

ด่วนมาก

สิทธิในทางการเมืองของข้าราชการ

ขอประทานเสนอ ท่านนายกรัฐมนตรี

ตามที่กระผมได้ผลัดต่อได้เท่าไรว่า จะได้เสนอบันทึกเรื่องสิทธิในทางการเมืองของข้าราชการ ในสัปดาห์นี้ กระผมได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีในวันพุธนี้ จึงขอประทานเสนอได้เท่ามาเพื่อโปรดทราบล่วงหน้า

สรุปความเห็นก็คือ ข้าราชการมีสิทธิที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองได้ แต่ควรจะห้ามการกระทำซึ่งแสดงออกมาภายนอก อันจะทำให้ประชาชนเข้าใจว่าไม่เป็นไปตามหลักการความเป็นกลางของข้าราชการ ซึ่งกระผมค้นคว้าได้ ๙ อย่าง แต่ทั้งนี้ก็แล้วแต่คณะรัฐมนตรีจะเห็นว่าควรจะห้ามมากน้อยเพียงใด

เพื่อเป็นการตรวจสอบซึ่งกันและกันกระผมได้ขอให้นายพิชาญ บุลง ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย และกองวิชาการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่างทำบันทึกเป็นอิสระจากกัน นอกจากนั้นยังได้ติดต่อขอบันทึกที่ปรึกษากระทรวงมหาดไทย และคัดลอกมาเทียบเคียงด้วยในส่วนที่เกี่ยวกับแบบแผนในต่างประเทศ กระผมก็ได้ให้กองแปลสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแปลตำราอังกฤษ และสหรัฐอเมริกา ตลอดจนแปลกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องมาด้วย

ในขณะนี้การทำบันทึกกระผมจะต้องระมัดระวังให้มาก เพราะมีนักหนังสือพิมพ์ได้ไปติดต่อผู้ที่ศึกษาวิชามาจากต่างประเทศใหม่ๆ ถ้ากระผมทำผิดพลาดไปอาจกระทบกระเทือนรัฐบาลได้ ในส่วนราชการที่กระผมปฏิบัติอยู่ เวลากลางวันต้องเข้าไปในการประชุม การทำบันทึกหรือการร่างกฎหมายตามที่ได้ทำสิ่ง ต้องเอาไปทำที่บ้านทั้งนั้น และยังต้องรับใช้กระทรวงทบวงกรมอื่นๆ เป็นการภายในอีก นี่เป็นเหตุผลที่ทำให้การทำบันทึกนี้ล่าช้าไปบ้าง หวังว่าได้เท่าได้โปรดให้อภัยในการล่าช้านี้ กระผมได้พยายามเร่งเต็มที่ แม้เวลาไปพักผ่อนในเวลาหยุดราชการก็เอาเรื่องนี้ไปศึกษาให้ละเอียด เพราะเกรงจะผิดพลาด เนื่องจากเป็นเรื่องที่ประชาชนและหนังสือพิมพ์กำลังสนใจ

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๘

บันทึก

เรื่อง กิจการทางการเมืองของข้าราชการโดยที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

ปัญหาสำคัญที่สุดในเรื่องนี้ดูเหมือนจะเป็นว่า ข้าราชการอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเมื่อเร็ว ๆ นี้ได้หรือไม่

เกี่ยวกับเรื่องพรรคการเมือง จำต้องระลึกว่า โดยทั่ว ๆ ไปแล้วไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับพรรคการเมือง ตามที่ได้กล่าวซ้ำ ๆ ซาก ๆ ไว้ในการพิจารณาพระราชบัญญัติพรรคการเมืองแล้ว ระบบของต่างประเทศมีว่า บุคคลที่ต้องการจัดตั้งพรรคการเมืองก็อาจจัดตั้งได้โดยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมของท้องถิ่นนั้น (ซึ่งจะมีการเข้มงวดกวดขันมากหรือน้อยก็แล้วแต่นโยบายของแต่ละประเทศ) กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการเพียงพอแล้วที่กฎหมายมิได้ห้ามการจัดตั้งพรรคการเมือง (ตามที่ปรากฏอยู่ทั่ว ๆ ไปในประเทศที่ใช้ลัทธิรวมอำนาจหรือลัทธิคอมมิวนิสต์เท่านั้น) และผู้ที่ต้องการก่อตั้งพรรคการเมืองก็เพียงแต่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการสมาคมแห่งท้องถิ่นเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในประเทศประชาธิปไตยนั้น กิจการทางการเมืองบางประการก็อาจถูกห้ามโดยกฎหมายได้ ซึ่งสมาคมย่อมไม่อาจจัดตั้งขึ้นเพื่อก่อตั้งพรรคการเมืองเพื่อกิจการเหล่านั้น เพราะสมาคมไม่อาจจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบนี้เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยทั่วไป เช่นในกฎหมายว่าด้วยสมาคมของประเทศฝรั่งเศส พ.ศ. ๑๙๐๑ ซึ่งห้ามสมาคมอันมีวัตถุประสงค์ที่อาจเป็นอันตรายต่อ.....รัฐของประเทศฝรั่งเศส ถึงแม้ก่อนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยพรรคการเมือง เราก็ได้มีระบบที่คล้ายคลึงกันอยู่แล้ว โดยรวมเอามาตรา ๑๒๙๓ (๑) และ (๔) ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. ๒๔๙๖ เข้าด้วยกัน

นี่เป็นการอธิบายว่า ในประเทศอื่น ๆ นั้น บุคคลทุกคนมีเสรีที่จะเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอันชอบด้วยกฎหมาย โดยการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์เช่นนั้น

นี่เป็นการก้าวไปไกลถึงที่ได้กล่าวว่า สิทธิในการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคม (ที่ตั้งขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมาย) นั้น เป็นสิทธิอันหนึ่งของสิทธิตามธรรมชาติทั้งปวงของประชาชนในประเทศประชาธิปไตยอันไม่อาจปฏิเสธได้ และมีความสำคัญเช่นเดียวกันกับ “สิทธิมนุษยชน” อื่น ๆ ที่ได้กำหนดและยืนยันไว้อย่างแข็งแรงตั้งแต่มีการปฏิวัติในฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๙๔ (การประกาศสิทธิของบุคคลและพลเมือง)

คำอธิบายโดยทั่วไปนี้จำเป็นต้องมีขึ้นเพื่อพิจารณาให้เข้าใจในปัญหาที่ถูกยกขึ้นโดยบุคคลบางคน เกี่ยวกับการใช้บังคับพระราชบัญญัติพรรคการเมืองฉบับใหม่แก่ข้าราชการ

ไม่มีผู้ใดปฏิเสธว่า ข้าราชการพลเรือนอยู่ในตำแหน่งพิเศษด้วยเหตุผลหลายประการอันเป็นการไร้ประโยชน์ที่จะนำมากล่าวในที่นี้ และตำแหน่งนั้นทำให้เป็นที่กระจ่างแจ้งโดยความจริงว่าข้าราชการพลเรือนนั้นมีฐานะอย่างหนึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๔๙๗ ทุกหนทุกแห่งถือว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน เป็นกฎบัตรซึ่ง

กำหนดสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะต้องตีความโดยเคร่งครัดเสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิ่งใดที่มีได้ห้ามไว้จะต้องถือว่าเป็นการอนุญาตเพราะว่าข้อผูกพันของข้าราชการพลเรือนในฐานะเช่นนั้นเป็นแต่เพียงข้อจำกัดสิทธิทั่วๆ ไปที่เขาได้อยู่ตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับพลเมืองอื่นๆ

ด้วยเหตุนี้ เราจึงไม่ทราบว่าจะเอาบทบัญญัติใดของกฎหมายในปัจจุบันมาเป็นหลักเพื่อป้องกันหรือห้ามข้าราชการพลเรือนมิให้เป็นสมาชิกพรรคการเมือง เพราะว่าโดยเฉพาะในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติไว้ในหมวด “ระเบียบวินัยและการลงโทษ” ในมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งว่า “ข้าราชการตุลาการจะเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองไม่ได้

ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและผู้แทนทางการเมืองอื่นใด ข้าราชการตุลาการจะเข้าเป็นตัวกระทำการในกรณีโฆษณาหรือชักชวนใด ๆ ไม่ได้”

(การที่นโยบายในเรื่องนี้แตกต่างกันระหว่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ก็โดยอาศัยหลักความเป็นจริงที่ว่า ผู้พิพากษาจะต้องแสดงว่า เขาเป็นกลางและปราศจากความลำเอียงในการพิพากษาและไม่มีความผูกพันกับกลุ่มชนใด ๆ)

บัดนี้เมื่อรัฐบาลถามว่าข้าราชการพลเรือนจะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองได้หรือไม่ เราจะต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนที่ใช้บังคับอยู่ หรือพระราชบัญญัติพรรคการเมือง ได้มีการห้ามข้าราชการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือไม่ หรือว่าไม่มีข้อห้ามในเวลานี้ เราไม่พบเลย และนี่ก็หมายความว่า ข้าราชการพลเรือนใดๆ มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมือง เว้นไว้แต่ว่ารัฐบาลมีเจตนาที่จะออกกฎหมายห้าม (เช่นอย่างเดียวกันกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการเป็นต้น)

แต่เดี๋ยวกิจการทางการเมืองของข้าราชการพลเรือนอาจถูกแบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ กิจการของเขาในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองซึ่งเขามีสิทธิที่จะเป็นได้และกิจการของเขาในฐานะที่เป็นประชาชนภายนอกพรรคการเมืองเขา เพื่อที่จะให้ความแตกต่างนี้ชัดเจนอาจจะกล่าวได้ว่า การที่จะพูดในการประชุมเฉพาะของพรรคการเมืองของเขาในฐานะที่เขาเป็นสมาชิกไม่ใช่อย่างเดียวกันกับการที่จะพูดในฐานะที่เป็นพลเมืองผู้หนึ่งในชุมนุมชนสาธารณะ ในท้องสนามหลวง หรือที่อื่นๆ

ในกรณีแรก สิทธิที่จะเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหมายถึงการแสวงหาสิทธิหน้าที่และสิทธิพิเศษของสมาชิกทั้งหมด คือ พูดในที่ประชุมของพรรคของเขา หรือลงคะแนนเสียงในที่ประชุมนั้น จะปฏิเสธไม่ยอมให้เขากระทำการอย่างเช่นเพื่อนสมาชิกของเขาอย่างไรได้ จะปฏิเสธไม่ยอมให้เขาได้รับเลือกเป็นประธานหรือเลขาธิการอย่างไรได้ การกระทำเช่นนั้นจะเป็นการปฏิเสธสิทธิของเขาซึ่งเขาได้รับโดยข้อเท็จจริงที่ว่าเขาได้รับอนุญาตให้เป็นสมาชิกของพรรคการเมือง และ (การปฏิเสธนี้) – จะกระทำได้อย่างไรโดยกฎหมายเท่านั้น

ในกรณีที่สอง สิทธิของข้าราชการพลเรือนอย่างประชาชนอาจจะปฏิเสธได้ในเมื่อเขาถูกจำกัดหรือถูกห้ามโดยเฉพาะด้วยกฎบัตรของเขา (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพล

เรือน) และตามหลักการแล้วเขาไม่ถูกห้ามเพราะกฎหมายเฉพาะ (พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน) จะกล่าว “โดยปริยาย” ไม่ได้ว่า “ท่านไม่มีสิทธิของประชาชนใดๆ” แต่ควรจะกล่าวไว้ “โดยชัดแจ้ง” และการจะกล่าวไว้โดยชัดแจ้งนั้นก็เป็นปัญหานโยบายสำหรับรัฐบาล และเป็นปัญหาที่รัฐบาลจะต้องระมัดระวังให้มาก เพราะว่าการที่จะตัดสิทธิของข้าราชการพลเรือนในฐานะที่เป็นพลเมืองนั้นจะทำให้ราชการพลเรือนขาดคนที่มีค่าไปมาก

อย่างไรก็ดี เราจะต้องไม่ลืมว่า ข้าราชการพลเรือนได้ยอมรับโดยเต็มใจและโดยซบซึ้ง ซึ่งพันธกรณีที่ปรากฏอย่างชัดแจ้งในกฎหมายนั่นเอง (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน) เราจะต้องไม่ลืมว่า พันธกรณีเหล่านั้นมีดังต่อไปนี้

“มาตรา ๗๐ ข้าราชการพลเรือนต้องสนับสนุนการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ”

มาตรา ๗๒ ข้าราชการพลเรือนต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลด้วยความบริสุทธิ์ใจ และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรี ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการด้วยความเอาใจใส่ระมัดระวังรักษาประโยชน์ของราชการ

มาตรา ๗๓ ข้าราชการพลเรือนต้องถือว่าเป็นหน้าที่เป็นพิเศษที่จะสนใจและรับทราบเหตุการณ์เคลื่อนไหวใดๆ อันอาจเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ และต้องป้องกันภัยอันตรายซึ่งจะบังเกิดแก่ประเทศชาติจนเต็มความสามารถ

มาตรา ๗๔ ข้าราชการพลเรือนต้องอุทิศเวลาของตนให้แก่ราชการ จะละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการไม่ได้

ห้ามมิให้เป็นตัวกระทำการในทางหุ้นส่วนหรือบริษัทใดๆ นอกจากทางราชการจะสั่งหรือได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าการดำรงตำแหน่งใดในทางหุ้นส่วนหรือบริษัทอาจนำความเสียหายสู่ทางราชการได้ ก็ให้มีอำนาจสั่งห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งนั้นได้

มาตรา ๘๒ ข้าราชการพลเรือนต้องรักษาความลับในราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

หลักการควรจะเป็นว่า เมื่อมีการขัดกันระหว่างฐานะทั่วๆ ไปของข้าราชการในฐานะที่เป็นพลเมือง หรือในฐานะที่เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งด้านหนึ่ง และข้อบังคับข้างบนนี้ซึ่งข้าราชการเต็มใจยอมรับเมื่อมาเป็นข้าราชการพลเรือนในอีกด้านหนึ่ง ก็ควรจะใช้บังคับดังกล่าวแล้วบังคับ มิฉะนั้นข้าราชการอาจต้องอยู่ภายใต้วิธีการทางวินัยหรือการลงโทษดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน

ด้วยการอ้างถึงหลักการที่คล้ายกัน ในประเทศที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเป็น
พิเศษวางข้อบังคับหรือแนวทางเกี่ยวกับกิจการทางการเมืองของข้าราชการ ข้าราชการพลเรือนจึง
มีสิทธิเป็นสมาชิกและดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองได้อย่างเสรี

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นที่คาดหมายว่าข้าราชการจะเกี่ยวข้องกับกิจการ
ทางการเมืองด้วย-การสงวนท่าทีและในลักษณะปานกลาง กรณีเฉพาะเรื่องย่อมได้รับการตรวจ
พิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ควบคุมข้าราชการ เช่น เมื่อข้าราชการพิมพ์โฆษณาบทความใน
หนังสือพิมพ์ซึ่งเป็นการก้าวร้าวต่อรัฐบาล หรือกระตุ้นให้กระด้างกระเดื่องต่อคำสั่งของรัฐบาล ก็
ได้วินิจฉัยว่าการกระทำนี้ไม่ต้องด้วยฐานะของข้าราชการพลเรือน

ในประเทศอังกฤษ นโยบายแห่งความยอมทน (tolerance) และเสรีภาพตามเคย
ย่อมขัดกับระบบนั้นไม่ได้ และข้อบังคับก็จำกัดวงที่จะแนะนำการใช้ดุลพินิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
การเมืองเพื่อจะหลีกเลี่ยงการขัดกันระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและความจงรักภักดี
ในทางการเมืองของเขา อย่างไรก็ตาม ได้มีคำแนะนำของคณะกรรมการพิเศษ (เรียกว่า
คณะกรรมการ Whitley ค.ศ. ๑๙๕๑) ให้พิจารณาความเหมาะสมที่จะขยายขอบเขตของเสรีภาพ
ของข้าราชการพลเรือนในกิจการทางการเมือง นอกจากข้อเสนอซึ่งเป็นประโยชน์สำหรับราชการ
พลเรือนของอังกฤษแท้ๆ แล้ว ข้อเสนอต่อไปนี้อาจเอามาใช้ได้ในฐานะที่เป็นทัศนคติ
สมเหตุสมผลถ้าเห็นสมควรที่บัญญัติกฎหมายต่อไป “ข้าราชการพลเรือนไม่ควร (ก) ดำรง
ตำแหน่งใดๆ ในสมาคมการเมืองของพรรคใดๆ (ข) พูดในที่สาธารณะในเรื่องข้อโต้เถียงของ
พรรคการเมือง (ค) เขียนจดหมายสู่หนังสือพิมพ์ พิมพ์โฆษณาหนังสือหรือบทความ หรือ
แจกจ่ายใบปลิวแสดงทัศนะของตนในเรื่องพรรคการเมือง (ง) ทำการช่วยหาเสียงเพื่อสนับสนุน
การสมัครรับเลือกตั้งในทางการเมือง”

ในสหรัฐอเมริกา นโยบายปกติได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากเกรงกลัวการแทรก
ซึมของคอมมิวนิสต์ การเปลี่ยนแปลงเป็นผลให้มีกฎหมาย ค.ศ. ๑๙๓๙ (Hatch Act) ขึ้นฉบับ
หนึ่ง เพื่อป้องกันกิจการทางการเมืองที่เป็นการทำลายประเทศชาติ เป็นการให้มีการแต่งตั้ง
“คณะกรรมการความจงรักภักดี (Loyalty Board)” ซึ่งในทางปฏิบัติก็เท่ากับเป็นการสอบสวน
ข้าราชการประจำอเมริกันในสำนักงานของสหประชาชาติในต่างประเทศนั่นเอง มาตรา ๙ และ
มาตรา ๙ (ก) ของพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วมีข้อความต่อไปนี้

“มาตรา ๙ (ก) ผู้ใดทำงานอยู่ในองค์การบริหาร ในองค์การหรือกระทรวงของ
รัฐบาลกลาง ใช้อำนาจในหน้าที่หรืออิทธิพลของตน เพื่อแทรกแซงในการเลือกตั้งหรือก่อให้เกิด
กระทบกระเทือนต่อผลการเลือกตั้ง ให้ถือว่าเป็นผิดกฎหมาย ห้ามมิให้ข้าราชการหรือลูกจ้างใน
องค์การบริหาร องค์การหรือกระทรวงของรัฐบาลกลาง มีส่วนในการจัดการทางการเมืองหรือใน
การโฆษณาหาเสียงในทางการเมือง ข้าราชการหรือลูกจ้างเหล่านี้มีสิทธิที่จะออกเสียงเลือกตั้ง
ตามที่ตนประสงค์ และมีสิทธิที่จะแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องเกี่ยวกับการเมืองทั้งหลาย

(ข) ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติของมาตรานี้จะถูกปลดออกจากตำแหน่งหรือหน้าที่
ราชการที่ตนดำรงอยู่ที่.....”

“มาตรา ๙ ก. (๑) ผู้ใดที่องค์การของรัฐบาลกลาง จ้างให้ดำรงตำแหน่งใดซึ่งได้รับเงินเดือนจากเงินทุนที่ได้รับอนุญาตหรือได้จัดตั้งขึ้นไว้เป็นพิเศษโดยรัฐบัญญัติของรัฐสภา เข้าเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใด หรือองค์การซึ่งสนับสนุนการล้มรัฐบาลในระบอบรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา.....”

อาจกล่าวโดยสรุปว่า ข้าราชการพลเรือนไม่เสียสิทธิเกี่ยวกับกิจการทางการเมืองไม่ว่าในฐานะที่เป็นพลเมือง หรือในฐานะที่เป็นสมาชิกพรรคการเมือง (นอกจากรัฐบาลจะรับเอานโยบายที่คล้ายคลึงกับนโยบายของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ) แต่เมื่อข้าราชการพลเรือนจะดำเนินกิจการทางการเมือง ข้าราชการผู้นั้นจะต้องระลึกลู่เสมอว่า ในการมารับใช้รัฐบาลโดยเป็นข้าราชการตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนนั้น ข้าราชการผู้นั้นได้ตกลงที่จะไม่ละเมิดบทบัญญัติของพระราชบัญญัติฉบับนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติซึ่งเกี่ยวกับการปฏิบัติส่วนตัวในกิจการทางการเมือง

พิชาญ บุลง

๒๐ ตุลาคม ๒๔๙๘

บันทึก

เรื่อง ข้าราชการฝ่ายทหารและพลเรือนจะเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองได้หรือไม่

โดยที่มีพระราชบัญญัติพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ประกาศออกใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งได้บัญญัติถึงการก่อตั้งพรรคการเมืองไว้ โดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งตั้งแต่ห้าร้อยคนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่สิบคนขึ้นไป มีสิทธิที่จะขอตั้งพรรคการเมืองได้ โดยจดทะเบียนต่อสำนักงานปลัดกระทรวง ส่วนสมาชิกของพรรคการเมืองนั้นต้องเป็นบุคคลที่มีสัญชาติไทย ฉะนั้น ปัญหาอันน่าคิดก็มีว่า บุคคลที่มีสัญชาติไทยนั้น ถึงแม้ว่าจะมีอาชีพอย่างไร เช่นเป็นข้าราชการนี้ จะต้องห้ามมิให้เป็นสมาชิกของพรรคการเมืองหรือไม่

โดยที่ประเทศไทย ได้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยมาเป็นเวลานานเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ ฉะนั้น ปัญหานี้จะพิจารณาว่า ในต่างประเทศซึ่งได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลาช้านานแล้วนั้น เขาได้ปฏิบัติการในเรื่องนี้เป็นอย่างไร

ในประเทศอังกฤษ ซึ่งได้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลานานปีนั้น เขาได้ห้ามข้าราชการประจำการ รวมทั้งข้าราชการฝ่ายทหาร มิให้เป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้เพียงไรหรือไม่นั้น ปรากฏว่าได้มีพระราชบัญญัติฉบับหนึ่งซึ่งเรียกว่า “The Civil Service and Politics” ปี ค.ศ. ๑๙๔๗ ข้อ ๑๖ ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “ข้าราชการอาจจะออกเสียงเลือกตั้งและอยู่ในพรรคการเมืองใดก็ได้” จะเห็นได้ว่า ประเทศอังกฤษมิได้ห้ามมิให้ข้าราชการจะเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดๆ ทั้งนี้ก็เพื่อจะสนับสนุนสิทธิในทางการเมืองที่ประชาชนพลเมืองทุกคนมีอยู่ ซึ่งข้าราชการก็เป็นประชาชนพลเมืองด้วย แต่อย่างไรก็ดี ในการที่จะปฏิบัติการเพื่อพรรคการเมือง เช่น ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง ทำการพูดในที่สาธารณะเพื่อหาเสียงให้แก่พรรค เขียนข้อความลงในหนังสือหรือหนังสือเพื่อโฆษณาให้พรรค หรือทำการชักจูงประชาชนเพื่อการเลือกตั้งให้แก่พรรคนั้น ตามกฎหมายนี้ให้แบ่งข้าราชการไว้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกได้แก่ข้าราชการฝ่ายปกครอง ข้าราชการเกี่ยวกับวิชาชีพวิชาการ เทคนิก เกี่ยวกับการดำเนินงานเสมียนและเสมียนพิมพ์ติด ซึ่งต้องห้ามมิให้ไปปฏิบัติการใดๆ เพื่อพรรคการเมืองดังกล่าว แต่ข้าราชการอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นข้าราชการชั้นผู้น้อย ทำงานเกี่ยวกับการใช้กำลังหรืองานอุตสาหกรรม มีสิทธิในการที่จะเกี่ยวข้องกับการเมืองได้มากกว่าจำพวกแรก แต่อย่างไรก็ดีถ้าได้รับเลือกตั้งก็ต้องออกจากราชการ สำหรับข้าราชการทหารนั้น ก็มีสิทธิที่จะออกเสียงลงคะแนนและเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองใดๆ ก็ได้ ถ้าจะสมัครรับเลือกตั้งก็ต้องลาออกจากราชการเสียก่อน

ในสหรัฐอเมริกา ได้มีกฎหมายเรียกว่า Heton Act ปี ค.ศ. ๑๙๓๙ บัญญัติห้ามข้าราชการที่จะเกี่ยวข้องกับการเมืองไว้ในกรณีใดบ้าง แต่ในกฎหมายนี้ก็ปรากฏว่าได้ห้ามข้าราชการที่จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไม่ เว้นแต่พรรคการเมืองหรือองค์การนั้นจะมีวัตถุประสงค์ไปในทางที่จะล้มล้างการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา มาตรา ๙ บัญญัติว่า

“(๑) บุคคลใดที่กระทำงานในหน้าที่หรือตำแหน่งใด ๆ ของรัฐบาลแต่ละรัฐ และได้รับเงินค่าจ้าง หรือส่วนของค่าจ้างจากเงินที่ได้รับอนุมัติไว้หรือจัดสรรไว้โดยกฎหมายของรัฐสภา เป็นสมาชิกในพรรคการเมืองหรือองค์การใด ซึ่งประสงค์จะล้มล้างรัฐบาลแบบรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา

(๒) บุคคลใด ๆ ฝ่าฝืนต่อบทกฎหมายมาตรานี้ จะต้องถูกไล่ออกจากตำแหน่ง หรือหน้าที่ตนดำรงอยู่นั้น และจะจ่ายเงินค่าจ้างแม้แต่บางส่วนจากเงินที่ได้จัดสรรโดยกฎหมายของรัฐสภา ให้แก่บุคคลที่ว่างนั้นหาได้ไม่”

เมื่อได้พิจารณาดูความในมาตรานี้ จึงเห็นว่า ข้าราชการในสหรัฐอเมริกาหาเป็นบุคคลที่ต้องห้ามมิให้เป็นสมาชิกในพรรคการเมืองไม่ เว้นแต่ในพรรคการเมืองที่มีนโยบายที่จะล้มล้างรัฐบาลตามแบบรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา แต่อย่างไรก็ดีข้าราชการเป็นผู้ที่ต้องห้ามมิให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับการเมืองในบางกรณี ซึ่งได้มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๒ ถือว่าเป็นการผิดกฎหมาย ถ้าหากบุคคลใดซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการฝ่ายปกครองของสหรัฐอเมริกา หรือกระทรวงใด ๆ องค์การอิสระ หรือองค์การของสหรัฐ (ซึ่งรวมถึงการจัดตั้งใด ๆ ภายใต้ความควบคุมดูแลของสหรัฐอเมริกาหรือองค์การใด ๆ หรือที่ได้ตั้งขึ้นโดยทุนของสหรัฐอเมริกา หรือขององค์การใด ๆ) ได้ใช้อำนาจหน้าที่เพื่อที่จะเข้าเกี่ยวข้อง หรือกระทำให้เป็นผลเสียหายในการเลือกตั้ง หรือการแต่งตั้งผู้สมัครเลือกตั้ง ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาสูง สมาชิกสภาผู้แทน ตัวแทน หรือข้าหลวงแห่งราชอาณาจักรสหรัฐอเมริกา ฉะนั้นถ้าข้าราชการจะเข้าไปทำการเกี่ยวข้องหรือทำให้เป็นผลเสียหายแก่การเลือกตั้งแล้วก็เป็นการต้องห้าม เช่น จะเข้าไปทำการรณรงค์เพื่อหาเสียงหรือชักจูงให้ราษฎรนิยมพรรคที่ตนสังกัดอยู่นั้น ก็ย่อมจะทำได้สำหรับข้าราชการฝ่ายทหารนั้น หาได้มีบัญญัติไว้ไม่ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า ได้มีข้อบังคับของกองทัพ ห้ามมิให้ข้าราชการฝ่ายทหารเข้าไปเล่นการเมือง หรือทำงานเกี่ยวกับที่กล่าวมานี้ แต่สิทธิที่จะเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองและที่ออกเสียงเลือกตั้งก็คงมีอยู่เช่นเดียวกับประชาชนพลเมืองในการที่จะสมัครรับเลือกตั้ง จะต้องลาออกจากตำแหน่งเสียก่อนทั้งข้าราชการทหารและพลเรือน เช่น ในกรณีของประธานาธิบดีไอเซนเฮวอร์ ก็ได้ลาออกจากราชการทหารก่อนที่จะมาสมัครรับเลือกตั้ง

ในประเทศเยอรมนี ข้าราชการมีสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองมาก ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญไรซ์ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการทุกคนได้รับความคุ้มครองในเสรีภาพในทางการเมืองและในการที่จะเข้าสมาคมใด” ฉะนั้น ในการที่จะเป็นสมาชิกในทางการเมืองใด ๆ ก็ย่อมจะทำได้

ในประเทศสเปน ข้าราชการพลเรือนและข้าราชการทหาร ก็มีสิทธิที่จะเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และมีสิทธิที่จะออกเสียงลงคะแนนได้เช่นเดียวกับสามัญชน แต่ถ้าจะสมัครเข้ารับเลือกตั้งจะต้องลาออกเสียก่อน แต่ทหารที่ถูกเกณฑ์เข้ารับราชการหาสิทธิที่จะสมัครเข้ารับเลือกตั้งไม่

กล่าวโดยสรุปแล้ว ก็จะเห็นว่า ข้าราชการพลเรือนหรือทหารก็เป็นพลเมืองคนหนึ่งเหมือนกัน การที่เข้ารับราชการก็หาทำให้สิทธิในอันที่จะแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง

หมดสิ้นไปไม่ ฉะนั้น สิทธิในการที่จะเลือกตั้งหรือแสดงความคิดเห็นในทางการเมืองก็จะต้องมีอยู่เพราะเป็นสิทธิของพลเมืองทุกคน แต่ที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการรณรงค์หาเสียงและการเลือกตั้งแล้ว ก็ย่อมจะต้องห้าม ทั้งนี้ก็เพราะข้าราชการบางตำแหน่ง เช่น ข้าราชการฝ่ายปกครอง ผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือข้าราชการที่มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการเป็นจำนวนมาก อาจใช้อำนาจที่มีอยู่ปฏิบัติการอันมิชอบด้วยกฎหมายหรือชักจูงให้ข้าราชการได้บังคับบัญชาให้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งให้แก่พรรคของตน ฉะนั้น การที่จะเข้าไปแทรกแซงในการเมือง เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การหาเสียง ซึ่งอาจจะทำให้การมิได้เป็นไปโดยยุติธรรมในต่างประเทศจึงได้มีการกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ตั้งได้กล่าวแล้วข้างต้น ตามกฎหมายของไทยเราถ้าข้าราชการประสงค์สมัครรับเลือกตั้ง ก็จะต้องลาออกจากราชการเสียก่อน แต่อย่างไรก็ดีในพระราชบัญญัติตุลาการ พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔๖ ได้บัญญัติห้ามข้าราชการตุลาการไว้ว่า จะเป็นสมาชิกในพรรคการเมืองมิได้ ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้การพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปโดยยุติธรรม แต่ถ้าประสงค์จะเล่นการเมือง ก็ลาออกมาสมัครรับเลือกตั้งได้

กองวิชาการ