



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 บทสรุป

วินัยของวงการต่าง ๆ เป็นข้อปฏิบัติสำหรับคนส่วนรวมในวงการนั้น ๆ มีจุดมุ่งหมาย เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักของวงการนั้น ๆ จุดมุ่งหมายของวินัยในแต่ละวงการเป็นแนวทางในการกำหนดขอบเขตของวินัยสำหรับวงการนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งวินัยของข้าราชการที่เป็นวิชาชีพ เช่น ข้าราชการครูนั้น นอกจากเป็นข้อปฏิบัติสำหรับข้าราชการครู เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หลักแล้ว ก็ยังถือเป็นจรรยาบรรณ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการครูด้วย การกระทำใดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์หรือศักดิ์ศรีของตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงอยู่ในขอบข่ายที่อาจผิดวินัยข้าราชการครูได้ การประณตติผิดทางเพศของข้าราชการครูก็เช่นเดียวกัน การกระทำไม่กระทบถึงวัตถุประสงค์หลักของทางราชการ ถ้าจะปรับเป็นการกระทำผิดวินัยก็มีเพียงจรรยาบรรณเพื่อธำรงศักดิ์ศรีของข้าราชการครูเท่านั้น บทบัญญัติที่จะใช้บังคับสำหรับวินัยในเรื่องนี้คือมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประณตติชั่ว

เนื่องจากบทบัญญัติทางวินัยกรณีการประณตติผิดทางเพศนี้ ไม่มีบทบัญญัติให้ความหมายไว้ โดยเฉพาะว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิด คงอยู่ที่การปรับบทความผิดในเรื่องการประณตติชั่วตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เท่านั้น ทำให้เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาว่าการกระทำเช่นใดจึงจะเป็นการประณตติชั่ว โดยคำนึงถึงเกียรติของข้าราชการและความรู้สึกของสังคมเป็นแนวทางในการพิจารณา ทำให้เกิดดุลยพินิจในการปรับบทความผิดว่ากรณีใดจึงจะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและกรณีใดจึงจะเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน รวมทั้งการกำหนดโทษที่จะลงแก่ข้าราชการครูผู้กระทำผิดก็ไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนว่ากรณีใดจะลงโทษระดับใด โดยปล่อยให้ เป็นดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาที่จะสั่งลงโทษอย่างไรก็ได้ ตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมกับความผิด เช่นกรณีที่ไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัย

อย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาที่มีดุลยพินิจที่จะลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือนตามที่เห็นว่าเหมาะสมกับกรณีความผิดได้ หรือกรณีที่เห็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษ ให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการก็ได้ โดยถือเป็นการสั่งลงโทษโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะเป็นคำสั่งที่มีอำนาจสั่งการได้สั่งการไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นจึงปรากฏอยู่เสมอว่าการลงโทษของผู้บังคับบัญชาในแต่ละหน่วยงานมีระดับการลงโทษต่างกันทั้ง ๆ ที่ได้กระทำผิดในกรณีและพฤติการณ์อย่างเดียวกัน เนื่องจากไม่มีแนวการลงโทษในแต่ละกรณีความผิดที่เป็นไปในลักษณะที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งหมด

โดยที่ข้าราชการครูได้รับการยกย่องนับถือจากสังคมว่าเป็นวิชาชีพบุคคล ประกอบกับมีจรรยาบรรณครูเป็นหลักปฏิบัติให้ยึดถือ สนิมเป็นวิสัยโดยตนเองอยู่แล้ว ดังนั้นการที่ข้าราชการครูกระทำผิดวินัยกรณีการประพฤติผิดทางเพศจึงเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานวิชาชีพ การกล่าวหาว่าข้าราชการครูกระทำผิดวินัยกรณีการประพฤติผิดทางเพศจึงควรกระทำด้วยความรอบคอบ คำนึงถึงเกียรติและศักดิ์ศรีของข้าราชการครู การดำเนินมาตรการตามขั้นตอนของการสืบสวนสอบสวน และขั้นตอนการดำเนินมาตรการทางวินัยจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวังมิให้เป็นการกระทบกระเทือนต่อฐานะและเกียรติภูมิของข้าราชการครูผู้ถูกกล่าวหา โดยจะต้องนำหลักความเป็นธรรม (Natural Justice) และหลักวิชาชีพครู (Teaching Profession) มาเป็นหลักพื้นฐานในการกำหนดหลักเกณฑ์การสืบสวนสอบสวน แต่ในปัจจุบันหลักเกณฑ์การสืบสวนสอบสวนทางวินัยของข้าราชการครูกฎหมายกำหนดให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณาซึ่งใช้ในกรณีที่ข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น เป็นที่น่าศึกษาวิเคราะห์เป็นอย่างยิ่งว่าหลักเกณฑ์ ตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2528) ดังกล่าวซึ่งใช้สำหรับการสอบสวนข้าราชการพลเรือนสามัญ จะมีความเหมาะสมเพียงใดเมื่อนำมาใช้ในการสอบสวนข้าราชการครูซึ่งเป็นข้าราชการคนละประเภทกับข้าราชการพลเรือนสามัญ การที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครู หรือ ก.ค. และให้มีการแยกข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือนสามัญก็เพราะลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนสามัญโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องสร้างกฎเกณฑ์และระเบียบที่เหมาะสมกับลักษณะวิชาชีพชั้นนี้ ใช้ปฏิบัติ โดยเฉพาะหลักเกณฑ์การสอบสวนสำหรับข้าราชการครูสมควรที่จะมีลักษณะสอดคล้องกับวิชาชีพครู โดยมีหลักพื้นฐานทาง

วิชาชั้นครูและหลักพื้นฐานทางนิติศาสตร์ผสมผสานกันอย่างเหมาะสม

เนื่องจากสังคมไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้ที่เป็นข้าราชการครูจะได้รับการยกย่องนับถือจากสังคมไว้ในสถานะอันสูงส่งถึงกับเป็นผู้ที่เรียกว่าบุชนียบบุคคล ซึ่งหมายถึง บุคคลที่ควรบูชา ควรยึดถือเป็นแบบอย่างได้ เมื่อข้าราชการครูได้รับการยกย่องนับถือเช่นนี้ ข้าราชการครูจึงไม่ควรที่จะแสดงพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีลักษณะไม่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประพฤติผิดทางเพศ เพราะถือว่าเป็นพฤติกรรมที่มีผลกระทบต่อสถานะทางสังคมของข้าราชการครูอย่างรุนแรง ดังนั้น เมื่อมีกรณีข้าราชการครูถูกกล่าวหาว่าประพฤติผิดทางเพศ และถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวนตามมาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 แม้ว่า ผลของการสอบสวนไม่เป็นเช่นนั้นแต่เป็นผู้กระทำความผิดอันจะต้องถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ แต่กรณีก็ยังเป็นที่สงสัยอยู่ กล่าวคือ ยังไม่แน่ใจในความบริสุทธิ์ของข้าราชการครูผู้หนึ่ง ซึ่งเรียกว่ามีมลทินหรือมีวามองในกรณีที่ถูกลสอบสวน การที่จะให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งรับราชการต่อไปจึงไม่เป็นการสมควร ประกอบกับการลงโทษทางวินัยเป็นมาตรการอันหนึ่งที่ใช้ในการรักษาวินัยโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการครู การวินิจฉัยพยานหลักฐานทางวินัยไม่จำเป็นที่จะต้องถึงขั้นสิ้นสุด โดยปราศจากข้อสงสัย ดังนั้นแม้ว่าจะไม่มีพยานหลักฐานชี้ชัดได้ว่าข้าราชการครูผู้หนึ่งประพฤติผิดทางเพศ ผู้บังคับบัญชาก็สามารถที่จะสั่งให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งออกจากราชการตามมาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 กรณีมีมลทินหรือมีวามองในกรณีที่ถูกลสอบสวนได้

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่เดิมการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. 2523 กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการครู หรือ ก.ค. และให้มีการแยกข้าราชการครูออกจากข้าราชการพลเรือนสามัญก็เพราะลักษณะงาน ตำแหน่งหน้าที่ของข้าราชการครูแตกต่างไปจากข้าราชการพลเรือนสามัญโดยทั่วไป ก.ค. จึงควรที่จะสร้างกฎเกณฑ์และระเบียบที่เหมาะสมกับลักษณะวิชาชีพของข้าราชการครูที่ใช้ปฏิบัติสำหรับข้าราชการครูโดยเฉพาะ การนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวินัยและการรักษาวินัยของ

ข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้กับข้าราชการครู ทำให้เกิดความไม่เหมาะสมและเกิดความลักลั่นในทางปฏิบัติมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติทางวินัยกรณีการประพฤติดังทางเพศ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติให้ความหมายไว้ โดยเฉพาะว่าการกระทำอย่างไรเป็นความผิด คงอยู่ที่การปรับบทความผิดในเรื่องการประพฤติดังตามมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เท่านั้น ทำให้เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชาว่าการประพฤติดังทางเพศกรณีใดบ้างเป็นการประพฤติดังอย่างร้ายแรงและกรณีใดบ้างจึงจะเป็นการประพฤติดังไม่ร้ายแรง เพราะตามบทบัญญัติมาตราดังกล่าว ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง รวมทั้งการกำหนดโทษที่จะลงแก่ข้าราชการครูผู้กระทำผิดก็ไม่ได้กำหนดไว้แน่นอนว่ากรณีใดจะลงโทษระดับใด ประกอบกับการกระทำผิดวินัยกรณีการประพฤติดังทางเพศมีหลายกรณี การกำหนดโทษที่จะลงแก่ข้าราชการครูผู้กระทำผิดก็จะไม่เท่ากันด้วย ดังนั้น เพื่อให้การลงโทษข้าราชการครูกรณีการประพฤติดังทางเพศเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ก.ค. ในฐานะองค์กรกลางที่ดูแลการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการครูและมีหน้าที่ดูแลในเรื่องวินัยและการรักษาวินัยจึงควรที่จะดำเนินการร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยของข้าราชการครูไว้ใช้สำหรับข้าราชการครูชั้นเอง โดยเฉพาะบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยกรณีการประพฤติดังทางเพศนั้น ควรจะมีการแยกประเภทความผิดเป็นกรณี ๆ ไป รวมทั้งกำหนดโทษที่จะใช้ในการลงโทษในแต่ละกรณีความผิดด้วย แต่ในขณะที่ยังไม่มีการร่างบทบัญญัติเกี่ยวกับวินัย โดยเฉพาะกรณีการประพฤติดังทางเพศชั้นนี้ ก.ค. ก็อาจจะแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการออกหนังสือเวียนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการลงโทษข้าราชการครูกรณีการประพฤติดังทางเพศว่ากรณีใดควรจะเป็นความผิดอย่างไรและควรจะได้รับโทษในระดับใดไปก่อนก็ได้ ในทำนองเดียวกันกับที่สำนักงาน ก.ค. ได้เคยเสนอร่างมาตรฐานการลงโทษเมื่อปี พ.ศ. 2527-2528 มาแล้ว

และเพื่อช่วยให้การลงโทษทางวินัยกรณีการประพฤติดังทางเพศของข้าราชการครูเป็นไปในแนวเดียวกัน สำนักงาน ก.ค. ควรจะได้จัดพิมพ์กรณีตัวอย่างความผิดกรณีการประพฤติดังทางเพศที่ ก.ค. ได้มีมติวางแนวการลงโทษไว้ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ใช้เป็นแนวทางประกอบการพิจารณาดำเนินการทางวินัยต่อไป และเพื่อประโยชน์ในการบริหารและส่งเสริมให้ข้าราชการครูรักษาวินัย รวมทั้งป้องกันการกระทำผิดวินัยของข้าราชการครูในเรื่องการประพฤติดังทางเพศ สำนักงาน ก.ค. ควรจะทำเอกสารเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับวินัย โดยเฉพาะกรณีการประพฤติดังทางเพศ โดยยกกรณีตัวอย่างความผิดที่เกิดขึ้นจริงเผยแพร่เป็นอุทาหรณ์ให้ข้าราชการครูได้ตระหนักถึงโทษที่จะได้รับจากการที่ได้กระทำผิดวินัย

### ในขณะที่เดียวกันด้วย

นอกจากนี้ แม้ในเรื่องอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับมาตรการในทางกฎหมายโดยตรงที่ได้เคยกล่าวไว้แล้ว ก็ควรจะได้รับการป้องกันและแก้ไข เช่นการจัดที่อยู่อาศัยให้เป็นสัดส่วน การบรรจุข้าราชการครูผู้สอนโดยคำนึงถึงโอกาสการเสี่ยงต่อการประพฤติดังกล่าว เช่น ควรให้ข้าราชการครูผู้สอนวิชาพลศึกษาและเนตรนารีแก่นักเรียนหญิงมากกว่าที่จะให้ข้าราชการครูชายเป็นผู้สอน เป็นต้น มาตรการเหล่านี้ควรจะต้องใช้ควบคู่กันไปกับมาตรการดังกล่าวข้างต้นด้วย