

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ

นายพรเทพ สารศิริ¹

นายเกียรติ กล่อมดี²

นางสาวสิภาณี นาคมิ³

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ รวมถึงกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศของหน่วยงานราชการ โดยวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) และนำไปวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ รวมถึงการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วารสาร บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่นที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า ในการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ ผู้ถูกรกระทำไม่กล้าแจ้งความร้องทุกข์หรือร้องเรียน เนื่องจากอับอาย กลัวเสียชื่อเสียง การบังคับใช้กฎหมายมักจะดำเนินการกับผู้ถูกรกระทำที่เป็นฝ่ายหญิงเป็นส่วนใหญ่ โดยหากผู้เสียหายเป็นเพศชาย หรือเพศที่ 3 การบังคับใช้กฎหมายทั้งทางวินัยและทางอาญามักไม่สามารถจะดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม และการกำหนดโทษทางวินัยไม่รุนแรงเหมือนโทษทางอาญา รวมถึงการที่ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ขาดความรู้ในพฤติการณ์ของฐานความผิดที่กระทำอย่างชัดเจน ผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานขาดจิตสำนึก โดยมักมองว่าหากมีเรื่องการล่วงละเมิดทางเพศเกิดขึ้นจะทำให้หน่วยงานเสียชื่อเสียง นอกจากนี้ กระบวนการร้องเรียนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการต้องดำเนินการภายใต้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งบางครั้งทำให้ผู้ถูกรกระทำเกิดความหวั่นเกรง ไม่กล้า หรืออับอายที่จะยื่นเรื่องร้องเรียน รวมถึงกระบวนการดังกล่าวมีหลายขั้นตอน บางกรณีล่าช้า และต้องผ่านการรับรู้ของบุคคลที่เกี่ยวข้องภายในหน่วยงานเดียวกันกับผู้ถูกรกระทำจำนวนมาก ในขณะเดียวกันกระบวนการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวยังเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ใช้ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการในทุกกรณี ซึ่งบางครั้งอาจไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของเรื่องร้องเรียน โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเพศ และผู้เยาว์

ผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการที่จะทำหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนกรณีมีผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศ ควรเป็นบุคคลที่มาจากหน่วยงานของส่วนกลางหรือหน่วยงานอื่น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศ และผู้ที่ตกเป็นถูกล่าว่าหา ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 1 คณะ โดยประกอบด้วย ประธานกรรมการ และคณะกรรมการ จำนวน 4 คน ที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ และมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนของกฎ ก.พ.ว่าด้วยการ

¹ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการ ,กรมสอบสวนคดีพิเศษ

² นักการข่าวชำนาญการ,สำนักข่าวกรองแห่งชาติ

³ นักวิชาการยุติธรรม,สำนักงานกิจการยุติธรรม

ดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศ สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการดังกล่าวได้โดยตรง มีจำต้องร้องเรียนผ่านผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานแต่อย่างใด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติเพียงว่า การคุกคามหรือการล่วงละเมิดทางเพศเป็นความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงเท่านั้น จึงควรกำหนดเพิ่มเติมว่า หากพฤติกรรมการคุกคามหรือการล่วงละเมิดทางเพศมีความรุนแรงให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วย

คำสำคัญ : ล่วงละเมิดทางเพศ, หน่วยงานราชการ

1. บทนำ

สภาพสังคมปัจจุบัน ผู้คนมักใช้เวลาส่วนใหญ่อยู่ในที่ทำงาน ซึ่งอาจเกิดจากภาระหน้าที่จากการทำงาน หรือจากสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น สภาพการจราจรที่ติดขัด สภาพอากาศที่ร้อนอบอ้าว อุปสรรคด้านระยะทางในการเดินทาง เป็นต้น ส่งผลให้คนส่วนใหญ่มาอยู่ที่ทำงานในตอนเช้าตรู่ และกลับบ้านในเวลาพลบค่ำ สภาพแวดล้อม และบรรยากาศในที่ทำงานจึงมีความสำคัญ และมีอิทธิพลต่อการดำเนินชีวิตของผู้คนเป็นอย่างมาก

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจากปัญหาที่เกิดจากการทำงานในปัจจุบัน พบว่าปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศหรือการคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่พบเห็นได้บ่อย ซึ่งสามารถพบเห็นข้อเท็จจริงเหล่านี้ได้จากการแอบบันทึกวิดีโอไว้ของผู้เสียหายหรือการปรากฏข้อเท็จจริงทางสื่อโซเชียลต่างๆ ซึ่งการถูกล่วงละเมิดหรือการคุกคามทางเพศนี้เกิดขึ้นได้กับทุกเพศ ทุกวัย โดยเฉพาะเมื่อการถูกล่วงละเมิดหรือการคุกคามทางเพศเกิดขึ้นในสถานที่ทำงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานราชการ โดยการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศสามารถเกิดขึ้นได้ทั้งกับเพศชายและเพศหญิง แต่โดยส่วนใหญ่เพศหญิงมักจะตกเป็นเหยื่อของการถูกคุกคามได้มากกว่า ทั้งนี้เนื่องจากเพศหญิงมีความอ่อนแอกว่า ประกอบกับอิทธิพลทางสังคมที่ให้อำนาจแก่เพศชายในการควบคุมเพศหญิง และให้คุณค่าแก่ผู้หญิงเป็นเพียงสมบัติของผู้ชายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม การที่สภาพสังคมในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก เพศหญิงจึงมีความสามารถทัดเทียมเพศชายและผู้หญิงจำนวนมากที่เป็นผู้นำในองค์กร ซึ่งเป็นธรรมดาที่จะมีผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งเพศชายและเพศหญิง ดังนั้น แนวโน้มจึงมีความเป็นไปได้ว่าผู้หญิงที่เป็นผู้บังคับบัญชาและมีอำนาจเหนือกว่าจะเป็นผู้กระทำผิดเกี่ยวกับการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศเสียเอง อีกทั้งปัญหาในเรื่องการเบียดเบียนทางเพศมีเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน เพศชายจึงอาจถูกล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ โดยเพศชายด้วยกันเอง หรือแม้แต่เพศหญิงก็อาจถูกล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศจากเพศหญิงด้วยกันเอง ซึ่งนอกจากจะเกิดผลกระทบกับตัวผู้ถูกรกระทำโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกายหรือจิตใจ ยังอาจส่งผลกระทบทำให้ประสิทธิภาพของการทำงานลดลง

โดยรูปแบบของการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศในหน่วยงานราชการนั้นเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ⁴ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น การจูบ การโอบกอด การจับอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง ฯลฯ การกระทำด้วยวาจาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การวิพากษ์วิจารณ์ร่างกาย การพูดหยอกล้อ พูดหยาบคาย ฯลฯ การกระทำด้วยอาภักปฏิกิริยา ที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การใช้สายตาลวนลาม

⁴ พนิดา โรจนรัตน์ชัย, “อย่างไรจึงเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551”, <https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/sexualvol1.pdf>, (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม, 2561)

การทำสัญญาหรือสัญลักษณ์ใด ๆ การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใด ๆ ที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การแสดงรูปลามกอนาจาร ส่งจดหมายข้อความ หรือการสื่อสารรูปแบบอื่น ฯลฯ หรือการแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางเพศซึ่งผู้ถูกระทำไม่พึงประสงค์หรือเดือดร้อนรำคาญ

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 รวมถึง กฎ ก.พ. ว่าด้วยการการกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยไว้แล้ว แต่ยังคงมีปัญหาบางประการเกี่ยวกับความเป็นกลางและความเหมาะสมของคณะกรรมการในการพิจารณาสอบสวน ซึ่งเมื่อพิจารณาคุณสมบัติของคณะกรรมการ สามารถเป็นบุคคลที่มาจากหน่วยงานเดียวกันกับผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดอคติหรือความไม่เป็นธรรมในการดำเนินการสอบสวน อย่างไรก็ตาม การล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน กระทั่งต่อจิตใจของผู้ถูกระทำอย่างรุนแรง การเปิดเผยให้บุคคลที่อยู่ในที่ทำงานเดียวกัน หรือหน่วยงานเดียวกันอาจเป็นการมีสมควรวินิจฉัยได้

ดังนั้น จึงควรมีมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการที่มีประสิทธิภาพคุ้มครองผู้ร้องเรียนให้ได้รับความเป็นธรรม อีกทั้งขั้นตอนหรือมาตรการทางกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ต้องมีความโปร่งใสซึ่งจะช่วยให้ผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศนั้นได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเป็นธรรมอย่างแท้จริง

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศ
- 2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ
- 2.3 เพื่อศึกษากระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศของหน่วยงานราชการ

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 3.1 เพื่อทราบแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศ
- 3.2 เพื่อทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ
- 3.3 เพื่อทราบกระบวนการดำเนินการเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศของหน่วยงานราชการ
- 3.4 เพื่อเสนอแนะแนวทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการที่เหมาะสม

4. แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในหัวข้อนี้คณะผู้เขียนจะได้นำเสนอแนวคิด ทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการโดยมีรายละเอียดดังนี้

4.1 นิยามความหมายของการคุกคามทางเพศ

ความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้ความหมายของการ

คุกคามทางเพศหรือการล่วงละเมิดทางเพศไว้โดยตรง แต่เพื่อให้ได้ใจความและความหมายใกล้เคียงที่สุดจึงนำเอาความหมายของแต่ละคำมาประสมกัน ดังนี้⁵

คุกคาม หมายถึง แสดงอำนาจด้วยกิริยาหรือวาจาให้หวาดกลัว ทำให้หวาดกลัว เช่น ภัยคุกคาม

ล่วงเกิน หมายถึง แสดงอาการเกินสมควรต่อผู้อื่นโดยล่วงจารีตประเพณี หรือจรรยาบรรณด้วยการ ลวนลาม ดูหมิ่น สบประมาท

ละเมิด หมายถึง ล่วงเกินหรือฝ่าฝืนจารีตประเพณีหรือกฎหมายที่มีบัญญัติไว้ (กฎ) จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิ

ล่วงละเมิด หมายถึง ละเมิดสิทธิของผู้อื่น ก้าวล่วงเรื่องของคนอื่นโดยมิชอบ ล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชน ล่วงละเมิดอธิปไตยของประเทศ และฝ่าฝืนล่วงละเมิดกฎหมาย⁶

ดังนั้นเมื่อประมวลความหมายแล้วคำว่า “การคุกคามทางเพศ” หมายความว่า การแสดงอาการด้วยกิริยาหรือวาจา อันเป็นการไม่สมควรในทางเพศต่อผู้อื่น ทำให้ผู้ถูกคุกคามหวาดกลัว ส่วนคำว่า “การล่วงละเมิดทางเพศ” หมายความว่า การกระทำด้วยการเกินสมควร จงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อผู้อื่นในทางเพศ โดยผิดกฎหมาย จารีตประเพณี จรรยาบรรณ ด้วยอาการ ลวนลาม ดูหมิ่น สบประมาท

เกษมสันต์ วิลาวรรณ กล่าวว่า การคุกคามทางเพศ (Sexual Harassment) หมายถึง การกระทำใดๆ ทั้งทางกายหรือทางวาจา ในลักษณะที่แสดงถึง ความสัมพันธ์ฉันชู้สาว ความประสงค์ที่จะชักชวนให้เกิดเพศสัมพันธ์ ไม่ว่าในระดับความแตกต่างทางเพศ ความแปลกหรือพิเศษในส่วนแสดงเพศของร่างกาย โดยการกระทำนั้น มุ่งที่จะเอาเปรียบหากำไร สนองอารมณ์เพศผู้กระทำและผู้ถูกกระทำเกิดความรำคาญ หรือความไม่พอใจ⁷

สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว ได้ให้ คำนิยาม การล่วงละเมิดทางเพศ หมายถึง พฤติกรรมที่ละเมิดสิทธิของ ผู้อื่นในเรื่องเพศ ไม่ว่าจะเป็นคำพูด สายตา และการใช้ท่าที รวมไปถึงจนถึงการบังคับให้มีเพศสัมพันธ์ การข่มขืน ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงความรู้สึกของผู้ถูกกระทำเป็นหลัก การกระทำใดๆ ก็ตามที่ทำให้ผู้ถูกกระทำรู้สึกอับอายและล่วงละเมิดความเป็นส่วนตัวโดยผู้ถูกกระทำไม่ยินยอม พร้อมใจให้ทำ ถือว่าเป็นการล่วงละเมิดทางเพศทั้งสิ้น⁸

Catharine A. Mackinnon ได้นิยามการคุกคามทางเพศว่า เป็นการบังคับให้มีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเพศที่ฝ่ายหญิงไม่ปรารถนา ภายใต้บริบทของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน⁹

Judith B Brandenburg ให้ความหมายของการคุกคามทางเพศ ว่าเป็นพฤติกรรมทางเพศที่แสดงออกซึ่งเป็นที่ไม่ต้องการ (Unwanted Sexual attention) ซึ่งพฤติกรรมนั้นไปคุกคามต่อบุคคลอื่น และมีผลกระทบในทางลบต่อบรรยากาศการทำงานภายในองค์กร¹⁰

⁵ ราชบัณฑิตยสถาน.พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.(กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์), หน้า 252,991,992,998.

⁶ เสียรชัย เอี่ยมวรเมธ.พจนานุกรมไทย ฉบับใหม่ พ.ศ. 2544.(กรุงเทพมหานคร :รวมสาส์น (1977)),2544.หน้า...

⁷ ทิพากรณ์ อำนวยสวัสดิ์. การล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างโดยนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน และผู้ตรวจงาน.วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง,2543.หน้า....

⁸ สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, แผ่นพับเรื่อง “ป้องกันภัยการล่วงละเมิดทางเพศ”,ม.ป.ท,

⁹ เสียรชัย เอี่ยมวรเมธ,อ้างแล้ว เชิงอรธที่ 6,

Ellen Bravo and Ellen Cassedy ได้นิยามการคุกคามทางเพศว่าหมายถึง ลักษณะที่ไม่พึงปรารถนาในทางเพศที่สร้างความรำคาญ หรือ กระทบกระเทือนใจแก่อีกฝ่ายหนึ่ง¹¹

จากความหมายและคำจำกัดความของ “การคุกคามทางเพศและการล่วงละเมิดทางเพศ” (Sexual Harassment) ของนักวิชาการและนักวิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ เห็นได้ว่าสิ่งที่เหมือนกัน ในความหมายและจำกัดความ ก็คือ

1. เป็นพฤติกรรมที่เป็นการละเมิดซึ่งสิทธิของผู้ถูกระทำในเรื่องเพศ
2. ผู้กระทำการที่ไม่เหมาะสม ไม่ได้รับความยินยอม ไม่พึงประสงค์ ไม่เป็นที่ต้องการ และไม่พึงปรารถนาของผู้ถูกระทำ
3. โดยรูปแบบของการแสดงพฤติกรรมมีได้ในหลายลักษณะไม่ว่าจะเป็นการแสดงท่าทางหรือด้วยวาจาหรือด้วยวิธีการอื่นๆ

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า “การคุกคามทางเพศและการล่วงละเมิดทางเพศ” หมายถึง พฤติกรรมที่เป็นการละเมิดซึ่งสิทธิของผู้ถูกระทำในเรื่องเพศ อันมีลักษณะที่ไม่พึงปรารถนา และมีลักษณะคุกคามต่อบุคคลอื่น ก่อให้เกิดผลกระทบในทางลบต่อบรรยากาศการทำงานภายในองค์กร รวมถึงการกระทำใดๆ ทั้งทางกายหรือทางวาจา อันเป็นการไม่สมควรในทางเพศต่อผู้อื่น ทำให้ผู้ถูกคุกคามหวาดกลัว

4.2 กฎหมายที่เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศของหน่วยงานราชการ

4.2.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551¹²

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.¹³ ซึ่งได้แก่ (1) กระทำการด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น การจูบ การโอบกอด การจับอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง เป็นต้น (2) กระทำการด้วยวาจาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น วิพากษ์วิจารณ์ ร่างกาย พุดหยอกล้อ พุดหยาบคาย เป็นต้น (3) กระทำการด้วยอาภักิริยาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การใช้สายตาลวนลาม การทำสัญญา หรือสัญลักษณ์ใด ๆ เป็นต้น (4) การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใด ๆ ที่ส่อไปในทางเพศ เช่น แสดงรูปลามกอนาจาร ส่งจดหมายข้อความ หรือการสื่อสารรูปแบบอื่น เป็นต้น (5) การแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางเพศซึ่งผู้ถูกระทำไม่พึงประสงค์ หรือ เดือดร้อนรำคาญ ซึ่งข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดปฏิบัติฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าวข้างต้น ผู้นั้นเป็นผู้กระทำความผิดวินัย ซึ่งจะถูกดำเนินการสอบสวนทางวินัยตามที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551

ทั้งนี้ ข้อ 2 ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการการกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ.2553¹⁴ ระบุลักษณะการกระทำที่เข้าข่ายการล่วงละเมิด หรือคุกคามทางเพศต่อข้าราชการด้วยกัน หรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการไว้ 5 ลักษณะ ได้แก่

¹⁰ Catharine A Mackinnon. Sexual Harassment of Work women. 2nd Edition, (New Haven: Yale University Press, 1979), p.1 อ้างถึงใน อีรพงษ์ บัวหล้า. รูปแบบทางพฤติกรรมการคุกคามทางเพศในองค์การภาครัฐ.วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตรมหาวิทยลัยธรรมศาสตร์, 2544.หน้า...

¹¹ Judith B. Brandenburg, Comforting Sexual Harassment : what schools and colleges can do (New York : Teacher College Press, Columbia University, 1997), p.1 อ้างถึงใน อีรพงษ์ บัวหล้า เรื่องเดิม

¹² พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83 (3)

¹³ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการการกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553

¹⁴ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการการกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ.2553

(1) กระทำการด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น การจูบ การโอบกอด การจับอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง เป็นต้น

(2) กระทำการด้วยวาจาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น วิพากษ์วิจารณ์ ร่างกาย พุดหยอกล้อ พุดหยาบคาย เป็นต้น

(3) กระทำการด้วยอาการกิริยาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การใช้สายตาลวนลาม การทำสัญญาณหรือสัญลักษณ์ใด ๆ เป็นต้น

(4) การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใด ๆ ที่ส่อไปในทางเพศ เช่น แสดงรูปลามกอนาจาร ส่งจดหมาย ข้อความ หรือการสื่อสารรูปแบบอื่น เป็นต้น

(5) การแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางเพศ ซึ่งผู้ถูกกระทำ ไม่พึงประสงค์ หรือ เดือดร้อนรำคาญ

โดยในส่วนการดำเนินการทางวินัย กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556¹⁵ ในข้อ 18 กล่าวถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยว่า ให้แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีกอย่างน้อยสองคน โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นเลขานุการ ในกรณีที่มิมีเหตุผลความจำเป็นจะแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการจากข้าราชการฝ่ายพลเรือน ซึ่งมีใช้ข้าราชการการเมืองก็ได้ ซึ่งองค์คณะของคณะกรรมการสอบสวนทั้งหมดล้วนแต่เป็นบุคคลในหน่วยงานเดียวกันกับผู้กระทำและผู้ถูกกระทำ

นอกจากนี้ ข้อ 22 ที่กล่าวถึงกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนทางวินัยที่จัดตั้งขึ้นอาจถูกคัดค้านจากปัจจัยต่างๆ ได้แก่ (1) เป็นผู้กล่าวหาตามข้อ 3 (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้กล่าวหาตามข้อ 3 (3) เป็นญาติของผู้กล่าวหาตามข้อ 3 คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น (4) เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ถูกกล่าวหาหรือกับคู่หมั้นหรือคู่สมรสของผู้ถูกกล่าวหา (5) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่สอบสวน (6) เป็นผู้รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะที่กระทำผิดตามเรื่องที่กล่าวหา (7) เป็นผู้ที่มีเหตุอื่นซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การสอบสวนไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม แต่ไม่มีข้อใดที่ระบุว่าคณะกรรมการสอบสวนจะต้องไม่เป็นบุคคลในหน่วยงานเดียวกันอีกเช่นกัน

4.2.2 กฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาพบว่าในสหรัฐอเมริกากฎหมายที่บัญญัติคุ้มครองผู้ถูกคุกคามทางเพศ¹⁶ คือกฎหมายสิทธิพลเรือน ปี 1964 โดยบัญญัติห้ามไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติ (Discrimination) ทางเพศ ซึ่งถือว่าการคุกคามทางเพศเป็นการเลือกปฏิบัติทางเพศอย่างหนึ่ง แต่อย่างไรจะเป็นการคุกคามทางเพศนั้น สหรัฐอเมริกาได้วางแนวทางในการพิจารณาไว้ใน EEOC guideline ซึ่งศาลในสหรัฐอเมริกาได้ใช้แนวทางดังกล่าวในการพิจารณามาโดยตลอด โดยลักษณะของการคุกคามทางเพศในประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) ลักษณะยื่นหมิ่นแฉ (Quid Pro Quo) คือเป็นการคุกคามในลักษณะที่มีเงื่อนไขแลกเปลี่ยนการคุกคามในลักษณะนี้ผู้คุกคามจะมีข้อแลกเปลี่ยนในการทำงานเสนอให้กับผู้ถูกคุกคาม ไม่ว่าจะเป็นการเลื่อน

¹⁵ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556

¹⁶ Mia L. Cahill. 2001. The Social Construction of Sexual Harassment Law, The role of the national, organizational and individual context, Athenaeum Press, Ltd., Gateshead, Tyne & Wear

ขึ้นเงินเดือนเลื่อนตำแหน่ง หรือให้ได้รับผลประโยชน์ในรูปแบบใด ๆ ก็ตาม โดยเงื่อนไขดังกล่าวจะมีข้อแลกเปลี่ยนกับการมีสัมพันธ์ทางเพศหรือการกระทำที่ส่อไปในทางเพศ ผู้คุกคามส่วนใหญ่จะมีสถานะโดยดำรงตำแหน่งสูงกว่าผู้ถูกคุกคามหรือมีอำนาจต่อรองภายในองค์กรมากกว่า ซึ่งหากไม่ทำตามก็อาจเป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกคุกคามได้ นอกจากนี้ การคุกคามประเภทนี้ยังรวมถึงการให้คำมั่นสัญญาแก่ผู้ถูกคุกคามในเรื่องผลประโยชน์ต่างๆ และการข่มขู่ว่าจะเสียประโยชน์หากปฏิเสธความสัมพันธ์ทางเพศนั้น เช่น ถูกข่มขู่ว่าจะต้องออกจากงานหากไม่ยินยอมที่จะมีความสัมพันธ์ทางเพศด้วย

(2) การคุกคามทางเพศที่สร้างสภาพแวดล้อมที่ไม่พึงปรารถนา (Hostile Environment) การคุกคามทางเพศในลักษณะที่มีเงื่อนไขแลกเปลี่ยนข้างต้นนั้นจะทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ไม่พึงปรารถนาหรือไม่เป็นมิตรสำหรับผู้ถูกคุกคาม โดยเรื่องนี้มีการกำหนดพฤติกรรมที่เป็นการคุกคามทางเพศไว้ในกฎหมาย ออสเตเรียว่า เป็นการทำให้ผู้ถูกคุกคามเกิดความกลัว และรู้สึกอับอายกับสิ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งพฤติกรรมที่เข้าข่ายหยาบคายและน่ารำคาญจะถือว่าเป็นการกระทำผิดในเรื่องการคุกคามทางเพศด้วยหรือไม่นั้น กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจน แต่ได้มีการระบุไว้ในคำตัดสินของศาลสูงสุดในคดี Vinson ว่าการกระทำที่จะถือว่าเป็นลักษณะของการสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ไม่พึงปรารถนาหรือไม่เป็นมิตร เช่น การพูดจาหยาบคาย เล่าเรื่องตลกลามก การล้อเล่นแบบหยิกแกมหยอก หรือการสัมผัสร่างกายโดยเจตนา จะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญในเรื่องของการมีสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน โดยไม่แบ่งแยก เพศ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา และอื่นๆ ดังนั้น การคุ้มครองในเรื่องการคุกคามทางเพศ จึงมุ่งคุ้มครองบุคคลทุกเพศ โดยไม่เลือกว่าจะเป็นหญิงหรือชาย หรือแม้แต่เพศที่สามก็ตาม

5. วิธีการดำเนินการวิจัย

บทความนี้ใช้วิธีการดำเนินการศึกษาด้วยการวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ในการนำไปวิเคราะห์ปัญหามาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ โดยการศึกษาค้นคว้าและรวบรวมเอกสารข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ วารสาร บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ ข้อเขียน รายงานการประชุม บันทึกการประชุม เอกสารประกอบการประชุม และเอกสารอื่นที่เผยแพร่ทางอินเทอร์เน็ตที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

6. อภิปรายผลและสรุปผลการวิจัย

6.1 อภิปรายผล

6.1.1 การวิเคราะห์ปัญหา "การบังคับใช้กฎหมาย" เกี่ยวกับการละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ ดังนี้

(1) ผู้ถูกกระทำไม่กล้าแจ้งความร้องทุกข์/ร้องเรียน เนื่องจาก อับอาย กลัวเสียชื่อเสียง หรือกลัวถูกกลั่นแกล้งในการปฏิบัติงาน ซึ่งหากไม่มีผู้เสียหายมายืนยันแสดงตัว การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งทางวินัยและทางอาญา ก็ไม่สามารถกระทำได้ ส่งผลให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัว

(2) การบังคับใช้กฎหมายมักจะดำเนินการกับผู้ถูกกระทำที่เป็นฝ่ายหญิงเป็นส่วนใหญ่ โดยหากผู้เสียหายเป็นเพศชาย หรือเพศที่3 การบังคับใช้กฎหมายทั้งทางวินัยและทางอาญามักไม่สามารถจะดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม

(3) โทษทางวินัยตาม พ.ร.บ.ข้าราชการพลเรือนฯ มีโทษน้อยไม่รุนแรงหรือบัญญัติชัดเจนเหมือนโทษทางอาญา ซึ่งเมื่อเกิดเหตุขึ้นแล้วต้องมาตีความพฤติการณ์การล่วงละเมิด การคุกคามทางเพศภายหลัง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

(4) ผู้มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย เช่น พนักงานสอบสวน เมื่อได้รับเรื่องแจ้งความร้องทุกข์แล้ว ขาดความรู้ในพฤติการณ์ของฐานความผิดที่กระทำอย่างชัดเจน ทำให้การสอบสวนและหาพยานหลักฐานไม่ครบถ้วน ส่งผลให้ผู้กระทำผิดพ้นความผิด ในชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ หรือชั้นศาล

(5) จิตสำนึก หรือสามัญสำนึกของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน มักมองว่าเรื่องการละเมิดทางเพศเมื่อเป็นข่าวครึกโครมไปแล้ว จะทำให้เสียชื่อเสียงหน่วยงาน ซึ่งไม่มุ่งคุ้มครองตัวผู้ถูกระทำแต่มุ่งชื่อเสียงหน่วยงานมาก่อน ทำให้เมื่อเกิดเหตุขึ้นจึงมักจะเรียกคู่กรณีมาไกล่เกลี่ยเพื่อให้เรื่องยุติ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายขาดประสิทธิภาพ

6.1.2 การวิเคราะห์ปัญหา “กระบวนการร้องเรียน” เกี่ยวกับการละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ ดังนี้

(1) กระบวนการร้องเรียน หรือกล่าวโทษผู้ถูกกล่าวหาต้องดำเนินการภายใต้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาโดยตรง หรือที่กฎ กพ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556 ระบุว่า “ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจตามมาตรา 57” ซึ่งบางครั้งทำให้ผู้ถูกระทำเกิดความหวั่นเกรง ไม่กล้า หรืออับอายที่จะยื่นเรื่องร้องเรียน เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจให้คุณให้โทษ ขณะที่ผู้ถูกระทำยังคงต้องปฏิบัติงานภายใต้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวในระหว่างการดำเนินการกระบวนการร้องเรียน

(2) กระบวนการร้องเรียน และการดำเนินการสอบสวนทางวินัยที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย กพ.ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ.2556 มีขั้นตอนมาก บางกรณีล่าช้า และต้องผ่านการรับรู้ของบุคคลที่เกี่ยวข้องภายในหน่วยงานเดียวกันกับผู้ถูกระทำจำนวนมาก ขณะเดียวกันกระบวนการดำเนินการทางวินัยดังกล่าวยังเป็นกระบวนการที่กำหนดไว้ใช้ในการสอบสวนทางวินัยข้าราชการในทุกกรณี ซึ่งบางครั้งอาจไม่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของเรื่องร้องเรียน โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเพศ และผู้เยาว์

จากการวิเคราะห์ปัญหาและมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการทั้งในด้าน “การบังคับใช้กฎหมาย” และ “กระบวนการร้องเรียน” ซึ่งหากมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นจะมีผลดีต่อการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ ดังนี้

1. คณะกรรมการมีความเป็นอิสระ ไม่เป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศ หรือกับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำการล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศแต่อย่างใด

2. ผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศสามารถร้องเรียนกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้โดยตรง ทำให้ไม่เกิดความอับอาย หรือถูกวิพากษ์วิจารณ์จากเพื่อนร่วมงาน

6.2 สรุปผลการวิจัย

แม้ว่าในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 จะได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการทางวินัยไว้แล้ว แต่เมื่อพิจารณาคุณสมบัติของคณะกรรมการ สามารถเป็นบุคคลที่มาจากหน่วยงานเดียวกันกับผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศได้ ซึ่งอาจทำให้เกิดอคติหรือความไม่เป็นธรรมในการดำเนินการสอบสวน ทั้งเรื่องล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศนั้นเป็นเรื่องที่ละเอียดอ่อน กระทั่งต่อจิตใจของผู้ถูกระทำอย่างรุนแรง การเปิดเผยให้บุคคลที่อยู่ในที่ทำงานเดียวกัน หรือหน่วยงานเดียวกันอาจเป็นการมีสมควร อาจถูก

วิพากษ์วิจารณ์ได้ จึงเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายและกระบวนการร้องเรียนเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการยังไม่มีความเหมาะสมสมควรได้รับการแก้ไข

7. ข้อเสนอแนะเพื่อการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ

จากการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศในหน่วยงานราชการ คณะผู้เขียนเห็นว่า คณะกรรมการที่จะทำหน้าที่ในการดำเนินการสอบสวนกรณีมีผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศ ควรเป็นบุคคลที่มาจากหน่วยงานของส่วนกลางหรือหน่วยงานอื่น ๆ ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศ และผู้ที่ตกเป็นเหยื่อกล่าวหา ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 1 คณะ โดยประกอบด้วย ประธานกรรมการ และคณะกรรมการ จำนวน 4 คน ที่มีความเป็นอิสระในการดำเนินการ และมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนของ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556 โดยผู้ถูกล่วงละเมิดหรือถูกคุกคามทางเพศ สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการดังกล่าวได้โดยตรง มีจำต้องร้องเรียนผ่านผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานแต่อย่างใด

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 บัญญัติเพียงว่า การคุกคามหรือการล่วงละเมิดทางเพศเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงเท่านั้น จึงควรกำหนดเพิ่มเติมว่า หากพฤติกรรมการคุกคามหรือการล่วงละเมิดทางเพศมีความรุนแรงให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงด้วย

8. บรรณานุกรม

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการการกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย พ.ศ. 2556

ทิพาภรณ์ อำนวยสวัสดิ์. การล่วงเกินทางเพศต่อลูกจ้างโดยนายจ้าง หัวหน้างาน ผู้ควบคุมงาน และผู้ตรวจงาน. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543.

ธีรพงษ์ บัวหล้า. รูปแบบทางพฤติกรรมการคุกคามทางเพศในองค์การภาครัฐ. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.

เจียรชัย เอี่ยมวรเมธ. พจนานุกรมไทย ฉบับใหม่ พ.ศ. 2544. (กรุงเทพมหานคร : รวมสาส์น (1977)), 2544.

พนิดา โรจน์รัตนชัย, “อย่างไรจึงเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน . 2551” , [https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/sexualvol1 . pdf](https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/page/sexualvol1.pdf), (26 กรกฎาคม, 2561)

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 83 (3)

ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. (กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์),

สำนักส่งเสริมความเสมอภาคหญิงชายสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, แผ่นพับเรื่อง “ป้องกันภัยการล่วงละเมิดทางเพศ”

Mia L. Cahill. 2001. The Social Construction of Sexual Harassment Law, The role of the national, organizational and individual context, Athenaeum Press, Ltd., Gateshead, Tyne & Wear

