดงปาฐกถา การบรรยาย หรือการวิพากษ์วิจารณ์อันกระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง เว้นแต่เป็นการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา

4.3.3 หลักการต้องเป็นไปโดยสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ

การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ นอกจากหลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หลักต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการแล้ว ในหลักประการที่สาม การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นไปโดยสุจริตและห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ จึงเรียกว่า “**หลักการต้องเป็นไปโดยสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ**” ซึ่งหลักการนี้ประกอบด้วย หลักการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นไปโดยสุจริต และหลักการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ ซึ่งหลักการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบดังกล่าว บ้างก็เรียกว่า “**หลักความชอบด้วยกฎหมาย**” บ้างก็เรียกว่า “**หลักนิติรัฐ**” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการจะเรียกอย่างไหนนั้นคงมิใช่ประเด็นปัญหาหลัก อยู่ที่ว่าการนำหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ ไปใช้ตามกฎหมายใด หากเป็นการนำไปใช้ในทางกฎหมายปกครอง ก็เรียกว่า “**หลักความชอบด้วยกฎหมาย**” หากเป็นการนำไปใช้ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็เรียกว่า “**หลักนิติรัฐ**” แต่ในการนำหลักทั้งสองไปใช้หรือปฏิบัติต้องคำนึงว่าต้องพิจารณาใช้โดยควบคู่กัน

หลักการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นไปโดยสุจริต นั้น คำว่า “**สุจริต**” เป็นคำที่มีมาตั้งแต่กฎหมายโรมัน ในภาษาละตินเรียกว่า “*bona fides*” แปลว่า ความซื่อสัตย์หรือสัจจะที่ดี

ใน Black’s law Dictionary คำว่า “**สุจริต**” (Good Faith) หมายถึง สภาวะทางจิตใจอันประกอบด้วย (1) ความซื่อสัตย์ในความเชื่อถือหรือวัตถุประสงค์ (2) ความซื่อตรงต่อหน้าที่หรือหนี้ของตน (3) ความสอดคล้องกับมาตรฐานทางการค้าหรือธุรกิจใด ๆ อันชอบด้วยเหตุผลในการต่อรองกันอย่างเป็นธรรม หรือ (4) การไร้ซึ่งเจตนาหลอกลวง หรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

ศาสตราจารย์.ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้ให้ความหมายว่า “**หลักสุจริต**” หมายความว่า หลักความซื่อสัตย์ ความไว้วางใจ

ต้องยอมรับว่า หลักสุจริต นั้นเป็นเรื่องของแนวคิด แม้จะมีผู้พยายามอธิบายหลักสุจริตจากหลักย่อยๆ ที่เป็นที่มาหรือบ่อเกิดจากหลักสุจริต ไม่ว่าจะเป็นหลักการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต หลักกฎหมายปิดปาก หรือหลักความรับผิดชอบก่อนสัญญา แต่ก็ยังไม่อาจกล่าวได้

ถึงการอธิบายความหมายของหลักสุจริตโดยสมบูรณ์ แต่หลักสุจริตก็ได้ถูกบัญญัติเป็นแนวทางในกฎหมายของประเทศไทยคือ ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5* ซึ่ง **หลักการต้องเป็นไปโดยสุจริต** ได้ถูกนำมาใช้ปรับกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เนื่องจากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นการแสดงความคิดเห็นที่ละเอียดอ่อน เรื่องความสุจริตของการแสดงความคิดเห็นเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะเมื่อเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญก็ต้องระมัดระวังต่อการมิให้กระทบต่อหลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งนอกจากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จะต้องเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย อยู่ภายใต้หลักวิชาการรองรับ การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นไปโดยสุจริต ปราศจากอคติทั้งปวง และบนพื้นฐานที่เป็นเหตุเป็นผลตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชน โดยมีใช้เพื่อกลุ่มบุคคลใดหรือคณะใดโดยเฉพาะ หลักความสุจริต แม้จะเป็นเรื่องที่ดีเป็นนามธรรม แต่ผู้เขียนเห็นว่า ความสุจริตบางประการสามารถปรากฏให้เห็นได้ในเชิงประจักษ์ เราจึงไม่อาจละเลยได้ แม้จะเป็นเรื่องคุณธรรมทางจิตใจ

ส่วน**หลักการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ** บ้างก็เรียกว่า “**หลักความชอบด้วยกฎหมาย**” บ้างก็เรียกว่า “**หลักนิติรัฐ**” ซึ่งผู้เขียนเห็นการจะเรียกอย่างไรนั้น คงมิใช่ประเด็นปัญหาหลักดังที่กล่าวมา อยู่ที่ว่าการนำหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ ไปใช้ตามกฎหมายใด หากเป็นการนำไปใช้ในทางกฎหมายปกครอง ก็เรียกว่า “**หลักความชอบด้วยกฎหมาย**” หากเป็นการนำไปใช้ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็เรียกว่า “**หลักนิติรัฐ**” หลักการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น หลักห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ จะปรากฏพบเห็นอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421** การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องชอบด้วยกฎหมาย จะเป็นการ

* ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5 บัญญัติว่า ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

** ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 421 บัญญัติว่า การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อกฎหมาย หรือผิดกฎหมายไม่ได้ เช่น การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองปลุกกระดมในการต่อต้านอำนาจรัฐ ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นจนทำให้เสียหายอย่างร้ายแรง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นกฎหมายสูงสุดก็บัญญัติห้ามไว้ หรือใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยปลุกกระดม ให้มีการใช้อาวุธขึ้นต่อสู้หรือประหัตประหารกัน อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย เป็นต้น กรณีเช่นนี้เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่ชอบ คือ ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง

ในการนำหลักการต้องเป็นไปโดยสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบไปใช้หรือปฏิบัติต้องคำนึงว่า ต้องพิจารณาใช้โดยควบคู่กัน จึงถือได้ว่า หลักการต้องเป็นไปโดยสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ เป็นหลักประกันหลักหนึ่งที่ประกันว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญก็สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ トラบที่อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์อันเป็นหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังที่ได้พยายามอธิบายมา

4.4 หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) กับกรอบของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในส่วนนี้ผู้เขียนมีความมุ่งหวังต้องการอธิบายให้เห็นว่า จากที่ได้อธิบายเป็นลำดับมานั้น ได้แสดงให้เห็นถึงข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยสมบูรณ์ มีหลักการและเหตุผล ตลอดจนแนวทางประพฤติดปฏิบัติอย่างไร แต่ความสับสนต่อมุมมองที่ว่า ห้ามมิให้มีการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เนื่องจากจะมีผลกระทบกระเทือนต่อหลักความเป็นกลางทางการเมืองได้ ทั้งนี้เกิดจากการตีความและเข้าใจหลักความเป็นกลางทางการเมืองอย่างคลาดเคลื่อน ผู้เขียนจึงเห็นควรศึกษาถึงความหมายของหลักความเป็นกลางทางการเมือง และประเภทของความเป็นกลางทางการเมือง รวมทั้งวิเคราะห์ถึงหลักความเป็นกลางทางการเมือง กับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจ โดยนำเสนอ ดังนี้

4.4.1 ความหมายของ “หลักความเป็นกลางทางการเมือง”

“ความเป็นกลางทางการเมือง” ของข้าราชการพลเรือนสามัญ หมายถึง การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามที่กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ มารยาท และจรรยาบรรณในวิชาชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญได้กำหนดไว้

ซึ่งความหมายของความเป็นกลางทางการเมือง ของข้าราชการนั้นมีบุคคลได้ให้ความหมายไว้อย่างมากมายหลากหลาย ตัวอย่างเช่น

เกษม วัฒนธรรม มีความเห็นเกี่ยวกับ “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ” ว่า การเลือกตั้งเป็นกระบวนการทางการเมืองที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ในการดำเนินการเลือกตั้งทุกระดับจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับความร่วมมือช่วยเหลือ สนับสนุนจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภทและทุกระดับในทุกกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐทุกประเภทและทุกระดับจะต้องวางตัวเป็นกลางในการเลือกตั้งอย่างเคร่งครัด และไม่ปฏิบัติภารกิจใด ๆ ทั้งส่วนตัวและราชการอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือพรรคการเมืองโดยเด็ดขาด¹²

ชานาญ จันทร์เรือง มีความเห็นเกี่ยวกับ “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ” ว่า ประชาชนและองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมการเลือกตั้งให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม ต่างพยายามจับจ้องไปยังบรรดานักการเมืองและผู้สนับสนุนนักการเมืองทั้งหลายว่าจะมีการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้งหรือไม่อย่างไร โดยหลงลืมหรือมองข้ามเหล่าบรรดาข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนไม่น้อยที่กำลังเดินตามหลังนักการเมืองอยู่ต้อย ๆ ทั้งที่เป็นเวลาออกราชการ ว่าเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด และการเลือกตั้งค่อนข้างชัดเจนว่าใครจะเป็นผู้ได้รับชัยชนะจากการเลือกตั้ง ฉะนั้น เราจึงเห็นความไม่เป็นกลางอย่างชัดเจนจากเหล่าบรรดาข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐทั้งหลายที่เอียงกระเท่เรืออย่าง

¹²เกษม วัฒนธรรม, “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ,” ใน นันททัศนะเพื่อการเสริมสร้างประชาธิปไตย, หน้า 112 อ้างใน สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ข้อเสนอการศึกษา เรื่อง แนวปฏิบัติด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ, หน้า 2

ออกหน้าออกตา โดยไม่หวังว่าจะถูกลงโทษในภายหลัง เพราะมั่นใจว่าคงจะเลือกถูกข้างแน่นอน¹³

ประวิณ ญ นคร อดีตเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีความเห็นเกี่ยวกับ “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ” ว่า เป็นหลักการหนึ่งของระบบคุณธรรม (Merit System) ในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ของข้าราชการประจำ ซึ่งงานราชการนั้นจะต้องทำควบคู่กับฝ่ายการเมืองเหมือนเป็นเหรียญคนละด้าน แยกกันไม่ได้ แต่แทรกแซงหรือไขว้กัน หรือล้วงลูกไม่ได้ ข้าราชการก็ต้องทำงานเพื่อประเทศไม่ใช่ทำงานเพื่อนักการเมือง ซึ่งการจะสร้างความเป็นกลางทางการเมืองมิใช่จะต้องระวังการแทรกแซงทางการเมืองเท่านั้น แต่หากข้าราชการเองก็ต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองด้วยการป้องกันเพียงด้านเดียว จะไม่สามารถสร้างความเป็นกลางทางการเมืองได้¹⁴

ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ มีความเห็นเกี่ยวกับ “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ” ว่า ข้าราชการนั้นมีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ไว้เป็นแนวทางในการประพฤติ และปฏิบัติงานของตนเอง ด้วยเหตุนี้ข้าราชการจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ที่กำหนด รวมถึงการคำนึงถึงนโยบายของรัฐบาลที่มีการประกาศใช้อยู่แล้ว ซึ่งสิ่งเหล่านี้ จะเป็นกรอบให้ข้าราชการสามารถปฏิบัติตนอย่างไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดวางตัวด้วยความเป็นกลาง ซึ่งจะทำให้ไม่เกิดภาวะระแวงสงสัยของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง และจะเกิดการยอมรับในที่สุด¹⁵

ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสะอ้าน¹⁶ มีความเห็นเกี่ยวกับ “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ” ว่า เป็นการปฏิบัติหรือการวางตนในกิจกรรมตามที่รัฐธรรมนูญรับรองในสถานะของประชาชน และต้องจำกัดขอบเขตในกรอบของกฎหมายในสถานะของข้าราชการกำหนดให้ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้

¹³ชำนาญ จันทร์เรือง, การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ออนไลน์), แหล่งที่มา www.prachatai .อ้างใน สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ข้อเสนอการศึกษา เรื่อง แนวปฏิบัติด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ , หน้า 2

¹⁴ประวิณ ญ นคร, “บทสัมภาษณ์แนวปฏิบัติด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ,” ใน ข้อเสนอการศึกษา เรื่อง แนวปฏิบัติด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ, หน้า 15

¹⁵ศาสตราจารย์ ดร. กระมล ทองธรรมชาติ, “บทสัมภาษณ์แนวปฏิบัติด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ,” ใน ข้อเสนอการศึกษา เรื่อง แนวปฏิบัติด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ, หน้า 37

¹⁶ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตร ศรีสะอ้าน, “บทสัมภาษณ์แนวปฏิบัติด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ,” ใน ข้อเสนอการศึกษา เรื่อง แนวปฏิบัติด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ, หน้า 22

ข้าราชการตกเป็นเครื่องมือหรือเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ราชการของตนเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคล กลุ่มบุคคล หรือพรรคการเมืองใด โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันจะเป็นผลให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่บริสุทธิ์ยุติธรรม

ผู้เขียน มีความเห็นเกี่ยวกับ “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ” ว่า ความเป็นกลางทางการเมืองที่ข้าราชการต้องประพฤติ ปฏิบัติตามที่กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ มารยาท และจรรยาบรรณในวิชาชีพของข้าราชการได้กำหนดไว้ เพื่อมิให้เกิดการฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จนทำให้การเป็นข้าราชการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องเสียหาย เพราะความไม่เป็นกลางทางการเมือง หรือเกิดการบิดเบือนหรือเอนเอียงไปต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มากกว่าเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน

ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องประพฤติปฏิบัติภายใต้หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจากที่ศึกษาวิเคราะห์มาข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยสมบูรณ์ การวางตัวเป็นกลางทางการเมืองในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็เพื่อมิให้เกิดอคติ เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายหรือฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จนทำให้การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และแสดงความคิดเห็นทางการเมืองต้องเสียหาย เพราะเกิดการบิดเบือนหรือเอนเอียงไปโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อผลเสียหายต่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน

4.4.2 รูปแบบของความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

หลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น สามารถแบ่งพิจารณาเกณฑ์เรื่องรูปแบบของหลักความเป็นกลางทางการเมืองได้สองรูปแบบ โดย รูปแบบที่หนึ่ง ความเป็นกลางทางการเมืองแบบภาวะวิสัย และรูปแบบที่สอง ความเป็นกลางทางการเมืองแบบอัตวิสัย

4.4.2.1 ความเป็นกลางทางการเมืองแบบภาวะวิสัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแบบภาวะวิสัย หมายความว่า ไม่มีลักษณะหรือเหตุแห่งความไม่เป็นกลางทางการเมือง ที่อยู่ภายนอก ความคิดจิตใจของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งความไม่เป็นกลางแบบภาวะวิสัยของข้าราชการพลเรือนสามัญมีสาเหตุมาจาก “สถานภาพ” “ฐานะ” “การประพฤติปฏิบัติตน” ของตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยนอกจากเรียกว่า “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแบบภาวะวิสัย” บางครั้งก็อาจเรียกว่า “ความเป็นกลางทางการเมืองโดยสภาพภายนอก” ซึ่งพิจารณาทางกลับกันห้ามข้าราชการพลเรือนสามัญประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นกลางทางการเมืองแบบภาวะวิสัย ซึ่งความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแบบภาวะวิสัย คือ การไม่ประพฤติปฏิบัติดังจะกล่าวต่อไปนี้ หรือกรณีดังต่อไปนี้หากฝ่าฝืนปฏิบัติอาจเป็นกรณีไม่เป็นกลางทางการเมืองได้ ซึ่งกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ ประมวลจริยธรรม ได้บัญญัติไว้ให้เห็นโดยปรากฏชัด ได้แก่ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265* มาตรา 74** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 21*** พระราชบัญญัติ

*รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 265 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง ... (1) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น...”

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 74 บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ชี้แจง แสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้”

***พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 มาตรา 21 บัญญัติว่า “...ห้ามมิให้สมาชิกที่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจากข้าราชการการเมือง พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่น

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 34* มาตรา 118** พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 36*** มาตรา 82**** ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน ข้อ 8*****

ของรัฐ ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือตำแหน่งอื่นใดของพรรคการเมือง”

* พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 34 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหรือแบบสัดส่วน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”

** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 มาตรา 118 บัญญัติว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”

*** พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 36 บัญญัติว่า “ผู้ที่ จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...

ข ลักษณะต้องห้าม

(1) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง...”

(5) เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง...”

**** พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำกรณอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้...

(9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย”

***** ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ข้อ 8 กำหนดว่า “ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(1) ปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วง โดยไม่หลีกเลี่ยง ละเลย หรือละเว้นการใช้อำนาจเกินกว่าที่มีอยู่ตามกฎหมาย

(2) ปฏิบัติหน้าที่ หรือดำเนินการอื่น โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของบุคคล ไม่กระทำการให้กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือก่อภาวะหรือหน้าที่ให้บุคคลโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

(3) ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดี ปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลผู้มาติดต่อโดยไม่เป็นธรรมในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เว้นแต่จะดำเนินการตามมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อขจัด

และระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 (สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม)* กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประมวล

อุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ ที่มีเหตุผล เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

(4) ละเว้นการให้สัมภาษณ์ การอภิปราย การแสดงปาฐกถา การบรรยาย หรือการวิพากษ์วิจารณ์ อันกระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง เว้นแต่เป็นการแสดงความเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา

(5) ไม่เอื้อประโยชน์เป็นพิเศษให้แก่ญาติพี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูงหรือผู้มีบุญคุณและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด”

(6) ไม่ลอกหรือนำผลงานของผู้อื่นมาใช้เป็นของตนเองโดยมิได้ระบุแหล่งที่มา”

* ระเบียบสำนักคณะรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 (สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม) กำหนดว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญจะนิยมหรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมือง ใด ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะไปประชุมอันเป็นการประชุมของพรรคการเมืองนั้นเป็นการส่วนตัว ก็ได้ แต่ในทางที่เกี่ยวกับประชาชนและในหน้าที่ราชการต้องกระทำตนเป็นกลาง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง และไม่กระทำการให้เป็นการฝ่าฝืนวินัยที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือน กับต้องไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนวินัยที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือน กับต้องไม่เป็นการกระทำการ ฝ่าฝืนข้อห้ามดังต่อไปนี้ด้วย คือ ...

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองใด ๆ เว้นแต่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 หรือ ข้าราชการการเมือง

(2) ไม่ใช้สถานที่ราชการในกิจการทางการเมือง

(3) ไม่วิพากษ์วิจารณ์ การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน

(4) ไม่แต่งเครื่องแบบราชการไปร่วมประชุมพรรคการเมือง หรือไปร่วมประชุมในสถานที่สาธารณะสถาน ใด ๆ อันเป็นการประชุมที่มีลักษณะทางการเมือง

(5) ไม่ประดับเครื่องหมายของพรรคการเมืองในเวลาสวมเครื่องแบบราชการ หรือในเวลาราชการ หรือ ในสถานที่ราชการ

(6) ไม่แต่งเครื่องแบบของพรรคการเมืองเข้าไปในสถานที่ราชการ

(7) ไม่บังคับให้ผู้ได้บังคับบัญชา หรือประชาชนเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด และไม่ทำการในทาง ให้คุณให้โทษ เพราะเหตุที่อยู่ได้บังคับบัญชาหรือประชาชนนิยม หรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด ที่ตั้งขึ้น โดยชอบด้วยกฎหมาย

(8) ไม่ทำการของร้องให้บุคคลใดอุทิกเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง

(9) ไม่โฆษณาเสียงเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง หรือแสดงการสนับสนุนพรรคการเมืองใด ๆ ให้เป็นที่เปิดเผยในที่ประชุมพรรคการเมือง และในที่ที่ปรากฏแก่ประชาชน หรือเขียนจดหมายหรือบทความไปลง หนังสือพิมพ์หรือพิมพ์หนังสือ หรือใบปลิวซึ่งจะจำหน่ายแจกจ่ายไปยังประชาชนอันมีข้อความที่เป็นลักษณะของ การเมือง

จริยธรรมของข้าราชการพลเรือนดังกล่าวนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นหลักการที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ได้บัญญัติขึ้น เพื่อให้ข้าราชการพลเรือน สำนัญประพฤติปฏิบัติ วางตนให้อยู่ในกรอบ มิให้กระทบต่อหลักความเป็นกลางทางการ เมือง ซึ่งบางเรื่องสามารถเห็นได้ชัดในเชิงประจักษ์ จึงเรียกว่า “ความเป็นกลางทางการ เมืองแบบภาวะวิสัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ

4.4.2.2 ความเป็นกลางทางการเมืองแบบอัตตะวิสัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแบบอัตตะวิสัย หมายความว่า ไม่มีลักษณะหรือเหตุแห่งความไม่เป็นกลางทางการเมือง ที่อยู่ภายใน ความคิดจิตใจของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งความเป็นกลางแบบอัตตะวิสัยของ ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้พิจารณาโดยคำนึงถึงสาเหตุมาจาก “สถานภาพ” “ฐานะ” “การประพฤติปฏิบัติตน” ของตัวข้าราชการพลเรือนสามัญก็ได้ แต่ทว่าเป็นสภาพภายใน ซึ่งคิดกลับกันหากเกิดความไม่เป็นกลางทางการเมืองอันเป็นแบบอัตตะวิสัย อันเป็นสภาพ ร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้นั้นก็อาจปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และแสดงความ คิดเห็นทางการเมืองในเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยเอนเอียงหรือบิดเบือน ถ้าข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้น เห็นว่า ตนมีสภาวะที่สงสัยว่าจะไม่เป็นกลางทางการเมือง หรือบุคคลภายนอกเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นมีลักษณะไม่เป็นกลางทางการเมืองก็อาจคัดค้าน หรือโต้แย้ง ให้ข้าราชการพลเรือนนั้นทราบ เพื่อมิให้ประพฤติปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงมิให้แสดงความคิดเห็น ทางการเมือง โดยนอกจากเรียกว่า “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน สามัญแบบอัตตะวิสัยวิสัย” บางครั้งก็อาจเรียกว่า “ความเป็นกลางทางการเมืองโดย สภาพภายใน”

(10) ไม่ปฏิบัติหน้าที่แทรกแซงทางการเมืองหรือใช้การเมืองเป็นเครื่องมือเพื่อกระทำการต่างๆ อาทิ เช่น วิ่งเต้นติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมือง เพื่อให้নার่างพระราชบัญญัติหรือญัตติเสนอ สภาฯ หรือตั้งกระทู้รัฐบาล

(12) ในระยะเวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่แสดงออกโดยตรงหรือ โดยปริยายที่จะเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และในทางกลับกัน ไม่กีดกัน ต่ำหนิ ตีเตียน ทั่บถม หรือให้ร้ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง”

4.4.3 วิเคราะห์ถึงหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) กับกรอบการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในส่วนนี้จะวิเคราะห์ให้เห็นว่า จากที่ได้อธิบายเป็นลำดับมานั้น ได้แสดงให้เห็นถึงหลักการและเหตุผล ตลอดจนแนวทางประพฤติปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนสามัญในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยสมบูรณ์ แต่ปัญหาว่าการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จะมีผลกระทบต่อหลักความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร นั้น เป็นประเด็นสู่การวิเคราะห์ถึงหลักความเป็นกลางทางการเมืองกับกรอบการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อ “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ” หมายความว่า ความเป็นกลางทางการเมืองที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องประพฤติ ปฏิบัติตามที่กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ มารยาท และจรรยาบรรณในวิชาชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญได้กำหนดไว้ เพื่อมิให้เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายหรือฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จนทำให้การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติต้องเสียหาย เพราะความไม่เป็นกลางทางการเมือง หรือเกิดการบิดเบือนหรือเอนเอียงไปต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มากกว่าเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน

หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ไม่ว่าจะ เป็นแบบภาวะวิสัยหรืออดตะวิสัย สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ²⁵ คือ ลักษณะที่ 1 ความเป็นกลางทางการเมืองด้านความประพฤติหรือปฏิบัติตน ลักษณะที่ 2 ความเป็นกลางทางการเมืองด้านการใช้สถานที่ และลักษณะที่ 3 ความเป็นกลางทางการเมืองด้านการแต่งกาย

²⁵สมาคมนักข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย และ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ข้อเสนอการศึกษา เรื่อง แนวปฏิบัติด้วยความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ, หน้า 11-13

ลักษณะที่ 1 ความเป็นกลางทางการเมืองด้านความประพฤติหรือปฏิบัติตน

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องสำนึกกระดิกยึดถือศักดิ์ศรีในความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ในการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
2. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ และวินัยของราชการอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นแนวทางในการวางตนเป็นกลางทางการเมือง
3. เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญได้รับการสั่งการให้กระทำหรือไม่กระทำการใด ซึ่งขัดหรือแย้งต่อหลักกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี ให้ทำบันทึกเพื่อการทักท้วงเป็นลายลักษณ์อักษร
4. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ใช้เวลาราชการเพื่อเอื้อประโยชน์ส่วนตัวแก่นักการเมือง
5. ข้าราชการพลเรือนสามัญควรสนับสนุนให้ประชาชนไปเลือกตั้งตามหน้าที่พลเมือง แต่ต้องไม่ทำงานเพื่อพรรคใด
6. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นตัวอย่างที่ดีในการเลือกตั้ง เช่น เผยแพร่ความรู้และทัศนคติที่ดีที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง รณรงค์ให้ประชาชนเห็นถึงความสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบและสร้างการเมืองที่ดี
7. ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถที่จะอธิบายความเป็นจริงเกี่ยวกับนโยบายของพรรคการเมือง เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของประชาชน แต่ไม่วิจารณ์หรือชักจูงเพื่อให้เอนเอียงไปตามพรรคใดพรรคหนึ่ง
8. ในการป้องกันความเป็นกลางทางการเมืองต้องป้องกันทั้งสองทางคือ ทั้งนักการเมืองและข้าราชการพลเรือนสามัญ
9. ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องระวังตนในทุกแง่มุม เพื่อไม่ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดต่อผู้อื่นเกี่ยวกับเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง
10. การเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายให้ปรากฏแก่สาธารณะไม่ว่าจะเป็นของรัฐบาลหรือของส่วนราชการต้นสังกัด จะกระทำได้ต่อเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นได้รับมอบหมายอย่างเป็นทางการเท่านั้น

11. ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง เพื่อเอื้อประโยชน์หรือให้คุณให้โทษต่อพรรคการเมือง หรือผู้สนับสนุนพรรคการเมืองใด พรรคการเมืองหนึ่ง

12. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ร้องขอให้ผู้ใดบริจาคเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง

13. ในระยะเวลาที่มีการจัดการเลือกตั้งทุกระดับ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่แสดงออกโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง เช่น ขึ้นเวทีปราศรัยหาเสียง ถ้ายกรูปคู่กับผู้สมัครเพื่อนำไปใช้ในการหาเสียง เป็นที่ปรึกษานโยบายและยุทธศาสตร์ขอพรรคการเมือง รวมถึงเป็นวิทยากรในนามของพรรคการเมือง เป็นต้น

ลักษณะที่ 2 ความเป็นกลางทางการเมืองด้านการใช้สถานที่

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ใช่สถานที่ราชการเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองสำหรับพรรคใดพรรคหนึ่งโดยเฉพาะ

2. การอนุญาตให้ใช้สถานที่ราชการเพื่อดำเนินกิจกรรมทางการเมืองต้องคำนึงถึงความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันของทุกพรรคการเมือง

ลักษณะที่ 3 ความเป็นกลางทางการเมืองด้านการแต่งกาย

1. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่แต่งเครื่องแบบราชการ หรือประดับสัญลักษณ์ หรือเครื่องหมายที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการไปร่วมประชุมพรรคการเมือง หรือดำเนินกิจกรรมทางการเมืองใด ๆ เว้นแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

2. ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่แต่งหรือประดับเครื่องแต่งกายที่มีเครื่องหมายหรือสัญลักษณ์ของพรรคการเมือง หรือเครื่องหมายอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมือง ในเวลาราชการ หรือในสถานที่ราชการ

ดังนั้น โดยสรุป ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องประพฤติปฏิบัติภายใต้หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจากที่ศึกษาวิเคราะห์มา ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยสมบูรณ์ การวางตัวเป็นกลาง

ทางการเมืองในฐานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็เพื่อมิให้เกิดอคติ เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายหรือฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จนทำให้การประพฤติปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ และการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ต้องเสียหาย เพราะเกิดการบิดเบือนหรือเอนเอียงไปโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อผลเสียหาย ต่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน

4.5 วิเคราะห์ : กฎหมาย ระเบียบ ประมวลจริยธรรมที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในส่วนของกฎหมาย ระเบียบ ประมวลจริยธรรมที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติ ให้มีการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ ซึ่งจะกล่าวดังนี้

4.5.1 กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง

กฎหมาย ระเบียบ ประมวลจริยธรรมที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้รับรองเสรีภาพดังกล่าว และจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้ด้วย ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญ ยิ่งในปัจจุบันมีกฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งบางครั้ง ก่อความสับสนโดยการใช้หรือการตีความ จึงต้องพินิจเคราะห์กฎหมาย ระเบียบ ประมวลจริยธรรม ได้ถี่ถ้วน ซึ่งจะอธิบายขยายความดังต่อไปนี้

กฎหมาย ระเบียบ ประมวลจริยธรรมที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง ดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 265 บัญญัติว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้อง ...

(๑) ไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจหรือตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น...”

มาตรา 74 บัญญัติว่า

“บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษา ประโยชน์ส่วนรวมอันด้วยความสะอาด และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคล ตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตาม วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือ ผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ชี้แจง แสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตาม บทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้”

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550

มาตรา 21 บัญญัติว่า

“...ห้ามมิให้สมาชิกที่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำนอกจาก ข้าราชการการเมือง พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ

รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ดำรงตำแหน่งกรรมการบริหาร
พรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือตำแหน่งอื่นใดของพรรคการเมือง”

3. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน
ราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550

มาตรา 34 บัญญัติว่า

“บุคคลซึ่งจะมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต
เลือกตั้งหรือแบบสัดส่วน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับ
เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ”

มาตรา 118 บัญญัติว่า

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม
เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”

4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 36 บัญญัติว่า

“ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มี
ลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...

ข ลักษณะต้องห้าม

(1) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง...

(5) เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง
หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง...

และมาตรา 43 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

มาตรา 82 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้...

(9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและปฏิบัติการอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณาบทบัญญัติที่บัญญัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และกฎหมายลำดับรอง ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ต่างก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงมีผลต่อการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่จะอย่างไร แค่นั้น เพียงใด นั้น เป็นประเด็นสำคัญ กล่าวคือ วัตถุประสงค์ของการจำกัดเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง ก็เพื่อต้องการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญวางตนเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งเรื่องของการเป็นกลางทางการเมืองในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ อีกทั้งไม่ควรใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ให้เกิดผลเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครเลือกตั้งคนใดคนหนึ่ง นักการเมืองคนใดคนหนึ่ง หรือพรรคการเมืองใดการเมืองหนึ่ง โดยเฉพาะ เพื่อให้การประพฤติปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมที่สุด การบริหาร

ราชการเป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติบ้านเมือง นอกจากนี้ในการทำงานของข้าราชการพลเรือนสามัญ ควรจะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม ไม่ควรกระทำเพื่อประโยชน์ของบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งโดยเฉพาะ อันจะทำให้อาจต้องตกอยู่ภายในอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งผลที่ตามมา คือ ข้าราชการพลเรือนสามัญ จะไม่ได้รับความเชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่การบริหารราชการแผ่นดินและชาติบ้านเมืองได้ ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง ไม่ว่าจะ เป็นกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องไม่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องไม่เป็นการพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง ต้องไม่ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด ห้ามใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งล้วนแต่เป็นแนวทางในทางภาวะวิสัยของหลักความกลางทางการเมืองทั้งสิ้น ที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่หากการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามอำนาจหน้าที่ ในทางวิชาการ และโดยสุจริต ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมจะเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้โดยชอบ

5. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 (สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม)

“ข้าราชการพลเรือนสามัญจะนิยมหรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด ๆ ที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะไปประชุมอันเป็นการประชุมของพรรคการเมืองนั้นเป็นการส่วนตัวก็ได้ แต่ในทางที่เกี่ยวกับประชาชนและในหน้าที่ราชการต้องกระทำตนเป็นกลาง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง และไม่กระทำการให้เป็นการฝ่าฝืนวินัยที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือน กับต้องไม่เป็นการกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามดังต่อไปนี้ด้วย คือ ...

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองใด ๆ เว้นแต่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 หรือข้าราชการเมือง

- (2) ไม่ใช้สถานที่ราชการในกิจการทางการเมือง
- (3) ไม่วิพากษ์วิจารณ์ การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน
- (4) ไม่แต่งเครื่องแบบราชการไปร่วมประชุมพรรคการเมือง หรือไปร่วมประชุมในสถานที่สาธารณสถานใด ๆ อันเป็นการประชุมที่มีลักษณะทางการเมือง
- (5) ไม่ประดับเครื่องหมายของพรรคการเมืองในเวลาสวมเครื่องแบบราชการ หรือในเวลาราชการ หรือในสถานที่ราชการ
- (6) ไม่แต่งเครื่องแบบของพรรคการเมืองเข้าไปในสถานที่ราชการ
- (7) ไม่บังคับให้ผู้ใดบังคับบัญชา หรือประชาชนเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด และไม่ทำการในทางให้คนอื่นให้โทษ เพราะเหตุที่อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชนนิยม หรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด ที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย
- (8) ไม่ทำการของร้องไห้บุคคลใดอุทิศเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง
- (9) ไม่โฆษณาเสียงเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง หรือแสดงการสนับสนุนพรรคการเมืองใด ๆ ให้เป็นที่เปิดเผยในที่ประชุมพรรคการเมือง และในที่ที่ปรากฏแก่ประชาชน หรือเขียนจดหมายหรือบทความไปลงหนังสือพิมพ์หรือพิมพ์หนังสือหรือใบปลิวซึ่งจะจำหน่ายแจกจ่ายไปยังประชาชนอันมีข้อความที่เป็นลักษณะของการเมือง
- (10) ไม่ปฏิบัติหน้าที่แทรกแซงทางการเมืองหรือใช้การเมืองเป็นเครื่องมือเพื่อกระทำกิจการต่าง ๆ อาทิ เช่น วิ่งเต้นติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมือง เพื่อให้নার่างพระราชบัญญัติหรือญัตติเสนอสภาฯ หรือตั้งกระทำรัฐบาล
- (12) ในระยะเวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่แสดงออกโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และในทางกลับกัน ไม่กีดกัน ดำหนิติเตียน ทัณฑ์ม หรือให้ร้ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง”

6. ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

ข้อ 8 กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นกลางทางการเมือง ให้บริการแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดีและไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(1) ปฏิบัติหน้าที่ให้ลุล่วง โดยไม่หลีกเลี่ยง ละเลย หรือละเว้นการใช้อำนาจเกินกว่าที่มีอยู่ตามกฎหมาย

(2) ปฏิบัติหน้าที่ หรือดำเนินการอื่น โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิเสรีภาพของบุคคล ไม่กระทำการให้กระทบสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือก่อภาระหรือหน้าที่ให้บุคคลโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย

(3) ให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยมีอัธยาศัยที่ดีปราศจากอคติ และไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลผู้มาติดต่อโดยไม่เป็นธรรมในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา อบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เว้นแต่จะดำเนินการตามมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น เพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้ เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่มีเหตุผล เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

(4) ละเว้นการให้สัมภาษณ์ การอภิปราย การแสดงปาฐกถา การบรรยาย หรือการวิพากษ์วิจารณ์อันกระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง เว้นแต่เป็นการแสดงความเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา

(5) ไม่เอื้อประโยชน์เป็นพิเศษให้แก่ญาติพี่น้อง พรรคพวก เพื่อนฝูงหรือผู้มีบุญคุณและต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด

(6) “ไม่ลอกหรือนำผลงานของผู้อื่นมาใช้เป็นของตนเองโดยมิได้ระบุแหล่งที่มา”

ข้อ 11 กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยอย่างน้อยต้องวางตน

(1) ไม่แสดงการต่อต้านการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือสนับสนุนให้นำการปกครองในระบอบอื่นที่ไม่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในประเทศไทย

(2) จงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และไม่ละเมิดองค์พระมหากษัตริย์พระราชินี และพระราชทายาทไม่ว่าทางกาย หรือทางวาจา”

เหตุที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมรรยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 (สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม) และประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ซึ่งมีผลบังคับใช้อยู่ มีข้อจำกัดหรือข้อห้ามในทางการเมือง เนื่องจากวัตถุประสงค์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมรรยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 (สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม) และประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ต้องการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความเป็นกลางในทางการเมือง ซึ่งก็เพื่อให้การประพฤติปฏิบัติ รวมถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเป็นไปโดยบริสุทธิ์และยุติธรรมที่สุด ประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดินมากที่สุด ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมรรยาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499 (สมัยจอมพลแปลก พิบูลสงคราม) และประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน เป็นเพียงการกำหนดหลักความเป็นกลางทางการเมืองในทางภาวะวิสัยให้เห็นเป็นรูปธรรม และการประพฤติปฏิบัติในทางการเมือง เพื่อให้เกิดความชัดเจน และเพื่อเป็นแนวทาง จึงเป็นเพียงมรรยาททางการเมืองและจริยธรรมทางการเมืองที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องพึงปฏิบัติ

โดยสรุป กฎหมาย ระเบียบ ประมวลจริยธรรมดังกล่าวที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง ล้วนวางหลักการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง ในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ นอกจากนั้น เป็นการทำให้เห็นในทางภาวะวิสัยที่สามารถควบคุมที่จะไม่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่กลางทางการเมือง ภายใต้นหลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งมีผลต่อการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้น ในเบื้องต้น กฎหมาย ระเบียบ ประมวลจริยธรรมดังกล่าวย่อมมีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง

4.5.2 กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 64 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ”

และมาตรา มาตรา 78 บัญญัติว่า

รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้...

(4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

(5) จัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำและการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน...”

2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 34 บัญญัติว่า

“การจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนต้องเป็นไปเพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
 ความเป็นประสิทธิภาพ และความคุ้มค่า โดยให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างมีคุณภาพ
 คุณธรรม และมีคุณภาพชีวิตที่ดี”

และมาตรา 43 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ใน
 รัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความ
 ต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่
 กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

และมาตรา 74 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประพฤติตนอยู่ในจรรยาและระเบียบวินัยและ
 ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชา
 พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และจะให้บำเหน็จ
 ความชอบอย่างอื่นซึ่งอาจเป็นค่าชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือรางวัลด้วยก็ได้”

และมาตรา 76 บัญญัติว่า

“ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้อยู่ใต้บังคับ
 บัญชาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง และเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และ
 วิธีการที่ ก.พ. กำหนด

ผลการประเมินตามวรรคหนึ่งให้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและ
 เพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการด้วย”

และมาตรา 110 บัญญัติว่า

“ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ในกรณีดังต่อไปนี้...

(5) เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลในระดับอันเป็นที่พอใจของทางราชการ”

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 3/1 บัญญัติว่า

“การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

มาตรา 11 บัญญัติว่า

“นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้...

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น”

มาตรา 16 บัญญัติว่า

“ในวาระเริ่มแรก ให้ ก.พ.ร. ดำเนินการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงโครงสร้าง ระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร การปรับเปลี่ยนส่วนราชการเป็นองค์การมหาชน หรือองค์กรรูปแบบอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ”

4. ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

ข้อ 4 กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องมีจิตสำนึกที่ดีและความรับผิดชอบต่อหน้าที่ เสียสละ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรวดเร็ว โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(1) อุทิศตนให้กับการปฏิบัติงานในหน้าที่ด้วยความรอบคอบระมัดระวัง และเต็มกำลังความสามารถที่มีอยู่ ในกรณีที่ต้องไปปฏิบัติงานอื่นของรัฐด้วย จะต้องไม่ทำให้งานในหน้าที่เสียหาย

(2) ละเว้นจากการกระทำทั้งปวงที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อตำแหน่งหน้าที่ของตนหรือของข้าราชการอื่น ไม่ก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอื่นโดยมิชอบ

(3) ใช้ดุลพินิจและตัดสินใจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรู้ ความสามารถ เยี่ยงที่ปฏิบัติในวิชาชีพ ตรงไปตรงมา ปราศจากอคติส่วนตัว ตามข้อมูลพยานหลักฐาน และความเหมาะสมของแต่ละกรณี

(4) เมื่อเกิดความผิดพลาดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ต้องรีบแก้ไขให้ถูกต้อง และแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการทราบโดยพลัน

(5) ไม่ขัดขวางการตรวจสอบของหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมายหรือประชาชนต้องให้ความร่วมมือกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมายหรือประชาชนในการตรวจสอบโดยให้ข้อมูลที่เป็นจริงและครบถ้วน เมื่อได้รับคำร้องขอในการตรวจสอบ

(6) ไม่สั่งราชการด้วยวาจาในเรื่องที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการในกรณีที่สั่งราชการด้วยวาจาในเรื่องดังกล่าว ให้ผู้ได้บังคับบัญชาบันทึกเรื่องเป็นลายลักษณ์อักษรตามคำสั่งเพื่อให้ผู้สั่งพิจารณาสั่งการต่อไป”

ข้อ 9 กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างเคร่งครัดและรวดเร็ว ไม่ถ่วงเวลาให้เนิ่นช้าและใช้ข้อมูลข่าวสารที่ได้มาจากการดำเนินงานเพื่อการในหน้าที่และให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนอย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทันการณ์ และไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(1) ไม่ใช่ข้อมูลที่ได้มาจากการดำเนินงานไปเพื่อการอื่น อันไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือบุคคลอื่น

(2) ชี้แจง แสดงเหตุผลที่แท้จริงอย่างครบถ้วนในกรณีที่กระทำการอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพบุคคลอื่น ไม่อนุญาติ หรือไม่อนุญาติตามคำขอของบุคคล หรือเมื่อบุคคลร้องขอตามกฎหมาย เว้นแต่การอันคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดยกเว้นไว้ ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการภายในสิบห้าวันทำการ นับแต่กระทำการดังกล่าวหรือได้รับการร้องขอ”

ข้อ 10 กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษาคุณภาพและมาตรฐานแห่งวิชาชีพโดยเคร่งครัด โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(1) ปฏิบัติงานโดยมุ่งประสิทธิภาพและประสิทธิผลของงานให้เกิดผลดีที่สุุดจนเต็มกำลังความสามารถ

(2) ใช้งบประมาณ ทรัพย์สิน สิทธิและประโยชน์ที่ทางราชการจัดให้ ด้วยความประหยัดคุ้มค่า ไม่ฟุ่มเฟือย

(3) ใช้ความรู้ความสามารถ ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามคุณภาพ และมาตรฐานวิชาชีพโดยเคร่งครัด”

จากบทบัญญัติของกฎหมายและความในประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายที่มีผลต่อการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้วางกรอบในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในเรื่องเกี่ยวกับสมรรถนะ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 รวมถึงประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งบางส่วนอาจเกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเห็นว่าการว่า “สมรรถภาพ” ประกอบด้วย สมรรถนะ และ ประสิทธิภาพ ซึ่งคำว่า **สมรรถนะ (Competency)** จากที่กล่าวถึงความหมายมาแล้วในบทที่ 2 แม้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีเหตุผลในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่เพื่อสมรรถนะก็อาจจะต้องถูกจำกัดการใช้เสรีภาพดังกล่าวอยู่บ้างบางประการ ภายใต้หลักสำคัญในเรื่องสมรรถนะ คือ **หลักประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน** อันเป็นหลักการบริหารจัดการให้เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ โดยเห็นว่า เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอาจต้องถูกจำกัด เพื่อความคุ้มค่าไม่เพียงแต่ความคุ้มค่าในเชิงตัวเงินหรืองบประมาณเท่านั้น แต่หมายรวมถึงความคุ้มค่าในเชิงการบริหารจัดการ คน ทรัพย์สิน องค์ความรู้ รวมถึงทรัพยากรอื่นใดในการบริหารจัดการระบบราชการ ดำเนินการทางปกครองหรือบริการสาธารณะของข้าราชการ แต่อย่างไรก็ตาม การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญจะสามารถกระทำได้ในส่วนที่เกี่ยวกับสมรรถภาพ ต้องมีกรอบ หลักเกณฑ์ของหลักการจำกัดเสรีภาพคือ เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย

4.5.3. กฎหมายที่มีผลต่อการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 279 บัญญัติว่า

“มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการ หรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงาน
เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความ
ร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม
ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่
กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตาม
มาตรา 270

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วน
เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และ
การลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรม
ของบุคคลดังกล่าวด้วย”

2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 74 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประพฤติตนอยู่ในจรรยาและระเบียบวินัยและ
ปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐให้ผู้บังคับบัญชา

พิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และจะให้บำเหน็จความชอบอย่างอื่นซึ่งอาจเป็นค่าชมเชย เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือรางวัลด้วยก็ได้”

มาตรา 80 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัดอยู่เสมอ

ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติราชการในต่างประเทศนอกจากต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้แล้ว ต้องรักษาวินัยโดยกระทำการหรือไม่กระทำการตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ด้วย”

มาตรา 82 บัญญัติว่า

ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และเที่ยงธรรม
- (2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (3) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความตั้งใจอุตสาหะ เอาใจใส่ และรักษาประโยชน์ของทางราชการ
- (4) ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยไม่ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยง แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้เสียหายแก่ราชการ หรือจะเป็นการไม่รักษาประโยชน์ของทางราชการจะต้องเสนอความเห็นเป็นหนังสือทันทีให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งนั้น และเมื่อได้เสนอความเห็นแล้ว ถ้าผู้บังคับบัญชายืนยันให้ปฏิบัติตามคำสั่งเดิม ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม
- (5) ต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการมิได้
- (6) ต้องรักษาความลับของทางราชการ

(7) ต้องสุภาพเรียบร้อย รักษาความสามัคคีและต้องช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการระหว่างข้าราชการด้วยกันและผู้ร่วมปฏิบัติราชการ

(8) ต้องต้อนรับ ให้ความสะดวก ความเป็นธรรม และให้การสงเคราะห์แก่ประชาชนผู้ติดต่อราชการเกี่ยวกับหน้าที่ของตน

(9) ต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ก็จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

(10) ต้องรักษาชื่อเสียงของตน และรักษาเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนมิให้เสื่อมเสีย

(11) กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

มาตรา 83 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการใดอันเป็นข้อห้ามดังต่อไปนี้

(1) ต้องไม่รายงานเท็จต่อผู้บังคับบัญชา การรายงานโดยปกปิดข้อความ ซึ่งควรต้องแจ้งถือว่าเป็นการรายงานเท็จด้วย

(2) ต้องไม่ปฏิบัติราชการอันเป็นการกระทำการข้ามผู้บังคับบัญชาเหนือตน เว้นแต่ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปเป็นผู้สั่งให้กระทำหรือได้รับอนุญาตเป็นพิเศษชั่วคราว

(3) ต้องไม่อาศัยหรือยอมให้ผู้อื่นอาศัยตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น

(4) ต้องไม่ประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ

(5) ต้องไม่กระทำการหรือยอมให้ผู้อื่นกระทำการหาผลประโยชน์อันอาจทำให้เสียความเที่ยงธรรมหรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

(6) ต้องไม่เป็นการรวมการผู้จัดการ หรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท

(7) ต้องไม่กระทำการอย่างใดที่เป็นการกั่นแก้ง กดขี่ หรือข่มเหงกันในการปฏิบัติราชการ

(8) ต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนด
ในกฎ ก.พ.

(9) ต้องไม่ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ หรือข่มเหงประชาชนผู้ติดต่อราชการ

(10) ไม่กระทำการอื่นใดตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

มาตรา 84 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติตามมาตรา 81 และ
มาตรา 82 หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัย”

มาตรา 85 บัญญัติว่า

“การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้เกิดความ
เสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริต

(2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้
เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวันโดยไม่มี
เหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของ
ทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(5) ดูหมิ่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการ
อย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุกโดย
คำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ
ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82
หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสองและมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83 (10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

มาตรา 87 บัญญัติว่า

“ให้ผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่เสริมสร้างและพัฒนาให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีวินัย และป้องกันมิให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำความผิดวินัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”

มาตรา 88 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัย จะต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 7 การดำเนินการทางวินัย โทษทางวินัย มี 5 สถาน ดังต่อไปนี้

- (1) ภาคทัณฑ์
- (2) ตัดเงินเดือน
- (3) ลดเงินเดือน
- (4) ปลดออก
- (5) ไล่ออก”

มาตรา 89 บัญญัติว่า

“การลงโทษข้าราชการพลเรือนสามัญให้ทำเป็นคำสั่ง ผู้สั่งลงโทษต้องสั่งลงโทษให้เหมาะสมกับความผิดและต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและโดยปราศจากอคติ โดยในคำสั่งลงโทษให้แสดงว่าผู้ถูกลงโทษกระทำความผิดวินัยในกรณีใดและตามมาตราใด”

3. ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

ข้อ 7 กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างตรงไปตรงมา โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(1) ไม่ละเมิดรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีที่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีมีข้อสงสัย หรือมีข้อทักท้วงว่าการกระทำไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับหรือมติคณะรัฐมนตรีที่ชอบด้วยกฎหมาย ข้าราชการต้องแจ้งให้หัวหน้าส่วนราชการและคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณา และจะดำเนินการต่อไปได้ต่อเมื่อได้ข้อยุติจากหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่แล้ว

(2) ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งผู้บังคับบัญชา หรือการดำเนินการใดที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต้องทักท้วงเป็นลายลักษณ์อักษรไว้

(3) ในกรณีที่เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องทำเรื่องเสนอให้หัวหน้าส่วนราชการพิจารณา และส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการ ให้ได้ข้อยุติทางกฎหมายต่อไป

(4) ไม่เลียงกฎหมาย ใช้หรือแนะนำให้ใช้ช่องว่างของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น และต้องเร่งแก้ไขช่องว่างดังกล่าวโดยเร็ว

(5) ไม่ยอมให้บุคคลอื่นอาศัยชื่อตนเองถือครองทรัพย์สิน สิทธิ หรือประโยชน์อื่นใดแทนบุคคลอื่นอันเป็นการเลียงกฎหมาย หรือใช้ชื่อบุคคลอื่นถือครองสิ่งดังกล่าวแทนตนเพื่อปกปิดทรัพย์สินของตน

(6) เมื่อทราบว่าการละเมิด หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนราชการของตน หัวหน้าส่วนราชการต้องดำเนินการที่จำเป็น เพื่อให้เกิดการเคารพกฎหมายขึ้นโดยเร็ว

(7) เมื่อได้รับคำร้อง หรือคำแนะนำจากผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือหน่วยงานอื่นว่ากฎหมายกฎ หรือข้อบังคับ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของส่วนราชการของตน สร้างภาระเกินสมควรแก่ประชาชน หรือสร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้น ต้องดำเนินการทบทวนกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับดังกล่าวโดยเร็ว”

จากบทบัญญัติของกฎหมายและความในประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายที่มีผลต่อการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับวินัยนั้น “วินัย” ก็คือ กฎหมายระเบียบ กฎ ก.พ. มติคณะรัฐมนตรี ข้อบังคับที่กำหนด เพื่อใช้ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความประพฤติของข้าราชการพลเรือนสามัญให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ กฎ ก.พ. มติคณะรัฐมนตรี และข้อบังคับดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อความสงบเรียบร้อยในสังคม ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ สามารถกระทำได้ในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย แต่ก็ต้องมีกรอบและหลักเกณฑ์ของหลักการจำกัดเสรีภาพ คือ เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย ส่วนประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นแนวทางในการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับวินัย

4.5.4 กฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรม

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 279 บัญญัติว่า

“มาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น

มาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงานเพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่

กรณี และหากเป็นการกระทำผิดร้ายแรงให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ โดยให้ถือเป็นเหตุที่จะถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 270

การพิจารณา สรรหา กลั่นกรอง หรือแต่งตั้งบุคคลใด เข้าสู่ตำแหน่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษบุคคลนั้นจะต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมและคำนึงถึงพฤติกรรมทางจริยธรรมของบุคคลดังกล่าวด้วย”

มาตรา 280 บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคสาม

ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่ใช่ไปด้วยความเป็นธรรมผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้”

2. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 74 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดประพฤติตนอยู่ในจรรยาและระเบียบวินัยและปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาเลื่อนเงินเดือนให้ตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. และจะให้บำเหน็จความชอบอย่างอื่นซึ่งอาจเป็นค่าชเมชย เครื่องเชิดชูเกียรติ หรือรางวัลด้วยก็ได้”

มาตรา 78 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาจรรยาข้าราชการตามที่ส่วนราชการกำหนดไว้โดยมุ่งประสงค์ให้เป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง
- (2) ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ
- (3) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้
- (4) การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- (5) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

ให้ส่วนราชการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของงานในส่วนราชการนั้นตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพในการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการตามวรรคสอง ให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการและประกาศให้ประชาชนทราบด้วย”

มาตรา 79 บัญญัติว่า

“ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจรรยาข้าราชการอันมิใช่เป็นความผิดวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาตักเตือน นำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้งเลื่อนเงินเดือนสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับการพัฒนา”

3. ประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน

ข้อ 3 กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องยึดมั่นในจริยธรรมและยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรมโดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

- (1) ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมอย่างตรงไปตรงมา และไม่กระทำการเลี่ยงประมวลจริยธรรมนี้ ในกรณีที่มีข้อสงสัยหรือมีผู้ทักท้วงว่าการกระทำใดของข้าราชการอาจขัดประมวลจริยธรรม ข้าราชการต้องไม่กระทำการดังกล่าว หรือหากกำลังกระทำการ

ดังกล่าว ต้องหยุดกระทำการและส่งเรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมพิจารณาวินิจฉัย ในกรณีที่คณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดประมวลจริยธรรม ข้าราชการ จะกระทำการนั้นมิได้

(2) เมื่อรู้หรือพบเห็นการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมนี้ ข้าราชการมีหน้าที่ต้อง รายงานการฝ่าฝืนดังกล่าวพร้อมพยานหลักฐาน (หากมี) ต่อหัวหน้าส่วนราชการและหรือ คณะกรรมการจริยธรรมโดยพลันในกรณีที่หัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ฝ่าฝืนจริยธรรมต้อง รายงานต่อปลัดกระทรวง หรือผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไปของหัวหน้าส่วนราชการนั้น แล้วแต่กรณี และหรือคณะกรรมการจริยธรรม

(3) ต้องรายงานการดำรงตำแหน่งทั้งที่ได้รับค่าตอบแทนและไม่ได้รับ ค่าตอบแทนในนิติบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน ราชการส่วน ท้องถิ่น หน่วยงานอื่นของรัฐและกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ ต่อหัวหน้าส่วนราชการและ คณะกรรมการจริยธรรม ในกรณีที่การดำรงตำแหน่งนั้น ๆ อาจขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ หรืออาจทำให้การปฏิบัติหน้าที่เสียหายความในข้อนี้ให้ใช้บังคับกับการเป็นลูกจ้าง การ รับจ้างทำของ การเป็นตัวแทน การเป็นนายหน้าและการมีนิติสัมพันธ์อื่นในทำนองเดียวกัน ด้วย

(4) ในกรณีที่ข้าราชการเข้าร่วมประชุมและพบว่ามีการกระทำซึ่งมีลักษณะ ตาม (2) ของข้อนี้หรือมีการเสนอเรื่อง ซึ่งมีลักษณะตาม (2) ของข้อนี้ผ่านข้าราชการ ข้าราชการมีหน้าที่ต้องคัดค้านการกระทำดังกล่าว และบันทึกการคัดค้านของตนไว้ใน รายงานการประชุมหรือในเรื่องนั้นแล้วแต่กรณี”

ข้อ 5 กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ และยึดถือประโยชน์ ส่วนรวมของประเทศชาติ เหนือกว่าประโยชน์ส่วนตน โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(1) ไม่นำความสัมพันธ์ส่วนตัวที่ตนมีต่อบุคคลอื่น ไม่ว่าจะเป็ญาติพี่น้อง พรรคพวกเพื่อนฝูง หรือผู้มีบุญคุณส่วนตัว มาประกอบการใช้ดุลพินิจให้เป็นคุณหรือเป็นโทษ แก่บุคคลนั้น หรือปฏิบัติต่อบุคคลนั้นต่างจากบุคคลอื่นเพราะชอบหรือชัง

(2) ไม่ใช่เวลาราชการ เงิน ทรัพย์สิน บุคลากร บริการ หรือสิ่งอำนวยความสะดวกของทางราชการไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย

(3) ไม่กระทำการใด หรือดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติภารกิจในฐานะส่วนตัว ซึ่งก่อให้เกิดความเคลือบแคลงหรือสงสัยว่าจะขัดกับประโยชน์ส่วนรวมที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน้าที่ในกรณีที่มีความเคลือบแคลงหรือสงสัย ให้ข้าราชการผู้นั้นยุติการกระทำดังกล่าวไว้ก่อนแล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หัวหน้าส่วนราชการ และคณะกรรมการจริยธรรมพิจารณา เมื่อคณะกรรมการจริยธรรมวินิจฉัยว่าเป็นประการใดแล้วจึงปฏิบัติตามนั้น

(4) ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบในหน่วยงานโดยตรงหรือหน้าที่อื่นในราชการรัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานของรัฐ ข้าราชการต้องยึดถือประโยชน์ของทางราชการเป็นหลัก ในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ของทางราชการ หรือประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนกลุ่ม อันจำเป็นต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาด ต้องยึดประโยชน์ของทางราชการและประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ”

ข้อ 6 กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องละเว้นจากการแสวงประโยชน์ที่มีชอบโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และไม่กระทำการอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(1) ไม่เรียกรับ หรือยอมจะรับ หรือยอมให้ผู้อื่นเรียกรับ หรือยอมจะรับ ซึ่งของขวัญแทนตนหรือญาติของตน ไม่ว่าจะก่อนหรือหลังดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเกี่ยวข้องหรือไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ก็ตาม เว้นแต่เป็นการให้โดยธรรมจรรยา หรือเป็นการให้ตามประเพณีหรือให้แก่บุคคลทั่วไป

(2) ไม่ใช่ตำแหน่ง หรือกระทำการที่เป็นคุณ หรือเป็นโทษแก่บุคคลใด เพราะมีอคติ

(3) ไม่เสนอ หรืออนุมัติโครงการ การดำเนินการ หรือการทำนิติกรรมหรือสัญญา ซึ่งตนเองหรือบุคคลอื่นจะได้ประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือประมวลจริยธรรมนี้”

ข้อ 12 กำหนดว่า

“ข้าราชการต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตน รักษาชื่อเสียงและ
ภาพลักษณ์ของราชการโดยรวม โดยอย่างน้อยต้องวางตน ดังนี้

(1) ไม่ละเมิดหลักสำคัญทางศีลธรรม ศาสนา และประเพณี ในกรณีที่มี
ข้อขัดแย้งระหว่างประมวลจริยธรรมนี้กับหลักสำคัญทางศีลธรรม ศาสนา หรือประเพณี
ข้าราชการต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการจริยธรรมพิจารณาวินิจฉัย

(2) หัวหน้าส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการทุกระดับชั้นต้อง
ปกครองผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาด้วยความเที่ยงธรรม โดยไม่เห็นแก่ความสัมพันธ์หรือบุญคุณ
ส่วนตัว และควบคุมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมโดยเคร่งครัด

(3) หัวหน้าส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาในส่วนราชการทุกระดับชั้นต้อง
สนับสนุนส่งเสริมและยกย่องผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาที่มีความซื่อสัตย์ มีผลงานดีเด่น มีความรู้
ความสามารถและขยันขันแข็ง ไม่เลือกที่รักมักที่ชัง และยึดมั่นในระบบคุณธรรม

(4) ไม่กระทำการใดอันอาจนำความเสื่อมเสียและไม่ไว้วางใจให้เกิดแก่ส่วน
ราชการหรือราชการโดยรวม”

จากบทบัญญัติของกฎหมายและความในประมวลจริยธรรมของข้าราชการ
พลเรือนดังกล่าว เห็นได้ว่า กฎหมายที่มีผลต่อการจำกัดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิด
เห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม คำว่า “**จริยธรรม**”
(Morality) หมายถึง ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งได้แก่
ข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธ์ใจ เสียสละ
เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และมีเมตตา ในสภาพความเป็นจริงปัญหาของข้าราชการพลเรือนสามัญ
หลาย ๆ ประการ อาจเกิดจากการขาดจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่ว่าจะเป็น
การปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่ซื่อสัตย์สุจริต แสวงหาผลประโยชน์อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อ
ตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น จริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการ
ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่มี
“**คุณภาพ**” เท่านั้น แต่ยังมีส่วนแสดงให้เห็นถึงการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่มี

“คุณธรรม” ควบคู่กันไปด้วย เมื่อพิจารณามาตรา 72* แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีจริยธรรม ผู้เขียนเห็นว่า เรื่องจริยธรรมเป็นเรื่องสำคัญ แม้แต่กฎหมายก็ยังคงบัญญัติไว้ เพราะเห็นความสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนั้นในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ หากจะต้องจำกัดเสรีภาพในส่วนที่เกี่ยวกับจริยธรรมก็ต้องมีกรอบและหลักเกณฑ์ของหลักการจำกัดเสรีภาพ คือ เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย โดยจริยธรรมของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้ถูกถ่ายทอดออกมาเป็นประมวลจริยธรรมของข้าราชการพลเรือน เพื่อให้เป็นแนวทางประพฤติปฏิบัติตนเอง

4.6 กรณีศึกษา : การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในส่วนนี้จะพิจารณาถึงกรณีศึกษาเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพื่อให้เห็นภาพของวิเคราะห์ว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ลักษณะเช่นใด หรือกรณีแบบไหน เป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และไม่กระทบต่อหลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจะได้นำเสนอกรณีศึกษาดังต่อไปนี้

* มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติว่า ส่วนราชการมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีคุณภาพ คุณธรรม จริยธรรม คุณภาพชีวิต มีขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

ในกรณีที่เห็นสมควร และเพื่อการประหยัด สำนักงาน ก.พ. จะจัดให้มีการเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจแทนส่วนราชการตามวรรคหนึ่งก็ได้

4.6.1 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ :
ศึกษากรณี นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ได้แสดง
ความคิดเห็นทางการเมือง

ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์ มติชน รายวัน ฉบับวันพุธที่ 27 ตุลาคม 2553²⁶ โดยมี
ข้อเท็จจริงตามเนื้อความ ซึ่งคัดบางส่วนจาก คำร้องของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์
ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม
ปรากฏดังนี้

เดิมขณะที่นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง
สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ได้มีโครงการเช่าระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์
ประกอบ ตามโครงการจัดทำระบบให้บริการประชาชนทางด้านการทะเบียนและบัตร
ประจำตัวประชาชนแบบใหม่ วงเงินงบประมาณรวม 3,490 ล้านบาท โดยได้มีการกำหนด
ขอบเขตงาน (TOR) และประกาศประกวดราคาแล้ว ต่อมานายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์
ทราบว่า ฝ่ายการเมืองได้เข้าแทรกแซง ทำให้การประกวดราคาไม่โปร่งใส และไม่ปฏิบัติตาม
ขอบเขตงาน (TOR) ที่กำหนดไว้ จึงไม่ลงนามเห็นชอบผลการประกวดราคาเช่าระบบ
คอมพิวเตอร์ ตามโครงการเช่าระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบ ตามโครงการจัดทำ
ระบบให้บริการประชาชนทางด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ โดยมี
เหตุผลประกอบดังนี้ ประการที่หนึ่ง ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ได้มีการร้องเรียนถึงความไม่
โปร่งใสในกระบวนการประกวดราคาจากผู้ประกอบการที่เข้าแข่งขันการประกวดราคา
ประการที่สอง รอดผลการตอบข้อหารือจากกรมบัญชีกลาง ประการที่สาม มีการทักท้วงจาก
สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ประการที่สี่ กรมสอบสวนคดีพิเศษเข้ามาดำเนินการสืบสวน
สอบสวนพฤติกรรมการความไม่โปร่งใสดังกล่าว นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ จึงได้สั่งการให้ชะลอ
การดำเนินการใดๆที่เกี่ยวข้องกับเช่าระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบและไม่ลงนาม
เห็นชอบ ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น

ด้วยเหตุนี้ จึงมีการเสนอโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ จากตำแหน่ง
อธิบดีกรมการปกครองให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และได้ออก

²⁶บรรณานุกรมหนังสือพิมพ์มติชน , หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (วันพุธที่ 27 ตุลาคม 2553): 11

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 164/2553 ลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ.2553 ให้รักษาการในตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 24 ชั่วโมง และมีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 222/2553 ลงวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ.2553 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 246/2553 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2553 เรื่องแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงอีก เพื่อดำเนินการดังกล่าวนี้กับนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวรับฟังเป็นข้อเท็จจริงกรณีศึกษาประกอบการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันเป็นประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยนี้ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ซึ่งเดิมเป็นอธิบดีกรมการปกครอง แสดงความคิดเห็นว่า ฝ่ายการเมืองได้เข้าแทรกแซง ทำให้การประกวดราคาไม่โปร่งใส และไม่ปฏิบัติตามขอบเขตงาน (TOR) ที่กำหนดไว้ โดยไม่ลงนามเห็นชอบผลการประกวดราคาเข้าระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบ รวมทั้งได้สั่งการให้ชะลอการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงขอวิเคราะห์ในประเด็นดังนี้

1. เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือไม่
2. ขอบด้วยหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหลักความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

กรณีที่จะเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า จากที่นำเสนอและอธิบายมาแล้วเกี่ยวกับความหมายของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ การที่นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการประกวดราคา และไม่ลงนามเห็นชอบผลการประกวดราคา รวมทั้งสั่งการให้ชะลอการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเข้าระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบ ตามโครงการดังกล่าวนี้ จนนำมาสู่การโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ จากตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 24 ชั่วโมง ต่อมาคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และคำสั่งแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงตามลำดับนั้น เห็นว่า กรณีเป็นสภาวะการณ์ที่ นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ อธิบดีกรมการปกครองขณะนั้น เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แสดงออกในทางความคิดความเห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจการบังคับ ให้มีการปฏิบัติตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าตามความหมายของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน

สามัญ เป็นทั้งคุณค่าในทางการเมือง คุณค่าในทางเศรษฐกิจ คุณค่าในทางสังคม โดยไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่นหรือปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง ดังนั้น จึงเข้าลักษณะเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ซึ่งเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญชอบด้วยหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญและหลักความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังที่ได้กล่าวมา เมื่อพิจารณากับกรณีนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการเมืองดังกล่าว เห็นว่า การที่นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ได้แสดงความเห็นเกี่ยวกับผลการประกวดราคา และไม่ลงนามเห็นชอบผลการประกวดราคา ทั้งต่อมาได้สั่งการให้ชะลอการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเช่าระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบโครงการดังกล่าว นั้น โดยมีเหตุและผลประกอบ เมื่อในขณะนั้นนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ เป็นอธิบดีกรมการปกครอง มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ มีอำนาจหน้าที่อนุมัติเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง การประกวดราคา หรือเช่า พัสดุอุปกรณ์ ในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบพัสดุ กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจตามกฎหมาย ตามหลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อไม่ลงนามเห็นชอบผลการประกวดราคา รวมทั้งสั่งการให้ชะลอการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการโครงการดังกล่าว โดยมีเหตุและผลประกอบ เพราะเห็นว่ามีการเมืองแทรกแซงและมีสภาวะยืดเยื้อทางการเมือง อาจทำให้เกิดความเสียหาย เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยคิดและวิเคราะห์บนพื้นฐานในทางวิชาการ ตามหลักกฎหมายและใช้ดุลพินิจภายใต้หลักวิชา และหลักกฎหมายเกี่ยวกับประมวลงานของทางราชการ เมื่อเห็นว่า ไม่ถูกต้อง ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็มีสิทธิที่จะทักท้วงหรือโต้แย้งได้ตามอำนาจหน้าที่ อีกทั้งการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ดังกล่าวเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไปโดยสุจริตและมีได้เป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ ตามหลักการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นไปโดยสุจริตและห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ และมีได้แสดงให้เห็นโดยประจักษ์ว่าเกิดจากอคติแบ่งฝักแบ่งฝ่ายหรือฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือเกิด

การบิดเบือนหรือเอนเอียงไปโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อผลเสียหายต่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนจนชัดแจ้งถึงขนาดขาดความเป็นกลางทางการเมือง

ดังนั้น โดยสรุปเห็นว่า กรณีนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย เดิมดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครอง ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าว เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ชอบด้วยหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และมีได้กระทบต่อหลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่อย่างไร

4.6.2 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ : ศึกษากรณี ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม และคณะกรรมการอิสระ ตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ข้อมูลจากการจัดเสวนาเรื่อง "ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านแบบไทย ๆ" ของศูนย์ข้อมูลประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการสลายการชุมนุม กรณีเมษายน – พฤษภาคม 2553 (คปช.) เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน ณ ห้อง ร.103 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์ (อ้างอิงข้อมูลจากหนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 4 พฤศจิกายน 2553)²⁷ โดยมีข้อเท็จจริงตามเนื้อความปรากฏดังนี้

ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม และ ตัวแทนคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองใน 5 ประเด็น ดังนี้ **ประเด็นที่หนึ่ง** เรื่อง ความยุติธรรมช่วงเปลี่ยนผ่านมาเทียบกับกระบวนการยุติธรรมช่วงปกติว่าเหมือนและต่างกันอย่างไร โดยแสดงความคิดเห็นว่า การพัฒนาประชาธิปไตยในยุโรป ช่วงเปลี่ยนผ่านจากช่วงเผด็จการ มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมาก มีการกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกับรัฐจำนวนมาก เกิดปัญหาที่มีความซับซ้อน กระบวนการยุติธรรมทางศาลไม่อยู่ในสภาพที่จะเข้ามาดำเนินการจัดการได้ แต่เมื่อสังคมต้องอยู่ร่วมกัน ต้องดูแลเหยื่อ และการพัฒนาโครงสร้างสถาบัน เพื่อผลักดันประชาธิปไตย พิจารณาแนวคิดเรื่องการลงโทษ การประคับประคองประชาธิปไตย เพื่อให้

²⁷ บรรณานุกรมหนังสือพิมพ์มติชน , หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (วันที่ 4 พฤศจิกายน 2553)

สังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้ ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมในช่วงเปลี่ยนผ่านจึงไม่ใช่ใช้กฎหมายอย่างเดียว แต่เป็นเรื่องของมาตรการ วิธีการ กระบวนการในการจัดการปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีข้อจำกัดอันทำให้กระบวนการยุติธรรมปกติ มีข้อขัดข้องมากมายที่ไม่อาจนำมาใช้ได้อย่างเหมาะสม **ประเด็นที่สอง** มาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหา เช่น การตั้งองค์กรตรวจสอบความจริง ซึ่งเป็นคณะกรรมการอาจจะไม่ได้เป็นองค์กรกฎหมายเพื่อจะมาลงโทษแบบศาล เหตุการณ์ทางการเมืองไทยช่วงเดือนเมษายน-พฤษภาคม คณะกรรมการตรวจสอบความจริง เข้าไปตรวจสอบในส่วนที่ว่าทำไมความรุนแรงแบบนี้ถึงเกิดขึ้น ทำไมคนทั่วไปที่ไม่ใช่อาชญากรถึงมาฆ่ากันทั้งสองฝ่าย รวมทั้งสำรวจการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบและในเวลาที่เหมาะสม **ประเด็นที่สาม** เรื่อง การเยียวยาจากผู้มีอำนาจรัฐใช้อำนาจละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงเกิดแนวคิดเรื่อง การเยียวยาทั้งด้านจิตใจ ทรัพย์สินเงินทอง และทำให้กลับสู่สภาพเดิมได้มากที่สุด **ประเด็นที่สี่** เรื่อง การนำเสนอทางออกที่จะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันได้ (กระบวนการปรองดอง) อีกทั้งต้องนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปองค์กรทหาร ตำรวจ ศาล ในส่วนของระบบด้วย **ประเด็นสุดท้าย** คือ เรื่องกระบวนการพัฒนาประชาธิปไตย จะจัดการอย่างไรให้สังคมก้าวข้ามเหตุการณ์ต่าง ๆ ไปโดยไม่ลี้ม การลี้มหรือเพิกเฉย ไม่รู้ไม่ชี้ อาจจะไม่ใช้วิธีการแก้ปัญหาต่างๆ จนต้องนำมาสู่เหตุการณ์ต่างๆ เหล่านั้น ขึ้นอีก

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวรับฟังเป็นข้อเท็จจริงกรณีศึกษาประกอบการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันเป็นประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยนี้ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม และ ตัวแทนคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) ได้แสดงความคิดเห็นดังกล่าวนั้น เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือไม่ ซอบด้วยหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหลักความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อน อันเป็นประเด็นที่อาจเกิดเป็นข้อสงสัยว่า ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ มีตำแหน่งเป็นปลัดกระทรวงยุติธรรม และ ได้รับตำแหน่งเป็นคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) นั้น การแสดงความคิดเห็นในงานเสวนาเรื่อง “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านแบบไทย ๆ” ดังกล่าว เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในตำแหน่งปลัดกระทรวง

ยุติธรรมซึ่งมีสถานะความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยหรือไม่ เห็นว่า ถ้อยแถลงหรือถ้อยคำของ ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ดังกล่าว แม้จะมีลักษณะของการแสดงความคิดเห็นในสถานะของความเป็นคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) แต่ตำแหน่งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) ได้ครอบงำอยู่ด้วยตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรม ย่อมแสดงให้เห็นว่า หาก ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ มิได้มีตำแหน่งเป็นปลัดกระทรวงยุติธรรม ก็อาจมีผลต่อการเป็นคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) ได้ อีกทั้งการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวงยุติธรรมและคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ มีความสัมพันธ์กันในเชิงของอำนาจหน้าที่ ดังนั้น เมื่อ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ซึ่งมีตำแหน่งเป็นปลัดกระทรวงยุติธรรม แม้เป็นคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) ก็เป็นการแสดงความคิดเห็นในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย

ส่วนประเด็นว่า การแสดงความคิดเห็นของ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ในงานเสวนาเรื่อง “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านแบบไทย ๆ” ดังกล่าว เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือไม่ เห็นว่า จากที่นำเสนอและอธิบายมาแล้วเกี่ยวกับความหมายของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ การที่ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ซึ่งมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แสดงความคิดเห็นดังกล่าวนั้น ในงานเสวนาเรื่อง “ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านแบบไทย ๆ” ถือว่าเป็นสภาวะการณ์ที่ ดร. กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แสดงออกในทางความคิดความเห็นอันมีลักษณะเกี่ยวกับสถาบันการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ในการแข่งขันหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ใช้อำนาจ การบังคับ ให้มีการปฏิบัติตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า อาจเป็นทั้งคุณค่าในทางการเมือง คุณค่าในทางเศรษฐกิจ คุณค่าในทางสังคม โดยไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่นหรือปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง และมิได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างแบ่งฝักแบ่งฝ่าย แบ่งพรรคแบ่งพวกที่หวั่นเกรงว่าข้าราชการพลเรือนสามัญจะขาดความเป็นกลางทางการเมือง ดังนั้น จึงเข้าลักษณะเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ดร. กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์ ดังกล่าว เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ชอบด้วยหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหลักความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า ดังที่ได้กล่าวมาในเรื่องของหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ การที่นายกิตติพงษ์ กิตติยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม และ ตัวแทนคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) แสดงความคิดเห็นทางการเมืองในงานเสวนาดังกล่าว ในขณะที่เป็นปลัดกระทรวงยุติธรรมด้วย ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจ ตามหลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังที่ได้วิเคราะห์มาในประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อน ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ ดร. กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์ นั้น ก็ด้วยมีความเห็นและข้อเสนอแนะต่อการสมานฉันท์และปรองดองของสังคม เพื่อความก้าวหน้าเดินไปสู่หนทางความปรองดองร่วมกัน เรียนรู้ประสบการณ์ในอดีตเป็นบทเรียน อีกทั้งได้ให้แง่คิดทางวิชาการของต่างประเทศประกอบ ซึ่งมีสาระยึดโยงทางการเมือง การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าว จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นตามหลักวิชาการ ทั้งเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นไปโดยสุจริตและมีได้เป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ ตามหลักการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นไปโดยสุจริตและหลักการห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ อีกทั้งมิได้แสดงให้เห็นโดยประจักษ์ว่าเกิดจากอคติ มีลักษณะแบ่งฝักแบ่งฝ่ายหรือฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือเกิดการบิดเบือนหรือเอนเอียงไปโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อผลเสียหายต่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน จนชัดเจนถึงความไม่เป็นกลางในทางการเมือง

ดังนั้น โดยสรุปเห็นว่า กรณี ดร.กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม และ ตัวแทนคณะกรรมการอิสระตรวจสอบและค้นหาความจริงเพื่อการปรองดองแห่งชาติ (คปอ.) ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าว ในงานเสวนาเรื่อง **“ความยุติธรรมในระยะเปลี่ยนผ่านแบบไทย ๆ”** ดังกล่าว นั้น เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ชอบด้วยหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหลักความเป็นกลางทางการเมือง

4.6.3 การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ: ศึกษากรณี นายจาดุล อภิชาติบุตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยและนายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันจันทร์ที่ 10 สิงหาคม 2552²⁸ โดยมีข้อเท็จจริงตามเนื้อความปรากฏดังนี้

นายจาดุล อภิชาติบุตร หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และนายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้แสดงความคิดเห็นโดยกล่าวถึง การแต่งตั้งข้าราชการประจำปีของกระทรวงมหาดไทยในปีนี้มีมีความสำคัญมาก และถูกจับตามอง ถ้าผู้มีอำนาจในการพิจารณาทั้งฝ่ายข้าราชการ คือ นายวิชัย ศรีขวัญ ปลัดกระทรวงมหาดไทย และนายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่งตั้งปรับเปลี่ยนเลื่อนขึ้น โดยรายชื่อออกมาไม่ดี รับรองได้ว่ามีปัญหาแน่นอน จะเกิดความปั่นป่วน และอาจไม่ยอมรับทั้งจากคนในและคนนอกกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและนายวิชัย ศรีขวัญ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ต้องยึดหลักการแต่งตั้งโยกย้ายให้มั่น คือ ต้องพิจารณาคนดี มีความสามารถ และมีความเหมาะสม”

และ ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2552²⁹ โดยมีข้อเท็จจริงตามเนื้อความปรากฏดังนี้

นายจาดุล อภิชาติบุตร หัวหน้าผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะนายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้แสดงความคิดเห็นโดยกล่าวว่า ขอเรียกร้องให้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ให้มีการบังคับใช้มาตรการการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ที่คณะรัฐมนตรี ได้อนุมัติเห็นชอบเมื่อปี 2542 และมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 ว่าด้วยเรื่อง การคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน อันเป็นประโยชน์และเป็นผลดีต่อทางราชการ มาปฏิบัติ เพื่อคุ้มครองข้าราชการที่ออกมาให้ข้อมูลต่อสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ไม่ให้ถูกกลั่นแกล้ง เช่น ถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย เป็นต้น

²⁸บรรณาธิการหนังสือพิมพ์บ้านเมือง , หนังสือพิมพ์บ้านเมือง (วันจันทร์ที่ 10 สิงหาคม 2552)

²⁹บรรณาธิการหนังสือพิมพ์แนวหน้า , หนังสือพิมพ์แนวหน้า (วันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2552)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวรับฟังเป็นข้อเท็จจริงกรณีศึกษาประกอบการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันเป็นประเด็นเกี่ยวกับการศึกษาวิจัยนี้ว่า การที่นายจาดุล อภิชาติบุตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และนายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้แสดงความคิดเห็นซึ่งปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันจันทร์ที่ 10 สิงหาคม 2552 หรือ หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2552 ดังกล่าว เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือไม่ ชอบด้วยหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญและหลักความเป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อน อันเป็นประเด็นที่อาจเกิดเป็นข้อสงสัยได้ว่า นายจาดุล อภิชาติบุตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และนายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้แสดงความคิดเห็นซึ่งปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันจันทร์ที่ 10 สิงหาคม 2552 หรือ หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2552 ดังกล่าว เป็นการแสดงความคิดเห็นในสถานะความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญหรือไม่ เห็นว่า การที่นายจาดุล อภิชาติบุตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และนายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ได้แสดงความคิดเห็นซึ่งปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันจันทร์ที่ 10 สิงหาคม 2552 หรือ หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2552 ดังกล่าว เป็นการแสดงความคิดเห็นโดยที่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ บัญญัติหรือกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นผู้ทรงอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจในการแสดงความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็นของนายจาดุล อภิชาติบุตร ดังกล่าว แม้ว่าจะมีตำแหน่งเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย แต่ขณะแสดงความคิดเห็นมิใช่ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ภายใต้หลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แม้ว่านายจาดุล อภิชาติบุตร จะมีตำแหน่งนายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย แต่สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยก็มีได้เป็นสมาคมในทางราชการหรือเป็นส่วนหนึ่งของทางราชการตามโครงสร้างทางปกครอง หรือมีกฎหมายให้จัดตั้ง ก่อตั้ง อำนาจและหน้าที่โดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยมีความมุ่งหมายในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือน เพื่อวัตถุประสงค์อย่างหนึ่งอย่างใด ภายใต้หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น อีกทั้งไม่ปรากฏว่าการแสดงความคิดเห็นดังกล่าวมาจากการรับมอบอำนาจหน้าที่จากผู้ทรงอำนาจใด โดยมีกฎหมายบัญญัติอนุญาต

ให้มีการมอบอำนาจไว้ได้ ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นของนายจาตุล อภิชาติบุตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และ นายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ที่แสดงความคิดเห็นปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันจันทร์ที่ 10 สิงหาคม 2552 หรือหนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2552 ดังกล่าว มิได้เป็นการแสดงความคิดเห็นในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

อย่างไรก็ตาม จากที่นำเสนอและอธิบายมาแล้ว เกี่ยวกับความหมายของการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ การที่นายจาตุล อภิชาติบุตร แสดงความคิดเห็นซึ่งปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันจันทร์ที่ 10 สิงหาคม 2552 หรือ หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2552 ดังกล่าว ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับการแต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย โดยข้าราชการระดับสูงร่วมกับฝ่ายการเมือง และมีเนื้อหาที่ต้องการเรียกร้องให้นายกรัฐมนตรี (นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ) ในฐานะประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) บังคับใช้มาตรการการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติเห็นชอบเมื่อปี พ.ศ. 2542 และ มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าด้วย เรื่องการคุ้มครองข้าราชการผู้ให้ข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาหรือให้ถ้อยคำในฐานะพยาน อันเป็นประโยชน์และเป็นผลดีต่อทางราชการ เพื่อปฏิบัติให้เป็นจริง คุ้มครองข้าราชการที่ออกมาให้ข้อมูลต่อสาธารณะที่เป็นประโยชน์ต่อทางราชการ ไม่ให้ถูกลั่นแกล้งจากฝ่ายการเมือง ถือว่าเป็นสถานการณ์ที่นายจาตุล อภิชาติบุตร ได้แสดงออกในทางความคิดเห็นอันมีลักษณะเกี่ยวกับสถาบันการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผลประโยชน์พรรคการเมือง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ในการแข่งขันหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ใช้อำนาจ การบังคับ ให้มีการปฏิบัติตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะ เพื่อการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า อาจเป็นทั้งคุณค่าในทางการเมือง คุณค่าในทางเศรษฐกิจ คุณค่าในทางสังคม โดยไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของบุคคลอื่นหรือปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง จึงเข้าลักษณะเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่เมื่อวิเคราะห์แล้วว่า การแสดงความคิดเห็นของนายจาตุล อภิชาติบุตร ที่แสดงความคิดเห็นปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันจันทร์ที่ 10 สิงหาคม 2552 หรือ หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2552 ดังกล่าว มิได้เป็นการแสดงความคิดเห็นในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แม้ว่าจะเป็นเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามหลักทางวิชาการ และเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นไปโดยสุจริต

มิได้เป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ อีกทั้งการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของนายจาตุล อภิชาติบุตร ดังกล่าว มิได้แสดงให้เห็นโดยประจักษ์ว่าเกิดจากอคติ เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่าย หรือฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือเกิดการบิดเบือนหรือ เอนเอียงไปโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อผลเสียหายต่อประโยชน์ของ ประเทศชาติ และประชาชนจนชัดแจ้งถึงความไม่เป็นกลางในทางการเมืองก็ตาม แต่เมื่อการ แสดงความคิดเห็นของนายจาตุล อภิชาติบุตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และ นายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ที่แสดงความคิดเห็นปรากฏในหน้า หนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันจันทร์ที่ 10 สิงหาคม 2552 หรือ หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับ วันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2552 ดังกล่าว ไม่เข้าลักษณะเป็นการแสดงความคิดเห็น ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ในฐานะประชาชน

ดังนั้น โดยสรุปเห็นว่า การแสดงความคิดเห็นของนายจาตุล อภิชาติบุตร ผู้ตรวจ ราชการกระทรวงมหาดไทย และ นายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ที่แสดง ความคิดเห็นปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์บ้านเมือง ฉบับวันจันทร์ที่ 10 สิงหาคม 2552 หรือ หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 1 กรกฎาคม 2552 ดังกล่าว ไม่เข้าลักษณะเป็น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด แต่เป็นการ แสดงความคิดเห็นทางการเมืองในฐานะประชาชน

ผู้เขียนขอบันทึกข้อสังเกตแนบท้ายการวิเคราะห์นี้ว่า ในกรณีนายจาตุล อภิชาติบุตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยและนายกสมาคมข้าราชการพลเรือน แห่งประเทศไทย แสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าว ที่ผู้เขียนวิเคราะห์ว่าไม่เข้า ลักษณะเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแต่อย่างใด แต่เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในฐานะประชาชน ด้วยเคารพต่อท่านผู้ที่อาจไม่ เห็นพ้องด้วย แต่ผู้เขียนเห็นว่า เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักข้าราชการพลเรือน สามัญต้องเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ก็เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรู้กรอบของตนว่า แค่นั้น เพียงใด จึงเป็นการกระทำหรือการแสดงความเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการ พลเรือนสามัญ เพราะหากจำกัดการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน สามัญอย่างไร้กรอบและขอบเขต ก็ก่อความเสียหายกระทบต่อเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือหากปล่อยปละละเลยให้มีการใช้ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไร้กรอบ ก็

เกิดความเสียหายกลายเป็นการใช้เสรีภาพดังกล่าวอย่างอำเอใจ หลักการนี้ผู้เขียนจึงต้องการเสนอขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันเป็นหลักประกันในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง บ้างท่านอาจเห็นว่า นายจาดุล อภิชาติบุตร ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และนายกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย แสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ น่าจะอยู่ในสถานะของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ผู้เขียนกลับเห็นว่า การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญมีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการ ซึ่งจากที่กล่าวมาแล้ว ถ้าเป็นระบบการเมืองแบบสมบูรณาญาสิทธิราช พระมหากษัตริย์เป็นสมมุติเทพ อำนาจเป็นของพระมหากษัตริย์ ในการบริหารราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์มีสิทธิขาดในการบริหาร แต่เมื่อไม่อาจจะกระทำได้โดยพระองค์เองลำพัง จึงต้องมีคนทำงานต่างพระเนตรพระกรรณ คือ ข้าราชการ ซึ่งข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ หากมีขณะนั้นก็ทำงานต่างพระเนตรพระกัณฑ์ เป็นคนที่พระมหากษัตริย์ไว้วางพระราชหฤทัย ก็ต้องทำการงานหรือปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกัณฑ์ เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน แต่เมื่อระบบการเมืองการปกครองเปลี่ยนแปลงไปจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย ระบอบประชาธิปไตยเป็นระบอบที่ผู้มีอำนาจโดยสิทธิขาด คือประชาชน ผู้ใช้อำนาจโดยสิทธิขาดแทนประชาชน ย่อมต้องฟังเสียงอันแท้จริงของประชาชน ข้าราชการพลเรือนสามัญจึงต้องปฏิบัติราชการดำเนินงานในภารกิจของรัฐ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ดังนั้น นอกจากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอยู่ในกรอบของหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ก็ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยรวมด้วย เช่น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อต่อต้านการทุจริตของนักการเมือง การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อสร้างสรรค์ประโยชน์หรือแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องหรือยึดโยงกับการเมือง ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่ใช่สิ่งที่คุณเขียนเห็นว่าไม่ถูกต้อง แต่กลับเป็นสิ่งที่น่าจะถูกต้อง เช่น การเขียนบทความทางวิชาการทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งนี้ โดยมีกฎหมายบัญญัติรองรับ แต่การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องมิใช่เป็นการเรียกร้องเพื่อ

ประโยชน์ในสถานะส่วนตนหรือข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น เพื่อความเข้าใจ เจตนาารมณ์ของการวิเคราะห์ ผู้เขียนจึงขอบันทึกข้อสังเกตแนบท้ายการวิเคราะห์นี้

4.7 ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย

ในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยผู้เขียนได้แบ่งศึกษาและ วิเคราะห์ดังนี้

4.7.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีปัญหาทางกฎหมายที่เป็น ข้อจำกัดและอุปสรรคในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ พลเรือนสามัญ ได้แก่ ปัญหาที่เกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย และปัญหาที่เกี่ยวกับการ ตีความและการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์และเป็นประโยชน์ต่อสังคม มากขึ้น

4.7.2 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญ กล่าวคือ ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย มิได้มีที่มา จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยตรง ซึ่งแตกต่างจากปัญหาทางกฎหมาย แต่เพื่อ ประโยชน์ในการพิจารณาวิเคราะห์ จึงเห็นควรนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาเป็นเกณฑ์ การแบ่งตามเวลาเท่านั้น โดยปัญหาการปฏิบัติดังกล่าว มีทั้งเป็นปัญหาอันเกิดจาก**ปัจจัย ภายใน** และปัญหาอันเกิดจาก**ปัจจัยภายนอก** ซึ่งไม่ใช่ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติ

กฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย หรือการตีความกฎหมาย ซึ่งผู้เขียน จะได้กล่าวถึง รายละเอียดในแต่ละหัวข้อต่อไป

4.7.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เมื่อได้ศึกษากันมาแล้วว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ตามอำนาจหน้าที่ในทางวิชาการและโดยสุจริต ซึ่งปัญหาที่จะได้ทำการศึกษาอันเป็นปัญหาทางกฎหมายนั้น ผู้เขียนจะแบ่งศึกษาเป็นสองช่วงคือ ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และ ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว มีทั้งเป็นปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาอันเกิดจากการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาอันเกิดจากการตีความกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไป

4.7.1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การที่ต้องนำรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ มาวิเคราะห์เป็นแกนหลักด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่เรียกว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” อย่างน้อยที่สุดก็จะแสดงให้เห็นถึงการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้มากที่สุดฉบับหนึ่ง

4.7.1.1.1 ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ปัญหานี้ เป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากความบกพร่องในเชิงโครงสร้างและถ้อยคำ รวมถึงความไม่ชัดเจน ของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์ผู้เขียนพบว่า มีปัญหาในสามประเด็นปัญหา ได้แก่ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติรับรองเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และปัญหาการไม่มีองค์การที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง รวมทั้งปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน ซึ่งปัญหาทั้งสามประเด็นดังกล่าว ต่างก็เรียกได้ว่ามีส่วนก่อหรือนำไปสู่ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังจะได้อธิบายโดยลำดับต่อไป

- (1) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติรับรองเฉพาะข้าราชการในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(ก) สภาพปัญหา : ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ

พลเรือนสามัญอย่างชัดเจน แต่จากที่ได้ศึกษามาแล้ว จะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน จึงต้องพิจารณามาตรา 39 ประกอบกับมาตรา 64 ซึ่งในมาตรา 64 บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ ประกอบกับ มาตรา 39 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้บัญญัติให้ชัดเจน รับรองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ รวมถึงพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน จึงนำมาสู่การบังคับใช้และการตีความว่า เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จนเกิดปัญหาว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือไม่

(ข) **ข้อพิจารณา :** จากบทบัญญัติดังกล่าว (มาตรา 39 ประกอบมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540) ประกอบกับที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปทุกประการ การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้ทำให้สูญเสียหรือเสียสิ้นไป ซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพียงแต่อาจถูกจำกัดเสรีภาพดังกล่าวโดยกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนว่า ข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพียงการพิจารณามาตรา 64 ประกอบมาตรา 39 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงนำไปสู่ปัญหาว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญจะสามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้หรือไม่ ทั้งที่กลับปรากฏว่า มาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในกิจการวิฤกษ์กระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ มีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าว โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ องค์การอื่นของรัฐ ซึ่งทำให้เกิดข้อสงสัยต่อไปว่า ข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ ต้องเป็นข้าราชการในกิจการวิฤกษ์กระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์เท่านั้นหรือไม่ เพราะมีเช่นนั้นกฎหมายคงไม่บัญญัติขยายความในมาตรา 41 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แยกต่างหากดังกล่าว ดังนั้น เมื่อไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติไว้โดยชัดเจน ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถแสดงความคิดเห็น รวมถึงแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ แต่กลับบัญญัติมาตรา 41 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังกล่าว จึงเป็นปัญหาว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือไม่

เมื่อพิจารณาเจตนารมณ์ของมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติว่า

“พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์วิฤกษ์กระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในกิจการวิฤกษ์กระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง”

1. การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแห่งรัฐธรรมนูญ

เลขานุการ ฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงาน ดังนี้

“มาตรา 3/3/12 พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของหน่วยราชการ องค์การอื่นของรัฐ หรือเจ้าของกิจการนั้น

ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือ องค์การอื่นของรัฐในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือกิจการวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่ง”

มีผู้เสนอให้เพิ่มความในวรรคแรก ให้ผู้แสดงความคิดเห็นในสิ่งพิมพ์ ต้องเปิดเผยชื่อ สกุลจริง ไม่ใช่นามแฝง เพราะการใช้นามแฝงเป็นการเอาเปรียบประชาชน

คณะกรรมการสิทธิการยกเว้นรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า กรณีนามแฝง บรรณาธิการสิ่งพิมพ์นั้นต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าความในวรรคสองที่กำหนดให้ข้าราชการมีเสรีภาพเช่นเดียวกับพนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนตามวรรคหนึ่งจะมีปัญหาหรือไม่ เพราะข้าราชการต้องมีวินัย

คณะกรรมการสิทธิการยกเว้นรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า ควรรับรองเสรีภาพของข้าราชการในกรณีข้างต้นไว้ก่อน เพื่อจะได้มีการแก้ไขเรื่องวินัยของข้าราชการให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

ที่ประชุมเห็นชอบตามที่เลขานุการคณะกรรมการดำเนินงานคณะกรรมการยกเว้นรัฐธรรมนูญเสนอ บันทึกการประชุมคณะกรรมการดำเนินงานคณะกรรมการยกเว้นรัฐธรรมนูญวันที่ 23 เมษายน 2540

2. การพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ³⁰

³⁰ บันทึกการประชุมคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 12 วันอังคารที่ 10 มิถุนายน

คณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคแรก โดยตัดข้อความต่อไปนี้ออก คือ “สาร” และ “ภายใต้การควบคุมขององค์การอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติ” จึงมีความในวรรคแรก ดังนี้

“พนักงานหรือลูกจ้างของเอกชนที่ประกอบกิจการหนังสือพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ”

3. การพิจารณาในวาระที่ ๒ ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ³¹

ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามร่างของคณะกรรมการ

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าของกิจการนั้น แต่ต้องไม่ขัดต่อจรรยาบรรณแห่งการประกอบวิชาชีพ ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ทำงานด้านสื่อสารมวลชน ในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับรองและบัญญัติไว้อย่างชัดเจน เพียงแต่การใช้เสรีภาพเช่นนี้น่าจะมีการจำกัดเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติไว้

แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติไว้ให้ชัดเจนว่า ข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ มีเสรีภาพในการ

³¹ รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 17 (เป็นกรณีพิเศษ) วันเสาร์ที่ 12 กรกฎาคม 2540

แสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่กลับมีเพียง บทบัญญัติให้ข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญในกิจการวิฤกษ์กระจายเสียงหรือ วิฤกษ์โทรทัศน์มีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดตาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ดังกล่าว ซึ่งทำให้หมายความว่า หาก ข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ในกิจการวิฤกษ์กระจายเสียง หรือวิฤกษ์โทรทัศน์ ย่อมมีเสรีภาพในการเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพใน การเสนอข่าวและแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ถ้าไม่ได้ ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ในกิจการวิฤกษ์กระจายเสียงหรือวิฤกษ์โทรทัศน์ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย

ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ พลเรือนสามัญอย่างชัดเจน เป็นปัญหาเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมาย ก่อให้เกิดปัญหา การบังคับใช้และการตีความตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นกรอบของการใช้เสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ปัญหาความเข้าใจผิดหลงไปว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่อาจมีปากมีเสียงในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงในการแสดง ความคิดเห็นทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนในระบบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เพียงเพราะเป็นข้าราชการพลเรือน สมัญ ซึ่งขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่แท้จริงแล้วข้าราชการพลเรือน สมัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยสมบูรณ์ ส่วนการจะจำกัด เสรีภาพดังกล่าวได้เพียงใด ก็เป็นกรณีที่หากได้ร่างบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองเสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ก็ต้องพิจารณา มาตรา 39 ประกอบกับมาตรา 64 ในส่วนที่เป็นการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีอยู่เดิม รวมถึงหลักประกันในการใช้เสรีภาพ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์มาแล้วประกอบด้วย โดยการ แก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจร่างขึ้นเป็นบทบัญญัติที่บัญญัติเป็นมาตราขึ้นใหม่ หรือบัญญัติ ร่วมกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้

(ค) **แนวทางการแก้ไขปัญหา** : เมื่อไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติมาตรา 39 ประกอบมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่สื่อให้เห็นถึงการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยอาจร่างเป็นบทบัญญัติมาตราใหม่ หรือบัญญัติร่วมกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

แต่ความเห็นของผู้เขียนเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเพิ่มความว่า **“ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา โดยไม่กระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”** โดยเป็นดังนี้

มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา โดยไม่

กระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การสั่งปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุ โทรทัศน์ เพื่อลดลอนเสรีภาพตามมาตรานี้จะกระทำมิได้

การให้นำข่าวหรือบทความไปให้เจ้าหน้าที่ตรวจก่อนนำไป โฆษณาในหนังสือพิมพ์ สิ่งพิมพ์ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์จะกระทำมิได้ เว้นแต่ จะกระทำระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือการรบแต่ทั้งนี้จะต้องกระทำโดย อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งได้ตราขึ้นตามความในวรรคสอง

เจ้าของกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนอื่นต้องเป็นบุคคล สัญชาติไทย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การให้เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นอุดหนุนหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนอื่นของเอกชน รัฐจะกระทำมิได้"

(2) ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของ ข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง

(ก) **สภาพปัญหา** : นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลง การปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลาย ๆ ฉบับ โดยเฉพาะ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิด เห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย โดยมาตรา 64 บัญญัติว่า บุคคล ผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ใน กฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ ประกอบกับ มาตรา 39 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การ โฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญจึงมีเสรีภาพใน การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปทุกประการ แต่ในสภาพ ความเป็นจริงข้าราชการพลเรือนสามัญถูกละเมิดเสรีภาพ โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นทางการเมืองอย่างมากมาย ซึ่งกลไกสำคัญที่ควรจะมีบทบาทในการคุ้มครอง

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยไม่รวมถึง กลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกระแสหลักหรือกระบวนการหลัก คือ ศาล เพราะกลไกทางการเมือง ศาล ถือเป็นกระแสหลักหรือกระบวนการหลักโดยตรง อันเป็นที่พึงสุดท้ายในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ทั้งของข้าราชการพลเรือนสามัญและของประชาชนทั่วไป แต่ที่กำลังศึกษานี้ หมายความว่าถึงกลไกสำคัญที่ควรจะมีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในฐานะที่ตามบทบาทหน้าที่ ไม่ว่าจะหน้าที่ตามกฎหมาย หน้าที่โดยเจตจำนง หรือหน้าที่ตามการกระทำก่อน ๆ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว ต้องถือเป็นองค์กรที่ต้องมีบทบาทหน้าที่อย่างน้อยที่สุดต้องแสดงให้เห็นว่าองค์กรนั้น ๆ ได้คุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยแล้ว ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) รวมถึงสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย แม้ว่าในส่วน of สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย จะไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่ต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ แต่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ก็เพื่อประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนโดยรวม จึงต้องนำเสนอและส่งเสริมให้สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยได้เข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริงด้วย ดังนั้น จึงต้องศึกษาและทำความเข้าใจบทบาท อำนาจและหน้าที่ของทั้งสามองค์กรดังกล่าว ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่า ในความจริงองค์กรเหล่านี้ได้เข้ามามีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริงหรือไม่ โดยเฉพาะคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

(ข) **ข้อพิจารณา :** ในการที่จะวิเคราะห์และหาแนวทางแก้ไข ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างแท้จริง ควรจะต้องศึกษาบทบาท อำนาจและหน้าที่ขององค์กรหรือหน่วยงานทั้งสามว่ามีอย่างไร และสัมพันธ์อย่างไรกับข้าราชการพลเรือนสามัญ

- บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

นับแต่ประเทศไทยได้มีการรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ตั้งแต่พุทธศักราช 2491 นั้น ยังไม่เคยมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใด ที่ให้อำนาจในการจัดตั้งองค์กรระดับชาติที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้ ได้มีการบัญญัติให้จัดตั้งองค์กรหนึ่งขึ้น ชื่อว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” โดยมุ่งหวังจะให้องค์กรนี้มีบทบาทหน้าที่อันสำคัญยิ่ง ในการส่งเสริม พิทักษ์รักษา คุ้มครองสิทธิมนุษยชน มิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน และด้วยเหตุผลที่ต้องการให้ประเทศต่างๆ โลกยอมรับในความก้าวหน้าทางด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน³² เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญถูกกลั่นแกล้งหรือละเมิดการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง อันเป็นสิทธิมนุษยชน การกลั่นแกล้งหรือละเมิดเสรีภาพดังกล่าว ย่อมเป็นบทบาทหนึ่งของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(2) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายหรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(3) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

³² คณิน บุญสุวรรณ, สิทธิ เสรีภาพและการคุ้มครองบุคคล (กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์, 2540), หน้า 31.

(5) จัดทำ รายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้าน สิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(6) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน มีเพียงการตรวจสอบเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการไต่สวนหรือดำเนินคดีเช่นเดียวกับ คณะกรรมการหรือองค์กรอื่น ๆ เช่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค แม้จะอยู่ภายใต้สำนัก นายกรัฐมนตรี แต่ก็มีอำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้บริโภค หรือรักษาประโยชน์ในนามผู้บริโภค เป็นต้น แต่อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ควรจะเป็นองค์กรอิสระที่มี อำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงเสรีภาพในแสดงความคิดเห็น ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ มิใช่เป็นเพียงทำหน้าที่ในการตรวจสอบ เมื่อปรากฏว่ามีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ แล้วก็จัดทำรายงานผลการตรวจสอบรวมถึง มาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ หากไม่ดำเนินการก็รายงานนายกรัฐมนตรี ซึ่งบทบาทและอำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นปัญหาอย่างมากในการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน รวมถึงเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญในการแสดงความคิด ทางการเมืองด้วย ทั้งในทางปฏิบัติหรือในสภาพความเป็นจริง บทบาท อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ไม่ได้ส่งเสริม พิทักษ์รักษา คุ้มครองการใช้ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง เพราะอาจมองข้ามหรือให้ความสำคัญน้อยมาก เนื่องจากมองว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องเป็นกลางทางการเมือง โดยเป็นมุมมองที่สับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญกับหลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งประเด็นนี้จะได้ว่ากล่าวกันต่อไป

- บทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีต้นกำเนิดมาจาก กรรมการรักษาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.ร.พ) ซึ่งตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2471 มีหน้าที่ควบคุมระเบียบราชการ

สำหรับข้าราชการพลเรือนทั้งหมดของทุกกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนในกระทรวงทหาร ยกเว้นข้าราชการฝ่ายตุลาการ ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย พุทธศักราช 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 และเปลี่ยนชื่อกรมการรักษาราชบัณฑิตยระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ระเบียบ วิธีการและมาตรการต่าง ๆ ควบคุม ดูแล แนะนำ ให้คำปรึกษา เพื่อปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎเกณฑ์ที่วางไว้ และเป็นมาตรฐานเดียวกัน ภายใต้ระบบคุณธรรม คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้มีวิวัฒนาการ บทบาทและหน้าที่มาเป็นลำดับ ตั้งแต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2476 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2482 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2485 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จนถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2535 มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และการจัดระบบราชการพลเรือน
- (2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับมาตรฐานการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
- (3) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน การจัด และการพัฒนาส่วนราชการและวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือน
- (4) พิจารณากำหนดนโยบายเกี่ยวกับการวางแผนกำลังคนในราชการพลเรือน
- (5) ออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

(6) ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ มติของ ก.พ. ตามข้อนี้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(7) กำกับ ดูแล ตรวจสอบ แนะนำและชี้แจงเพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ในการนี้ ให้มีอำนาจเรียกเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือให้ผู้แทนหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วนบริษัท ข้าราชการหรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือชี้แจงข้อเท็จจริง และให้มีอำนาจออกระเบียบ ให้กระทรวง ทบวง กรม รายงานเกี่ยวกับ การสอบ การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น เงินเดือน การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ ตลอดจนการรายงาน เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงในลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของตำแหน่งและของส่วนราชการ การเปลี่ยนแปลงการใช้ ตำแหน่ง ทะเบียนประวัติของข้าราชการพลเรือน และการปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ไปยัง ก.พ.

(8) รายงานนายกรัฐมนตรีในกรณีที่ปรากฏว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือ ปฏิบัติการโดยไม่เหมาะสม เพื่อนายกรัฐมนตรีจะได้พิจารณาและสั่งการต่อไป

(9) รายงานคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ค่าครองชีพเปลี่ยนแปลงไปมาก หรือการจัดสวัสดิการหรือประโยชน์เกื้อกูล สำหรับข้าราชการยังไม่เหมาะสม เพื่อกองรัฐมนตรีพิจารณาในอันที่จะปรับปรุงเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง เงินเพิ่ม ค่าครองชีพ สวัสดิการ หรือประโยชน์เกื้อกูลสำหรับข้าราชการพลเรือนให้เหมาะสม

(10) กำหนดนโยบายและระเบียบเกี่ยวกับทุนของรัฐบาล เพื่อสนองความต้องการกำลังคนของกระทรวง ทบวง กรมฝ่ายพลเรือน และทุนเล่าเรียนหลวง ตลอดจนการจัดสรรผู้รับทุนของรัฐบาลที่สำเร็จการศึกษาแล้วเข้ารับราชการในส่วนราชการต่าง ๆ

(11) ออกข้อบังคับหรือระเบียบเพื่อควบคุมดูแลข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่ศึกษาหรือฝึกอบรมในต่างประเทศ และ เพื่อดูแลจัดการการศึกษาของนักเรียนฝ่ายพลเรือนในต่างประเทศ รวมทั้งเพื่อควบคุมการศึกษา ความประพฤติ และการใช้จ่าย ตลอดจนการเก็บเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการการศึกษากำหนดวินัย และการลงทะเบียนสำหรับนักเรียน ดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ถือว่าเงินชดเชยค่าใช้จ่ายในการดูแลจัดการ

การศึกษาเป็นเงินรายรับของส่วนราชการที่เป็นสถานอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณประโยชน์ ตามความหมายในกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

(12) พิจารณารับรองคุณสมบัติของผู้ได้รับปริญญา ประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือคุณวุฒิอย่างอื่นเพื่อประโยชน์ในการบรรจุและการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและกำหนดเงินเดือนที่ควรได้รับและระดับตำแหน่งที่ควรแต่งตั้ง

(13) กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(14) พิจารณาการแก้ไขทะเบียนประวัติเกี่ยวกับวันเดือนปีเกิด และการควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือน

(15) ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตราอื่น แห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นหน่วยงานทางตุลาการของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ทำหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ไม่ได้มีบทบาท และอำนาจหน้าที่คุ้มครองหรือพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ทำให้มีการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดจากเอกชนต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ การละเมิดจากเจ้าหน้าที่รัฐต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ และการละเมิดจากการที่รัฐออกกฎหมายละเมิดต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งนี้ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีประธานคณะกรรมการเป็นนายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธได้ว่าต้องมีการแอบแฝงทางการเมืองอันมีผลกระทบต่อข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ไม่มากก็น้อย จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไม่ได้คุ้มครองหรือพิทักษ์เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องทางการเมืองได้ถูกมองข้ามหรือให้ความสำคัญน้อยมาก อาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่ถูกมองว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นกลางทางการเมือง อยู่ภายใต้กรอบ วินัย และจรรยาบรรณ แต่ก็ยังเป็นมุมมองที่สับสน ซึ่งเป็นเรื่องที่จะได้วากถาวรกันไป ซึ่งความคาดหวังที่มีต่อคณะกรรมการข้าราชการ

พลเรือนนั้น นอกจากจะต้องเป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลภาครัฐแล้ว บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ก็ต้องส่งเสริม พิทักษ์รักษา คุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย และที่สำคัญเพื่อให้ได้ดุลยภาพกันคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ต้องเป็นองค์กรที่มีบทบาท และอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ให้เกินกรอบหรือขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายด้วย

- บทบาทของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย

ในช่วงปลายปีพุทธศักราช 2516 มีข้าราชการกลุ่มหนึ่งที่มีความคิดเห็นตรงกัน อาทิ นายประยูร เกลิงศิริ ดร.กระมล ทองธรรมชาติ นายกำจัดกีพานิช นายสมาน สุวรรณโชติ นายขจิตภัย บุรุษพัฒน์ นายคณิง ฤๅไชย และนายอมร จันทรมบูรณได้ปรึกษาหารือกันจัดตั้งสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยขึ้น โดยมีนายประยูร เกลิงศิริ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมทะเบียนการค้ากระทรวงพาณิชย์ เป็นผู้มึบทบาทสำคัญในการประสานงาน ในที่สุดการจัดตั้งสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยก็ประสบผลสำเร็จ โดยมีข้าราชการจากส่วนข้าราชการต่าง ๆ รวม 17 คน ทำการขออนุญาตต่อกรมการศาสนา จัดตั้งสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยขึ้น และได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมศาสนา เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2517 ต่อมาได้จดทะเบียนตั้งสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2517³³

สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย มีวิสัยทัศน์อันสำคัญ คือ การเป็นองค์กรกลางของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการ ในการบูรณาการพลังของข้าราชการ ให้ยึดมั่นในคุณธรรม และพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว สามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนและเป็นกลไกที่เข้มแข็งของรัฐ ในการพัฒนาประเทศให้ทันกับการปฏิรูป

นโยบายอันเป็นบทบาทสำคัญของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย โดยที่ผู้เขียนไม่ใช้คำว่า “อำนาจหน้าที่” เนื่องจากสมาคม

³³สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย, ประวัติสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย (ออนไลน์), แหล่งที่มา http://www.mof.go.th/cath/sc_history.html

ข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยไม่ได้เป็นองค์กรที่มีกฎหมายบังคับหรือมีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำการใด ๆ โดยเฉพาะเจาะจง แต่เป็นการรวมตัวกันของข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยความมีเจตจำนงร่วมกัน ความมุ่งหมายเดียวกัน ดังนั้นนโยบายอันเป็นบทบาทสำคัญของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย จึงเสมือนเป็นพันธสัญญาาร่วมกัน โดยมีดังต่อไปนี้

(1) แนวนโยบายทั่วไป

1. ส่งเสริมให้ข้าราชการประพฤติตามพระบรมราชาวาท และพระราชดำรัสขอพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยมุ่งประโยชน์ของบ้านเมืองและความผาสุกของประชาชนตามรอยพระยุคลบาทอย่างเป็นรูปแบบ

2. ส่งเสริมความเป็นเอกภาพและความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ โดยจะได้เร่งรัดการรณรงค์รับสมัครสมาชิกสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยเพิ่มขึ้น จัดทำ web site ของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย และปรับปรุงงานทะเบียนของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ให้มีความทันสมัย รวมทั้งเสริมสร้างพลังในอันที่จะเป็นสื่อกลางในการสร้างความเข้าใจอันดี ระหว่างข้าราชการกับรัฐบาลและประชาชน ตลอดจนเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของข้าราชการในฐานะที่เป็นผู้นำนโยบายและการบริการของรัฐไปสู่ประชาชน

3. ร่วมมือกับส่วนราชการ องค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล นักวิชาการ และองค์กรภาคเอกชน ในการปรับปรุงระบบราชการตามนโยบายของรัฐบาล และเสริมสร้างวิสัยทัศน์ของข้าราชการให้ยาวไกล มีใจที่เปิดกว้างและปฏิบัติงานในเชิงรุก เพื่อให้สถาบันข้าราชการมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาของประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

4. รณรงค์สร้างจิตสำนึกและร่วมมือในภาคปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อต่อต้านการทุจริตในวงราชการ สนับสนุนและส่งเสริมให้สถาบันราชการมีเกียรติ มีศักดิ์ศรีเป็นที่ยอมรับของประชาชน โดยยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการที่มีผลงานดีเด่นให้เป็นที่ประจักษ์แก่สังคม และเป็นตัวอย่างที่ดีแก่ราชการอื่นต่อไป

5. พินิจ ปกป้อง ช่วยเหลือ ส่งเสริม สนับสนุน ให้ข้าราชการได้ค่าตอบแทนและประโยชน์เกื้อกูล ตลอดจนสวัสดิการอย่างเหมาะสม และให้ได้รับความเป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง โดยดำเนินการไปพร้อมกับการส่งเสริมให้ความรู้

เพื่อปรับเปลี่ยนความคิด และวิธีการทำงานให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และมุ่งผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจที่รับผิดชอบ

6. เร่งรัดให้มีการเสริมสร้างองค์ความรู้ และเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และตรวจสอบการให้อำนาจรัฐ เพื่อให้ข้าราชการปรับเปลี่ยนวิธีคิดและวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องการดำเนินการให้เป็นกลางและทำงานร่วมกับฝ่ายการเมือง

(2) แนวนโยบายเร่งรัด

1. ร่วมมือกับส่วนราชการและองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคล ในการแก้ไขปัญหาของข้าราชการ เพื่อให้การปฏิรูประบบราชการบรรลุผลสำเร็จตามนโยบายด้วยดี

2. ตั้งศูนย์รับทราบปัญหาของข้าราชการซึ่งได้รับผลกระทบจากการปฏิรูประบบราชการกรณีที่มีการยุบส่วนราชการในระดับกรม หรือยุบบางส่วนงาน

3. แก้ไขข้อบังคับของสมาคมฯ ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับการสนองภารกิจในด้านการปฏิรูประบบราชการ

4. รณรงค์สร้างจิตสำนึกและร่วมมือในภาคปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อต่อต้านการทุจริตในวงราชการ

จะเห็นได้ว่า สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย มีลักษณะเป็นการรวมกลุ่มกันภายใต้กฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นการจัดตั้งสมาคมในลักษณะกฎหมายแพ่ง แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย อาจจะเป็นเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ ซึ่งก็รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่บทบาทของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ในสภาพความเป็นจริงก็ไม่ได้คุ้มครองหรือพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง มิให้มีการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดจากเอกชนต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ การละเมิดจากเจ้าหน้าที่รัฐต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ และการละเมิดจากการที่รัฐออกกฎหมายละเมิดต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งนี้ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ

ถูกลดรอนการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยก็ไม่สามารถเข้ามาดูแลคุ้มครอง หรือแม้แต่จะเข้าควบคุมตรวจสอบกันเองของข้าราชการพลเรือนสามัญ มิให้กระทำการ รวมถึงใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเกินกรอบละเมิดต่อกฎหมายก็ไม่อาจทำได้ ทั้งรูปแบบสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยกลับกลายเป็นเพียงสมาคม เพื่อการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีหรือสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยกัน ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบาทของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย พบว่า ไม่ได้มีบทบาทคุ้มครองหรือพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวอย่างแท้จริง ทั้งยังอาจเป็นเพราะมองว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นกลางทางการเมือง อยู่ภายใต้กรอบ วินัย และจรรยาบรรณ แต่ยังเป็นมุมมองที่สับสน ที่จะได้ว่ากล่าวกันต่อไป

(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา : ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง

- กรณีบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

จากข้อพิจารณาดังกล่าวปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน พบว่า มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเท่านั้น ไม่ได้มีอำนาจในการไต่สวนหรือดำเนินคดี เมื่อปรากฏการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพียงแต่จัดทำรายงานผลการตรวจสอบและมาตรการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว และแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ หากไม่ดำเนินการก็จะดำเนินการรายงานนายกรัฐมนตรี อีกทั้งเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเฉพาะเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ถูกมองข้ามหรือให้ความสำคัญน้อยมาก อาจเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มองว่าข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นกลางทางการเมือง แต่เป็นมุมมองที่ยังสับสน

จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือกฎหมายลำดับรอง ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนหรือดำเนินคดี หรือดำเนินคดีร่วม เมื่อปรากฏหรือพบเห็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งรวมถึงการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ มิใช่เพียงจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและมาตรการแก้ไขปัญหการละเมิดสิทธิและเสรีภาพและแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ หากไม่ดำเนินการก็จะดำเนินการรายงานนายกรัฐมนตรี ซึ่งสภาพของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กระอิสระ ควรจะมีอำนาจอันใดอันหนึ่งเป็นของตน มิใช่เป็นเพียงการตั้งองค์กระอิสระขึ้นมาตรวจสอบโดยขาดสภาพบังคับหรือขาดอำนาจการตรวจสอบสั่งการ และเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในเรื่องความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องทำความเข้าใจในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองกับความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อไม่ให้เกิดข้อสงสัยต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

- กรณียกบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

จากข้อพิจารณาปัญหาอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน พบว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งเป็นหน่วยงานทางตุลาการของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนทำหน้าที่เฉพาะในการบริการงานบุคคล ของข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น ไม่ได้มีบทบาท และอำนาจหน้าที่คุ้มครองหรือพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง มิให้มีการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดจากเอกชนต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ การละเมิดจากเจ้าหน้าที่รัฐต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ และการละเมิดจากการที่รัฐออกกฎหมายละเมิดต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ ทั้งนี้ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีประธานคณะกรรมการเป็นนายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธได้ว่าอาจต้องมีการแอบแฝง

ทางการเมือง ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อข้าราชการรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่มากนัก

จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กล่าวคือ แม้ว่าคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน จะเป็นหน่วยงานที่ดูแล เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐของข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการพลเรือน สามัญ แต่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไม่มีบทบาท และอำนาจหน้าที่ดูแล พิทักษ์ ค้ำครอง สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งต้องยอมรับว่าโลกเปลี่ยนผ่านไป กระแสประชาธิปไตย ก็เคลื่อนไปทุกที ความกังวลต่อบทบาท และอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่จะเข้าไปคุ้มครอง เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ย่อม เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสประชาธิปไตย จึงเห็นว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนต้อง เป็นผู้ควบคุมตรวจสอบในเชิงวินัยต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นใน ปัจจุบันที่มีอยู่ และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ การกล้าที่จะเข้าไปมีบทบาทในการคุ้มครอง พิทักษ์ รักษา สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยอันดับแรก ต้องแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ พลเรือน พ.ศ. 2535 หรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง พิทักษ์ รักษา สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ โดยอาจเพิ่มถ้อยคำว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่... “เสนอแนะ นโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการ”

ส่วนประเด็นปัญหาที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีประธานคณะกรรมการเป็นนายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรี มอบหมาย ซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธได้ว่าอาจต้องมีการแอบแฝงทางการเมือง อันมี ผลกระทบกระเทือนต่อข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญไม่มากนักนั้น เห็นว่า คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการข้าราชการ พลเรือน นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในฝ่ายบริหารต้องเป็นประธาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยตำแหน่ง เพียงการกระทำในรูปคณะกรรมการย่อมเป็น การถ่วงดุลมิให้เกิดการแฝงหรือแทรกแซงในทางการเมืองในระดับหนึ่ง อีกประการก็อยู่ที่

ตัวกรรมการแต่ละคนที่จะพิจารณาและเข้าใจบทบาท อำนาจและหน้าที่ของตนมากขึ้น
เพียงใดเป็นสำคัญ

- **กรณีบทบาทของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย**

จากข้อพิจารณาปัญหาบทบาทของสมาคมข้าราชการพลเรือน
แห่งประเทศไทย พบว่า แม้ว่าวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสมาคมข้าราชการพลเรือน
แห่งประเทศไทย อาจจะเป็นเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพใน
การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่บทบาทของสมาคม
ข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยในสภาพความเป็นจริง ก็ไม่ได้คุ้มครองหรือพิทักษ์ รักษา
สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญในการแสดงความคิดเห็น
ทางการเมือง อีกทั้งรูปแบบสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยก็กลับกลายเป็นเพียง
สมาคมเพื่อการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีหรือสัมพันธ์ภาพอันดีระหว่างข้าราชการ รวมถึง
ข้าราชการพลเรือนสามัญด้วยกัน

ในส่วนเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานั้น เห็นว่า สมาคมข้าราชการ
พลเรือนแห่งประเทศไทย เป็นการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจ ภายใต้กฎหมายแพ่ง จึงไม่เหมาะ
ที่เสนอในรูปกฎหมาย แต่เพียงเสนอว่า สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ต้องเป็น
ผู้ควบคุมตรวจสอบกันเองของเหล่าข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย
ต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เช่นในปัจจุบันบทบาทนี้ก็มีอยู่ แต่ที่
สำคัญอย่างยิ่งคือ สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยต้องกล้าที่จะเข้าไปมีบทบาท
ในการคุ้มครอง พิทักษ์ รักษา สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดง
ความคิดเห็นทางการเมือง ในรูปแบบสันติวิธีอันชอบด้วยกฎหมาย

(3) **ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองการรวมกลุ่ม
ของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดง
ความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่าง
ชัดเจน**

(ก) **สภาพปัญหา :** ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรอง
การรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีบัญญัติรับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน แม้ว่าในมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ” และมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับเดียวกัน บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ” แต่ก็ไม่ได้รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน ทำให้ส่วนหนึ่งประเทศไทยถูกมองว่าไม่คุ้นเคยกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม อันมีที่มาจากหลักพื้นฐานสำคัญเรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ทั้งที่เมื่อพิจารณาบทกฎหมายต่าง ๆ ก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรวมกลุ่มกัน เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพียงแต่ว่าด้วยข้อจำกัดทางวินัยบางประการ อาจขัดต่อหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่อาจรวมกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้

(ข) ข้อพิจารณา : ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีการบัญญัติรับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักสิทธิมนุษยชน แต่พิจารณามาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเดียวกัน ทำให้เกิดการตีความกันอย่างกว้างขวาง จนเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่อาจเกิดผลได้จริงในทางปฏิบัติ ส่งผลให้ประเทศไทยถูกมองว่าไม่คุ้นเคยกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม อันมีที่มาจาก

หลักพื้นฐานสำคัญ เรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ทั้งที่เมื่อพิจารณาบทกฎหมายต่าง ๆ ก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจนว่า ห้ามมิให้ข้าราชการรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญรวมกลุ่มกัน เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพียงแต่ว่าด้วยข้อจำกัดทางวินัยบางประการ อาจขัดต่อหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่อาจรวมกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มีมาตราสำคัญ ๆ ที่ต้องพิจารณาวิเคราะห์กับประเด็นปัญหานี้ ดังนี้

มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยร้ายแรง”

มาตรา 88 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการและระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือและปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ และจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ. กำหนด”

มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย”

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า การรวมกลุ่ม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ โดยเฉพาะการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากยิ่งถ้าไม่มีกฎหมายรองรับโดยชัดเจน หรือเรียกว่า รับรองไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เหตุที่กฎหมายไม่ยอมให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการพูด การเขียน การวิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงการรวมกลุ่มที่กำลังวิเคราะห์นี้ เพราะเกรงว่าจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน และความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ หรืออาจแฝงวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยตรง กระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง เพราะข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการควรหยัดเยียนเคียงข้างเพื่อประโยชน์ของประชาชน ความถูกต้อง มากกว่าเพื่อประโยชน์ของกลุ่มการเมืองกลุ่มใดหรือคณะใดโดยเฉพาะ แต่อย่างไรก็ตาม กรณีการแฝงวัตถุประสงค์ทางการเมืองโดยตรง กระทบต่อความเป็นกลางทางการเมืองนั้น เห็นว่า ลักษณะของการแฝงวัตถุประสงค์ทางการเมืองต้องกระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง การรวมกลุ่มในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่แฝงวัตถุประสงค์ทางการเมืองต้องแสดงโดยแจ้งชัดว่ากระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง เพียงการแฝงวัตถุประสงค์ทางการเมืองมิได้หมายความว่ากระทบต่อความเป็นกลางทางการเมืองทุกกรณี เพราะเหตุว่าในสังคมไทย มักมองการเมืองมุมมองเชิงลบ แต่หลงลืมว่า การเมืองมีความหมายในแง่บวก ที่เป็นกิจกรรมที่นำไปสู่การจัดสรร แบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า หรือความหมายของการเมืองในแง่ของสถาบัน หมายความว่าถึง รัฐ หรือตัวสถาบันการเมืองการปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มผลประโยชน์ พรรคการเมือง รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ความหมายของการเมืองในแง่หน้าที่ หมายความว่าถึง การเมืองในมุมการแข่งขันหรือการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ใช้อำนาจ การบังคับ การให้มีการปฏิบัติตาม การกำหนดนโยบายสาธารณะ และความหมายของการเมืองในแง่ของระบบ หมายความว่าถึง การปฏิสัมพันธ์หรือพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องเป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม อาจเป็นทั้งคุณค่าในทาง การเมือง คุณค่าในทางเศรษฐกิจ คุณค่าในทางสังคม ดังนั้น เสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ถือว่า ต้องมีเพื่อการสร้างสรรค์ให้ข้าราชการรู้จักได้คิดและได้ทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน แต่ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้หลักประกัน

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และไม่กระทบกระเทือนหลักความเป็นกลางทางการเมือง

เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่มีฐานที่มาจากสิทธิมนุษยชนพื้นฐานนั้น แม้ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่ก็ได้พยายามตีความประกอบกัน ระหว่างมาตรา 64 ประกอบมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ” และมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ” ซึ่งนั้นย่อมหมายความว่า ข้าราชการ หมายรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มได้ เพียงแต่อาจถูกจำกัดเท่าที่กฎหมายบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ที่มีนักวิชาการบางส่วนมองว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐ หมายความว่ารวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เห็นว่า ไม่ใช่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่ได้บัญญัติรับรองการรวมกลุ่มของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ เพียงแต่บัญญัติรับรองไว้โดยพิจารณามาตรา 64 ประกอบมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกันดังที่กล่าวมา ไม่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรโดยตรงเท่านั้น

ประเด็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญไม่สามารถใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันมาก่อนหรือไม่เห็น ว่า แท้จริงแล้วการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ ดั้งเดิมมีอยู่และยอมรับให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรวมกลุ่มได้ เพียงแต่มีได้อยู่ภายใต้กฎหมายมหาชน หากแต่อยู่ภายใต้กฎหมายแพ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นในรูปของสมาคม

สหภาพ อันได้แก่ สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย สหภาพครูแห่งชาติ หรือ สหภาพข้าราชการและคนทำงานภาครัฐ เป็นต้น แต่แม้องค์กรเหล่านั้นจะมีวัตถุประสงค์เป็น ตัวแทนของข้าราชการตามแต่ประเภท แต่ก็เพื่อการสร้างความสัมพันธ์อันดีในหมู่ข้าราชการ เท่านั้น หาได้มีผลเป็นการรับรองหรือคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมถึงการใช้เสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ เพราะด้วยการดำเนินงาน รวมถึงโครงสร้างองค์กรเหล่านั้นก็ไม่เอื้ออำนวยต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ทางการเมือง และองค์กรดังกล่าวเหล่านั้นมิได้เป็นอิสระอย่างแท้จริง เนื่องจากถูกครอบงำ จากฝ่ายการเมืองและข้าราชการระดับสูงได้ด้วย

สภาพการณ์สู่ความจำเป็นของการต้องกำหนดบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือน สามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน สามัญอย่างชัดเจน เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญถูกดำเนินคดี เนื่องจากการแสดงความคิด เห็นในการปฏิบัติหน้าที่อันต้องเกี่ยวข้องในทางการเมือง หรือเป็นการแสดงความคิดเห็น ทางการเมืองหรือไม่ก็ตาม องค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ไม่อาจช่วยเหลือได้อย่างเต็มที่หรือ คุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ บางองค์กรก็เป็นเพียงองค์กรที่ จัดตั้งขึ้น เพื่อการสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างข้าราชการเท่านั้น ยิ่งไปกว่านั้นองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้บางครั้งกลับกลายเป็นองค์กรที่เข้ามามีความเห็นในทางตรงกันข้าม ลิดลอน เสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ พลเรือนสามัญด้วยซ้ำไป ทั้งนี้ ถ้าได้ศึกษาสภาพการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมใน สภาวะปัจจุบัน โดยเฉพาะสภาพการณ์ทางการเมืองยิ่งทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้อง รวมกลุ่มกันมากขึ้น เนื่องจากการผลกระทบของการแทรกแซงทางการเมือง ไม่ว่าจะโดยการ แต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน หรือเข้ามามีบทบาทในทางงบประมาณ หรือควบคุมตรวจสอบ การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยไม่มีกฎหมายฉบับใด ๆ ที่จะ เป็น มาตรการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ จึงทำให้ เกิดความต้องการการรวมกลุ่มกัน เพื่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ พลเรือนสามัญ

(ค) แนวทางการแก้ไขปัญหา : ก็ควรบัญญัติรับรองเสรีภาพ ในการรวมกลุ่มของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการ

แสดงความคิดเห็นทางการเมืองให้มีความชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.7.1.1.2 ปัญหาการตีความและการใช้กฎหมาย

ปัญหาเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในส่วนที่นำเสนอไปนั้นเป็นปัญหาที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีสาเหตุมาจากความบกพร่องของโครงสร้างและตัวบทของบทบัญญัติของกฎหมาย ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า โครงสร้างและถ้อยคำของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในระดับหนึ่ง แต่ปัญหาเกิดจากการใช้และการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแบ่งได้เป็น ปัญหาความสับสนระหว่างการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน และปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(1) ปัญหาความสับสนระหว่างการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชน

(ก) สภาพปัญหา : ประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนที่เป็นเพียงประชาชนทั่วไปนั้น ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองจุดแบ่งอยู่ตรงไหน ซึ่งเป็นประเด็นของปัญหาความสับสนระหว่างการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน ซึ่งจะได้วิเคราะห์กัน ผู้เขียนพึงต้องใช้ความระมัดระวังและพยายามอธิบาย เพื่อให้ความเข้าใจการให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ สับสนปะปนระคนจนแบ่งแยกไม่ได้กับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชน นำไปสู่ปัญหาว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญคนหนึ่งให้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในสถานะใด

(ข) **ข้อพิจารณา** : จากบทบัญญัติ มาตรา 39 ประกอบมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบกับที่ได้ศึกษามาแล้วว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเช่นเดียวกับบุคคล ซึ่งเป็นประชาชนทุกประการ ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้ ทำให้สูญเสียหรือเสียสิ้นไป ซึ่งการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่อาจถูกจำกัดเสรีภาพดังกล่าวอยู่บ้าง ก็โดยมีกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม บัญญัติจำกัดไว้ ซึ่งการกำหนดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรมนั้น จะทราบได้อย่างไรว่า เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ต้องพิจารณาหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองประกอบ กล่าวคือ การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องเป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติของข้าราชการพลเรือนสามัญ **ตามหลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย** ซึ่งในทางกลับกัน ตัวอย่างเช่น มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้นั้นต้องมีความเป็นกลางทางการเมือง แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงมิใช่การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ย่อมแสดงว่าบุคคลนั้นใช้เสรีภาพการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะของความเป็นประชาชน สวมหมวกของความเป็นประชาชนตามที่ตนคิดเห็น อย่างเสรีชน ซึ่งก็สามารถทำได้เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป แต่หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และต้องพิจารณาหลักต่อมาว่า เป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการหรือไม่ และหลักประการสุดท้ายการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นไปโดยสุจริตและใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น จุดที่เป็นตัวแบ่งการใช้เสรีภาพในการแสดงในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนที่เป็นเพียงประชาชนทั่วไปนั้น ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง พิจารณาจาก**หลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย** ซึ่งได้อธิบายโดยละเอียดมาแล้ว

ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หากไม่สามารถแบ่งแยกการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองระหว่างความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับความเป็นประชาชนปกติธรรมดาได้ กลับกลายเป็นว่า ถ้าเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง จะทำให้คน หรือ ประชาชน ไม่อยากเข้าสู่อการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เพราะกลับมีเสรีภาพดังกล่าวที่ด้อยกว่าประชาชน ตรงนี้จึงเป็นจุดที่ผู้เขียนต้องการหรือพยายามแบ่งให้เห็นชัดเจน เพื่อมิให้เป็นปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน

อย่างไรก็ตาม เจตนารมณ์อันสำคัญภายใต้มาตรา 64 ประกอบมาตรา 39 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังกล่าว ก็มีได้มีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่ต้องการให้การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกันกับประชาชนโดยไม่แตกต่างกัน ประกอบกับหากได้พิจารณา มาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535* ย่อมแสดงให้เห็นว่าการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นการสนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ต้องกระทำด้วยความบริสุทธิ์ใจ ซึ่งหมายความถึงหลักการใช้สิทธิและเสรีภาพโดยสุจริตและหลักห้ามใช้สิทธิโดยไม่ชอบ ดังนั้น เมื่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการ ตามหลักวิชาการ โดยสุจริต ภายใต้กรอบของกฎหมาย ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นก็มีอำนาจใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้

(ค) แนวทางการแก้ไขปัญหา : จากข้อพิจารณาปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนนั้น เพื่อให้ได้จุดที่เป็นตัวแบ่งการใช้เสรีภาพในการ

* มาตรา 81 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยความบริสุทธิ์ใจ

แสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนที่เป็นเพียงประชาชนทั่วไปนั้น ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ต้องพิจารณาจากหลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และเมื่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการ จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญและต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ โดยสุจริต ภายใต้กรอบกฎหมาย ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นก็มีอำนาจใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้

(2) ปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(ก) สภาพปัญหา : เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็มีสิทธิและเสรีภาพในการเข้ามามีส่วนร่วมในทางการเมือง รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตาม บทบาท และอำนาจหน้าที่ของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ปรากฏว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ ในทางวิชาการ โดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะส่วนหนึ่งมาจากปัญหาการใช้หรือการตีความบทบัญญัติกฎหมายที่บัญญัติความลักษณะหรือทำนองว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลางทางการเมือง” (Political Neutrality) เพราะเมื่อไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติถึงการวางแนวทางหลักความเป็นกลางทางการเมืองอย่างชัดเจนว่า หมายความว่าอย่างไร หรืออย่างไรที่เรียกว่า ความไม่เป็นกลางทางการเมือง ซึ่งล้นแล้วแต่เป็นการต้องใช้ดุลยพินิจเอาว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเกินกว่าหลักความเป็นกลางทางการเมืองโดยเกินกรอบ นั้นหมายความว่าอย่างไร ลักษณะเช่นนี้ คือ ความไม่กลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งตรงนี้นำมาสู่ปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ ก็คือ ปัญหาการตีความและ

การใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(ข) **ข้อพิจารณา :** มาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535** ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยบทบาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499*** ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องข้าราชการพลเรือน

* **มาตรา 74 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540** บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ในการปฏิบัติหน้าที่และในการปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน บุคคลตามวรรคหนึ่งต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคหนึ่งละเลยหรือไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหน้าที่ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง บุคคลผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิขอให้บุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าว ชี้แจง แสดงเหตุผล และขอให้ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติในวรรคหนึ่งหรือวรรคสองได้

** **มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535** บัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตนเป็นกลางทางการเมืองในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และในการ ปฏิบัติกรอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน กับจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการว่าด้วยมารยาททางการเมืองของข้าราชการด้วย

*** **ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยบทบาททางการเมืองของข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ 16 มีนาคม 2499** กำหนดว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญจะนิยมหรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใดๆ ที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะไปประชุมอันเป็นการประชุมของพรรคการเมืองนั้นเป็นการส่วนตัวก็ได้ แต่ในทางที่เกี่ยวกับประชาชนและในหน้าที่ราชการต้องกระทำตนเป็นกลาง ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงพรรคการเมือง และไม่กระทำการให้เป็นการฝ่าฝืนวินัยที่กำหนดไว้สำหรับข้าราชการพลเรือน กับต้องไม่เป็นการกระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามดังต่อไปนี้ด้วย คือ ...

(1) ไม่ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองใด ๆ เว้นแต่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภท 2 หรือข้าราชการเมือง

(2) ไม่ใช้สถานที่ราชการในกิจการทางการเมือง

(3) ไม่วิพากษ์วิจารณ์ การกระทำของรัฐบาลให้ปรากฏแก่ประชาชน

(4) ไม่แต่งเครื่องแบบราชการไปร่วมประชุมพรรคการเมือง หรือไปร่วมประชุมในสถานที่สาธารณะสถานใด ๆ อันเป็นการประชุมที่มีลักษณะทางการเมือง

สามัญต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ว่าจะการใช้และตีความบทบัญญัติที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลางทางการเมือง ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการในเรื่องการเมือง คงมิใช่ว่าจะจำกัด แม้แต่ที่จะพูด เขียน วิพากษ์วิจารณ์ หรือรวมกลุ่ม ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ในทางวิชาการ โดยสุจริต ซอบด้วยกฎหมาย แต่แท้จริงมีวัตถุประสงค์เพื่อการประกันความเป็นธรรมในการประพฤติปฏิบัติในหน้าที่ของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ และในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญตามอำนาจหน้าที่ราชการ ให้มีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่เอนเอียง หรือมีอคติเข้ากับคนใดคนหนึ่ง ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่ง จนส่งผลให้เกิดความไม่เป็นกลางทางการเมือง ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

แต่หลักความเป็นกลางทางการเมือง ขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน จนแลเห็นเป็นนามธรรม ทำให้เกิดความสับสนในการใช้หรือตีความหลักความเป็นกลางทางการเมือง เมื่อพิจารณาประกอบกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

(5) ไม่ประดับเครื่องหมายของพรรคการเมืองในเวลาสวมเครื่องแบบราชการ หรือในเวลาราชการ หรือในสถานที่ราชการ

(6) ไม่แต่งเครื่องแบบของพรรคการเมืองเข้าไปในสถานที่ราชการ

(7) ไม่บังคับให้ผู้ได้บังคับบัญชา หรือประชาชนเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด และไม่ทำการในทางให้คุณให้โทษ เพราะเหตุที่อยู่ใต้บังคับบัญชาหรือประชาชนนิยม หรือเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด ที่ตั้งขึ้นโดยซอบด้วยกฎหมาย

(8) ไม่ทำการของร้องไห้บุคคลใดอุทิศเงินหรือทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง

(9) ไม่โฆษณาเสียงเพื่อประโยชน์แก่พรรคการเมือง หรือแสดงการสนับสนุนพรรคการเมืองใด ๆ ให้เป็นที่เปิดเผยในที่ประชุมพรรคการเมือง และในที่ที่ปรากฏแก่ประชาชน หรือเขียนจดหมายหรือบทความไปลงหนังสือพิมพ์หรือพิมพ์หนังสือ หรือใบปลิวซึ่งจะจำหน่ายแจกจ่ายไปยังประชาชนอันมีข้อความที่เป็นลักษณะของการเมือง

(10) ไม่ปฏิบัติหน้าที่แทรกแซงทางการเมืองหรือใช้การเมืองไปเคื้อมือเพื่อกระทำกิจการต่าง ๆ อาทิ เช่น วิ่งเต้นติดต่อกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือพรรคการเมือง เพื่อให้ นำร่างพระราชบัญญัติหรือญัตติเสนอสภาฯ หรือตั้งกระทู้รัฐบาล

(12) ในระยะเวลาที่มีการสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่แสดงออกโดยตรงหรือโดยปริยายที่จะเป็นการช่วยเหลือส่งเสริมสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้ง และในทางกลับกัน ไม่กีดกัน ต่ำหนิติเตียน ทับถม หรือให้ร้ายผู้สมัครรับเลือกตั้ง”

ของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว กลับกลายเป็นการมองว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ เนื่องจากต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลางทางการเมือง การใช้และการตีความลักษณะนี้เกิดผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างเกินกรอบเกินสมควร จึงนำมาสู่ปัญหาที่จะต้องวิเคราะห์ คือ ปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ หมายถึง การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมืองในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามที่กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ มารยาท และจรรยาบรรณในวิชาชีพของข้าราชการพลเรือนสามัญได้กำหนดไว้ ซึ่งความหมายของความ เป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการนั้น มีบุคคลได้ให้ความหมายไว้อย่างมากมาย หลากหลาย

ผู้เขียน มีความเห็นเกี่ยวกับ “ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการ” ว่า ความเป็นกลางทางการเมืองที่ข้าราชการต้องประพฤติ ปฏิบัติตามที่กฎหมาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ มารยาท และจรรยาบรรณในวิชาชีพของข้าราชการได้กำหนดไว้ เพื่อมิให้เกิดการฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จนทำให้การเป็นข้าราชการซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องเสียหาย เพราะความไม่เป็นกลางทางการเมือง หรือเกิดการบิดเบือนหรือเอนเอียงไปต่อการใช้อำนาจหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์ของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง มากกว่าเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน โดยหลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น สามารถแบ่งพิจารณาเกณฑ์เรื่องของรูปแบบของหลักความเป็นกลางทางการเมืองได้สองรูปแบบ โดย รูปแบบที่หนึ่ง ความเป็นกลางทางการเมืองแบบภาวะวิสัย และรูปแบบที่สอง ความเป็นกลางทางการเมืองแบบอัตตะวิสัย ดังที่กล่าวมาแล้ว กล่าวคือ ความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแบบภาวะวิสัย หมายความว่า ไม่มีลักษณะหรือเหตุแห่งความไม่เป็นกลางทางการเมือง ที่อยู่ภายนอกความคิดจิตใจของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งความไม่เป็นกลางแบบภาวะวิสัยของข้าราชการพลเรือนสามัญ มีสาเหตุมาจาก “สถานภาพ” “ฐานะ” “การประพฤติปฏิบัติตน” ของตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ ส่วนความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแบบอัตตะวิสัย หมายความว่า ลักษณะหรือเหตุแห่งความไม่เป็น

กลางทางการเมือง ที่อยู่ภายในความคิดจิตใจของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งความเป็นกลางแบบอัตตะวิสัยของข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ได้พิจารณาโดยคำนึงถึงสาเหตุมาจาก “สถานภาพ” “ฐานะ” “การประพฤติปฏิบัติตน” ของตัวข้าราชการพลเรือนสามัญก็ได้ แต่ทว่าเป็นสภาพภายใน ซึ่งคิดกลับกันหากเกิดความไม่เป็นกลางทางการเมืองอันเป็นแบบอัตตะวิสัย อันเป็นสภาพร้ายแรง ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นก็อาจปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ และแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในเรื่องที่เกี่ยวข้อง โดยเอนเอียงหรือบิดเบือน ถ้าข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เห็นว่า ตนมีสภาวะที่สงสัยว่าจะไม่เป็นกลางทางการเมือง หรือบุคคลภายนอกเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้นมีลักษณะไม่เป็นกลางทางการเมืองแบบอัตตะวิสัยก็อาจคัดค้านหรือโต้แย้ง ให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นทราบ เพื่อมิให้ประพฤติปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงมิให้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ดังนั้น ในการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ไม่ได้หมายความว่า หากเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว จะห้ามมิให้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยสิ้นเชิง เนื่องจากบุคคลนั้นมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่เพียงให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องประพฤติปฏิบัติภายใต้หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งจากที่ศึกษาวิเคราะห์มาข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยสมบูรณ์ และการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็เพื่อมิให้เกิดอคติ เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายหรือฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จนทำให้การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ และการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองต้องเสียหาย เพราะเกิดการบิดเบือนหรือเอนเอียงไปโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อผลเสียหายต่อประโยชน์ของประเทศชาติ และประชาชน หากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่ภายใต้หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และการวางตัวเป็นกลางทางการเมืองในสถานะของความเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ มิให้เกิดอคติ เกิดการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายหรือฝักใฝ่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คณะใดคณะหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ก็เป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยถูกต้องไม่ขัดกับหลักความเป็นกลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(ค) **แนวทางการแก้ไขปัญหา** : จากข้อพิจารณาปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น จากที่กล่าวมา แม้ว่าข้าราชการพลเรือนสามัญจะมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและต้องการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวอย่างเต็มที่ แต่ก็มีได้หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญจะใช้เสรีภาพดังกล่าวของตนได้โดยอำเภอใจไร้ขอบเขต กระทบกระเทือนหลักความเป็นกลางทางการเมืองได้ แต่ต้องใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวของตนโดยไม่กระทบกระเทือนหลักความเป็นกลางทางการเมือง และไม่กระทบกระเทือนหลักการหรือกรณีอื่น ๆ เช่น กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงแห่งรัฐ กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น กระทบกระเทือนความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน กระทบกระเทือนประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน หรือกระทบกระเทือนความต่อเนื่องในการบริการสาธารณะ รวมทั้งก่อให้เกิดความเสื่อมทรามทางจิตใจและสุขภาพของประชาชน เป็นต้น อีกทั้งในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ต้องอยู่ภายใต้หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น ต้องพยายามทำความเข้าใจในส่วนนี้ให้ชัดเจน

4.7.1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกเมื่อวันที่ 19 กันยายน โดยประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 1 ต่อมาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2549 ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้มี “**สภาร่างรัฐธรรมนูญ**” เพื่อให้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้เร็ว สภาร่าง

รัฐธรรมนูญได้ยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จและมีการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2550 และร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ผ่านความเห็นชอบลงประชามติ จึงได้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 เป็น “**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**” ซึ่งในส่วนของกรรมาธิการในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญ ผู้เขียนได้อธิบายไว้แล้วในตอนต้น และได้พยายามนำเสนอเรื่องปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไปแล้ว

ในส่วนนี้จะกล่าวถึง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้พยายามแก้ไขปัญหาทางกฎหมายต่าง ๆ หลายประการ ทั้งที่ประสบผลสำเร็จ ไม่ประสบผลสำเร็จ โดยผู้เขียนขอแยกพิจารณาเป็นดังนี้ 4.7.1.2.1 ปัญหาทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ 4.7.1.2.2 ปัญหาทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไข แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ และ 4.7.1.2.3 ปัญหาทางกฎหมายที่ยังไม่ได้แก้ไข ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.7.1.2.1 ปัญหาทางกฎหมายที่แก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง

ปัญหาทางกฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ซึ่งพบว่า ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง แม้กลไกสำคัญที่ควรจะมีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังที่วิเคราะห์มา โดยไม่รวมถึงกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพกระแสหลักหรือกระบวนการหลัก คือ ศาล เพราะกลไกทางการศาล ถือเป็นกระแสหลักหรือกระบวนการหลักโดยตรง

อันเป็นที่พึงสุดทำยในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ทั้งของข้าราชการพลเรือนสามัญ และของประชาชนทั่วไปอยู่แล้ว แต่หมายความถึงกลไกสำคัญที่เน้นย้ำว่าควรจะมีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอยู่แล้ว ในฐานะที่ตามบทบาท และอำนาจหน้าที่ ไม่ว่าจะป็นหน้าที่ตามกฎหมาย หน้าที่โดยเจตจำนง หรือหน้าที่ตามการกระทำก่อน ๆ มีความเกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งกลไกในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องถือเป็นองค์กรที่ต้องมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ ที่อย่างน้อยที่สุดก็ต้องแสดงให้เห็นถึงว่า องค์กรนั้น ๆ ได้คุ้มครองเสรีภาพข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญแล้ว ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) รวมถึงสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย แต่บทบาทขององค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวนั้น ไม่ได้ช่วยคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในทางกลับกันบางองค์กรกลับควบคุมตรวจสอบการใช้เสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างเกินกรอบไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้เกิดปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง

ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาที่แก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ นั้น คือ ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาท และอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง จากสภาพปัญหาที่นำเสนอมาในตอนต้น (สภาพปัญหาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังที่วิเคราะห์มา) โดยภายหลังเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ ก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยที่ความสำคัญหนึ่งได้มีการก่อตั้งหรือก่อเกิดคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้น คือ **“คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” (ก.พ.ค.)** เพื่อดำเนินงานให้เกิดระบบคุณธรรมในระบบราชการ และในหมู่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย แม้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะไม่ได้เกิดการปรับเปลี่ยนในส่วนขอ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) หรือสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย แต่การจัดตั้ง

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรมขึ้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ผู้เขียน เห็นว่า ก็นับว่าเป็นนิมิตรหมายที่ดี ที่เกิดการตื่นตัวและเห็นความสำคัญของสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เกิดผลสัมฤทธิ์ จึงเห็นว่า ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง อันเป็นปัญหากฎหมาย ได้ถูกแก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้ไม่ครบถ้วนทุกกลไกหรือองค์กรที่กล่าว แต่ถือว่า การก่อตั้งหรือก่อเกิดคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้น คือ “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” (ก.พ.ค.) เพื่อดำเนินงานให้เกิดระบบคุณธรรมในระบบราชการ และในหมู่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าว ได้ช่วยแก้ไขปัญหการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง ได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอ บทบาท อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังนี้

1. ความเป็นมาของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.)

เดิมเมื่อครั้งใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ผู้มีหน้าที่ดูแลการพิทักษ์ระบบคุณธรรมก็คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งในความเป็นจริงในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ไม่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งยังต้องอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นอำนาจฝ่ายการเมืองด้วย) ในการกำหนดนโยบายและการสั่งการจนกระทั่งเมื่อมีการร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. (ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันแล้ว) จึงได้เห็นความสำคัญของการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งมีผลต่อการพิทักษ์และคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย โดยได้มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” หรือ (ก.พ.ค.) โดยมีสถานภาพเป็นองค์กรที่มี

อำนาจหน้าที่เสนอแนะจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม รวมถึงมีผลในการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ความเดือดเนื้อร้อนใจ และความคับข้องใจของข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างไรนั้น จะได้กล่าวในลำดับต่อไป แต่จะขอแนะนำเสนอและอธิบาย ระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคลที่มีต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งเป็นภารกิจและอำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ระบบคุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคล (Merit System) หมายถึง การบริหารงานบุคคลที่ตอบสนองความต้องการของบุคลากรของหน่วยงาน โดยการสร้างสิ่งจูงใจและตอบสนองความต้องการของหน่วยงาน เพื่อให้หน่วยงานได้ประโยชน์สูงสุด ประหยัด และข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน คุณธรรมในระบบบริหารงานบุคคล สามารถแบ่งได้เป็น 4 หลัก ดังนี้

1. หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดหลักความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ พยายามหาทางคัดเลือกให้ผู้มีความรู้ความสามารถเข้าสู่ตำแหน่ง หาวิธีการที่เหมาะสมในการคัดเลือก การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง ซึ่งจะต้องคำนึงถึงหลักเรื่องความสามารถของบุคคลเป็นสำคัญ

2. หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง การเปิดโอกาสให้ผู้มีคุณสมบัติทุกคน (Open to All) ได้มีโอกาสอย่างผู้มีสิทธิ อย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอหน้ากัน ด้วยกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มาตรฐานในการบริหารงานบุคคลอย่างเดียวกัน ซึ่งหลักความเสมอภาคดังกล่าวเป็นรากฐานสำคัญของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

3. หลักความมั่นคงในการดำรงสถานภาพ (Security) หมายถึง หน่วยงานพยายามทำให้ทุกคนที่เข้ามาอยู่กับหน่วยงานมีความมั่นคงในชีวิต อาชีพ การงาน เงินเดือน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลอื่นๆ เป็นส่วนหนึ่งประกันมิให้ถูกกลั่นแกล้งจากข้าราชการระดับสูงและฝ่ายการเมือง

4. **หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality)** หมายถึง การบริหารงานบุคคลต้องปลอดจากการเมือง ในเรื่องอำนาจที่ให้คุณให้โทษ โดยฝ่ายการเมือง ที่มีผลต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ อีกทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อาณัติและอิทธิพลทางการเมือง ซึ่งเรื่องความเป็นกลางทางการเมือง ได้กล่าวไว้ในตอนต้นของบทนี้แล้ว เพื่อพิจารณาประกอบ

2. บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ต่อการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ

คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีบทบาท อำนาจและหน้าที่ ที่มีผลต่อการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยบัญญัติว่า

“ก.พ.ค.(คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม) มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ.หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(2) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114

(3) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123

(4) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126

(5) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อ ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้ บังคับได้

(6) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค.กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์”

จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีบทบาท อำนาจ และหน้าที่ เสนอแนะต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา 114 คือ พิจารณาอุทธรณ์ของข้าราชการพลเรือนที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัย โดยการพิจารณาอุทธรณ์หรือวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. และพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา 123 คือ การร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนที่เหตุเกิดจากหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือรับผิดชอบการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือต่อรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือนายกรัฐมนตรี ให้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยการร้องทุกข์และการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.ค. และพิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา 126 โดยหากกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดที่ออกตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่สอดคล้องกับระบบคุณธรรม ให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม แจ้งให้หน่วยงานซึ่งเป็นผู้ออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้น แก้ไขหรือยกเลิกแล้วแต่กรณี และคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม มีอำนาจหน้าที่ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค.กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ซึ่งบุคคลที่ เป็นผู้ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญเพราะเสมือนหนึ่งเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีความเช่นเดียวกับศาลปกครองปกครองชั้นต้น แต่เฉพาะกรณีพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ และมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติดังที่กล่าวมา คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม โดยหลักเป็นผู้ที่ไม่ได้อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้ใด จึงมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่และดุลยพินิจพิจารณาวินิจฉัยเรื่องอุทธรณ์และการร้องทุกข์ของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้อย่างเต็มที่ตามความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในวิชาชีพ อีกทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ต้องดำเนินการให้เกิดความยุติธรรมและสร้างระบบคุณธรรมให้เกิดขึ้นในระบบราชการให้ได้ ทั้งต้องพิทักษ์ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ให้ถูกการกลั่นแกล้ง หรือใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคุ้มครองหรือพิทักษ์รักษาสิทธิและเสรีภาพของ ข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง มิให้มีการละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ไม่มีประธานคณะกรรมการเป็นนายกรัฐมนตรีโดย ตำแหน่ง หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน จึงค่อนข้างเชื่อได้ว่าไม่น่าจะมีการแอบแฝงทางการเมือง ในอันที่จะมี ผลกระทบกระเทือนต่อข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญไม่มากนักน้อย เมื่อพิจารณาบทบาท อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนแล้ว

โดยสรุป ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็น องค์กรใหม่สำหรับประเทศไทย ที่มีบทบาท อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับพิทักษ์ระบบคุณธรรม และเกี่ยวเนื่องทั้งปวง อีกทั้ง เป็นองค์กรที่มีความน่าสนใจและน่าติดตามการทำงาน เป็น องค์กรหนึ่งที่มีความคาดหวังสูงของข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ ต่อการส่งเสริม พิทักษ์ รักษา ระบบคุณธรรม ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการ แสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริงด้วย แต่ในความเป็นจริงต่อไปในอนาคต คงไม่อาจปฏิเสธได้ถึงการต้องแก้ไข ปรับปรุง ปรับเปลี่ยนให้ดีขึ้น และอาจกลายเป็นองค์กรแนวหน้าเคียงข้างข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการ พลเรือนสามัญยิ่งกว่าเดิม ต่อไปในอนาคต

4.7.1.2.2 ปัญหาทางกฎหมายที่ได้พยายามแก้ไข แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์

ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 :
**ปัญหาไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองการรวมกลุ่มของ
 ข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง**

ปัญหาทางกฎหมายที่ได้พยายามแก้ไข แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น พบว่า ปัญหาไม่มีการ รวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น กล่าวคือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีบัญญัติรับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน เพื่อให้สอดคล้องกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งแม้ในมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ” และมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับเดียวกัน บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชน หรือหมู่คณะอื่น” วรรคสอง บัญญัติว่า “การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ” แต่ก็ไม่ได้รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน ทำให้ส่วนหนึ่งประเทศไทยถูกมองว่าไม่คุ้นเคยกับเสรีภาพในการรวมกลุ่ม อันเป็นมีที่มาจากหลักพื้นฐานสำคัญเรื่อง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค ทั้งที่เมื่อพิจารณาบทกฎหมายต่าง ๆ ก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้อย่างชัดเจนว่า ห้ามมิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรวมกลุ่มกัน เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพียงแต่ด้วยข้อจำกัดทางวินัยบางประการที่อาจขัดต่อหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ จึงทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่อาจรวมกลุ่ม เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาไม่มีการรวมกลุ่มสหภาพข้าราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยขยายขอบเขตการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ความว่า “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป” นับเป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญในระบบกฎหมายไทยเป็นอย่าง

มาก โดยเฉพาะในด้านกฎหมายแรงงาน เนื่องจากอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยไม่ได้ยอมรับสิทธิในการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวมตัวกันได้ ประกอบกับมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ และต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ทั้งนี้ ก็เพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงสังเกตได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาการไม่มีการรวมกลุ่มสหภาพข้าราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ เนื่องจากการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว มุ่งเน้นแต่เฉพาะทางด้านแรงงาน โดยมีมุมมองเฉพาะว่า แต่เดิมข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งหมายความรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ มักจะถูกเอารัดเอาเปรียบและไม่สามารถตอบโต้กับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมได้ เนื่องจาก บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยแรงงาน จะมีการบัญญัติห้ามไม่ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสิทธิตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ที่จะใช้สิทธิในการรวมกลุ่ม หรือใช้สิทธินัดหยุดงาน เพื่อรักษาคู่ครองผลประโยชน์ แต่ให้มีสิทธิเพียงในลักษณะของการรวมตัวกันเป็นสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่ไม่รวมไปถึงการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ที่มุ่งเน้นรวมตลอดถึงการมีสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก็รวมถึงการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ กล่าวคือ โดยหลักการแล้ว การบัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยทั่วไป ไม่ควรจะมีข้อจำกัด เว้นแต่ กรณีจำเป็นต่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบริการสาธารณะ จึงจะสามารถกระทำได้ ซึ่งการจำกัดดังกล่าว ก็ควรเป็นไปอย่างแคบ ไม่ให้มีการจำกัดสิทธิมากเกินไปเกินความจำเป็น ดังนั้น การกำหนดข้อจำกัดสิทธิจึงต้องเป็นไปอย่างละเอียดและรอบคอบ และจากบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ว่า “ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน” เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการตีความได้กว้าง และมีแนวโน้มเป็นการจำกัดสิทธิมากเกินไป เพราะการรวมตัว หรือการรวมกลุ่มทุกอย่งย่อมส่งผลต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงเวลานั้น ๆ อย่างแน่นอน

ซึ่งข้อจำกัดนี้ย่อมทำให้การรับรองสิทธิเป็นไปอย่างไร้ผล และเมื่อพิจารณามาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากจะกำหนดกรอบในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ยังเพิ่มเติมในส่วนการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยว่า “ต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง” นั้นหมายความว่า การรวมกลุ่มของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดการตีความได้กว้างและมีแนวโน้มเป็นการจำกัดสิทธิสูงหรือมากเกินไป เพราะการไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หากตีความว่า ห้ามเกี่ยวข้องกับการเมือง แม้แต่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ไม่อาจจะกระทำได้เลย ก็เห็นว่า คงจะไม่ถูกต้องและไม่ชอบด้วยเหตุผลแห่งการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหากเราได้พิจารณาถึงร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งอยู่ระหว่างการยกร่างและพิจารณาในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น มีหลักการสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ก็เพื่อต้องการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการก่อตั้ง เข้าร่วม หรือช่วยเหลือสหภาพข้าราชการหรือการรวมกลุ่มของข้าราชการที่มีชื่ออย่างอื่น รวมทั้งถอนตัวจากกิจกรรมดังกล่าวได้โดยอิสระ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพในการรวมกลุ่มดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้โดยหน้าที่ และความรับผิดชอบของข้าราชการ ในฐานะบุคคลที่ได้รับความไว้วางใจในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งข้าราชการมีหน้าที่ในการอุทิศตนต่อการปฏิบัติหน้าที่ และเชื่อฟังตามสายการบังคับบัญชาและต้องรับผิดชอบต่อหน้าที่ ที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งต้องวางตัวเป็นกลาง และรักษาความลับของทางราชการ เป็นต้น นอกจากนี้เสรีภาพดังกล่าวยังถูกจำกัดโดยกฎหมายได้ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือจากการสั่งการของผู้บังคับบัญชา อันเนื่องมาจากเหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะ ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น ข้าราชการบางประเภทที่เป็นกลไกสำคัญของประเทศ จึงอาจถูกห้ามไม่ให้จัดตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกสหภาพข้าราชการได้ ดังนั้น การรวมกลุ่มของข้าราชการมีวัตถุประสงค์หลักในการเป็นตัวแทนเรียกร้องเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของผู้ปฏิบัติราชการ หรือเพื่อรักษา

ผลประโยชน์ในการประกอบอาชีพเป็นสำคัญ เนื่องจากการรวมกลุ่มของข้าราชการมีวัตถุประสงค์ดังกล่าวในการจัดตั้งเพียงเพื่อปกป้องประโยชน์ของสมาชิกในเรื่องสิทธิประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพราะฉะนั้น การจัดตั้งสหภาพข้าราชการโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองจึงกระทำไม่ได้ ประเด็นปัญหาว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถรวมกลุ่ม เพื่อใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้หรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติและหลักการหรือเจตนารมณ์เบื้องต้นหลังบทบัญญัติดังนี้แล้ว คือ บทบัญญัติมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ประกอบหลักการและเหตุผลร่างมาตราของร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. แล้ว เห็นว่า เมื่อวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มเป็นสหภาพข้าราชการ คือ ส่งเสริมให้สมาชิกเสนอความคิดเห็นของตนในการบริหารงานหรือกำหนดนโยบายของหน่วยงานของรัฐ ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและประโยชน์ส่วนรวมในลักษณะเดียวกัน และปลุกฝังแนวคิดประชาธิปไตย (ร่างมาตรา 10) โดยห้ามสนับสนุนพรรคการเมืองหรือแบ่งฝักฝ่ายทางการเมือง หมายความว่า ต้องเป็นกลางทางการเมือง ตามหลักความเป็นกลางทางการเมือง ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญ สามารถรวมกลุ่ม โดยการรวมกลุ่มต้องเป็นการรวมกลุ่มที่มีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งต้องเป็นการรวมกลุ่มตามร่างมาตราของร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรวมกลุ่มข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. (ยังไม่มีผลบังคับขณะนี้ พิจารณาวิเคราะห์จากร่างกฎหมาย) ถือได้เป็นว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญที่รวมกลุ่มดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ อีกทั้งการรวมกลุ่มทางการเมือง เพื่อแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองนั้น ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ และต้องเป็นการรวมกลุ่มเพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองโดยสุจริตและใช้สิทธิโดยชอบ โดยสรุป แม้การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญจะเป็นในรูปของการรวมกลุ่ม ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และหลักความเป็นกลางทางการเมืองด้วย จากปัญหาว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ สามารถรวมกลุ่ม เพื่อใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้หรือไม่นั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถรวมกลุ่ม เพื่อใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้ ภายใต้หลักการและเหตุผลที่กล่าวมา

ดังนั้น ปัญหาไม่มีการรวมกลุ่มสหภาพข้าราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง อันเป็นปัญหากฎหมายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไข แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ ดังที่ได้วิเคราะห์มา

4.7.1.2.3 ปัญหาทางกฎหมายที่ยังไม่ได้แก้ไข ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

- (1) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติรับรองเฉพาะข้าราชการในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน โดยเฉพาะ แต่จากที่ได้ศึกษาในส่วนก่อน ๆ โดยเฉพาะจะเห็นได้ว่า เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อย่างชัดเจน จึงต้องพิจารณามาตรา 39 ประกอบกับมาตรา 64 ซึ่งในมาตรา 64 บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจรรยาบรรณ ประกอบกับ มาตรา 39 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้บัญญัติให้ชัดเจน รับรองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงนำมาสู่

การใช้และการตีความว่า เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จนอาจเกิดปัญหาว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือไม่

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีข้อพิจารณาในปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยทั่วไปอย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติรับรองเฉพาะข้าราชการในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่นเดียวกัน เมื่อพิจารณามาตรา 45 ประกอบกับมาตรา 31 ซึ่งในมาตรา 31 บัญญัติว่า บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ประกอบกับ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีได้บัญญัติให้ชัดเจน รับรองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงนำมาสู่การใช้และการตีความว่า เมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จนอาจเกิดปัญหาว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงสรุปได้ว่า ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติรับรองเฉพาะข้าราชการในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นปัญหากฎหมายที่ยังไม่ได้แก้ไขภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยอาจร่างขึ้นเป็นบทบัญญัติมาตราใหม่ หรือบัญญัติร่วมกับการรับรองแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเพิ่มความว่า

“ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา โดยไม่กระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(2) ปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน

ในปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชนนั้น ประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนที่เป็นเพียงประชาชนทั่วไปนั้น ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองจุดแบ่งอยู่ตรงไหน ซึ่งประเด็นของปัญหานี้ที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว อันเป็นปัญหาการใช้หรือตีความกฎหมาย ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน ก็ยังมีการใช้หรือตีความเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสับสนปะปนระคนจนแบ่งแยกไม่ได้กับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนอยู่ โดยผู้เขียนมีข้อสังเกตเช่นเดิมเหมือนกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ว่า ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถ้าความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน ยังเป็นปัญหาที่ไม่พยายามปรับแก้ไขให้เป็นไปตามหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน ดังกล่าวนี้ จะทำให้คน หรือ ประชาชน ไม่อยากเข้าสู่การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เพราะเห็นว่าการไปเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกลับมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

คิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวที่ด้อยกว่าประชาชน จึงเป็นจุดที่ต้องการหรือพยายามแบ่งให้เห็นชัดเจน เพื่อมิให้เป็นปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน

จึงสรุปได้ว่า ปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน เป็นปัญหากฎหมายที่ยังไม่ได้แก้ไขภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้

เพื่อให้ได้จุดที่เป็นตัวแบ่งการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนที่เป็นเพียงประชาชนทั่วไป โดยพิจารณา **หลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย** เมื่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการ จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ โดยสุจริตและห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบด้วย

(3) ปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ในปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้วิเคราะห์มาแล้วว่ามีส่วนมาจากปัญหาการใช้หรือการตีความบทบัญญัติกฎหมายที่บัญญัติความลักษณะหรือทำนองว่า “**ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลางทางการเมือง**” (Political Neutrality) เพราะเมื่อไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติวางแนวทางหลักความเป็นกลางทางการเมืองอย่างชัดเจนว่า หมายความว่าอย่างไร หรืออย่างไรที่เรียกว่า ความเป็นกลางทางการเมือง ล้วนแต่เป็นการต้องใช้ดุลยพินิจเอาว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเกินกว่าหลักความเป็นกลางทางการเมืองโดยเกินกรอบ

หมายความว่าอย่างไร ลักษณะเช่นนี้ คือ การไม่กลางทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ก็ยังมีอยู่ ไม่ปรากฏว่ามีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว เป็นผลให้ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ ในทางวิชาการโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะจากปัญหาการใช้หรือการตีความบทบัญญัติกฎหมายที่บัญญัติความลักษณะหรือทำนองว่า “**ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลางทางการเมือง**” (Political Neutrality) เนื่องจากเมื่อไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติถึงวางแนวทางหลักความเป็นกลางทางการเมืองอย่างชัดเจนว่าหมายความว่าอย่างไร หรืออย่างไรที่เรียกว่า ความไม่เอนเอียงทางการเมือง ซึ่งล้วนแต่เป็นการต้องใช้ดุลยพินิจเอาว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเกินกว่าหลักความเป็นกลางทางการเมืองโดยเกินกรอบ จึงสรุปได้ว่า ปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นปัญหากฎหมายที่ยังไม่ได้แก้ไขภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวโดยไม่กระทบกระเทือนหลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งได้นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัยนี้ และไม่กระทบกระเทือนหลักการหรือกรณีอื่น ๆ ซึ่งการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมือง ที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวนี้

4.7.2 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น เมื่อได้ศึกษากัน

มาแล้วว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ภายใต้อำนาจหน้าที่ในทางวิชาการและโดยสุจริต ซึ่งปัญหาที่จะได้ทำการศึกษาค้นเป็นปัญหาการปฏิบัติ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย มีลักษณะแตกต่างจากปัญหาทางกฎหมาย ตลอดจนในหลาย ๆ ปัญหาการปฏิบัติเกิดขึ้นสะสมตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อาจก่อนหรือภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อพุทธศักราช 2475 หรือช่วงก่อนหรือภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ว่าเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด หรือแม้กระทั่งช่วงก่อนหรือภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สะสมตลอดมา สามารถแก้ไขไปได้บ้าง หรือยังไม่สามารถแก้ไขได้เลย ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาการปฏิบัติมิได้มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยตรง ซึ่งแตกต่างจากปัญหาทางกฎหมาย จึงเห็นควรพิจารณาโดยนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาเป็นเกณฑ์การแบ่งตามเวลาเท่านั้น โดยปัญหาการปฏิบัติ นั้น มีทั้งเป็นปัญหาอันเกิดจาก**ปัจจัยภายใน** คือ ปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายในตัวข้าราชการพลเรือนสามัญเอง รวมถึงปัญหาอันเกิดจาก**ปัญหาปัจจัยภายนอก** คือ ปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายในตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งไม่ใช่ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติกฎหมาย การใช้กฎหมาย หรือการตีความกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อจากนี้ไป

4.7.2.1 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยปัญหาการปฏิบัติ นั้น มีทั้งเป็นปัญหาอันเกิดจาก**ปัจจัยภายใน** คือ ปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายในตัวข้าราชการพลเรือนสามัญเอง รวมถึงปัญหาอันเกิดจาก**ปัญหาปัจจัยภายนอก** คือ ปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายนอกตัว

ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งไม่ใช่ปัญหาอันเกิดจากบทบัญญัติกฎหมาย การใช้กฎหมาย หรือการตีความกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อจากนี้ไป

4.7.2.1.1 ปัญหาปัจจัยภายใน

ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันเป็นปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายในตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลียงการคิดนอกกรอบและการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอและวิเคราะห์ดังนี้

(1) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(ก) สภาพปัญหา : ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้เข้าไปมีส่วนทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ก็ไม่อาจจะปฏิเสธหรือยอมรับถึง มุมมอง ความคิด และความเห็นว่าจะเป็นไปได้โดยสุจริตหรือใสสะอาด กล่าวคือ หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มีอำนาจหน้าที่และได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองแล้ว แม้จะเป็นในทางวิชาการ ก็ย่อมไม่อาจเชื่อได้ว่าการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในเรื่องนั้น ๆ จะเป็นไปโดยสุจริต ปราศจากการแอบแฝง มุมมองความคิดในการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการ

(ข) ข้อพิจารณา : ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ส่งผลเป็นปัญหา

ต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ หรืออย่างไร นั้น เมื่อพิจารณาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการก็ย่อมเกี่ยวข้องกับคำว่า “ผลประโยชน์” ซึ่งผลประโยชน์ มีทั้งผลประโยชน์ด้านวัตถุ หมายรวมถึง ททรัพย์สิน เงินทอง และผลประโยชน์ด้านจิตใจ หมายรวมถึง การยกย่องสรรเสริญ การมีชื่อเสียงเกียรติยศ ศถาบรรดาศักดิ์และอำนาจ เป็นความเชื่อหรือความคิดของข้าราชการพลเรือนสามัญที่แสดงออกทางพฤติกรรม เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งรวมทั้งอำนาจ ความมั่งคั่ง และเกียรติยศต่าง ๆ ข้าราชการพลเรือนสามัญบางส่วนจะกระทำทุกวิถีทางเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์จากอิทธิพลเหนือกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ นำไปสู่การเกิดการขู่ราชฎ์บังหลวงหรือคอร์รัปชันในวงราชการไทยอย่างกว้างขวาง

การคอร์รัปชันนั้น มีทั้ง คอร์รัปชันขาว (White corruption) ซึ่งหมายถึง การกระทำที่ประชาชนทั่วไปและผู้ผู้นำในสังคมยอมรับหรือยอมรับ และไม่ลงโทษผู้กระทำ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่สลักสำคัญจนเกินไป คอร์รัปชันเทา (Grey corruption) หมายถึง การกระทำที่ประชาชนบางส่วนในสังคมเห็นว่าเป็นการกระทำผิด แต่ประชาชนทั่วไปยังสองจิตสองใจอยู่ และคอร์รัปชันดำ (Black corruption) หมายถึง การกระทำที่ประชาชนทุกฝ่ายในสังคมเห็นว่าเป็นการกระทำผิดและสมควรจะได้รับการลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญก็อาจเรียกได้ว่าเป็นค่านิยมของการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

แต่เดิมในสังคมไทยเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดกับระบบอุปถัมภ์ ระบบนี้มีส่วนสำคัญทำให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบหรือคอร์รัปชันขึ้น กล่าวคือ ขุนนางหรือข้าราชการไทยไม่มีเงินเดือนประจำ ขุนนางจึงต้องหาเลี้ยงชีพด้วยการรับ “ของกำนัล” จากไพร่ซึ่งเป็นลูกน้องของตน และจากค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อเป็นการตอบแทนต่อของกำนัลที่ได้รับ ข้าราชการในยุคนี้จึงมีหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองแก่ไพร่และช่วยให้ไพร่ของตนได้ก้าวขึ้นไปมีตำแหน่งและอำนาจสูงขึ้นด้วย นอกจากนี้ การสร้างอาณาจักรและสร้างฐานอำนาจของข้าราชการในยุคนี้มีความจำเป็นต้องใช้เงินหรือทรัพย์สินเพื่อนำมาเลี้ยงดูและดึงดูดให้ข้าราชการอื่น ๆ เข้ามาเป็นพรรคพวกและจงรักภักดี

จึงทำให้ข้าราชการหาช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ที่นอกเหนือจากเงินเดือนเสมอรวมทั้งจำเป็นต้องสนับสนุนให้ผู้ใต้บังคับบัญชาคอร์รัปชันด้วย

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เนื่องจากเมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้เข้าไปมีส่วนทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการ ก็ไม่อาจจะปฏิเสธหรือยอมรับได้ว่า มุมมอง ความคิด ความเห็นจะเป็นไปโดยสุจริตหรือใสสะอาด หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มีอำนาจหน้าที่และได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามอำนาจหน้าที่นั้นแล้ว แม้ว่าจะจะเป็นไปในทางวิชาการตามความรู้การศึกษา แต่ก็ไม่อาจเชื่อได้ถึงการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในเรื่องนั้น ๆ จะเป็นไปโดยสุจริต ปราศจากการแอบแฝงมุมมองความคิดในการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบด้วย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นจะกลับกลายเป็นทำให้การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามอำนาจหน้าที่ในทางวิชาการดังกล่าว แฝงความไม่โปร่งใสหรือไม่สุจริตด้วย ก่อความเสียหายอย่างร้ายแรงไม่เพียงแต่ในสังคมข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น แต่ขยายไปถึงสังคมในระดับที่กว้างขวางขึ้น ไปจนถึงระดับประเทศชาติ เหตุเพราะฐานในการคิดและวิเคราะห์เพื่อแสดงความคิดเห็นทางการเมืองมีมุมมองเป็นเช่นนั้นหรือไปทิศทางนั้น ซึ่งการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีส่วนตัวข้าราชการพลเรือนสามัญเองมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันโดยตรงหรือข้าราชการพลเรือนสามัญมีส่วนโดยอ้อม การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามอำนาจและหน้าที่ แม้จะตามหลักวิชาการ ก็ไม่อาจเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าเป็นกรณีแสดงความคิดเห็นทางการเมืองไปโดยสุจริตได้ ซ้ำยิ่งไปกว่านั้น หากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เกิดจากแสดงความคิดเห็นโดยจงใจเพื่อการทุจริตทางการเมือง (Political corruption) หมายความว่า การใช้อำนาจรัฐไปหาผลประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้องเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ของข้าราชการพลเรือนสามัญในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐไปหาประโยชน์โดยผิดกฎหมายในระดับชาติร่วมกับนักการเมือง การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญจากการจงใจ เพื่อให้ได้มาซึ่งสินบน การได้รับของขวัญพิเศษเกินสมควร หรือการรับส่วนแบ่งกลับมาภายหลัง ไม่ว่าจะ เป็นผลประโยชน์ด้านวัตถุ ทรัพย์สินเงินทอง และผลประโยชน์ด้านจิตใจ การยกย่องสรรเสริญ การมีชื่อเสียงเกียรติยศ ยศถาบรรดาศักดิ์ ดังที่กล่าวมาโดยมิชอบ ประโยชน์ที่ประชาชนคาดหวังว่าจะได้รับจากข้าราชการพลเรือน

สามัญผู้ซึ่งมีความรู้ความสามารถได้แสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามอำนาจหน้าที่ ในทางวิชาการ โดยสุจริต เพื่อประโยชน์ของชาติบ้านเมืองและประชาชนจะไม่บังเกิดขึ้นได้โดย ตัวอย่างเช่น ข้าราชการพลเรือนสามัญ ชั้นผู้ใหญ่ให้บำเหน็จรางวัลตอบแทนแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นต่ำกว่า ที่จงรักภักดีโดยเอาหูไปนา เอาตาไปไร่ หรือแก้งทำเป็นไม่รู้ไม่เห็น ปลอ่ยเกียรติว่าง เปิดโอกาสให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่เป็นลูกน้องใช้ตำแหน่งหน้าที่หาผลประโยชน์ จากส่วนแบ่งการประมูลหรือรับเหมาก่อสร้าง อันเป็นผลทำให้อาณาจักรของข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นผู้ใหญ่นั้นเหนียวแน่นยิ่งขึ้น ถือได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชาแสวงหาผลประโยชน์ และเป็นการสนับสนุนให้มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงเกิดขึ้น แม้ในปัจจุบันก็ยังพบว่า ยังมีข้าราชการพลเรือนสามัญและเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมากที่ไม่สุจริต รีดไถ เรี่ยกราดน้ำร้อนน้ำชาจากประชาชน ผู้มาติดต่อและรับบริการจากทางราชการอยู่เสมอ

(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา : ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

และประพัตติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เห็นว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพัตติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากตัวข้าราชการพลเรือนสามัญเอง โดยเฉพาะด้านจิตใจ เช่น ความโลภ หลง การไม่รู้จักพอ การขาดจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการที่ดี อีกส่วนหนึ่งเกิดจากสภาพแวดล้อม โดยเฉพาะระบบเศรษฐกิจและสังคมของไทยที่เอื้ออำนวยต่อคอร์รัปชัน การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันต้องทำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นต้องมีให้ข้าราชการพลเรือนสามัญเข้ามีส่วนหรือปฏิบัติหน้าที่ในงานที่ต้องมีการให้ความเห็นหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ตามมาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่ให้ผู้บังคับบัญชาตักเตือนได้ หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติภายในกรอบแห่งจรรยาของข้าราชการ บทลงโทษหนักขึ้นระบบราชการหากเป็นกรณีถึงผิดวินัยก็ต้องดำเนินการทางการทางวินัย และลงโทษไม่ว่าจะโดยภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน ปลดออก หรือไล่ออกตามระดับความผิด บทลงโทษร้ายแรง คือ การดำเนินคดีกับข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ว่าดำเนินคดีทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง ส่วนแก้ไขในระยะยาวสร้างจิตสำนึกต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและประพัตติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการ

พลเรือนสามัญ สร้างความรู้สึกรักภูมิใจในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดี อีกทั้งเสริมสร้างจารีตประเพณีในระบบราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดี วางแนวทางการประพฤติปฏิบัติในประมวลจริยธรรม และยกย่อง แก่ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องเท่าทันกับสภาพการณ์ต่าง ๆ ทางการเมืองปัจจุบัน ที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(2) ปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบและการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน

(ก) สภาพปัญหา : ปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญมีค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ และขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนสามัญมีค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ข้าราชการพลเรือนสามัญจะทำอะไรอยู่กับสิ่งเดิม ๆ โดยมีลักษณะให้ความสำคัญกับลำดับขั้นของการบังคับบัญชาอย่างมาก ผู้เขียนไม่ได้หมายความว่า ไม่เคารพผู้บังคับบัญชาตามลำดับ แต่การให้ความสำคัญกับลำดับขั้นของการบังคับบัญชามากเกินไปจนความพอดีและเหมาะสม ซึ่งผู้บังคับบัญชาส่วนใหญ่ก็เป็นฝ่ายการเมือง ก็ทำให้มีผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อีกทั้งข้าราชการพลเรือนสามัญจะยกย่องระบบอาวุโส ถือว่า ผู้มีอาวุโสมากกว่าย่อมมีความรู้ความสามารถมากกว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นผู้น้อยลงมา จึงต้องเคารพยำเกรงและอ่อนน้อมถ่อมตน ไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองทั้งที่ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน แต่เพราะไม่ตรงตามความมุ่งหมายของผู้บังคับบัญชาหรือฝ่ายการเมือง จึงไม่ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ทั้งนี้ ก็เพื่อความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการของการทำงานของตน และไม่อยากเข้าเกี่ยวข้องกับ จึงทำให้

ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งกลายเป็นการไม่เปิดโอกาสส่งเสริมให้ข้าราชการพลเรือนสามัญที่เป็นคนดีมีความสามารถได้แสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ได้ทำหน้าที่ของตนสมกับการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน เท่ากับว่าข้าราชการพลเรือนสามัญ ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีจิตสำนึกของการให้บริการประชาชน (Public Service) ดูแล พิทักษ์ประโยชน์ของชาติและประชาชน ปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน เป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

(ข) **ข้อพิจารณา : ปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ หรืออย่างไรนั้น** ค่านิยมอนุรักษ์นิยมและหลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ หมายถึง ค่านิยมของข้าราชการที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง ซึ่งสภาพความเป็นจริงยังคงเป็นสังคมอนุรักษ์นิยมที่ภาคภูมิใจกับระเบียบแบบแผนและขนบธรรมเนียมประเพณี กอปรกับถ้ายิ่งการที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ยึดมั่นถือมั่นว่า ตนเองเป็นชนชั้นที่รับใช้พระเจ้าแผ่นดิน และเป็นชนชั้นที่ประกอบด้วยผู้ที่สืบเชื้อสายมาจากขุนนางเก่า ก็ยิ่งทำให้ความอนุรักษ์นิยมของข้าราชการพลเรือนสามัญได้สืบทอดกันมาจนกระทั่งปัจจุบัน ย่อมทำให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญทำได้ยากยิ่ง

การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญมีความอนุรักษ์นิยมเห็นได้จากความคิดที่ไม่ชอบการเปลี่ยนแปลง และต่อต้านการเปลี่ยนแปลง หรือการแสดงออกทางความคิดและการกระทำที่บ่งให้เห็นถึงความแตกต่างกันระหว่างชนชั้นมากยิ่งขึ้น เช่น ในวิถีชีวิตชนบทเมื่อประชาชนในชนบท พบ ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ ก็จะยกมือไหว้และนั่งลงที่พื้นโดยไม่นั่งเก้าอี้ (ซึ่งกรณีนี้ผู้เขียนก็ได้พบเจอกับตนเองในการไปงานประเพณี ในท้องที่แห่งหนึ่ง ซึ่งเป็นท้องที่ในบริเวณปริมณฑล จังหวัดรอบ ๆ กรุงเทพมหานคร แม้จะเป็นสังคมเมือง แต่วัฒนธรรมนี้ก็ยังคงมีอยู่จริงในสังคมปัจจุบัน

(พุทธศักราช 2554) เนื่องจากมองว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่กษัตริย์แต่งตั้งให้ไปปกครองเมืองหรือที่เรียกว่า “พ่อเมือง” ประชาชนจึงถือว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ผู้ปกครองเมืองเป็นต้น ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญจำนวนไม่น้อยที่ขาดความคิดริเริ่มที่จะเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงสิ่งต่าง ๆ และแสดงความคิดเห็นอันเกี่ยวกับการเมือง หรือแม้แต่จะคิดนอกรอบ เพราะเกรงกลัวว่าจะเกิดความขัดแย้งกับฝ่ายการเมือง ไม่ต้องการที่จะเผชิญหน้ากับผู้ต่อต้านการเปลี่ยนแปลงที่จะก่อปัญหามาถึงตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงคงสภาพเดิมไว้มากกว่าที่จะคิดค้นแนวทางใหม่หรือแก้ปัญหาที่มีความยืดหยุ่นกับการเมือง ประกอบกับในวงราชการ ก็เป็นระบบที่รักษาสถานภาพเดิมที่เป็นประโยชน์แก่ตัวข้าราชการพลเรือนสามัญเองไว้มากกว่าการจะยอมพัฒนาหรือเปลี่ยนแปลง ยิ่งไปกว่านั้นในระบบราชการไทยมีข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นจำนวนมากเมื่อเข้ามาอยู่ในระบบราชการแล้ว ได้ถูกระบบบีบบังคับทั้งทางตรงและทางอ้อมทำให้ข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนเป็นพฤติกรรมเพื่อความอยู่รอดในระบบราชการ และในที่สุดก็จะกลายเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีค่านิยมที่อนุรักษ์นิยมและหลีกเลี่ยงการคิดนอกรอบ ขาดซึ่งจิตสำนึกของการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชนด้วย

ดังนั้น ค่านิยมอนุรักษ์นิยมและหลีกเลี่ยงการคิดนอกรอบและการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน จึงนับว่าเป็นอุปสรรคต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในแง่ที่ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่กล้าที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองสมกับการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน เพราะข้าราชการพลเรือนสามัญจะทำไร้อยู่กับสิ่งเดิม ๆ โดยมีลักษณะให้ความสำคัญกับลำดับขั้นของการบังคับบัญชาอย่างมาก และยกย่องระบบอาวุโส ถือว่า ผู้มีอาวุโสมากกว่าย่อมมีความรู้ความสามารถมากกว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญชั้นผู้น้อยลงมา จึงต้องเคารพยำเกรงและอ่อนน้อมถ่อมตน โดยเป็นไปอย่างเกินกรอบเกินพอดี ซึ่งจะต้องหาทางแก้ไขปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยมหลีกเลี่ยงการคิดนอกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชนต่อไป

(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา : ปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยมหลีกเลี่ยงการคิดนอกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ที่ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาค่านิยม อนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชนที่ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากตัวข้าราชการพลเรือนสามัญเอง โดยเฉพาะด้านจิตใจ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากสภาพแวดล้อม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นต้องมีการส่งเสริมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพและสร้าง ความเข้าใจในค่านิยมใหม่ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้กล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงความคิดเห็นต่องานที่ทำ และมีการตรวจวัดทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ เพื่อความสัมฤทธิ์ผลในเชิงภารกิจของรัฐ ตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ความก้าวหน้าของข้าราชการพลเรือนสามัญหรือในการประเมินผลงานนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญกล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงความคิดเห็นต่องานที่ทำมีส่วนวัดผลการประเมินผลงาน เพื่อสร้างให้ข้าราชการพลเรือนสามัญพยายามรู้จักปรับเปลี่ยนค่านิยมจากเดิมที่อนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยง การคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่รู้จักคิดวิเคราะห์ แก้ไขปัญหาอย่างมีหลักวิชา และมีความ กล้าหาญที่จะแสดงความคิดเห็นทางการเมืองเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน ในระยะยาว ต้องร่วมกันสร้างสรรค์ให้เกิดค่านิยมใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล สร้างจิตสำนึก การเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน

(3) ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึก ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ ข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต

(ก) **สภาพปัญหา** : หากข้าราชการพลเรือนสามัญขาด จิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสุจริต ก็จะทำให้การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เกิดผลกระทบกระเทือนได้ กล่าวคือ การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญมีจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต จะเป็นส่งเสริมการนำไปสู่การมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญก็ต้องเป็นผู้จักคิด วิเคราะห์ แสดงทรรศนะ

อย่างสุจริต ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เนื่องจากจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต ในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ถือเป็น การสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดแก่ระบบราชการ และตัวของข้าราชการพลเรือนสามัญเอง อีกทั้งหากการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญมีมากเพียงใด จะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงประเทศชาติ และประชาชน อย่างแท้จริง

(ข) **ข้อพิจารณา : ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญ**
ขาดจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน
สามัญโดยสุจริต ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ หรือ
อย่างไรนั้น ความหมายของคำว่า “จิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง” โดยมีองค์ประกอบดังนี้

“การมีส่วนร่วมทางการเมือง” (Political Participation) หมายความว่า กิจกรรมหรือการกระทำที่มีจุดมุ่งหมายจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบาย หรือการกระทำของรัฐบาล โดยเป็นเรื่องของการกระทำ (action) ไม่ใช่เรื่องของความรู้สึกนึกคิด ทศนคติ หรือความเชื่อทางการเมือง ทั้งนี้ โดยเป็นกิจกรรมที่ไม่ใช่ของนักการเมือง

ส่วน “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” (Participation Democracy) หมายความว่า การที่อำนาจการตัดสินใจไม่ควรเป็นของกลุ่มคนจำนวนน้อย แต่อำนาจควรได้รับการจัดสรร เพื่อให้มีโอกาสที่จะมีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวม

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประการหนึ่งก็คือ การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยมีจุดมุ่งหมายจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายหรือการกระทำของรัฐบาล โดยเป็นเรื่องของการกระทำ (action) แต่ไม่ใช่เรื่องของความรู้สึกนึกคิด ทศนคติ หรือความเชื่อทางการเมือง โดยข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เป็นผู้อำนาจหน้าที่ แสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ ภายใต้หลักสุจริตและห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ ซึ่งส่วนการที่จะสะท้อนว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญมีจิตสำนึกประชาธิปไตยและ

การมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองหรือไม่ นั้น พิจารณาจากกรณีดังนี้

ประการที่หนึ่ง การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและการบริการประชาชนอย่างแท้จริง

ประการที่สอง การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เพื่อการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าหรือทรัพยากรโดยเท่าเทียมกัน

ประการที่สาม การที่ข้าราชการพลเรือนสามัญได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในการจัดแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าหรือทรัพยากรนั้น ส่งผลต่อสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประชาชน และประเทศชาติ

ประการที่สี่ มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ประการที่ห้า การให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทุกภาคส่วน กระทรวง ทบวง กรม ในราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค อย่างเสมอภาคกัน

พิจารณาต่อไปถึง **ขั้นตอนหรือระดับของการมีส่วนร่วมทางการเมือง** ในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ มี 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนหรือระดับที่หนึ่ง ร่วมคิดตัดสินใจ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องร่วมที่จะคิด เมื่อคิดแล้วต้องตัดสินใจ เพื่อจัดให้มีความคิดเห็นทางการเมือง

ขั้นตอนหรือระดับที่สอง ร่วมทำ หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องร่วมในขั้นตอนการดำเนินงาน เพื่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ขั้นตอนหรือระดับที่สาม ร่วมสนับสนุน หมายความว่า ร่วมสนับสนุน อาจเป็นได้ตั้งแต่ให้ข่าวสารและข้อมูล หรือสนับสนุนทรัพยากร เพื่อจัดให้มีความคิดเห็นทางการเมือง

(ค) **แนวทางแก้ไขปัญหา : ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต** สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสุจริตที่ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนี้ ส่วนหนึ่งเกิดจากตัวข้าราชการพลเรือนสามัญเอง โดยเฉพาะด้านจิตใจ อีกส่วนหนึ่งเกิดจากสภาพแวดล้อม การแก้ไขปัญหาคือต้องทำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แต่ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ต้องมีการส่งเสริมและให้ความรู้เรื่องของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสุจริต สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ และให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรู้และเข้าใจบทบาทของตนในฐานะข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ต้องมีจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสุจริต เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้กล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสิ่งที่ถูกที่ควร และในสิ่งที่ถูกที่ต้อง แต่การบังคับโดยใช้การประเมินในเชิงคุณภาพและปริมาณมาเป็นเกณฑ์บังคับ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การขาดจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต เรื่องจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นเรื่องที่จะเข้าไปควบคุมโดยใช้การประเมินในเชิงคุณภาพและปริมาณมาเป็นเกณฑ์บังคับไม่น่าจะทำได้ แต่หากจำต้องโดยใช้การประเมินในเชิงคุณภาพและปริมาณมาเป็นเกณฑ์บังคับก็ต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่แตกต่างจากปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลียงการคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน เพราะการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ การเสนอโดยใช้การประเมินในเชิงคุณภาพและปริมาณมาเป็นเกณฑ์บังคับ เนื่องจากมีผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยตรง เนื่องจากการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีความสำคัญ โดยสรุป ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว แนวทางแก้ไข ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต ต้องมีการส่งเสริมและให้ความรู้เรื่องของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสุจริต

4.7.2.1.2 ปัญหา ปัจจัยภายนอก

ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันเป็นปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายนอกตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และปัญหาไม่มีหลักประกันค่าตอบแทน และสวัสดิการที่เหมาะสม

(1) ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ

(ก) สภาพปัญหา : ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือ ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ แบ่งพิจารณาประกอบด้วย ปัญหาขนาดของระบบราชการไทย และปัญหาการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้โครงสร้างของระบบราชการไม่คล่องตัว ปัญหาทั้งสองประการอาจมีส่วนยึดโยงซึ่งกันและกัน โดยทั้งปัญหาขนาดของระบบราชการไทย ปัญหาการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ ที่เป็นปัญหา ทำให้โครงสร้างของระบบราชการไม่คล่องตัว ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(ข) ข้อพิจารณา : ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ หรืออย่างนั้น เมื่อปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ แบ่งพิจารณา

ประกอบด้วย ปัญหาขนาดของระบบราชการไทย ปัญหาการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ นั้น

ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการไทย ในส่วน

ปัญหาขนาดของระบบราชการไทย กล่าวคือ ระบบราชการไทยมีโครงสร้างของส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่ ชับซ้อน มีอัตรากำลังข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นจำนวนมาก ทำให้ระบบราชการมีระบบบริหารงานที่ไม่คล่องตัว ล่าช้า ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพ ยึดถือตนเองเป็นหลัก ทำให้การแก้ไขปัญหาในระบบราชการหลาย ๆ ครั้งมุ่งเน้นแก้ไขปัญหาก็กลไกการบริหารมากกว่า การคำนึงถึงผลสำเร็จ ที่จะได้รับตามเป้าหมายขององค์การอย่างแท้จริง

ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการไทย ในส่วน

ปัญหาการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ ต้องเข้าใจว่าโครงสร้างของระบบราชการไทย ได้กำหนดให้โครงสร้างการบริหารราชการประกอบไปด้วย การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น การจัดโครงสร้างของระบบบริหารราชการไทย ได้เน้นหนักหลักการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ซึ่งตามโครงสร้างได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง และอธิบดี มีอำนาจในการตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อความเข้มแข็งในระบบการบริหารราชการและการตัดสินใจ จึงได้ให้มีการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้การบริหารราชการในส่วนของภูมิภาค ไม่อิสระ ไม่สามารถบริหารงานได้อย่างคล่องตัว แต่ต้องยึดนโยบายจากส่วนกลางซึ่งเมื่อพัฒนาการในการบริหารราชการแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไป ความเป็นจริงปรากฏแนวคิดว่าการรวมอำนาจในการปกครองและการบริหารไว้ที่ส่วนกลางที่มากเกินไปจนเกิดความจำเป็น (Over centralization) ก็ผลเสียหายต่อระบบราชการ และส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการไทย ในส่วนปัญหาขนาดของระบบราชการไทย และในส่วนปัญหาการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ ส่งผลต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อย่างไรนั้น กล่าวคือ หากระบบราชการไทยมีโครงสร้างของส่วนราชการที่มีขนาดใหญ่ ชับซ้อน มีอัตรากำลังข้าราชการเป็นจำนวนมาก ทำให้ระบบราชการมีระบบบริหารงานที่ไม่คล่องตัว ล่าช้า ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพ ยึดถือตนเองเป็นหลัก ย่อมทำให้การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามอำนาจหน้าที่

ไม่คล่องตัว ล่าช้า ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ขาดประสิทธิภาพ ยึดถือตนเองเป็นหลัก ด้วยเช่นเดียวกัน การใช้เสรีภาพดังกล่าว ไม่อยู่บนหลักการทางวิชาการ อีกทั้ง ไม่อิสระ ไม่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและทั้งที่ไม่ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นแต่เป็นในการบริหารงานภายในได้อย่างคล่องตัว แต่ต้องยึดนโยบายจากส่วนกลาง สร้างให้ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่ใช้ความคิด วิเคราะห์ในการปฏิบัติงานราชการ ดังนั้น ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

(ค) **แนวทางแก้ไขปัญหา : ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ ที่ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ** จากการพิจารณาปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ต้องยอมรับในเบื้องต้นว่า ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ เป็นปัญหาที่มีมานาน ผังรากลึกในสังคมของระบบข้าราชการพลเรือนสามัญของไทย การจะแก้ปัญหาดังกล่าวซึ่งมีรากลึกในสังคมข้าราชการพลเรือนสามัญ อันเป็นสาเหตุของปัญหาที่มีผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองนั้น ต้องแบ่งการแก้ไขตามสาเหตุของปัญหา คือ **ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการไทย ในส่วนปัญหาขนาดของระบบราชการไทย** ในที่นี้คือ ทุกภาคส่วน ต้องทบทวนอำนาจของตนเองว่า ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ และร่วมกันแก้ไขในปัญหาที่มีความซ้ำซ้อน โดยยุบรวมหรือแบ่งภารกิจอำนาจหน้าที่ระหว่างกันให้มีความชัดเจน ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ไດ ที่ไม่อาจยุบหรือรวมภารกิจ อำนาจหน้าที่ได้ ก็ต้องมีองค์การประสานงาน กิ่งชี้ขาดอำนาจหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า หากมีองค์การประสานงาน กิ่งชี้ขาดอำนาจหน้าที่แล้ว หน่วยงานในระดับกระทรวง ทบวง กรม จะไม่ต้องประสานงานกัน แต่ต้องสร้างสัมพันธ์ที่ดีจัดการประสานงาน เพื่อแก้ไขปัญหาและปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วน **ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการไทย ในส่วนปัญหาการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ** นั้น แก้ไขปัญหาด้วยการแบ่งอำนาจ กระจายอำนาจ แล้วแต่กรณี ให้ชัดเจนในทางปฏิบัติ ในการแบ่งอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางสู่ส่วนภูมิภาค หรือการกระจายอำนาจ ของราชการบริหารส่วนกลางสู่ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แม้ว่าอำนาจหน้าที่

บางอย่างบางประการไม่อาจแบ่งอำนาจหน้าที่หรือกระจายอำนาจหน้าที่ได้แล้วแต่กรณี แต่ก็สามารถแบ่งภารกิจให้ช่วยกันดำเนินการ อย่างเกื้อกูลกัน ให้ภารกิจของรัฐบรรลุผลเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนได้เช่นกัน

(2) ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(ก) สภาพปัญหา : ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่มาของปัญหาดังกล่าวต้องยอมรับว่า เกิดจากโครงสร้างและกลไกของระบบราชการด้วย ที่ทำให้ฝ่ายการเมืองรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูงในส่วนราชการ หรืออดีตข้าราชการพลเรือนสามัญที่แฝงอิทธิพลทางการเมือง เข้ามีอิทธิพลต่อระบบราชการและการกำหนดนโยบายของระบบราชการ โดยเป็นผลมาจากการยอมรับหลักการที่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย มิใช่ว่าผู้เขียนเห็นว่าการยอมรับหลักการที่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นเรื่องไม่ถูกต้อง หากแต่เป็นเรื่องที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เพียงแต่อาจจะเกินกรอบหรือความเหมาะสมอยู่ ซึ่งต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังการกำหนดขอบข่ายอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำยังไม่ชัดเจน ก็เป็นผลให้เกิดปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการ ซึ่งมีผลต่อเนื่องไปอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(ข) ข้อพิจารณา : ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จากที่กล่าวมาถึงสภาพปัญหาแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่มีที่มาส่วน

หนึ่งเกิดจากโครงสร้างและกลไกของระบบราชการด้วย ที่ทำให้ฝ่ายการเมืองรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูงในส่วนราชการ หรืออดีตข้าราชการพลเรือนสามัญที่แฝงอิทธิพลทางการเมือง เข้ามีอิทธิพลต่อระบบราชการและการกำหนดนโยบายของระบบราชการ โดยเป็นผลมาจากการยอมรับหลักการที่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามในสภาพปัญหาแล้วว่ามีไม่ว่าผู้เขียนเห็นว่า การยอมรับหลักการที่ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นเรื่องไม่ถูกต้อง หากแต่เป็นเรื่องที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว เพียงแต่อาจจะเกินกรอบหรือความเหมาะสมอยู่ ซึ่งต้องหาแนวทางแก้ไขปัญหา ทั้งการกำหนดขอบข่ายอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำยังไม่ชัดเจน ก็เป็นผลให้เกิดปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการ ซึ่งมีผลต่อเนื่องไปอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ การแทรกแซงโดยการแต่งตั้ง โอน ย้าย ถอดถอน การแทรกแซงโดยการจัดสรรงบประมาณ และการแทรกแซงโดยการเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะกล่าวต่อจากนี้

1. การแทรกแซงโดยการแต่งตั้ง โอน ย้าย ถอดถอน

มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจของฝ่ายการเมืองในการแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2550 (มาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551) ได้กำหนดให้ฝ่ายการเมืองเช่น นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง มีอำนาจเพียงแต่งตั้งถอดถอนข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับปลัดกระทรวงและอธิบดีได้เท่านั้น ไม่รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญในระดับรองลงมาจากนั้น แต่ในทางปฏิบัตินักการเมือง หรือฝ่ายการเมือง ก็มักเข้ามาก้าวก้าวการแต่งตั้ง โอน ย้าย ถอดถอนข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกระดับชั้น โดยความร่วมมือของผู้บังคับบัญชาในระดับปลัดกระทรวงและอธิบดี หรือตำแหน่งในทำนองเดียวกันนี้ เช่น เลขาธิการ ผู้ว่าการ เป็นต้น ที่มักจะเกรงกลัวอิทธิพลของฝ่ายการเมือง ซึ่งนอกจากการ

แทรกแซงโดยการแต่งตั้ง โอนย้าย และถอดถอนแล้ว ฝ่ายการเมืองยังเข้ามามีส่วนก้าวก่ายในการพิจารณาความดีความชอบ ให้คุณให้โทษอีกด้วย

2. การแทรกแซงโดยการจัดสรรงบประมาณ

นักการเมือง ซึ่งเป็นฝ่ายการเมืองบางคนมีและใช้อิทธิพลในการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ โดยมักจะเสนอโครงการในพื้นที่ของตน หรือร่วมมือกับข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นพวกพ้องของตน เสนอโครงการต่างๆ ที่ตนหรือกลุ่มตนได้รับประโยชน์ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ตัวอย่างเช่น จากการจัดหาที่ดินหรือการประมูลการก่อสร้างโรงงานสัมปทาน และนอกจากนั้นนักการเมืองยังได้ใช้อำนาจหรืออิทธิพลต่อรองกับข้าราชการพลเรือนสามัญ กล่าวคือ โดยในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีและอนุมัติงบประมาณ และเมื่อมีการใช้งบประมาณไปแล้ว นักการเมืองยังใช้อำนาจตรวจสอบการใช้งบประมาณ ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ไม่สุจริตอาจต่อรองกับนักการเมืองที่เข้าเรียกร้องขอผลประโยชน์ตอบแทนได้

3. การแทรกแซงโดยการเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

กฎหมายระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534) กำหนดให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการพลเรือนสามัญ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง เลขาธิการรัฐมนตรี ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี ตลอดจนที่ปรึกษาต่าง ๆ จึงเป็นผลให้สามารถใช้อำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในการปฏิบัติหน้าที่ได้ จึงย่อมมีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ขณะเดียวกันนักการเมืองหรือฝ่ายการเมืองอื่น ก็สามารถที่จะตรวจสอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ

โดยกลไกและกระบวนการทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การตั้งกระทู้ หรือการอภิปรายทั่วไป หรือผ่านรูปแบบคณะกรรมการต่าง ๆ ได้

ตัวอย่างกรณีศึกษา นายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ได้ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม ต่อประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ข้อมูลจากหนังสือพิมพ์มติชน รายงาน ฉบับวันพุธที่ 27 ตุลาคม 2553 โดยมีข้อเท็จจริงตามเนื้อความ ซึ่งคัดบางส่วนจาก คำร้องของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ร้องทุกข์ต่อประธานคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ดังกล่าว ปรากฏดังนี้ “...ขณะที่ข้าพเจ้าดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองนั้น สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ได้มีโครงการเช่าระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบ ตามโครงการจัดทำระบบให้บริการประชาชนทางด้านการทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ วงเงินงบประมาณรวม 3,490 ล้านบาท โดยได้มีการกำหนดขอบเขตงาน (TOR) และประกาศแล้ว ต่อมาข้าพเจ้าทราบ ... ว่า ฝ่ายการเมืองได้เข้าแทรกแซง ทำให้การประกวดราคาไม่โปร่งใส และไม่ปฏิบัติตามขอบเขตงาน (TOR) ที่กำหนดไว้... ข้าพเจ้าจึงไม่ลงนามเห็นชอบผลการประกวดราคาเช่าระบบคอมพิวเตอร์ ตามโครงการเช่าระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์ประกอบ...โดยมีเหตุผลประกอบดังนี้ 1.1 ในช่วงเวลาเดียวกันนั้น ได้มีการร้องเรียนถึงความไม่โปร่งใสในกระบวนการประกวดราคาจากผู้ประกอบการที่เข้าแข่งขันการประกวดราคา 1.2 มีผลการตอบข้อหารือจากกรมบัญชีกลาง 1.3 มีการหักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน 1.4 กรมสอบสวนคดีพิเศษเข้ามาดำเนินการสืบสวนสอบสวนพฤติกรรมความไม่โปร่งใส...ข้าพเจ้าจึงได้สั่งการให้ชะลอการดำเนินใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเช่าระบบคอมพิวเตอร์ฯ...ด้วยเหตุนี้ ... จึงมีการเสนอโยกย้ายข้าพเจ้าจากตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย และได้ออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 164/2553 ลงวันที่ 27 เมษายน พ.ศ. 2553 ให้รักษาการในตำแหน่ง ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย ภายใน 24 ชั่วโมง และ ... ทำการกลั่นแกล้งออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 222/2553 ลงวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2553 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 246/2553 ลงวันที่ 14 มิถุนายน 2553 เรื่องแก้ไขคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริงอีก ...”

เห็นได้ว่า ตามข้อเท็จจริง เป็นการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการ คือ ฝ่ายการเมืองและข้าราชการ

พลเรือนสามัญระดับได้เข้ามามีอำนาจหรืออิทธิพลอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(ค) แนวทางแก้ไขปัญหา : ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จากการพิจารณาปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนี้ ต้องแบ่งการแก้ไขตามรูปแบบของปัญหา คือ ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ รูปแบบการแทรกแซงโดยการแต่งตั้ง โอน ย้าย ถอดถอน ต้องร่วมกันแก้ไขในปัญหา โดยสร้างความถ่วงดุลของการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นทางวิชาการ เปิดเผยความจริงต่อต้านการใช้อำนาจแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในรูปแบบการแทรกแซงโดยการแต่งตั้ง โอน ย้าย ถอดถอน ส่วนปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ รูปแบบการแทรกแซงโดยการจัดสรรงบประมาณ นั้น มีแนวทางการแก้ไขในลักษณะปัญหาอยู่ที่การจัดทำงานงบประมาณของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการ ต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ดำเนินการโดยทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งต้องเป็นการสร้างแบบอย่างที่ดี และเพื่อมิให้เกิดอำนาจการต่อรองในสิ่งที่ไม่ถูกต้องระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับฝ่ายการเมือง และปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ รูปแบบการแทรกแซงโดยการเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติราชการ นั้น มีแนวทางการแก้ไขในการปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นไปโดยโปร่งใส เพื่อประโยชน์ของประชาชน กล่าวคือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หวังผลสัมฤทธิ์ในภารกิจของรัฐ การปฏิบัติราชการต้องเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ ลดเวลาและขั้นตอน จัดการองค์การทุกภาค

ส่วนให้ภารกิจเกื้อกูลและสัมพันธ์กัน อำนวยความสะดวกให้บริการประชาชน และ ประเมินผลการปฏิบัติงานอย่างสม่ำเสมอ ตามหลักธรรมาภิบาล แนวทางที่กล่าวมาเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มี อยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(3) ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือน สามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทาง การเมือง

(ก) สภาพปัญหา : ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง
ข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง
ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ
ข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ กล่าวคือ ปัญหาความสัมพันธ์
ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง
ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ
พลเรือนสามัญ โดยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมือง
หรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่อาศัยค่านิยมระบบอุปถัมภ์ อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว
อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือน
สามัญได้ กล่าวคือ หากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ
มีเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือ
กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองมาเกี่ยวข้อง การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง
อาจไม่บังเกิดขึ้นโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะอาจเกิดความเอนเอียงต่อ
การแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือถูกจำกัดห้ามแสดงความคิดเห็นทางการเมือง
ตามอำนาจหน้าที่จากพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองดังกล่าว

(ข) ข้อพิจารณา : ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่าง
ข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง
ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ
ข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้หรือไม่ หรืออย่างไรนั้น ต้องเข้าใจ

ความหมายหรือความเป็นมาของ “พรรคการเมือง” และ “กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง” ซึ่งหากพิจารณาแล้วดูประหนึ่งเป็นเหมือนสิ่งเดียวกัน แต่แท้จริงไม่เหมือนกัน

“พรรคการเมือง” เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อครั้งเปลี่ยนแปลง

การปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยรัฐธรรมนูญขณะนั้นที่มีความมุ่งหมายให้ประเทศไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย แต่ความเป็นประชาธิปไตยที่บ้างก็เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ทำให้พรรคการเมืองหลายพรรคต้องล้มบ้างลุกบ้าง บ้างก็ล้มลุกคลุกคลาน อันเนื่องจากการปฏิวัติรัฐประหาร ภาวะเช่นนี้เกิดขึ้นตั้งแต่อดีต トラาจนกระทั่งปัจจุบัน และก็คงมีอยู่ตลอดไปในสังคมไทย トラาบาด ที่เราทุกคนยังต้องคล้อยตามประชาธิปไตยแบบไทย ๆ ที่ไม่ใช่ประชาธิปไตยแบบสากล พรรคการเมืองก็อย่างที่ทราบกัน เช่น พรรคประชาธิราษฏร พรรคเพื่อไทย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคเพื่อแผ่นดิน เป็นต้น

“กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง” เป็นสถาบันทางการเมืองอย่างหนึ่ง (Political Institution) ที่มีความสำคัญสำหรับสังคมไทยแบบประชาธิปไตย เป็นการรวมตัวของบุคคลหรือปัจเจกชนตั้งแต่ 2 คน ขึ้นไป เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายบางอย่างร่วมกัน ลักษณะของการรวมตัวยึดวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายร่วมกัน และต้องการเป็นผลสำเร็จ จึงจำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐในบางโอกาส บางเวลาเพื่อรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มไว้ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ได้แก่ กลุ่มชาวนาและกรรมกร กลุ่มนิสิตนักศึกษาและประชาชน กลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (กลุ่ม น.ป.ช.) กลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย (กลุ่มพันธมิตร) เป็นต้น

“พรรคการเมือง” และ “กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง” มีความแตกต่างกันตรงไหนนั้น เห็นว่า “พรรคการเมือง” และ “กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง” มีความแตกต่างกันที่ความมุ่งหมายและเป้าหมายของการดำเนินการ เนื่องจากพรรคการเมืองจะมีเป้าหมายทางการเมือง เพื่อกำหนดดำรงอยู่ในระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อการจัดสรรและแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองไม่ได้มีเป้าหมายเพื่อกำหนดดำรงอยู่ในระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันทางการเมืองหนึ่งที่มีขึ้นเพื่อการจัดสรรและแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า แต่จัดตั้งเพื่อผลประโยชน์กลุ่ม มากกว่า

แต่เดิมในสังคมไทยเกี่ยวข้องกับอย่างใกล้ชิดมีค่านิยมระบบอุปถัมภ์ อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ซึ่งเป็นเอกลักษณ์ของวัฒนธรรมไทย ซึ่งแม้ว่าบางครั้งจะเป็นเรื่องที่ดี แต่ในอีกมุมหนึ่ง ค่านิยมระบบอุปถัมภ์อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว ก็ไม่เป็นผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวมได้ อย่างกรณีความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่อาศัยค่านิยมระบบอุปถัมภ์ อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ กล่าวคือ หากการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ มีเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองมาเกี่ยวข้อง การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอาจไม่บังเกิดขึ้นโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะอาจเกิดความเอนเอียงต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หรือถูกจำกัดห้ามแสดงความคิดเห็นทางการเมืองตามอำนาจหน้าที่จากพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองใดดังกล่าว ซึ่งความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญที่แสดงความคิดเห็นทางการเมือง กับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อาจเป็นสัมพันธ์ดังกล่าวที่ว่า “ค่าของคนอยู่ที่คนของใคร” และ “ผิดกฎผิดระเบียบไม่เป็นไร ถ้าผิดอกผิดใจไม่ได้ (เท่ากับผิดกฎ)” ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

(ค) **แนวทางแก้ไขปัญหา : ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง** ที่ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณาของปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง ที่ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ว่าความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่อาศัยค่านิยมระบบอุปถัมภ์ อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้นั้น แนวทางการแก้ไขปัญหา ต้องสร้างสรรค์ให้ข้าราชการ

พลเรือนสามัญ เข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ของตนเอง หลักทางวิชาการ และหลักความสุจริตและห้ามใช้สิทธิโดยไม่ชอบ อันเป็นหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงหลักความเป็นกลางทางการเมือง เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญเข้าหลักการดังกล่าว และแสดงความคิดเห็นภายใต้หลักการดังกล่าว ย่อมเป็นภูมิคุ้มกันเบื้องต้นต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ของการรู้จักหน้าที่ ส่วนความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง หากเป็นความสัมพันธ์ปกติ เกื้อกูลกัน โดยชอบก็สามารถทำได้ โดยไม่กระทบต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่หากความสัมพันธ์กับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง หากเป็นความสัมพันธ์ปกติ หรือไม่ปกติ ข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีภูมิเข้มแข็ง ย่อมรู้หน้าที่และสามารถแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ภายใต้หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง หลักความเป็นกลางทางการเมืองได้

4.7.2.2 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4.7.2.2.1 ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถแก้ไขปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้บรรลุผลสัมฤทธิ์หรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นปัญหาที่มีต่อเนื่องมายาวนาน บางปัญหาอาจกล่าวได้ว่ามีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 อันเนื่องมาจากด้วยวัฒนธรรมในระบบราชการที่หล่อหลอมสั่งสม จนเป็นปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในชั้นนี้ เมื่อปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ มีความซับซ้อนละเอียดอ่อนและแก้ไขได้ยากกว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

เห็นว่า จากการตรวจสอบและค้นคว้าไม่พบว่าในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถแก้ไขปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้บรรลุผลสัมฤทธิ์

4.7.2.2.2 ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ : ปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลียงการคิดนอกกรอบและการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ข้าราชการพลเรือนสามัญมีค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลียงการคิดนอกกรอบ และขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน มักจะทำไร่อยู่กับสิ่งเดิม ๆ และจะยกย่องระบบอาวุโส อันเป็นปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลียงการคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่โดยที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้จัดทำโครงการ “จำขึ้นใจ พ.ศ. 2552” ภายใต้แนวคิดตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณที่ว่า “จะประพฤติปฏิบัติเป็นข้าราชการที่ดี ตามรอยพระยุคลบาท จะมุ่งมั่นแน่วแน่แก้ไขปัญหาของชาติและประชาชน และเสริมสร้างคุณประโยชน์ให้แก่แผ่นดินโดยยึดมั่นในหลักธรรมและความถูกต้องตลอดไป” นับเป็นการตอกย้ำการรณรงค์ในเชิงลึกอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อเสริมสร้างความรู้ ทัศนคติ และพฤติกรรมเกี่ยวกับปฏิบัติตนเป็นข้าราชการที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ อันจะส่งผลให้เจตนาธรรมวินัยนโยบายและกฎหมายระดับต่าง ๆ บรรลุผลสัมฤทธิ์เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ เข้าใจในค่านิยมใหม่ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้กล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงความคิดเห็นต่องานที่ทำ ต้องร่วมกันสร้างสรรค้ให้เกิดค่านิยมใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล สร้างจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน แต่โครงการดังกล่าวอยู่ในระหว่างดำเนินการ ซึ่งยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจน

4.7.2.2.3 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ยังมิได้แก้ไข ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(1) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบใน วงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้น เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้เข้าไปมีส่วนทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบในวงงานราชการไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งก็ย่อมไม่อาจเชื่อได้ว่าการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในเรื่องนั้น ๆ จะเป็นไปได้โดยสุจริต ปราศจากการแอบแฝงมุมมองความคิดเห็นในการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบในวงงานราชการได้ จึงยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
ดังนี้ โดยต้องทำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นต้องมิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น เข้ามีส่วนหรือปฏิบัติหน้าที่ในงานที่ต้องมีการให้ความเห็นหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือลงโทษหนักเบาตามลำดับ อาจเป็นการดำเนินการทางปกครอง ทางแพ่ง หรือทางอาญา ส่วนแก้ไขในระยะยาว ต้องสร้างจิตสำนึกต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบในวงงานราชการ สร้างความรู้สึกร่วมใจในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี เพื่อการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดี เสริมสร้างจารีตประเพณีในระบบราชการ วางแนวทางในประมวลจริยธรรม หรือยกย่อง แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องเท่าทันกับสถานการณ์ทางการเมืองปัจจุบัน ที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบในวงงานราชการ

(2) ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึก
ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ
ข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต

ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต ยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
ดังนี้ ต้องทำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเหมือนกัน โดยต้อง
มีการส่งเสริมและให้ความรู้เรื่องของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสุจริต
สำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ และให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรู้และเข้าใจบทบาทของ
ตนในฐานะข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ต้องมีจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วม
ทางการเมืองโดยสุจริต

(3) ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ

ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ แบ่งเป็น ปัญหาขนาดของระบบราชการไทย และปัญหาการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้โครงสร้างของระบบราชการไม่คล่องตัว ปัญหาทั้งสองประการอาจมีส่วนยึดโยงซึ่งกันและกัน โดยทั้งปัญหาขนาดของระบบราชการไทย ปัญหาการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ ที่เป็นปัญหาทำให้โครงสร้างของระบบราชการไม่คล่องตัว ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว
ดังนี้ ตามสาเหตุของปัญหา คือ ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการไทย ในส่วนปัญหาขนาด
ของระบบราชการไทย ทุกภาคส่วน ต้องทบทวนอำนาจของตนเองว่า ขอบเขตอำนาจและ

หน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ และร่วมกันแก้ไขความซ้ำซ้อน โดยยุบรวม หรือแบ่งภารกิจอำนาจหน้าที่ระหว่างกันให้มีความชัดเจน ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ใด ที่ไม่อาจยุบหรือรวมภารกิจ อำนาจหน้าที่ได้ ก็ต้องมีองค์การในกระบวนงานกิ่งชี้ขาด อำนาจหน้าที่

(4) ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้น เกิดจากโครงสร้างและกลไกของระบบราชการ ที่ทำให้ฝ่ายการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูงในส่วนราชการ หรืออดีตข้าราชการพลเรือนสามัญที่แฝงอิทธิพลทางการเมือง เข้ามีอิทธิพลต่อระบบราชการและการกำหนดนโยบายของระบบราชการ เป็นผลให้เกิดปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการ ซึ่งมีผลต่อเนื่องไปอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ กรณีสืบแบบการแทรกแซงโดยการแต่งตั้ง โอน ย้าย ถอดถอน ต้องสร้างความถ่วงดุลของการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นทางวิชาการ เปิดเผยความจริง ต่อต้านการใช้อำนาจแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อดำเนินงานดำเนินการให้เกิดระบบคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อการพิจารณาและวินิจฉัย

อุทธรณ์และข้อร้องทุกข์อันเกิดจากความคับข้องใจและไม่ธรรมภายในระบบราชการ **กรณีรูปแบบการแทรกแซงโดยการจัดสรรงบประมาณ** การจัดทำงบประมาณของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการ ต้องโปร่งใสตรวจสอบได้ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ดำเนินการโดยทุจริต คอรัปชั่น ซึ่งต้องเป็นการสร้างแบบอย่างที่ดี และเพื่อมิให้เกิดอำนาจการต่อรองในสิ่งที่ไม่ถูกต้องระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับฝ่ายการเมือง และ**กรณีรูปแบบการแทรกแซงโดยการเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติราชการ** การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นไปโดยโปร่งใส เพื่อประโยชน์ของประชาชน ตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

(5) ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง

ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่อาศัยค่านิยมระบบอุปถัมภ์ อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ จึงยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยต้องสร้างสรรคให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ เข้าใจหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงหลักความเป็นกลางทางการเมือง เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญเข้าหลักการดังกล่าว ย่อมเป็นภูมิคุ้มกันเบื้องต้นต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และส่งเสริมให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรู้จักหน้าที่และความรับผิดชอบ

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ภายหลังจากผู้เขียนได้ศึกษาวิเคราะห์และวิจัย ตั้งแต่รากฐานแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างประเทศ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การศึกษวิเคราะห์ วิจัย ปัญหาทางกฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศไทยนั้น มีบทสรุปและข้อเสนอแนะที่จะกล่าวดังต่อไปนี้

จากการศึกษาเกี่ยวกับรากฐานแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลเบื้องต้นและสถานะทางกฎหมายของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันได้แก่ ความหมายและประเภทของข้าราชการพลเรือนสามัญ และศึกษาถึงหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันได้แก่ ความหมาย รูปแบบของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ประกอบด้วย 1. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of Expression) 2. เสรีภาพในการพูด บรรยาย (Freedom of Speech) 3. เสรีภาพในการวิพากษ์วิจารณ์ (Freedom of Criticizing) 4. เสรีภาพในการเขียน (Freedom of Writing) และ 5. เสรีภาพในการรวมกลุ่ม (Freedom of Assembly) อีกทั้งได้ศึกษาถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ หลักความเสมอภาค (Equal of Opportunity) เมื่อพิจารณาหลักความเสมอภาคระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองแล้ว สาระสำคัญที่เหมือนกัน คือ “**แกนแห่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง**” ซึ่งสะท้อนความเสมอภาคระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนทั่วไปในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จำต้องถูกจำกัดภายใต้ “**หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ**” ซึ่งก็คือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ และภายใต้

รูปแบบของ “กฎหมาย” ทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นและไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่ได้มุ่งให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงและต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไว้ด้วย โดยการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ย่อมต้องมีฐานที่มาจากแนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ เกียรติยศ ชื่อเสียง สิทธิในครอบครัวหรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันหรือระงับความเสื่อมทรามทางจิตใจหรือสุขภาพของประชาชน และจึงพิจารณาในส่วนแนวคิดในการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ คือ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ด้วย ต่อมาได้ศึกษาถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศเยอรมัน และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งก็พบว่า มีการรับรองและคุ้มครอง รวมถึงจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยหลักการแล้วไม่แตกต่างไปจากของประเทศไทย โดยในส่วนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญในประเทศไทย จากการศึกษาพัฒนาการของการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับสำคัญ ๆ ที่เป็นประชาธิปไตย ก็พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่าน ๆ มา รวมถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีหลักการและเหตุผลของการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญไว้ไม่แตกต่างกัน ดังนั้น ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองได้โดยสมบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเข้าใจกรอบการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งกรอบดังกล่าวนี้ คือ **“หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ”** ซึ่งประกอบด้วยหลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หลักต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ และหลักการต้องเป็นไปโดยสุจริตและห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญอย่างมากต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อเข้าใจกรอบดังกล่าวแล้ว จึงสามารถที่จะพิจารณาต่อไปว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ สอดคล้องภายใต้หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) หรือไม่ โดยจากการศึกษามีได้พิจารณาไปอย่างปะปนระคนกัน เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและใช้เสรีภาพดังกล่าวอย่างถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมายแล้ว ย่อมส่งผลเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างความปลอดภัยทางการเมือง การสร้างประสิทธิภาพและประสิทธิผลทางการเมือง การสร้างเสถียรภาพทางการเมือง หรือการสร้างความเป็นสถาบันทางการเมือง

แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษา ในสภาพความเป็นจริงปัจจุบัน แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลาย ๆ ฉบับ รวมถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะบัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติรวมทั้งข้อกฎหมายบางประการ ทำให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ อันเป็นข้อจำกัดและอุปสรรคในการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวอยู่มากพอสมควร โดย

1. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แบ่งการศึกษาเป็นดังนี้

1.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.1.1 ปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

1. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติรับรองเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ตามมาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรอง

เสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจนโดยเฉพาะ แต่ต้องพิจารณามาตรา 39 ประกอบกับมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงนำมาสู่การใช้และการตีความว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น หรือไม่

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยอาจร่างขึ้นเป็นบทบัญญัติมาตราใหม่ หรือบัญญัติร่วมกับการรับรองแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเพิ่มความว่า **“ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ภายใต้ข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา โดยไม่กระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”**

2. ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง มาตรา 64 ประกอบกับ มาตรา 39 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ความจริง ข้าราชการพลเรือนสามัญถูกละเมิดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างมาก ซึ่งกลไกสำคัญที่ควรจะมีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าว ไม่รวมถึงกลไกกระแสดังกล่าว หรือกระบวนกรหลัก คือ ศาล แต่หมายถึงกลไกสำคัญที่ควรจะมีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ในฐานะที่ตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) รวมถึงสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย โดยจากการศึกษาและทำความเข้าใจบทบาทอำนาจและหน้าที่ของทั้งสามหน่วยงานดังกล่าว ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในความจริงจะพบว่า องค์กรเหล่านี้ไม่ได้เข้าไปมีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ กรณีบทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือกฎหมายลำดับรอง ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนหรือดำเนินคดี หรือดำเนินคดีร่วม เมื่อปรากฏหรือพบเห็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งรวมถึงการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ อีกทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ มิใช่แต่เพียงจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและมาตรการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิและเสรีภาพและแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปดำเนินการ หากไม่ดำเนินการก็จะดำเนินการรายงานนายกรัฐมนตรี **กรณีบทบาทของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน** เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยเห็นว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ต้องกล้าที่จะเข้าไปมีบทบาทในการคุ้มครอง พิทักษ์ รักษาสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยอันดับแรก ต้องแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง พิทักษ์ รักษา สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ โดยอาจเพิ่มถ้อยคำว่า “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมีอำนาจหน้าที่... เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของข้าราชการ” ส่วนปัญหาที่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน มีประธานคณะกรรมการเป็นนายกรัฐมนตรีโดยตำแหน่ง หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย ซึ่งอาจมีการแอบแฝงทางการเมืองนั้น ในการบริหารงานบุคคลของคณะกรรมการข้าราชการข้าราชการพลเรือน กระทำในรูปคณะกรรมการย่อมเป็นการถ่วงดุลมิให้เกิดการแฝงหรือแทรกแซงในทางการเมืองในระดับหนึ่ง อีกประการก็อยู่ที่ตัวกรรมการแต่ละคนที่จะพิจารณาและเข้าใจบทบาท และอำนาจหน้าที่ของตนมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ **กรณีบทบาทของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย** เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย เป็นการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจ ภายใต้กฎหมายแพ่ง จึงไม่เหมาะที่จะเสนอในรูปกฎหมาย แต่เพียงเสนอความเห็นที่สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย ต้องเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบกันเองของเหล่าข้าราชการพลเรือน รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง และที่สำคัญสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทยต้องกล้าที่จะเข้าไปมีบทบาทในการคุ้มครอง พิทักษ์

รักษา สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในรูปแบบสันติวิธีอันชอบด้วยกฎหมาย

3.ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ไม่มีบัญญัติรับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน แม้ในมาตรา 64 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะบัญญัติไว้ แต่ก็ไม่ได้รับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่ไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยบัญญัติรับรองการรวมกลุ่มของข้าราชการ ซึ่งรวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้มีความชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1.1.2 ปัญหาการตีความและการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

1. ปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน ประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนที่เป็นเพียงประชาชนทั่วไปนั้น ในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองจุดแบ่งอยู่ตรงไหน ซึ่งเป็นประเด็นของปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับความเป็นประชาชน

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ เพื่อให้ได้จุดที่เป็นตัวแบ่งการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนที่เป็นเพียงประชาชนทั่วไป โดยต้องพิจารณา **หลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย** เมื่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการ จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่อย่างไรก็

ตาม ก็ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ โดยสุจริตและห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ

2. ปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง แต่ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่สามารถใช้เสรีภาพดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ ในทางวิชาการ โดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายได้ เพราะจากปัญหาการบังคับใช้หรือการตีความบทบัญญัติกฎหมายที่บัญญัติความลักษณะว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องอยู่ภายใต้หลักความเป็นกลางทางการเมือง” (Political Neutrality) แต่เมื่อไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติถึงแนวทางหลักความเป็นกลางทางการเมืองอย่างชัดเจน ล้วนแต่ต้องใช้ดุลยพินิจว่า การใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองอย่างเกินขอบ นั้นหมายความว่าอย่างไร

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวของตนโดยไม่กระทบกระเทือนหลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งได้นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัยนี้ และไม่กระทบกระเทือนหลักการอื่น ๆ ซึ่งมีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

1.2 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

1.2.1 ปัญหาทางกฎหมายที่แก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาที่แก้ไขได้บรรลุผลสัมฤทธิ์ คือ ปัญหาการไม่มีองค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างแท้จริง โดยภายหลังเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีผลใช้บังคับ ก็มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยได้มีการตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งขึ้น คือ “คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม” (ก.พ.ค.) เพื่อดำเนินงานให้เกิดระบบคุณธรรมในระบบราชการ และในหมู่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ

รวมถึงการคุ้มครองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย

1.2.2 ปัญหาทางกฎหมายที่ได้พยายามแก้ไข แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 : ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองการรวมกลุ่มสหภาพข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาไม่มีการรวมกลุ่มสหภาพข้าราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยขยายขอบเขตการรับรองและคุ้มครองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติในวรรคสองของมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ความว่า “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป” ประกอบ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนสามัญมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้พยายามแก้ไขปัญหาการไม่มีการรวมกลุ่มสหภาพข้าราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ เพื่อการใช้เสรีภาพของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ เพราะการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมุ่งเน้นเฉพาะทางด้านแรงงาน แต่ไม่รวมไปถึงการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งรวมถึงการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญด้วย อีกทั้งบทบัญญัติที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ว่า “ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน” ทั้งเมื่อพิจารณามาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นอกจากจะกำหนดกรอบในการจำกัดเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ยังเพิ่มเติมในส่วนการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังกล่าวด้วยว่า “ต้องไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง” ทั้งนี้ ก่อให้เกิดการตีความได้กว้างและมีแนวโน้มเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพสูงหรือมากเกินไป

1.2.3 ปัญหาทางกฎหมายที่ยังมิได้แก้ไข ภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(1) ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองเสรีภาพเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างชัดเจน มีเพียงบทบัญญัติรับรองเฉพาะข้าราชการในกิจการวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์ ตามมาตรา 46 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีได้บัญญัติให้ชัดเจน รับรองการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการ รวมถึงข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยอาจร่างขึ้นเป็นบทบัญญัติมาตราใหม่ หรือบัญญัติรวมกับการรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ตามมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเพิ่มความว่า “ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปตามวรรคหนึ่ง ภายใต้อำนาจจำกัดตามรัฐธรรมนูญ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการตามหลักวิชา โดยไม่กระทบต่อความเป็นกลางทางการเมือง ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

(2) ปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับสถานะของความเป็นประชาชน ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาความสับสนระหว่างการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสถานะข้าราชการพลเรือนสามัญกับความเป็นประชาชน ก็ยังมีการใช้หรือตีความสับสนปะปนระคนจนแบ่งแยกไม่ได้ จึงยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ เพื่อให้ได้จุดที่เป็นตัวแบ่งการใช้เสรีภาพในการแสดงในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของประชาชนที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญกับประชาชนที่เป็นเพียงประชาชนทั่วไป โดยพิจารณา หลักข้าราชการพลเรือนสามัญต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เมื่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นการแสดงความคิดเห็น

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ในทางราชการ จึงเป็นการแสดงความคิดเห็นทางเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่อย่างไรก็ตาม ก็ต้องเป็นการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในทางวิชาการ โดยสุจริต และห้ามใช้สิทธิโดยมิชอบ

(3) **ปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ** ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังมีปัญหาการตีความและการใช้หลักความเป็นกลางทางการเมืองที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นผลให้ข้าราชการพลเรือนสามัญไม่สามารถใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ ในทางวิชาการ โดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติวางแนวทางหลักความเป็นกลางทางการเมืองอย่างชัดเจน จึงยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยข้าราชการพลเรือนสามัญจะต้องใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองดังกล่าวของตนโดยไม่กระทบกระเทือนหลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political Neutrality) ซึ่งได้นำเสนอไว้ในการศึกษาวิจัยนี้ และไม่กระทบกระเทือนหลักการอื่น ๆ ที่มีผลต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญดังกล่าวนี้

2. **ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แบ่งการศึกษาเป็นดังนี้**

2.1 **ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**

2.1.1 **ปัญหาปัจจัยภายใน** เป็นปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายในตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(1) **ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ** เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้เข้าไปมีส่วนทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้มีอำนาจหน้าที่และได้ใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ทางการเมืองแล้ว แม้จะเป็นในทางวิชาการ ก็ย่อมไม่อาจเชื่อได้ว่าการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในเรื่องนั้น ๆ จะเป็นไปโดยสุจริต ปราศจากการแอบแฝงมุมมองความคิดในการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบในวงงานราชการได้

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยต้องทำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นต้องมีให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น เข้ามีส่วนหรือปฏิบัติหน้าที่ในงานที่ต้องมีการให้ความเห็นหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือลงโทษหนักเบาตามลำดับ อาจเป็นการดำเนินการทางปกครอง ทางแพ่ง หรือทางอาญา ส่วนแก้ไขในระยะยาว ต้องสร้างจิตสำนึกต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบในวงงานราชการ สร้างความรู้สึกภูมิใจในเกียรติภูมิและศักดิ์ศรี เพื่อการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดี เสริมสร้างจารีตประเพณีในระบบราชการ วางแนวทางในประมวลจริยธรรม หรือยกกว้างแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องเท่าทันกับสภาพการณ์ทางการเมืองปัจจุบัน ที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤตินิชอบในวงงานราชการ

(2) ปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบและการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ข้าราชการพลเรือนสามัญมีค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ และขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน มักจะทำไร่อยู่กับสิ่งเดิม ๆ และจะยกย่องระบบอาวุโส อันเป็นปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยต้องทำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นต้องมีการส่งเสริมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพและสร้างความเข้าใจในค่านิยมใหม่ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้กล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงความคิดเห็นต่องานที่ทำ และมีการตรวจวัดทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ ในระยะยาว ต้องร่วมกันสร้างสรรค์ให้เกิดค่านิยมใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) สร้างจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน

(3) ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต เมื่อเป็นข้าราชการ

พลเรือนสามัญขาดการเป็นผู้จักคิด วิเคราะห์ แสดงทรรศนะ อย่างสุจริต ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง และมีจิตสำนึกประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นการสร้างประชาธิปไตยที่ยั่งยืนและส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดแก่ระบบราชการ และตัวของข้าราชการพลเรือนสามัญเอง

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ ต้องทำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเหมือนกัน โดยต้องมีการส่งเสริมและให้ความรู้เรื่องของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสุจริตสำหรับข้าราชการพลเรือนสามัญ และให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรู้และเข้าใจบทบาทของตนในฐานะข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ต้องมีจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสุจริต

2.1.2 ปัญหา ปัจจัยภายนอก เป็นปัญหาอันเกิดจากปัจจัยภายนอกตัวข้าราชการพลเรือนสามัญ หรือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

(1) ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ
ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ แบ่งเป็น ปัญหาขนาดของระบบราชการไทย และปัญหาการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้โครงสร้างของระบบราชการไม่คล่องตัว ปัญหาทั้งสองประการอาจมีส่วนยึดโยงซึ่งกันและกัน โดยทั้งปัญหาขนาดของระบบราชการไทย ปัญหาการบริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ ที่เป็นปัญหาทำให้โครงสร้างของระบบราชการไม่คล่องตัว ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ ตามสาเหตุของปัญหา คือ ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการไทย ในส่วนปัญหาขนาดของระบบราชการไทย ทุกภาคส่วน ต้องทบทวนอำนาจของตนเองว่า ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ และร่วมกันแก้ไขความซ้ำซ้อน โดยยุบรวมหรือแบ่งภารกิจอำนาจหน้าที่ระหว่างกันให้มีความชัดเจน ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ใด ที่ไม่อาจยุบรวมหรือรวมภารกิจ อำนาจหน้าที่ได้ ก็ต้องมีองค์การในการประสานงาน กิ่งชี้ขาดอำนาจหน้าที่

(2) ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เกิดจากโครงสร้างและกลไกของระบบ

ราชการด้วย ที่ทำให้ฝ่ายการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูงในส่วนราชการ หรืออดีตข้าราชการพลเรือนสามัญที่แฝงอิทธิพลทางการเมือง เข้ามามีอิทธิพลต่อระบบราชการและการกำหนดนโยบายของระบบราชการ ทั้งการกำหนดขอบข่ายอำนาจระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการพลเรือนสามัญยังไม่ชัดเจน ก็เป็นผลให้เกิดปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการ ซึ่งมีผลต่อเนื่องไปอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้แก่ การแทรกแซงโดยการแต่งตั้ง โอน ย้าย ถอดถอน การแทรกแซงโดยการจัดสรรงบประมาณ และการแทรกแซงโดยการเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติราชการ

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ กรณีรูปแบบการแทรกแซงโดยการแต่งตั้ง โอน ย้าย ถอดถอน ต้องสร้างความถ่วงดุลของการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นทางวิชาการ เปิดเผยความจริง ต่อต้านการใช้อำนาจแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย **กรณีรูปแบบการแทรกแซงโดยการจัดสรรงบประมาณ** การจัดทำงานงบประมาณของข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการ ต้องโปร่งใสตรวจสอบได้ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ดำเนินการโดยทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งต้องเป็นการสร้างแบบอย่างที่ดี และเพื่อมิให้เกิดอำนาจการต่อรองในสิ่งที่ไม่ถูกต้องระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับฝ่ายการเมือง และ **กรณีรูปแบบการแทรกแซงโดยการเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติราชการ** การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นไปโดยโปร่งใส เพื่อประโยชน์ของประชาชน ตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

(3) **ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง** โดยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่อาศัยค่านิยมระบบอุปถัมภ์ อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้

จากสภาพปัญหาและข้อพิจารณา จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยต้องสร้างสรรค์ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ เข้าใจ

หลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงหลักความเป็นกลางทางการเมือง เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญเข้าหลักการดังกล่าว ย่อมเป็นภูมิคุ้มกันเบื้องต้นต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และส่งเสริมให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรู้จักหน้าที่และความรับผิดชอบ

2.2 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2.2.1 ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถแก้ไขปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้บรรลุผลสัมฤทธิ์หรือไม่ นั้น เห็นว่า เนื่องจากปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นปัญหาที่มีต่อเนื่องมายาวนาน บางปัญหาอาจกล่าวได้ว่ามีมาก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 อันเนื่องมาจากด้วยวัฒนธรรมในระบบราชการที่หล่อหลอมสั่งสม มีความซับซ้อนละเอียดอ่อนและแก้ไขได้ยากกว่าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ

เห็นว่า จากการตรวจสอบและค้นคว้าไม่พบว่าในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สามารถแก้ไขปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้บรรลุผลสัมฤทธิ์

2.2.2 ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้พยายามแก้ไขปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ แต่ยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์ : ปัญหา ค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบและการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ข้าราชการพลเรือนสามัญมีค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ และขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน มักจะทำไร่อยู่กับสิ่งเดิม ๆ และจะยกย่องระบบอาวุโส อันเป็นปัญหาค่านิยมอนุรักษ์นิยม หลีกเลี่ยงการคิดนอกกรอบ และการขาดจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน ส่งผลเป็นปัญหาต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่โดยที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้จัดทำโครงการ “จำขึ้นใจ พ.ศ. 2552” ภายใต้แนวคิดตามคำถวายสัตย์ปฏิญาณที่ว่า “จะประพฤติปฏิบัติเป็นข้าราชการที่ดี ตามรอยพระยุคลบาท จะมุ่งมั่น แน่วแน่แก้ไขปัญหาของชาติและประชาชน และเสริมสร้างคุณประโยชน์ให้แก่แผ่นดิน โดยยึดมั่นในหลักธรรมและความถูกต้องตลอดไป” นับเป็นการตอกย้ำการรณรงค์ในเชิงลึกอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อเสริมสร้างความรู้ ทักษะ และพฤติกรรมเกี่ยวกับปฏิบัติตนเป็นข้าราชการที่ดีเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติ อันจะส่งผลให้เจตนาารมณีนโยบายและกฎหมายระดับต่าง ๆ บรรลุผลสัมฤทธิ์เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ เข้าใจในค่านิยมใหม่ เพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามัญได้กล้าคิด กล้าทำ กล้าแสดงความคิดเห็นต่องานที่ทำ ต้องร่วมกันสร้างสรรค์ให้เกิดค่านิยมใหม่ตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) สร้างจิตสำนึกการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญของประชาชน แต่โครงการดังกล่าวอยู่ในระหว่างดำเนินการ ซึ่งยังไม่บรรลุผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจน

2.2.3 ปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ยังมีได้แก้ไข ในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

(1) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ นั้น เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญ ได้เข้าไปมีส่วนทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ก็ย่อมไม่อาจเชื่อได้ว่าการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในเรื่องนั้น ๆ จะเป็นไปได้โดยสุจริต ปราศจากการแอบแฝงมุมมองความคิดเห็นในการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการได้ จึงยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยต้องทำทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ในระยะสั้นต้องมีให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น เข้ามีส่วนหรือปฏิบัติหน้าที่ในงานที่ต้องมีการให้ความเห็นหรือแสดงความคิดเห็นทางการเมืองว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร หรือลงโทษหนักเบาตามลำดับ อาจเป็นการ

ดำเนินการทางปกครอง ทางแพ่ง หรือทางอาญา ส่วนแก้ไขในระยะยาว ต้องสร้างจิตสำนึก ต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการ สร้างความรู้สึกภูมิใจใน เกียรติภูมิและศักดิ์ศรี เพื่อการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญที่ดี เสริมสร้างจารีตประเพณีใน ระบบราชการ วางแนวทางในประมวลจริยธรรม หรือยกย่อง แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของ กฎหมายให้สอดคล้องเท่าทันกับสภาพการณ์ทางการเมืองปัจจุบัน ที่เกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชันและประพฤติมิชอบในวงงานราชการ

(2) ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึกประชาธิปไตย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต ภายหลังมี การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ช่วงรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาข้าราชการพลเรือนสามัญขาดจิตสำนึก ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญโดยสุจริต จึงยัง เป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ ต้องทำทั้ง ในระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเหมือนกัน โดยต้องมีการส่งเสริม และให้ความรู้เรื่องของประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสุจริตสำหรับ ข้าราชการพลเรือนสามัญ และให้ข้าราชการพลเรือนสามัญรู้และเข้าใจบทบาทในฐานะ ข้าราชการพลเรือนสามัญ ที่ต้องมีจิตสำนึกประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยสุจริต

(3) ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้างของระบบราชการ ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ช่วง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาทางด้านรูปแบบและโครงสร้าง ของระบบราชการ แบ่งเป็น ปัญหาขนาดของระบบราชการไทย และปัญหาการบริหารงาน แบบการรวมศูนย์อำนาจ ทำให้โครงสร้างของระบบราชการไม่คล่องตัว ปัญหาทั้งสอง ประการอาจมีส่วนยึดโยงซึ่งกันและกัน โดยทั้งปัญหาขนาดของระบบราชการไทย ปัญหาการ บริหารงานแบบการรวมศูนย์อำนาจ ที่เป็นปัญหาทำให้โครงสร้างของระบบราชการไม่ คล่องตัว ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง ของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ ตามสาเหตุของปัญหา คือ ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการไทย ในส่วนปัญหาขนาดของระบบราชการไทย ทุกภาคส่วน ต้องทบทวนอำนาจของตนเองว่า ขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ และร่วมกันแก้ไขความซ้ำซ้อน โดยยุบรวมหรือแบ่งภารกิจอำนาจหน้าที่ระหว่างกันให้มีความชัดเจน ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ไต ที่ไม่อาจยุบหรือรวมภารกิจ อำนาจหน้าที่ได้ ก็ต้องมีองค์กรในการประสานงานกึ่งซึ่งขาดอำนาจหน้าที่

(4) ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญนั้น เกิดจากโครงสร้างและกลไกของระบบราชการ ที่ทำให้ฝ่ายการเมือง ข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสูงในส่วนราชการ หรืออดีตข้าราชการพลเรือนสามัญที่แฝงอิทธิพลทางการเมือง เข้ามีอิทธิพลต่อระบบราชการและการกำหนดนโยบายของระบบราชการ เป็นผลให้เกิดปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการ ซึ่งมีผลต่อเนื่องไปอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ จึงยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ **กรณีรูปแบบการแทรกแซงโดยการแต่งตั้ง โอน ย้าย ถอดถอน** ต้องสร้างความถ่วงดุลของการใช้อำนาจของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงกับข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกล้าที่จะแสดงความคิดเห็นทางวิชาการ เปิดเผยความจริงต่อต้านการใช้อำนาจแทรกแซงของฝ่ายการเมืองและผู้มีอำนาจระดับสูงของส่วนราชการที่มีอยู่เหนือการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญอย่างไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม เพื่อดำเนินงานดำเนินการให้เกิดระบบคุณธรรมในระบบราชการ เพื่อการพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์และข้อร้องทุกข์อันเกิดจากความคับข้องใจและไม่ธรรมภายในระบบราชการ **กรณีรูปแบบการแทรกแซงโดยการจัดสรรงบประมาณ** การจัดทำงานงบประมาณของข้าราชการพลเรือน

สามัญในส่วนราชการ ต้องโปร่งใสตรวจสอบได้ ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่ดำเนินการโดยทุจริต คอร์รัปชัน ซึ่งต้องเป็นการสร้างแบบอย่างที่ดี และเพื่อมิให้เกิดอำนาจการต่อรองในสิ่งที่ไม่ถูกต้องระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับฝ่ายการเมือง และ**กรณีรูปแบบการแทรกแซงโดยการเข้ามาตรวจสอบการปฏิบัติราชการ** การปฏิบัติราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเป็นไปโดยโปร่งใส เพื่อประโยชน์ของประชาชน ตามหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

(5) **ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง** ภายหลังมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการพลเรือนสามัญกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่อาศัยค่านิยมระบบอุปถัมภ์ อาศัยความสัมพันธ์ส่วนตัว อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญได้ จึงยังเป็นปัญหาเช่นเดียวกันกับช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

จึงเห็นควรเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนี้ โดยต้องสร้างสรรคิให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ เข้าใจหลักประกันการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ รวมถึงหลักความเป็นกลางทางการเมือง เมื่อข้าราชการพลเรือนสามัญเข้าหลักการดังกล่าว ย่อมเป็นภูมิคุ้มกันเบื้องต้นต่อการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนสามัญ และส่งเสริมให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรู้จักหน้าที่และความรับผิดชอบ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 3 กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักความเสมอภาค. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net/publaw/view.asp?PublawIDs=657>, [12 ม.ค. 2547]

กรมล ทงธรรมาชาติและคณะ. ข้าราชการไทยความสำนึกและอุดมการณ์. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.

กรมล ทงธรรมาชาติ และ สมบูรณ์ สุขสำราญ, ผู้แปล, เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับการปกครองและรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ของสมาคมสังคมนศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2513.

กรมล ทงธรรมาชาติ. องค์การตามรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ในรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 5 ศาลรัฐธรรมนูญกับหลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.

กองวิชาการ มหาวิทยาลัยธรรมกาย, สรรพศาสตร์ในพระไตรปิฎก แคลิฟอร์เนีย : มหาวิทยาลัยธรรมกาย, 2551.

เขียน ธีระวิทย์. วิวัฒนาการการปกครองของญี่ปุ่น. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพมหานคร : แพร่พิทยา, 2511.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กรุงเทพมหานคร : กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2549.

คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง 5 สิทธิเสรีภาพและหน้าที่ทางสังคม. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

คณิน บุญสุวรรณ. สิทธิ เสรีภาพและการคุ้มครองบุคคล. กรุงเทพมหานคร : กองการพิมพ์, 2540.

เครือข่าย ล้อมอภิชาติ และคณะ. การศึกษารูปแบบการสร้างวินัยข้าราชการและปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการกระทำผิดวินัยของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงสาธารณสุข. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2530.

จักรกฤษณ์ กาญจนสุนทร. การจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลโดยกฎหมาย. วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2524.

จรัญ ไชยชนานนท์. รัฐธรรมนูญ 2540: จาก "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" สู่ "ธัมมิกสิทธิมนุษยชน". กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544.

ชำนาญ จันทร์เรือง. สิทธิเสรีภาพของข้าราชการในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.pub-law.net> , [8 มิ.ย. 2551]

เชาวนะ ไตรมาศ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545.

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. อุดมการณ์ทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : เคล็ดไทย, 2516.

ชลภูมิ เย็นทรวง. การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วารสารตุลาการรัฐธรรมนูญ 9,25 (2) (ม.ค.-เม.ย. 2550): 145-164.

ดวงเดือน พันธุมนาวิน. โครงการพัฒนาทัศนคติและจริยธรรมเพื่อการทำงานราชการ รายงานการสัมมนาเรื่องการส่งเสริมทัศนคติ ค่านิยม และจริยธรรมของข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2527.

ติงววรรณ กลางณรงค์. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนและการคุ้มครองสิทธิของบุคคล. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

ทรงวิทย์ แก้วศรี และ สุชาดา นรัตถรักษา. 200 ปี มหาจักรีบรมวงศ์ : วิวัฒนาการระบบข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2526

ธวัช วิชัยดิษฐ. แต่ความมีเหตุผล : ข้าราชการกับการเมืองไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์บรรณกิจ, 2521.

นพนธิ สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.

บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง หลักความเสมอภาค. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2543.

บรรเจิด สิงคะเนติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538

บุญนำ ไสภาคูทก. เสรีภาพในการเสนอและการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540). วิทยานิพนธ์หลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ, สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548

ปกรณ นิลประพันธ์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

ประยูร กาญจนคุณ, นิติกรรมไทย. วารสารราชบัณฑิตยสถาน 24,1 (ตุลาคม 2541 – มกราคม 2542) : 82.

ประเสริฐ จิตติวัฒน์พงศ์. แบบเรียนประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น แปลจากแบบเรียนมัธยมปลายของญี่ปุ่น วิชาประวัติศาสตร์ โดยศาสตราจารย์ อีเอนากา ซาบูโร. กรุงเทพมหานคร : สมาคมนักเรียนเก่าญี่ปุ่นในพระบรมราชูปถัมภ์, 2527.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และพลศักดิ์ จิรไกรศิริ. กระบวนการเปลี่ยนแปลงให้เป็นสมัยใหม่ทางการเมืองของญี่ปุ่น. กรุงเทพมหานคร : อักษรเจริญทัศน์, 2524.

เพ็ญศรี กาญจนรัมย์. ญี่ปุ่นสมัยใหม่. กรุงเทพมหานคร : เนติกุลการพิมพ์, 2538.

ไพโรจน์ พลเพชรและคณะ. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2546.

ไพโรจน์ สิตปรีชา. การบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือนไทย. กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิช, 2523.

มนตรี รูปสุวรรณและคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542.

มานิตย์ จุมปา. การจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ. ใน รวบรวมบทความเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2546.

มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. สรุปแนวทางปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เรื่อง การบริหารงานบุคคลภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร : บพิธการพิมพ์, 2551.

มูลนิธิพัฒนาข้าราชการ คณะอนุกรรมการส่งเสริมการพัฒนาประชาธิปไตย. นานาทัศนะเพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย. กรุงเทพมหานคร : สยามบรรณการพิมพ์, 2535.

มูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย. รายงานการวิจัย เรื่อง กฎหมายที่มีบทบัญญัติ
ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา, 2547.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการบริหารงาน
บุคคลภาครัฐ. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาประวัติศาสตร์
สังคมและการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาปัญหาการ
พัฒนาการทางการเมืองไทย. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช,
2546

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาการวางแผน
บุคลากร การกำหนดตำแหน่งงาน การสรรหา และการเลือกสรร. นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2528

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาหลักและวิธี
การศึกษาทางรัฐศาสตร์. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2545

ลิขิต ธีรเวคิน. แนวปฏิบัติตนของข้าราชการ ในยุคสมัยแห่งการปรับปรุงบริการ
ภาครัฐเพื่อประชาชน. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
สำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539.

ฤทัย หงส์ศิริ. การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและมาตรการของรัฐที่ไม่เป็นการ
เลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรม. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 2,6
(กันยายน - ธันวาคม 2543): 21.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, 2523.

วิษณุ เครืองาม. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น. วารสารนิติศาสตร์ 11, 4
(กรกฎาคม 2524): 556-575.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2547

ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล. หลักและวิธีปฏิบัติในการบังคับใช้รัฐธรรมนูญในกรณีที่มี
บทบัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค. วารสารนิติศาสตร์ 30,2 (มิถุนายน
2543): 164- 65

สมเจตน์ คงรอด. สิทธิและเสรีภาพของทหาร. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต,
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สมบัติ กุสุมาวลีและคณะ. รายงานวิจัย เรื่อง ระบบข้าราชการในอนาคต :
คุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่
รองรับคุณลักษณะของข้าราชการในทศวรรษหน้า บทบาทหน้าที่ของ ก.พ.
และบทบาทของส่วนราชการด้านการบริหารทรัพยากรบุคคลในทศวรรษหน้า.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2552.

สมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย และคณะ. แนวทางปฏิบัติด้วยความเป็น
กลางทางการเมืองของข้าราชการ. กรุงเทพมหานคร

สมาคมนานาชาติเพื่อข่าวสารการศึกษา. ญี่ปุ่นปัจจุบัน. กรุงเทพมหานคร : สำนัก
ข่าวสารญี่ปุ่น ,2541.

สรวิศ ลิ้มรังษี. สัมผัสดีที่แสดงความสัมพันธ์ระหว่างการฟ้องหมิ่นประมาทกับสิทธิ
แสดงความคิดเห็นตามรัฐธรรมนูญ. ดุลพินิจ เล่ม 2 ปีที่ 53 หน้า 208-219

เสรี นนทสูติ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวด
สิทธิเสรีภาพ เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร :
องค์การค้ำของคุรุสภา, 2545.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. สิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2546

สำนักงาน ก.พ. และคณะ. 200 ปี มหาจักรีบรมราชวงศ์และวิวัฒนาการของระบบ
ข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร : รุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977), 2526.

สำนักงาน ก.พ. และคณะ. พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวกับระบบ
ข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร : ประชาชน, 2536.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. รายงานวิจัย เรื่อง ระบบข้าราชการในอนาคต
. กรุงเทพมหานคร : สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล, 2552.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. รวมมติ ค.ร.ม.มติ ก.พ. และระเบียบ
ที่เกี่ยวกับวินัยข้าราชการพลเรือน. กรุงเทพมหานคร : สวัสดิการสำนักงาน
ก.พ., 2535.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง
การยกสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาล. กรุงเทพมหานคร :
มิสเตอร์กอบปี, 2548.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา. รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง
หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ
และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : พี.เพรส, 2549.

สำนักตรวจสอบและประเมินผลกำลังคน สำนักงาน ก.พ.. คู่มือปฏิบัติงานบุคคล ว่า
ด้วยหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการแต่งตั้งและบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็น
ข้าราชการพลเรือนสามัญ. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ก.พ., 2548.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

อมรเวช ไชยชาญ. สิทธิข้าราชการและบุคคลในครอบครัว. กรุงเทพฯ : ซีเอ็ดดูเคชั่น, 2540.

อัจฉราพรรณ จรัสวัฒน์ (เทศะปุรณะ). การพัฒนาและส่งเสริมการสร้างจรรยาวิชาชีพ
สำหรับระบบราชการไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
สำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2540.

อุกฤษ มงคลนาวิน, ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน. บทบัญญัติ

อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540. กรุงเทพมหานคร : นานาสีพิมพ์, 2544.

อุดมศักดิ์ สีนธิพงษ์. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548.

เอกวิทย์ มณีธร. ระบบราชการรัฐวิสาหกิจ. กรุงเทพมหานคร : เอ็ม.ที.เพรส, 2551.

เอื้อญาติ ชูชื่น, ผลของการฝึกคิดอย่างมีวิจารณญาณตามแนวทฤษฎีของโรเบิร์ต
เอช. เอนนิส ที่มีต่อความสามารถทางการคิดอย่างมีวิจารณญาณของ
นักศึกษาพยาบาลตำรวจ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต, สาขาวิชา
จิตวิทยาการปรึกษา บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

ภาษาต่างประเทศ

Centre for European Legal Studies, Cambridge. The Principle of Equal
Treatment in EC Law. London : Sweet & Maxwell, 1997.

Dale S. Beach. Personnel : The Management of people at Work. London :
The Macmillan, 1970.

Farnham David. Personal in Context. London : Institute of Personal
Management, 1984.

David J. Olson and Philip Meyer. Governing the United States. New York :
McGraw-Hill, 1978.

Felix B. Nigro. Public Administration : Reading and Document. New York :
Rinehart, 1951.

J. Denis Derbyshire. An Introduction to Public Administration. London :
McGraw-Hill, 1984

Josephine Steiner and Lorna Woods. Textbook on EC Law. Oxford :
Oxford University Press, 2003.

Leon C. Meggison. *Human Resources : Case & Concepts*. New York :
Harcourt, Brace World, 1968.

O.Glenn Stahl. *Public Personnel Administration*. New York : Harper & Brother,
1956

Paul Craig. *EU Law : Text, cases, and materials*. Oxford : Oxford University
Press, 2003.

US. Congress. "The Pendleton Act", *Classics of Public Personnel Policy*.
Frank J. Thompson (ed.). Illinois : Moore Publishing Company, 1979

Von Klaus Koepf Oeffentliches Dienstrecht in: Besonderes
Verwaltungsrecht, Steiner (Hrsg.) 4. Aufl., Heidelberg 1992, S.351.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายภคพล สวัสดิ์เวช เกิดเมื่อวันอาทิตย์ที่ 14 พฤศจิกายน 2525 ณ กรุงเทพมหานคร จบการศึกษาระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนทิวาภิเศก เมื่อปี พ.ศ. 2543 จบการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปี พ.ศ. 2547 รัฐศาสตรบัณฑิต (สาขาทฤษฎีและเทคนิคทางรัฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เมื่อปี พ.ศ. 2548

รับราชการในตำแหน่ง นิติกร สำนักกิจการนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อปี พ.ศ. 2547 รับราชการในตำแหน่ง นิติกร สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เมื่อปี พ.ศ. 2548 รับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองระดับปฏิบัติการ สำนักงานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง เมื่อปี พ.ศ. 2553 และปัจจุบันรับราชการในตำแหน่งพนักงานคดีปกครองระดับปฏิบัติการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง

ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย