

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ

Freedom of Expression of Public Officials

สามารถ รุ่งโรจน์ *

Samart Rungrojn

วันที่รับบทความ 4 กรกฎาคม 2568

วันที่แก้ไขบทความ 17 กรกฎาคม 2568

วันที่ตอบรับบทความ 30 กรกฎาคม 2568

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

Graduate Student of Master of Law, Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการวิเคราะห์ความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานของเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะพลเมือง และบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้ปฏิบัติราชการภายใต้กรอบกฎหมาย ทั้งนี้ การศึกษายังได้พิจารณาถึงข้อจำกัดทางกฎหมายที่อาจส่งผลกระทบต่อการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐในหลากหลายมิติ เช่น ความเป็นกลางทางการเมือง และการใช้สื่อสังคมออนไลน์ โดยการศึกษาครั้งนี้ได้วิเคราะห์กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย รวมถึงเปรียบเทียบกับกฎหมาย และแนวปฏิบัติของต่างประเทศ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรนอร์เวย์ และสหราชอาณาจักร เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์ ขอบเขต หรือแนวทางที่อาจนำมาปรับใช้ในระบบของประเทศไทย

โดยผลการศึกษา พบว่า กฎหมายไทยยังขาดความชัดเจนในนิยามของ “ความเป็นกลางทางการเมือง” และข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความ และการบังคับใช้ที่ไม่เป็นไปในทิศทางมาตรฐานเดียวกัน ในขณะที่กฎหมายของต่างประเทศ มีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย จากผลการศึกษาดังกล่าว บทความนี้ได้เสนอแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายไทย โดยเน้นการกำหนดขอบเขตและหลักเกณฑ์ในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ลดความคลุมเครือ และป้องกันการบังคับใช้กฎหมายที่อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และความคาดหวังของสังคมในระบอบประชาธิปไตย

คำสำคัญ: เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น; เจ้าหน้าที่รัฐ

ABSTRACT

This article aims to examine the legal issues concerning the freedom of expression of public officials in Thailand, with a particular focus on balancing their fundamental rights as citizens and their duties as state officials under the legal framework. The study explores legal constraints that may affect public officials' ability to express opinions in various contexts, such as political neutrality and the use of social media. The research analyzes relevant Thai laws and regulations and compares them with legal frameworks and practices in foreign jurisdictions, namely the Federal Republic of Germany, the Kingdom of Norway, and the United Kingdom, to identify applicable principles, boundaries, and approaches that could be adapted to the Thai context.

The study finds that Thai law lacks clarity regarding the definition of “political neutrality” and the legal boundaries of expression for public officials. This vagueness leads to inconsistent interpretation and enforcement. In contrast, foreign legal systems tend to define these limits more clearly and in alignment with democratic principles. Based on the findings, this article

proposes legal reforms to establish clearer criteria and boundaries for public officials' expression, reduce ambiguity, and prevent unjust enforcement. The goal is to promote public officials' freedom of expression in accordance with human rights principles and the expectations of a democratic society.

Keywords: freedom of expression; public officials

บทนำ

ประเทศไทยได้เปลี่ยนผ่านจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายหลังการพระราชทานรัฐธรรมนูญฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2475¹ โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2560 ยังคงรับรองหลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมุ่งเน้นการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน² ซึ่งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิพื้นฐานที่ได้รับการรับรองทั้งในรัฐธรรมนูญไทยและกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มาตรา 19 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มาตรา 19 ซึ่งต่างเน้นย้ำถึงสิทธิในการแสดงออกและรับรู้ข้อมูลข่าวสารโดยปราศจากการแทรกแซง โดยสิทธินี้ไม่เพียงเป็นหลักสำคัญของการเมืองแบบมีส่วนร่วม แต่ยังทำหน้าที่เป็นกลไกในการตรวจสอบอำนาจรัฐ³ อย่างไรก็ดี เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย เพื่อไม่ให้ละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม ซึ่งรัฐมีหน้าที่กำหนดกรอบการใช้สิทธิเสรีภาพให้เหมาะสมตามหลักความจำเป็นและได้สัดส่วน⁴ โดยรัฐธรรมนูญไทย มาตรา 34 วางหลักให้การแสดงความคิดเห็นเป็นเสรีภาพที่ได้รับการคุ้มครอง แต่สามารถถูกจำกัดได้ด้วยกฎหมายเพื่อเหตุผลด้านความมั่นคง ศีลธรรม หรือสุขภาพของประชาชน ซึ่งในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่ของรัฐกลับเผชิญข้อจำกัดจำนวนมากในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับความเป็นกลางทางการเมือง และวินัยราชการ เช่น การแสดงความคิดเห็นทางการเมืองในสื่อสังคมออนไลน์อาจถูกตีความว่าขัดต่อระเบียบขององค์กร แม้เป็นการแสดงออกในฐานะพลเมืองก็ตาม ตัวอย่างเช่น การตั้งเพจ “ข้าราชการปลดแอก”

¹ พิศณุ พูนเพชรพันธุ์ และกมลวรรณ อยู่วัฒน์, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 286 กรณีศึกษาชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม,” รายงานการวิจัย มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา กรุงเทพมหานคร, 2554: น. 1.

² ชัยยันต์ เจริญโชคทวี, “เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย,” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 9, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร, 2564: น. 1.

³ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล, (2560), “เสรีภาพในการแสดงออก,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2567 จาก <https://www.amnesty.or.th/our-work/freedom-expression/>.

⁴ วนิดา แสงสารพันธ์, “ขอบเขตของเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย,” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, เล่มที่ 2, ปีที่ 6, น. 20-44 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2556).

ซึ่งสะท้อนถึงแรงกดดันในระบบราชการไทยยังขาดแนวทางที่ชัดเจนในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่รัฐ⁵

ข้อขัดแย้งดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายสำคัญสองประการ ได้แก่

(1) ความขัดแย้งระหว่างสถานะเจ้าหน้าที่รัฐกับสถานะความเป็นพลเมืองที่มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะเมื่อการใช้เสรีภาพของเจ้าหน้าที่รัฐอาจถูกตีความว่าเป็นการไม่วางตนเป็นกลางตามมาตรา 82 (9) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ

(2) ข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นผ่านสื่อดิจิทัล อันอาจตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มาตรา 14 และ กฎหมายอาญา มาตรา 326 และ มาตรา 328 ซึ่งมีแนวโน้มถูกตีความอย่างกว้างขวาง เมื่อเปรียบเทียบระบบกฎหมายของประเทศประชาธิปไตยที่พัฒนาแล้ว เช่น เยอรมนี นอร์เวย์ และ สหราชอาณาจักร ต่างกำหนดกรอบการใช้เสรีภาพของเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างสมดุล ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงมีเป้าหมายในการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย ซึ่งในปัจจุบันยังคงเผชิญกับข้อจำกัดที่เกิดจากการตีความกฎหมายและระเบียบราชการที่ขาดความชัดเจน การจำกัดสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน้าที่ราชการกับเสรีภาพส่วนบุคคล โดยเฉพาะเสรีภาพทางการเมืองและการใช้สื่อสังคมออนไลน์เพื่อการแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจกระทบต่อความสมดุลระหว่างการปฏิบัติงานและการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้น การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางของประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น เยอรมนี นอร์เวย์ และสหราชอาณาจักร เพื่อผลักดันให้กฎหมายไทยสอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนในระดับนานาชาติ และคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามหลักประชาธิปไตย

1. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในหลักสิทธิมนุษยชนสากล โดยเฉพาะในระบอบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นอย่างเสรี ซึ่งช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม สิทธินี้ไม่ได้หมายความว่าสามารถใช้ได้อย่างไม่มีขอบเขต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดิน การแสดงออกความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของประเทศ ความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล รวมถึงความมั่นคงทางการเมืองด้วย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดกรอบและเงื่อนไขในการใช้สิทธิเสรีภาพดังกล่าวให้เหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

2.1 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับสากล และถือเป็นองค์ประกอบสำคัญในระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นเครื่องมือที่ช่วยส่งเสริมการแลกเปลี่ยนความ

⁵กรณพร เชษฐพยัคฆ์, “คุยกับเพจ ‘ข้าราชการปลดแอก’ เมื่อราชการต้องหนักแน่นในการรับใช้ประชาชน ไม่ใช่เบี่ยงเบน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2567 จาก <https://thematter.co/social/free-thai-civil-servant-interview/129806>.

คิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายของรัฐ⁶ เอกสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ได้ระบุว่าทุกคนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น การถือความคิดเห็น และการเข้าถึงข้อมูลโดยไม่ถูกแทรกแซง หรือจำกัดด้วยพรมแดน⁷ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพดังกล่าวมิใช่สิทธิที่ไม่มีขอบเขต โดยทั่วไปกฎหมายของแต่ละประเทศสามารถกำหนดข้อจำกัดได้ หากเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้อื่น ความสงบเรียบร้อย ความมั่นคง หรือศีลธรรมสาธารณะ โดยข้อจำกัดเหล่านี้จะต้องเป็นไปตามหลักของความจำเป็นและสัดส่วน โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights :ICCPR) ข้อ 19 คุ้มครองสิทธิในการถือความคิดเห็นโดยไม่มีการแทรกแซง และสิทธิในการค้นหา รับฟัง และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อใด ๆ โดยไม่มีพรมแดน อย่างไรก็ตาม ข้อ 19 วรรค 3 ของกติการะบุว่าการใช้สิทธิเหล่านี้ต้องอยู่ภายใต้ “หน้าที่และความรับผิดชอบพิเศษ” และอาจถูกจำกัดด้วยเหตุผล เช่น การเคารพสิทธิของผู้อื่น หรือเพื่อความมั่นคงและศีลธรรมของสังคม ทั้งนี้ แม้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะไม่เป็นกฎหมายภายในที่มีผลผูกพันโดยตรงในแต่ละประเทศ แต่เป็นแนวทางที่รัฐต่าง ๆ นำมาใช้ในการกำหนดกฎหมายภายใน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล ซึ่งการคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นจึงต้องดำเนินไปภายใต้กรอบของกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งคำนึงถึงทั้งสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล และความสงบสุขของส่วนรวม

โดยการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ICCPR) อาจถูกจำกัดได้ภายใต้เงื่อนไข 3 ประการที่เรียกว่า “Three-Part Test” ได้แก่

(1) ต้องมีกฎหมายรองรับ (provided by law) การจำกัดสิทธิต้องมีกฎหมายที่ชัดเจน มีแหล่งที่มาเป็นที่ยอมรับในเชิงกฎหมาย และไม่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้ดุลพินิจอย่างไม่เป็นธรรม ศาลระหว่างประเทศ เช่น IACHR และศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ต่างยืนยันว่ากฎหมายที่ใช้จำกัดสิทธิต้องไม่คลุมเครือ และต้องออกโดยกระบวนการที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(2) ต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย (legitimate aim) ข้อจำกัดต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย สุขภาพ หรือศีลธรรมอันดี ตามที่ระบุไว้ในข้อ 19(3) ของ ICCPR

(3) ต้องจำกัดเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วน (necessary and proportional) มาตรการที่ใช้ต้องมีความเหมาะสม ไม่เกินความจำเป็น และเป็นทางเลือกสุดท้าย โดยรัฐต้องเลือกมาตรการที่กระทบเสรีภาพน้อยที่สุด เพื่อคงไว้ซึ่งสมดุลระหว่างสิทธิส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะ⁸

สำหรับประเทศไทย หลักการเหล่านี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 ซึ่งกำหนดให้การใช้สิทธิต้องไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นหรือขัดต่อศีลธรรมอันดี อีกทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ยังเป็นกฎหมายที่ใช้จำกัดการแสดงความคิดเห็นออนไลน์ โดยเฉพาะในกรณีของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งต้องระมัดระวังไม่ให้การแสดงออกส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานหรือสังคมโดยรวม ดังนั้น การ

⁶ ชัยยันต์ เจริญโชคทวี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 2, น. 10.

⁷ วณิดา แสงสารพันธ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 4, น. 23-25.

⁸ เฟิงอ้าง, น. 25-28.

จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นสามารถกระทำได้ หากเป็นไปตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์ชอบด้วยกฎหมาย และดำเนินการเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อคงไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยควบคู่กับความสงบสุขของสังคม

2.2 ขอบเขตของการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ

การแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐมีขอบเขตที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐถือเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลและการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ ดังนั้นการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐจึงมีความสำคัญต่อการดำรงไว้ซึ่งภาพลักษณ์ของรัฐบาลและการประสานงานภายในระบบการปกครอง ในขณะเดียวกันก็อาจมีผลกระทบต่อนเสถียรภาพทางการเมืองและความไว้วางใจของประชาชนในระบบการปกครอง ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 19 ขอบเขตของการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐถูกจำกัดโดยหลักการต่าง ๆ ที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะและความมั่นคงของรัฐ ตัวอย่างเช่น การแสดงความคิดเห็นที่อาจก่อให้เกิดความไม่สงบหรือเสี่ยงต่อความมั่นคงของชาติอาจถูกจำกัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบทางลบที่กระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบการปกครอง⁹ และการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐในการแสดงความคิดเห็นควรอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับที่มีอยู่ โดยในหลายประเทศมีการกำหนดขอบเขตการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐไว้อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการใช้เสรีภาพส่งผลเสียต่อการปฏิบัติราชการหรือกระทบต่อหลักความเป็นกลางของราชการ เช่น ห้ามวิจารณ์รัฐบาลในลักษณะที่ไม่เหมาะสม ทั้งนี้ การจำกัดสิทธิดังกล่าวต้องมีเหตุผลที่สมควรและไม่เกินความจำเป็น โดยต้องสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติรัฐ ซึ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลควบคู่กับการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ¹⁰ สำหรับประเทศไทย การแสดงความคิดเห็นของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตยต้องอยู่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 ที่กำหนดให้ข้าราชการต้องวางตนเป็นกลางทางการเมือง และต้องรักษาภาพลักษณ์ของรัฐ ซึ่งสะท้อนข้อจำกัดบางประการในการใช้เสรีภาพของเจ้าหน้าที่รัฐในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

แม้การแสดงความคิดเห็นจะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการคุ้มครองตามหลักสิทธิมนุษยชนและเป็นหัวใจของระบอบประชาธิปไตย แต่สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดิน สิทธิดังกล่าวอาจถูกจำกัดในบางกรณีเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อหน่วยงานรัฐ โดยการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ต้องคำนึงถึงบทบาทและความรับผิดชอบของตน รวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อองค์กรและรัฐโดยการจำกัดสิทธินี้ต้องมีเหตุผลอันสมควรและเป็นไปตามหลักนิติรัฐ เช่น ป้องกันการเผยแพร่ข้อมูลที่ก่อให้เกิดความตื่นตระหนกหรือกระทบต่อความสงบเรียบร้อย แม้มีข้อจำกัด เจ้าหน้าที่รัฐยังมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นในฐานะพลเมือง ตราบเท่าที่ไม่กระทบต่อหน้าที่ราชการ

⁹ Organization of American States, “Declaration of Principles on Freedom of Expression.” retrieved November 20, 2024, from <https://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=26>.

¹⁰ OSCE, “Joint Declaration on Politicians and Public Officials and Freedom of Expression 2021,” retrieved November 20, 2024, from <https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/501697.pdf>.

หรือความมั่นคงของรัฐ การจำกัดเสรีภาพต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่ชัดเจน มีการตรวจสอบอย่างเหมาะสม และไม่ละเมิดสิทธิเกินสมควร ซึ่งในหลายประเทศมีกฎหมายเฉพาะเพื่อควบคุมการแสดงออกของเจ้าหน้าที่ เช่น กฎหมาย “Hatch Act” ในสหรัฐอเมริกา ซึ่งห้ามเจ้าหน้าที่แสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่อาจมีอิทธิพลต่อการเลือกตั้ง ทั้งนี้ หากเจ้าหน้าที่รัฐเห็นว่าการจำกัดสิทธินั้นเกินขอบเขตที่ชอบธรรม ย่อมมีสิทธิขอการตรวจสอบหรือเยียวยาผ่านกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม¹¹ ดังนั้น การจำกัดการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและต้องพิจารณาจากหลายมุมมอง ทั้งในแง่ของการคุ้มครองสิทธิของบุคคล การรักษาความมั่นคงของรัฐ และการปกป้องผลประโยชน์ของสาธารณะ ขอบเขตของการจำกัดสิทธิในแง่นี้ต้องมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะในระบบนิติรัฐที่ต้องรักษาความสมดุลระหว่างสิทธิ และหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสังคม

2.3 การแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐกับวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐ

ความหมายของคำว่า “วินัย” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 หมายถึง ระเบียบแบบแผน และข้อบังคับ ข้อปฏิบัติ

วินัยจึงเป็นแนวคิดสำคัญที่สะท้อนถึงควมมีระเบียบ ความรับผิดชอบ และความผูกพันต่อองค์กร โดยอาจแบ่งออกเป็นวินัยในตนเอง พฤติกรรมที่เป็นระเบียบ และการใช้มาตรการลงโทษเพื่อป้องกันการฝ่าฝืนวินัย¹² ทั้งนี้ วินัยยังสะท้อนถึงความมุ่งมั่นขององค์กรในการรักษาความสัมพันธ์กับสมาชิก และส่งผลการตัดสินใจร่วมในกิจกรรมขององค์กร¹³ ขณะที่วินัยในบริบทของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ยังครอบคลุมถึงความเต็มใจของบุคคลในการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร¹⁴ สำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ การแสดงความคิดเห็นถือเป็นพฤติกรรมที่สะท้อนวินัยและจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องแสดงออกด้วยความระมัดระวัง ไม่ให้กระทบต่อภาพลักษณ์หรือผลประโยชน์ของหน่วยงาน และหลีกเลี่ยงประเด็นที่อาจเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งอาจกระทบต่อความโปร่งใสและความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อองค์กรรัฐ

วินัยของเจ้าหน้าที่รัฐสามารถพิจารณาได้ในสองมิติ คือ (1) ความหมายในเชิงระบบ หมายถึงระเบียบกฎเกณฑ์ หรือข้อบังคับที่ทางราชการกำหนดไว้ให้ข้าราชการถือปฏิบัติเพื่อรักษามาตรฐานขององค์กร และ (2) ความหมายในเชิงพฤติกรรม หมายถึง การควบคุมตนเองให้ปฏิบัติตามระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแนวทางที่กำหนด

¹¹ United Nations, “General comment No.34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression,” retrieved <https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no34-article-19-freedoms-opinion-and>, November 20, 2024.

¹² Leon C. Megginson, “The Pressure for Principles: A Challenge to Management Professors,” *Academy of Management Journal* 1(2), p.12 (2017).

¹³ Stephen J. Jaros, “Meyer and Allen Model of Organizational Commitment: Measurement Issues,” *Journal of Organizational Behavior* 6(4), pp.7-25 (January 2007).

¹⁴ Malayu S. P. Hasibuan, *Manajemen Sumber Daya Manusia (Suatu Pendekatan Makro)*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2012), pp. 193-198.

ไว้อย่างเหมาะสม¹⁵ วินัยจึงเป็นเครื่องมือในการกำกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างมีคุณธรรมและสอดคล้องกับความคาดหวังขององค์กร

การรักษาวินัย หมายถึง การปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด โดยผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ดำเนินการเมื่อมีการฝ่าฝืน เพื่อไม่ให้เป็นแบบอย่างที่ไม่เหมาะสม การรักษาวินัยที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยการส่งเสริมความเข้าใจในหน้าที่ และความเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บังคับบัญชา¹⁶ โดยกฎหมายไทยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวินัยไว้ในพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82-93 ซึ่งครอบคลุมการกำหนดความหมายของวินัย การควบคุม กำกับ และการดำเนินการทางวินัย รวมถึงสิทธิในการอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) หรือศาลปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่กระทำการใดที่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรม และต้องหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่อาจสร้างความเสียหายต่อหน่วยงาน เช่น การแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่เสื่อมเสียต่อผู้บังคับบัญชา หรือที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของตนหรือบุคคลใกล้ชิด ซึ่งอาจถือเป็นการละเมิดวินัยตามมาตรา 85 ของพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ในบริบทของการแสดงความคิดเห็น หนึ่งในประเด็นสำคัญที่เชื่อมโยงกับวินัย คือ “ผลประโยชน์ทับซ้อน” (Conflict of Interest) ซึ่งหมายถึง การที่เจ้าหน้าที่รัฐมีผลประโยชน์ส่วนตนหรือของบุคคลใกล้ชิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ อันอาจทำให้เกิดความขัดแย้งกับผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหลักการจัดการผลประโยชน์ทับซ้อนมีอยู่ 4 ประการ ได้แก่

(1) การปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ต้องยึดถือประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก หลีกเลี่ยงการใช้ความคิดเห็นหรืออำนาจหน้าที่เพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ส่วนตัวหรือความลำเอียงในด้านต่าง ๆ

(2) ความโปร่งใสและความพร้อมรับผิชอบ องค์กรต้องมีระบบเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้ง เช่น การจัดทำทะเบียนผลประโยชน์ส่วนบุคคล และกระบวนการโยกย้ายในกรณีจำเป็น

(3) การส่งเสริมความรับผิดชอบส่วนบุคคล เจ้าหน้าที่ควรระบุและจัดการกับสถานการณ์ที่อาจก่อให้เกิดผลประโยชน์ทับซ้อน และผู้นำต้องเป็นแบบอย่างที่ดีในการปฏิบัติตามจริยธรรม และ

(4) การสร้างวัฒนธรรมแห่งความซื่อตรง การอบรมให้ความรู้ การเปิดช่องทางให้แสดงความคิดเห็น และการมีมาตรการควบคุมการใช้ข้อมูลส่วนตัว ล้วนเป็นแนวทางที่ช่วยสนับสนุนการป้องกันปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในเชิงระบบ¹⁷ ด้วยเหตุนี้ วินัยของเจ้าหน้าที่รัฐไม่เพียงแต่หมายถึงการปฏิบัติตามระเบียบเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการแสดงออกและการใช้ดุลพินิจในการแสดงความคิดเห็นอย่างมีความรับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

¹⁵ สุกัลยา นรจีน, ข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ, 2562), น. 14.

¹⁶ เพิ่งอ้าง.

¹⁷ กองการเจ้าหน้าที่ กรมการจัดหางาน, “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 พฤศจิกายน 2567, จาก https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/hrad_th/06b4dcebb2f9071836f0c27a18b1c1e4.pdf

ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งหากกระทบต่อประโยชน์ของรัฐหรือความโปร่งใส อาจถือเป็นการกระทำผิดวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้

3. วิเคราะห์ปัญหาการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐของประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

3.1 ปัญหาการขัดกันระหว่างหน้าที่ราชการกับเสรีภาพส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐ

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นถือเป็นสิทธิพื้นฐานที่ทุกคนพึงได้รับตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล และยังเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เพราะการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเสรีช่วยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการปกครอง รวมถึงตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลักการนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วโลก และได้รับการยืนยันไว้ในข้อ 19 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งระบุว่า ทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นและแสดงออกได้โดยปราศจากการแทรกแซง สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญปี 2560 ก็ให้การรับรองสิทธินี้ไว้อย่างชัดเจน โดย มาตรา 34 ระบุว่า ทุกคนมีเสรีภาพในการโฆษณา การเขียน การพูด และการสื่อสารในทุกรูปแบบ ขณะเดียวกัน มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญก็ให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเสมอภาค เสรีภาพ และสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล แม้กฎหมายจะให้การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ แต่ในทางปฏิบัติ เจ้าหน้าที่รัฐกลับต้องเผชิญกับข้อจำกัดที่เกิดจากกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (9) ที่กำหนดให้ข้าราชการต้องวางตัวเป็นกลางทางการเมือง แม้จะเป็นมาตรการที่ต้องการคุ้มครองความเป็นกลางและความเชื่อมั่นของหน่วยงานราชการ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกฎหมายยังขาดความชัดเจนในเรื่องขอบเขตและนิยามของ “ความเป็นกลางทางการเมือง” ว่าแสดงออกได้มากน้อยเพียงใด และในลักษณะใดที่ถือว่าฝ่าฝืน ทำให้เกิดความคลุมเครือ และอาจเปิดช่องให้ตีความได้กว้าง จนเจ้าหน้าที่รัฐบางคนอาจถูกดำเนินการทางวินัยเพียงเพราะการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล แม้ว่าจะเป็นการแสดงความคิดเห็นในฐานะพลเมืองก็ตาม ปัญหานี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 34 และหลักสิทธิมนุษยชนสากลกับข้อจำกัดที่เกิดจากกฎหมายหรือระเบียบราชการ ซึ่งขัดกับหลักประชาธิปไตยที่ควรเปิดโอกาสให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเท่าเทียม เมื่อเปรียบเทียบกับในประเทศต่างๆ พบข้อเท็จจริงดังนี้

1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ (beamte) ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ (grundgesetz) อย่างไรก็ตามยังมีข้อจำกัดในบางประการเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น เนื่องจากสถานะพิเศษที่มุ่งรักษาความเป็นกลางทางการเมือง และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบราชการ บทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดขอบเขตให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถใช้สิทธินี้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ราชการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ให้การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างชัดเจนใน มาตรา 5 ซึ่งระบุว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตนอย่างเสรี ไม่ว่าจะเป็นด้วยวาจา ลายลักษณ์อักษร หรือรูปภาพ และมีสิทธิได้รับข้อมูลโดยปราศจากอุปสรรคจากแหล่งข้อมูลที่เข้าถึงได้โดยทั่วไป โดยเจ้าหน้าที่รัฐได้รับการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายดังกล่าวเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตามเสรีภาพนี้อาจถูกจำกัดโดย

กฎหมายอื่น โดยภายใต้มาตรา 33 ของรัฐธรรมนูญติสถานะข้าราชการพลเรือน ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องดำรงความเป็นกลางทางการเมืองในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ และสนับสนุนระบอบประชาธิปไตย รวมถึงต้องหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นหรือการกระทำที่อาจส่งผลกระทบต่อระบอบการปกครองหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งภายใต้ความจงรักภักดีต่อรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐต้องดำรงตนในลักษณะที่สนับสนุนระบอบประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญ ซึ่งรวมถึงการหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นที่อาจบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐได้ นอกจากนี้ มาตรา 34 และ มาตรา 35 ยังระบุว่าเจ้าหน้าที่รัฐต้องดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใส และหลีกเลี่ยงพฤติกรรมที่อาจสร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์ขององค์กร รวมทั้งภายใต้รัฐธรรมนูญติข้าราชการพลเรือน ยังได้วางกรอบหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในหน่วยงานราชการกลาง โดยเน้นย้ำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก นอกจากนี้ มาตรา 60 ได้ระบุชัดว่า เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีความจงรักภักดีต่อระบอบประชาธิปไตย และหลีกเลี่ยงการแสดงออกทางการเมืองที่อาจขัดแย้งกับบทบาทหน้าที่ของตนเอง หมายความว่าเจ้าหน้าที่รัฐสามารถแสดงความคิดเห็นได้ แต่ต้องอยู่ในขอบเขตที่ไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความเชื่อมั่นในหน่วยงานราชการ จะเห็นได้ว่า รัฐให้ความสำคัญกับทั้งความโปร่งใสของการบริหารราชการ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไป เพื่อรักษาความเป็นกลางและความน่าเชื่อถือของระบบราชการ รวมถึงช่วยสร้างประสิทธิภาพในการทำงานของหน่วยงานรัฐ ขณะเดียวกันก็ยังคงเคารพหลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยภายในประเทศ

2) ราชอาณาจักรนอร์เวย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ มาตรา 100 ได้รับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยระบุว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น” และการจำกัดสิทธิสามารถกระทำได้เฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลที่สมควร เช่น เพื่อปกป้องความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือการคุ้มครองสิทธิของบุคคลอื่น โดยการจำกัดดังกล่าวต้องสอดคล้องกับหลักการของความจำเป็นและความสมเหตุสมผล ทำให้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ และ แนวปฏิบัติในจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน (*Statsansattes etiske retningslinjer*) กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะได้ในฐานะบุคคลทั่วไป แต่ต้องรักษาความจงรักภักดีต่อรัฐและหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นที่อาจส่งผลกระทบต่อองค์กรหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ การแสดงความคิดเห็นในฐานะตัวแทนองค์กรต้องได้รับการอนุมัติอย่างเหมาะสม รวมถึงพระราชบัญญัติการบริการพลเรือน ได้วางหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม โดยต้องหลีกเลี่ยงการมีส่วนได้ส่วนเสียหรือประโยชน์ทับซ้อนที่อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติงาน นอกจากนี้ยังต้องรักษาความลับของข้อมูลและผลประโยชน์ของหน่วยงาน เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กรและระบบราชการ สำหรับการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐในราชอาณาจักรนอร์เวย์นั้น แม้จะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แต่ก็สามารถจำกัดได้ในบางกรณีที่มีเหตุผลที่สำคัญจริง ๆ เช่น เพื่อคุ้มครองความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของหน่วยงานรัฐ อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดเหล่านี้ต้องเป็นไปอย่างรอบคอบ มีเหตุผลสมควร และไม่ก้าวล้ำจนเกินขอบเขต ทั้งนี้เพื่อคงไว้ซึ่งสิทธิของบุคคลและความไว้วางใจ ในสถาบันรัฐตามหลักการของประชาธิปไตย

3) สหราชอาณาจักร

สิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐได้รับการคุ้มครองภายใต้ มาตรา 10 ของพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act 1998) ซึ่งสอดคล้องกับ มาตรา 10 ของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR) โดยกฎหมายระบุว่า ทุกคนมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการถือความคิดเห็น การรับและส่งข้อมูลโดยไม่ถูกแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐ อย่างไรก็ตาม สิทธินี้สามารถถูกจำกัดได้หากมีความจำเป็น เช่น การปกป้องความมั่นคงของชาติ การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือการปกป้องสิทธิของบุคคลอื่น การจำกัดเหล่านี้ต้องสอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วนและสมเหตุสมผล โดยข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่รัฐ มักเน้นไปที่การรักษาความเป็นกลางทางการเมือง ความน่าเชื่อถือขององค์กร และความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของภาครัฐ เช่น ประมวลจริยบรรณของข้าราชการ (Civil Service Code) กำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นที่อาจกระทบต่อความเป็นกลางหรือภาพลักษณ์ขององค์กร โดยเฉพาะความคิดเห็นทางการเมืองที่แสดงในที่สาธารณะ ซึ่งใน สหราชอาณาจักร การขัดกันระหว่างหน้าที่ราชการ และเสรีภาพส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐ ส่วนใหญ่ได้รับการแก้ไขผ่านหลักการสมดุลระหว่างสิทธิ และผลประโยชน์ของสาธารณะ โดยศาลยอมพิจารณาว่า ข้อจำกัดที่กำหนดขึ้นมีความจำเป็น และสมเหตุสมผลหรือไม่ โดยเฉพาะเมื่อข้อจำกัดนั้นมีผลกระทบต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เช่น การแสดงความคิดเห็น ในทางกลับกัน เจ้าหน้าที่รัฐมีหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างซื่อสัตย์ และรักษาความเป็นกลางทางการเมืองเพื่อปกป้องความน่าเชื่อถือของระบบราชการ

4) ประเทศไทย

ปัญหาการขัดกันระหว่างหน้าที่ราชการกับเสรีภาพส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทย สะท้อนให้เห็นถึงความไม่ชัดเจนของกฎหมายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในประเด็น “ความเป็นกลางทางการเมือง” ซึ่งก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่รัฐบางคน หลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นเนื่องจากเกรงว่าจะถูกลงโทษทางวินัย เมื่อเปรียบเทียบกับแนวทางของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ราชอาณาจักรนอร์เวย์ และสหราชอาณาจักร แสดงให้เห็นว่าการขัดกันระหว่างหน้าที่ราชการกับสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลสามารถแก้ไขได้ โดยกำหนดขอบเขตข้อจำกัดที่สมเหตุสมผล และสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย ดังนั้น ประเทศไทย ควรมีการกำหนดนิยาม และขอบเขตของความเป็นกลางทางการเมืองอย่างชัดเจน เช่น การแสดงความคิดเห็นในฐานะบุคคลทั่วไปไม่ควรถือเป็นการละเมิดวินัยราชการ หากไม่กระทบต่อความน่าเชื่อถือของหน่วยงานรัฐ และควรใช้หลักการความได้สัดส่วนเพื่อพิจารณาข้อจำกัดในการแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยพิจารณาจากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อหน้าที่ราชการ และผลประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งควรมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ รวมถึงแนวปฏิบัติที่เหมาะสมในการแสดงความคิดเห็น ทั้งในฐานะส่วนตัวและในฐานะตัวแทนขององค์กร โดยนำแนวทางของกฎหมายต่างประเทศมาปรับใช้ ด้วยการกำหนดกรอบกฎหมาย และแนวปฏิบัติที่ชัดเจน และโปร่งใส เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถ ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะที่ยังคงสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนตามรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชนสากล

ตาราง 1 เปรียบเทียบแนวคิดและขอบเขตข้อจำกัดในปัญหาการขัดกันระหว่างหน้าที่ราชการกับเสรีภาพส่วนบุคคลของเจ้าหน้าที่รัฐ

ประเทศ	การรับรองสิทธิในฐานะบุคคลทั่วไป	ขอบเขต/เงื่อนไขการจำกัดเสรีภาพ	เครื่องมือ/หลักการสำคัญที่ใช้กำกับ
เยอรมนี	รับรอง	ต้องไม่กระทบความมั่นคงของรัฐ และไม่ขัดต่อหน้าที่ราชการ	รัฐบัญญัติสถานะข้าราชการพลเรือน (เน้นความจงรักภักดีต่อระบอบประชาธิปไตย)
นอร์เวย์	รับรองชัดเจน	แสดงความเห็นในที่สาธารณะได้/ต้องไม่สร้างความเสียหายต่อองค์กร และต้องรักษาความลับราชการ	จรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน (เน้นความจำเป็นและความสมเหตุสมผล)
สหราชอาณาจักร	รับรอง	ต้องไม่กระทบความเป็นกลางหรือภาพลักษณ์องค์กรในที่สาธารณะ	ประมวลจรรยาบรรณข้าราชการ (ใช้หลักความได้สัดส่วนและการถ่วงดุลโดยศาล)
ประเทศไทย	ยังคลุมเครือในทางปฏิบัติ	จำกัดด้วยคำว่า “ความเป็นกลางทางการเมือง” แต่ยังขาดนิยามที่ชัดเจน	พ.ร.บ.ข้าราชการพลเรือนฯ (เปิดช่องให้ตีความกว้างจนกระทั่งขัดกับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ)

3.2 ปัญหาเสรีภาพการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองและการใช้สื่อโซเชียลมีเดียของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในยุคที่สื่อโซเชียลมีเดียกลายเป็นส่วนสำคัญของการสื่อสารในชีวิตประจำวัน การแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐในพื้นที่สาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผ่านสื่อสังคมออนไลน์ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่สำคัญที่ต้องได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบระมัดระวัง เนื่องจากความแพร่หลายของสื่อโซเชียลมีเดียทำให้ความคิดเห็นที่แสดงออกสามารถส่งผลกระทบได้กว้างขวาง เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งถือเป็นตัวแทนขององค์กรภาครัฐมีบทบาทที่ต้องรักษาความน่าเชื่อถือของหน่วยงาน ดังนั้นการแสดงความคิดเห็นในพื้นที่สาธารณะจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อทั้งบุคคลและองค์กร และเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ พบข้อเท็จจริงดังนี้

1) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

รัฐธรรมนูญ (Grundgesetz) มาตรา 5 ให้การรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นโดยเสรีแก่เจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงสิทธิในการแสดงออกผ่านสื่อสังคมออนไลน์ อย่างไรก็ตาม สิทธินี้อยู่ภายใต้ข้อกำหนดที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความน่าเชื่อถือของหน่วยงานราชการ ซึ่งสิ่งนี้มีความสำคัญเป็นพิเศษในยุคโซเชียลมีเดีย กลายเป็นช่องทางหลักในการสื่อสารและเผยแพร่ความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง และภายใต้รัฐบัญญัติสถานะข้าราชการพลเรือน (Beamtenstatusgesetz: BeamStG) ได้ระบุชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่รัฐต้องรักษาความเป็นกลางทางการเมือง และต้องหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นที่อาจถูกมองว่าเป็นการสนับสนุนกลุ่มหัวรุนแรง หรือแนวคิดที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 33 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริบทของการใช้สื่อสังคมออนไลน์ ซึ่งเนื้อหาที่โพสต์หรือแชร์ อาจส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานได้ แม้การแสดงความคิดเห็นนั้นจะอยู่ในนามส่วนตัว หากมีลักษณะเชิงวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐหรือผู้บริหารระดับสูงในลักษณะที่บั่นทอนความเชื่อมั่นของสาธารณชน ก็อาจเข้าข่ายการละเมิดวินัยได้ นอกจากนี้ กฎหมายเกี่ยวกับความ

มั่นคงของรัฐ และ กฎหมายหมิ่นประมาท ยังสามารถถูกนำมาใช้ควบคุมในการลงโทษเจ้าหน้าที่ที่เผยแพร่ข้อมูลที่บิดเบือนหรือก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ ทั้งนี้ รัฐยังให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ผ่านการอบรมเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ การใช้โซเชียลมีเดียอย่างเหมาะสม และการแยกแยะบทบาทส่วนตัวกับหน้าที่ราชการอย่างชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนและข้อขัดแย้งในการสื่อสารสาธารณะในยุคดิจิทัล ตาม มาตรา 33-36 ของ รัฐบัญญัติสถานะข้าราชการพลเรือน

2) ราชอาณาจักรนอร์เวย์

แนวปฏิบัติตามจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือน (*Statsansattes etiske retningslinjer*) มีความชัดเจนในการกำหนดขอบเขตและแนวทางสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในการแสดงความคิดเห็น โดยอนุญาตให้เจ้าหน้าที่สามารถแสดงความคิดเห็นในฐานะส่วนตัวผ่านช่องทางสาธารณะ เช่น โซเชียลมีเดีย ตราบใดที่ความคิดเห็นนั้นไม่ส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือองค์กร ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่รัฐยังมีหน้าที่ต้องแยกแยะระหว่างบทบาทส่วนตัวและบทบาทในฐานะตัวแทนของรัฐให้ชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อใช้แพลตฟอร์มที่มีการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง เช่น เฟซบุ๊ก หรือ ทวิตเตอร์

ภายใต้ มาตรา 100 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรนอร์เวย์ ยังรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในวงกว้าง โดยเน้นย้ำถึงสิทธิของบุคคลในการแสดงความคิดเห็นอย่างอิสระ อย่างไรก็ตาม เสรีภาพนี้ถูกควบคุมโดยข้อจำกัดที่มีเหตุผลและสมเหตุสมผล เช่น การปกป้องความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของสังคม และการป้องกันความเสียหายต่อผลประโยชน์ของรัฐ ตัวอย่างเช่น การโพสต์ความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อมูลลับของรัฐ หรือนโยบายด้านความมั่นคงระหว่างประเทศที่ ยังไม่เผยแพร่อย่างเป็นทางการ อาจถือเป็นการละเมิดข้อจำกัดที่กำหนดไว้ และนำไปสู่การลงโทษทางวินัยหรือกฎหมายได้ แม้เป็นการแสดงความคิดเห็นในนามส่วนตัว หากเนื้อหาบั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อองค์กร เช่น การวิจารณ์นโยบายที่อยู่ระหว่างดำเนินการผ่านสื่อสังคมออนไลน์ ก็อาจขัดต่อจรรยาบรรณของข้าราชการ แนวปฏิบัติของนอร์เวย์อนุญาตให้หน่วยงานมีอำนาจเรียกผู้กระทำความผิดมาชี้แจง และดำเนินการทางวินัยตามความเหมาะสม นอกจากนี้ รัฐบาลนอร์เวย์ยังจัดฝึกอบรมเพื่อส่งเสริมความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และการใช้โซเชียลมีเดียอย่างเหมาะสม รวมถึงการแยกบทบาทส่วนตัวกับบทบาทในราชการอย่างชัดเจน เพื่อลดความเสี่ยงในการละเมิดวินัยหรือสร้างความเข้าใจผิดในที่สาธารณะ สำหรับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานด้านความมั่นคง อาจถูกกำหนดข้อจำกัดเพิ่มเติมในการแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐหรือข้อมูลลับที่อาจกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

3) สหราชอาณาจักร

ภายใต้ ประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน (*Civil Service Code*) มีความชัดเจนในเรื่องความโปร่งใสและความเป็นกลางทางการเมือง โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติตนในลักษณะที่รักษาความน่าเชื่อถือของระบบราชการ ความเป็นกลางดังกล่าวนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งในยุคดิจิทัล ซึ่งโซเชียลมีเดียกลายเป็นช่องทางหลักสำหรับการแสดงความคิดเห็นในที่สาธารณะ เจ้าหน้าที่รัฐต้องหลีกเลี่ยงการโพสต์ข้อความที่แสดงถึงการสนับสนุนพรรคการเมือง หรือการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลอย่างรุนแรงผ่านสื่อโซเชียลมีเดีย เช่น การโพสต์ข้อความในเชิงลบเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาลหรือการแชร์โพสต์ จากพรรคการเมืองฝ่ายตรงข้าม ถือว่าเป็นการละเมิดจรรยาบรรณและอาจนำไปสู่การสอบสวนทางวินัย

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act 1998) มาตรา 10 ซึ่งสอดคล้องกับ อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ECHR) ยังรับรองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน อย่างไรก็ตาม เสรีภาพดังกล่าวสามารถถูกจำกัดได้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับ การปกป้องความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยของสังคม หรือการคุ้มครองสิทธิของผู้อื่น โดยการจำกัดสิทธินี้ต้องดำเนินการภายใต้หลักการ ความได้สัดส่วนและสมเหตุสมผล เช่น หากเจ้าหน้าที่รัฐแสดงความคิดเห็นในลักษณะที่สร้างความเข้าใจผิดเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล อาจส่งผลกระทบต่อความไว้วางใจในระบบราชการ ตัวอย่างเช่น การเผยแพร่ข้อมูลที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับงบประมาณของรัฐบาล หรือการแสดงความเห็นที่เชื่อมโยงกับประเด็นการเมืองอันไหว

ดังนั้น ในปัจจุบันที่โซเชียลมีเดียกลายเป็นพื้นที่สำคัญสำหรับการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นช่องทางที่ ข้อมูลสามารถแพร่กระจายได้อย่างรวดเร็ว และกว้างขวาง ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติตนในพื้นที่ดังกล่าวอย่างระมัดระวัง ในกรณีของสหราชอาณาจักร เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในตำแหน่งที่มีความอ่อนไหว เช่น ในหน่วยงานด้านความมั่นคงหรือกระทรวงการต่างประเทศ อาจถูกกำหนดข้อจำกัดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการแสดง ความคิดเห็นในโซเชียลมีเดีย เพื่อหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งรัฐบาล สหราชอาณาจักรมีการจัดอบรมเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการใช้โซเชียลมีเดียอย่างเหมาะสม โดยเน้นให้เข้าใจถึง ขอบเขตของสิทธิในการแสดงความคิดเห็นและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงาน เช่น การใช้ คำพูดหรือข้อความที่อาจถูกตีความว่าเป็นการเลือกข้างทางการเมืองหรือการเผยแพร่ข้อมูลที่ไม่ได้รับการยืนยัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของรัฐบาล โดยหากการกระทำใดของเจ้าหน้าที่รัฐถูกมองว่าเป็นการละเมิด จรรยาบรรณ อาจนำไปสู่กระบวนการสอบสวนและการลงโทษทางวินัย เช่น การตักเตือน การพักงาน

ตัวอย่างเช่น คดี *Heesom v. Public Service Ombudsman for Wales* (2014) ซึ่งเป็นกรณีของนาย Heesom สมาชิกสภาท้องถิ่นในเวลส์ ซึ่งทำหน้าที่คล้ายคลึงกับข้าราชการในหลายแง่มุม โดยเขาถูกกล่าวหาว่าใช้ ถ้อยคำที่ไม่เหมาะสมและวิพากษ์วิจารณ์ฝ่ายบริหารในที่สาธารณะ โดยศาลได้ยืนยันว่า ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่นมีหน้าที่รักษาความสัมพันธ์ที่ดีและความเป็นกลางในการทำงาน การวิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะที่ไม่ เหมาะสมอาจนำไปสู่การลงโทษทางวินัย อย่างไรก็ตาม ศาลยังได้ชี้ให้เห็นว่าการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองของ เจ้าหน้าที่รัฐก็ได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติของ มาตรา 10 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนยุโรป¹⁸

แม้กระทั่งการปลดออกจากตำแหน่งในกรณีที่เป็นการกระทำร้ายแรง เช่น การเผยแพร่ข้อมูลลับของ รัฐบาลผ่านโซเชียลมีเดีย โดยจากตัวอย่างคดีที่สำคัญ ในคดีของ Sharon Shoesmith อดีตผู้อำนวยการด้าน การศึกษาและบริการสังคมในกรุงลอนดอน ซึ่งถูกปลดออกจากตำแหน่งโดยไม่มีการขตเซย หลังจากเหตุการณ์ เสียชีวิตของเด็กในความดูแลของหน่วยงาน โดย Shoesmith ได้แสดงความคิดเห็นในสื่อเกี่ยวกับการถูกปลดจาก ตำแหน่งและการดำเนินงานของหน่วยงานสังคม พร้อมกับฟ้องร้องหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น Ofsted (สำนักงาน ตรวจสอบการศึกษา) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเด็ก โรงเรียน และครอบครัว และหน่วยงานท้องถิ่น (Haringey

¹⁸ Anders Norén, “Case Comment: Heesom v The Public Services Ombudsman for Wales, Freedom of Expression for Politicians – Sara Mansoori.” retrieved November 20, 2024, from <https://inform.org/2014/06/18/case-comment-heesom-v-the-public-services-ombudsman-for-wales-freedom-of-expression-for-politicians-sara-mansoori/>.

Council) โดยอ้างว่าการปลดออกจากตำแหน่งเกิดขึ้นอย่างไม่เป็นธรรมและไม่ได้รับการปฏิบัติตามกระบวนการที่เหมาะสม¹⁹ ซึ่งกรณีนี้สะท้อนถึงข้อจำกัดของเจ้าหน้าที่รัฐในการแสดงความคิดเห็นหรือการกระทำที่อาจกระทบต่อความน่าเชื่อถือขององค์กรหรือสร้างความเสียหายต่อภาพลักษณ์ของหน่วยงานราชการ ซึ่งถือว่าเป็นประเด็นสำคัญในประมวลกฎหมายข้าราชการพลเรือน ของสหราชอาณาจักรที่เน้นการรักษาความเป็นกลางทางการเมืองและความน่าเชื่อถือของระบบราชการ จากกรณีตัวอย่างดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความสมดุลระหว่างสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยเน้นให้เจ้าหน้าที่รัฐต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อองค์กร และปฏิบัติตามจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด

4) ประเทศไทย

เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งถือเป็นตัวแทนขององค์กรภาครัฐมีบทบาทที่ต้องรักษาความน่าเชื่อถือของหน่วยงาน การแสดงความคิดเห็นในพื้นที่สาธารณะจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่ อาจเกิดขึ้นต่อทั้งบุคคลและองค์กร โดยเฉพาะเมื่อความคิดเห็นดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของหน่วยงานหรือบทบาทหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอง ซึ่งจากความหลากหลายของสื่อโซเชียลมีเดีย ไม่ว่าจะเป็น เฟซบุ๊ก ทวิตเตอร์ ดิ็กต็อก หรือแอปพลิเคชันอื่นๆ ที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถแสดงความคิดเห็นได้อย่างอิสระ แต่ในขณะเดียวกันก็ถือว่าเป็นการสร้างความเสี่ยงที่ความคิดเห็นนั้นจะถูกเผยแพร่ในวงกว้างเกินกว่าเหตุ การแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐผ่านสื่อโซเชียลมีเดียมีความคลุมเครือในเชิงกฎหมายและแนวปฏิบัติ

ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่รัฐที่แสดงความคิดเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์นโยบายรัฐบาลในโซเชียลมีเดีย อาจถูกตีความว่าเป็นการละเมิดวินัยราชการ หรือขัดต่อความเป็นกลางทางการเมือง แม้จะไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อหน้าที่ นอกจากนี้ การแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะส่วนตัวผ่านสื่อโซเชียลมีเดียยังอาจเสี่ยงต่อการถูกพิจารณาว่าเป็นการกระทำความผิดกฎหมายตาม มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 โดยมาตรานี้ระบุว่า ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน หรือข้อมูลที่มีลักษณะหมิ่นประมาทบุคคลอื่น อาจต้องรับโทษทางกฎหมาย ซึ่งถึงแม้ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวจะเกิดขึ้นในฐานะส่วนตัว แต่หากข้อความที่แสดงความคิดเห็นมีลักษณะเป็นเท็จ หรือมีเนื้อหาหมิ่นประมาท ย่อมถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การกล่าวหาผู้อื่นโดยไม่มีมูล หรือการเผยแพร่ข้อมูลที่สร้างความเข้าใจผิดแก่สาธารณะ การกระทำความผิดดังกล่าวมีโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งบทลงโทษนี้ไม่เพียงแต่เป็นการป้องกันการใช้โซเชียลมีเดียในทางที่ผิด แต่ยังเป็นการส่งเสริมการใช้งานอย่างมีความรับผิดชอบด้วย ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่รัฐในการแสดงความคิดเห็นในเชิงลบ เนื่องจากเจ้าหน้าที่รัฐอาจต้องหลีกเลี่ยงการแสดงความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองหรือประเด็นที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งที่ความคิดเห็นดังกล่าวอาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนา นโยบายหรือกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง ดังนั้นแนวทางแก้ไขของประเทศไทย ควรนำแบบอย่างจากต่างประเทศ โดยออกแนวปฏิบัติที่ชัดเจนว่า "การแสดง

¹⁹ Family Law, "Sharon Shoesmith loses judicial review against her dismissal," retrieved November 20, 2024, from https://www.familylaw.co.uk/news_and_comment/sharon-shoesmith-loses-judicial-review-against-her-dismissal.

ความเห็นส่วนตัวที่ไม่เกี่ยวข้องและไม่กระทบหน่วยงาน ย่อมทำได้ "ไม่ผิดวินัย" พร้อมทั้งจัดอบรมและปรับปรุงกฎหมายให้คุ้มครองการแสดงความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ตราบที่ไม่กระทบความมั่นคง

ตาราง 2 เปรียบเทียบการแสดงความคิดเห็นส่วนตัวบนโซเชียลมีเดียของเจ้าหน้าที่รัฐ

ประเทศ	การแสดงความคิดเห็นส่วนตัวบนโซเชียลมีเดีย	เกณฑ์และข้อห้ามสำคัญ	แนวทางการจัดการของรัฐ
เยอรมนี	ทำได้ แต่เสี่ยงผิดวินัยสูงหากวิจารณ์รัฐ	ห้ามหนุ่่นกลุ่มรุนแรง/ขัดรัฐธรรมนูญ ห้ามบั่นทอนความเชื่อมั่น	อบรมคัดแยกบทบาท "ส่วนตัว" กับ "ราชการ"
นอร์เวย์	ทำได้ชัดเจนที่สุด (ระบุในจรรยาบรรณ)	ห้ามเผยแพร่ข้อมูลลับ/ความมั่นคง ห้ามวิจารณ์งานที่กำลังทำ	เน้นอบรมสิทธิหน้าที่ และเรียกชี้แจงตามเหตุผล
สหราชอาณาจักร	จำกัดเขตมวงดในเรื่่องการเมือง ห้ามเลือกข้าง	ห้ามแชร์หรือเผยแพร่พรรคการเมืองในที่สาธารณะ	อบรมแนวทางที่เหมาะสมและศาล/องค์กรกลางเป็นหน่วยสอบสวน
ประเทศไทย	ทำได้แต่เสี่ยง และคลุมเครือในทางปฏิบัติ	ตีความกว้างว่าผิดวินัย และเสี่ยงมีโทษจำคุกจาก พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. 2560 มาตรา 14	ยังไม่มีแนวปฏิบัติที่ชัดเจน (เสนอให้นำต้นแบบจากต่างประเทศไปประยุกต์)

4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญในการคำนวณระบอบประชาธิปไตย ช่วยส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และเปิดโอกาสให้เกิดความโปร่งใสในการทำงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักจริยธรรม โดยเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายของรัฐและทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของหน่วยงานราชการ การแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ความเป็นกลางทางการเมือง และความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อองค์กรของรัฐด้วย

ดังนั้น หากมีกฎหมายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน โปร่งใส และสมดุล ก็จะช่วยลดปัญหาความไม่ชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย และยังช่วยป้องกันการละเมิดสิทธิของเจ้าหน้าที่รัฐได้อีกด้วย แนวทางแบบนี้ยังช่วยให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถแสดงความคิดเห็นหรือมีส่วนร่วมในประเด็นสังคมและการเมืองได้อย่างสร้างสรรค์ โดยไม่กระทบต่อความเชื่อมั่นในระบบราชการและประสิทธิภาพของการทำงานของรัฐบาล สำหรับประเทศไทย การปรับปรุงกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องจึงควรให้ความสำคัญกับการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่รัฐสามารถแสดงความคิดเห็นในฐานะส่วนตัวได้แค่ไหน และการแสดงความคิดเห็นในฐานะตัวแทนของรัฐควรอยู่ในกรอบ

อย่างไร นอกจากนี้ ควรให้ความรู้และจัดอบรมเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตนในยุคดิจิทัล เพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างการใช้สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลและความรับผิดชอบในฐานะข้าราชการ โดยทั้งหมดนี้ควรตั้งอยู่บนหลักการประชาธิปไตยและความโปร่งใสเป็นสำคัญ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) ควรปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 โดยระบุขอบเขตที่ชัดเจนว่าการแสดงความคิดเห็นในฐานะส่วนตัว และการแสดงความคิดเห็นในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งอาจมีการมีการบัญญัตินิยามที่ครอบคลุม และชัดเจนเกี่ยวกับคำว่า “ความเป็นกลางทางการเมือง” เพื่อป้องกันการตีความที่คลุมเครือ และการบังคับใช้กฎหมายที่อาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรม โดยนำแนวทางของต่างประเทศมาปรับใช้ จากกรณีของเยอรมนี ตามมาตรา 33 ของรัฐบัญญัติสถานะข้าราชการพลเรือน (Beamtenstatusgesetz) ระบุว่าข้าราชการสามารถแสดงความคิดเห็นได้ตราบเท่าที่ไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์สาธารณะ ซึ่งควรนำแนวทางดังกล่าวสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันการตีความที่ไม่ชัดเจนในประเทศไทย

โดยผู้เขียนเสนอให้เพิ่มมาตราใหม่ในหมวด 6 วินัยและการรักษาวินัย โดยมีหลายละเอียดดังนี้

มาตรา 89/1 “ข้าราชการพลเรือนมีสิทธิแสดงความคิดเห็นส่วนตัวภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) การแสดงความคิดเห็นต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และผลประโยชน์สาธารณะ

(2) การแสดงความคิดเห็นในฐานะส่วนตัวต้องไม่สื่อถึง หรือแสดงให้เห็นว่าเป็นความคิดเห็นในนามของหน่วยงานของรัฐ

(3) การแสดงความคิดเห็นต้องไม่ขัดแย้งกับหลักความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งหมายถึง การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ยึดถือหรือสนับสนุนอุดมการณ์ทางการเมืองที่อาจกระทบต่อความไว้วางใจของสาธารณชน”

2) ควรจัดให้มีการอบรม เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐเข้าใจเกี่ยวกับการใช้สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การใช้สื่อออนไลน์ และการใช้โซเชียลมีเดียอย่างมีความระมัดระวัง เพื่อให้เข้าใจขอบเขตการใช้สิทธิเหล่านี้ในฐานะของผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ อาจนำหลักการจากจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนในนอร์เวย์ (Statsansattes etiske retningslinjer) มาประยุกต์ใช้ โดยเน้นให้เจ้าหน้าที่รัฐตระหนักถึงการแสดงความคิดเห็นในพื้นที่สาธารณะ ที่ต้องคำนึงถึงความจงรักภักดีต่อรัฐและหน่วยงาน พร้อมกับเคารพสิทธิส่วนบุคคลของตนเองและผู้อื่น ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถแสดงความคิดเห็นได้ในฐานะพลเมืองได้อย่างเหมาะสมและสร้างสรรค์ ทั้งในมุมมองของพลเมืองทั่วไปและในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐ การอบรมควรครอบคลุมถึงความเข้าใจเกี่ยวกับผลกระทบจากการใช้สื่อออนไลน์ เช่น การแชร์ข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง หรือการแสดงความคิดเห็นที่อาจเข้าข่ายผิดกฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือการบังคับใช้กฎหมายที่อาจละเมิดหลักสิทธิมนุษยชน และเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อหน่วยงานรัฐ

3) เสนอให้แก้ไข พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 มาตรา 14 โดยเพิ่มเติมข้อยกเว้นที่ชัดเจนในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการตีความกฎหมายที่อาจจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่เหมาะสม โดยสามารถนำหลักการจากกฎหมายของสหราชอาณาจักร เช่น พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน (Human Rights Act 1998) และประมวลจรรยาบรรณข้าราชการพลเรือน (Civil Service Code) มาปรับใช้เป็นแนวทางได้ เช่น การแสดงความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐ

ในฐานะพลเมืองทั่วไป ไม่ควรถูกลงโทษทางวินัย เว้นแต่การแสดงความคิดเห็นนั้นส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือในหน่วยงาน หรือทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจในระบอบราชการ นอกจากนี้ ควรกำหนดนิยามให้ชัดเจนว่า “การแสดงความคิดเห็นโดยสุจริต” หมายถึง การแสดงความเห็นที่อ้างอิงข้อเท็จจริง และไม่มีเจตนาที่จะละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นหรือสร้างความเสียหายต่อหน่วยงานรัฐ ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่รัฐที่แสดงความคิดเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์นโยบายของรัฐอย่างสร้างสรรค์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการแก้ไขหรือพัฒนานโยบายที่ดีขึ้น การแสดงความคิดเห็นในลักษณะดังกล่าวควรได้รับการยกเว้น มิให้ถือเป็นความผิดตามกฎหมายหรือเป็นการละเมิดวินัย ทั้งนี้ การกำหนดข้อยกเว้นนี้จะช่วยลดความเสี่ยงที่เจ้าหน้าที่รัฐจะถูกฟ้องร้องหรือถูกลงโทษทางวินัย หากการแสดงความคิดเห็นไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานหรือสังคม และยังช่วยส่งเสริมเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในฐานะสิทธิมนุษยชน เพื่อให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถแสดงความคิดเห็นอย่างสุจริตในฐานะพลเมืองภายใต้กระบวนการประชาธิปไตย และเปิดโอกาสให้ข้อคิดเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์ที่สร้างสรรค์นำไปสู่การพัฒนาโยบายได้มากขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันมิให้การลงโทษเกิดขึ้นโดยไม่มีเหตุผลเพียงพอ ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความไว้วางใจของประชาชนต่อหน่วยงานรัฐ และป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบด้วย

บรรณานุกรม

- กรณพร เชษฐพยัคฆ์. “คุยกับเพจ ‘ข้าราชการปลดแอก’ เมื่อราชการต้องหนักแน่นในการรับใช้ประชาชน ไม่ใช่เบื่องบน.” <https://thematter.co/social/free-thai-civil-servant-interview/129806>, 20 พฤศจิกายน 2567.
- กองการเจ้าหน้าที่ กรมการจัดหางาน. “คู่มือการป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน.” https://www.doe.go.th/prd/assets/upload/files/hrad_th/06b4dcebb2f9071836f0c27a18b1c1e4.pdf, 20 พฤศจิกายน 2567.
- ชัยยันต์ เจริญโชคทวี, “เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย,” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 9, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ กรุงเทพมหานคร, 2564.
- พิศณุ พูนเพชรพันธุ์ และกมลวรรณ อยู่วัฒนะ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 286 กรณีศึกษาชุมชนองค์การบริหารส่วนตำบลบางระกำ ตำบลศาลายา ตำบลคลองโยง จังหวัดนครปฐม.” รายงานการวิจัยมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา กรุงเทพมหานคร, 2554.
- วนิดา แสงสารพันธ์. “ขอบเขตของเสรีภาพในการแสดง ความคิดเห็นภายใต้ข้อจำกัดของกฎหมาย.” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, เล่มที่ 2. ปีที่ 6. (กรกฎาคม - ธันวาคม 2556).
- สุกัลยา นรจิน. ข้อกำหนดวินัย และการดำเนินการทางวินัย การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากระทรวงศึกษาธิการ, 2562.

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล. “เสรีภาพในการแสดงออก.” <https://www.amnesty.or.th/our-work/freedom-expression/>, 20 พฤศจิกายน 2567.

Anders Norén. (2014). “Case Comment: Heesom v The Public Services Ombudsman for Wales, Freedom of Expression for Politicians – Sara Mansoori.”

<https://inform.org/2014/06/18/case-comment-heesom-v-the-public-services-ombudsman-for-wales-freedom-of-expression-for-politicians-sara-mansoori>, November 20, 2024.

Family Law. “Sharon Shoesmith loses judicial review against her dismissal.”

https://www.familylaw.co.uk/news_and_comment/sharon-shoesmith-loses-judicial-review-against-her-dismissal, November 20, 2024.

Leon C. Megginson. “The Pressure for Principles: A Challenge to Management Professors.” Academy of Management Journal, 1(2), (2017).

Malayu S. P. Hasibuan. Manajemen Sumber Daya Manusia (Suatu Pendekatan Makro). Jakarta: Bumi Aksara. (2012).

Organization of American States. (2024). “Declaration of Principles on Freedom of Expression.”

<https://www.oas.org/en/iachr/expression/showarticle.asp?artID=26>, November 20, 2024.

OSCE. “Joint Declaration on Politicians and Public Officials and Freedom of Expression 2021.”

<https://www.osce.org/files/f/documents/9/4/501697.pdf>, November 20, 2024.

Stephen J. Jaros. “Meyer and Allen Model of Organizational Commitment: Measurement Issues.”

Journal of Organizational Behavior, 6(4), (January 2007).

United Nations. “General comment No. 34 on Article 19: Freedoms of opinion and expression”.

<https://www.ohchr.org/en/documents/general-comments-and-recommendations/general-comment-no34-article-19-freedoms-opinion-and>, November 20, 2024.