อย่างไรจึงเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

การล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศเป็นการละเมิดสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการดำรงชีพและความเป็นอยู่ส่วนตัว ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและมีผลกระทบอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อผู้ถูกกระทำ ต่อหน่วยงาน หรือต่อสังคม แต่ประเทศไทยกลับไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาในเรื่องนี้เท่าที่ควร และแม้ว่าในระยะหลัง ประเทศไทยจะหันมาให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากขึ้นก็ตาม แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงเกิดขึ้นและไม่ได้รับการแก้ไขเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องการล่วงละเมิดหรือการคุกคามทางเพศในหน่วยงานราชการที่นับวันจะมีแต่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเห็นได้จากการที่ สำนักงาน ก.พ. รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศเป็นจำนวนมากในช่วงที่ผ่านมา และนอกจากจะเกิดผลกระทบกับตัวผู้ถูกกระทำโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นทางด้านร่างกายหรือจิตใจก็ตาม ยังอาจส่งผลกระทบไปถึงการปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลอีกด้วย ดังนั้น ภาครัฐจึงควรหามาตรการที่จะป้องกันการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศมิให้เกิดขึ้นในส่วนราชการ โดยแต่ละส่วนราชการอาจกำหนดแนวทางการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการเพื่อไม่ให้นำไปสู่การกระทำผิดวินัย แต่หากไม่สามารถป้องกันการกระทำดังกล่าวมิให้เกิดขึ้นได้ การกระทำของบุคคลนั้น ๆ ย่อมเข้าข่ายเป็นความผิดวินัยตามมาตรา 83 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 83 (8) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องไม่กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.” ดังนั้น สำนักงาน ก.พ. จึงต้องกำหนดรายละเอียดว่า การกระทำเช่นใดจะถือว่าเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ซึ่งขณะนี้ สำนักงาน ก.พ. ได้ออก กฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 และได้กำหนดรูปแบบการกระทำที่จะถือว่าเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศไว้ใน กฎ ก.พ. ดังกล่าวด้วยแล้ว

รูปแบบของการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศในหน่วยงานราชการนั้นเกิดขึ้นได้หลายรูปแบบ ไม่ว่าเป็นการกระทำด้วยการสัมผัสทางกายที่มีลักษณะส่อไปในทางเพศ เช่น การจูบ การโอบกอด การจับอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่ง ฯลฯ การกระทำด้วยวาจาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การวิพากษ์วิจารณ์ร่างกาย การพูดหยอกล้อ พูดหยาบคาย ฯลฯ การกระทำด้วยอากัปกิริยาที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การใช้สายตาลวนลาม การทำสัญญาณหรือสัญลักษณ์ใด ๆ การแสดงหรือสื่อสารด้วยวิธีการใด ๆ ที่ส่อไปในทางเพศ เช่น การแสดงรูปลามกอนาจาร ส่งจดหมาย ข้อความ หรือการสื่อสารรูปแบบอื่น ฯลฯ หรือการแสดงพฤติกรรมอื่นใดที่ส่อไปในทางเพศซึ่งผู้ถูกกระทำไม่พึงประสงค์หรือเดือดร้อนรำคาญ

ทั้งนี้ การที่จะถือว่าเป็นความผิดฐานล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ตามมาตรา 83 (8) นั้น ต้องเป็นการกระทำต่อข้าราชการด้วยกัน หรือผู้ร่วมปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ผู้ถูกกระทำจะเป็นข้าราชการที่อยู่ในหน่วยงานเดียวกันหรือต่างหน่วยงานกับผู้กระทำผิดก็ได้ หรือแม้ไม่ใช่ข้าราชการ แต่เป็นบุคคลผู้ร่วมปฏิบัติงานกับผู้กระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ เช่น ลูกจ้าง พนักงานราชการ ที่ปฏิบัติงานร่วมกัน

นอกจากนั้น การกระทำความผิดกรณีล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ ไม่เฉพาะว่าจะต้องเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นในสถานที่ทำงานเท่านั้น หากพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมเกิดขึ้นนอกสถานที่ทำงาน โดยผู้ถูกกระทำมิได้ยินยอม หรือทำให้ผู้ถูกกระทำเดือดร้อนรำคาญ ก็เข้าข่ายเป็นความผิดวินัยในกรณีนี้ได้

อย่างไรก็ตาม แม้จะกำหนดขอบเขตและรูปแบบของการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศไว้ใน ก ฎ ก.พ. ดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่การจะพิสูจน์ว่าการกระทำใด ๆ เป็นความผิดในรูปแบบต่าง ๆ หรือไม่นั้น ย่อมเป็นการยาก เนื่องจากความผิดเกี่ยวกับการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นโดยหาพยานหลักฐานอ้างอิงได้ยาก ดังนั้น การที่ส่วนราชการจะใช้มาตรการในการดำเนินการทางวินัยกับผู้กระทำผิดเพียงอย่างเดียว โดยที่ไม่มีมาตรการป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิด ย่อมไม่อาจทำให้ปัญหาการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศลดน้อยลงไปได้ ซึ่งหากหน่วยงานราชการปล่อยให้ปัญหาในเรื่องนี้เกิดขึ้นโดยไม่มีมาตรการในการป้องกันการกระทำผิด ก็จะส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการ เนื่องจากผู้ถูกล่วงละเมิดหรือคุกคามต้องทนกับสภาพการถูกกระทำทางเพศโดยที่ตนเองไม่ยินยอม ทำให้ความตั้งใจในการทำงานลดน้อยลง เพราะต้องคอยระวังตัวอยู่ตลอดเวลา

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะนำมาสู่การแก้ไขปัญหาในเรื่องการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศในหน่วยงานราชการได้คือ บทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งจะเป็นตัวควบคุมพฤติกรรมหรือความประพฤติของบุคคลไม่ให้กระทำการอันเป็นความผิดได้ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนี้ แม้จะมีข้อกำหนดของกฎหมายเรื่องการห้ามข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำการอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และกฎ ก.พ. ว่าด้วยการกระทำอันเป็นการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ พ.ศ. 2553 ก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่กำหนดฐานความผิดและรูปแบบของการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศเท่านั้น ซึ่งในทางปฏิบัติอาจเป็นการยากที่จะตีความหรือพิสูจน์เกี่ยวกับการกระทำผิดดังกล่าว ดังนั้น ถ้าพิจารณาปัญหาในเรื่องนี้ให้เป็นระบบ คือไม่ได้มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาเป็นกรณี ๆ ไป โดยลงโทษผู้ล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศเท่านั้น ส่วนราชการควรต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยให้หน่วยงานกำหนดนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติของแต่ละส่วนราชการ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับข้าราชการในสังกัดว่าหากข้าราชการพลเรือนสามัญกระทำการอันเป็นความผิดฐานล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศ

ข้าราชการผู้นั้นจะมีความผิดและถูกลงโทษทางวินัย และส่วนราชการควรกำหนดกรอบอย่างกว้างว่าการกระทำเช่นไรจึงจะถือว่าเป็นความผิด หรือลักษณะของการกระทำความผิดฐานนี้มีอะไรบ้าง เพื่อให้ข้าราชการตระหนักว่าส่วนราชการได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้ และจะได้ระมัดระวังความประพฤติของตนเอง เพื่อจะได้ไม่เป็นผู้กระทำผิดวินัยตามกฎหมายดังกล่าว

ปัญหาการล่วงละเมิดหรือคุกคามทางเพศในหน่วยงานราชการจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและได้รับความร่วมมือร่วมใจจากข้าราชการในหน่วยงาน โดยเฉพาะหัวหน้าส่วนราชการและผู้บริหารระดับสูงที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเพื่อที่จะป้องกันมิให้เกิดการกระทำผิดในเรื่องดังกล่าว และดำเนินการหากมีการกระทำผิดเกิดขึ้น ซึ่งหากผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญกับเรื่องนี้ ปัญหาก็จะยังคงเกิดขึ้นอันจะส่งผลกระทบถึงภาพรวมขององค์กรในที่สุด

พนิดา โรจน์รัตนชัย

นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักมาตรฐานวินัย สำนักงาน ก.พ.