

กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศกับความไม่เท่าเทียมในหน่วยงานภาครัฐ

Gender Diversity and Inequality in Government Agencies

กิริติวรรณ กัลยานมิตร¹ จักรวาล สุขไมตรี² สืบสวัสดิ์ วุฒิวิโรดิษฐ์³

Keratiwan Kalayanamit, Jagraval Sukmaitree, Suebsawad Vuttivoradit

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นในหน่วยงานภาครัฐ รวมถึงการละเว้นหรือเลือกปฏิบัติกับกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศในการทำงาน ซึ่งปัจจุบันนี้ประเด็นกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศกับสิทธิในสังคมเป็นประเด็นที่ถูกนำมาถกเถียงและนำไปสู่การเรียกร้องรวมไปถึงรวมตัวกันเพื่อขับเคลื่อนในการต่อสู้และยื่นหยัดเพื่อสิทธิความเป็นพลเมืองในหลากหลายประเด็นด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐนั้นเป็นประเด็นที่หลายภาคส่วนในสังคมไทยปัจจุบันให้ความสนใจ เนื่องจากเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นหลักปฏิบัติสากล รวมไปถึงการเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน จากการศึกษาพบว่า การยกระดับการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดความเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐนั้นยังคงพบว่ามีปัญหายู่มากในด้านความรู้ ความเข้าใจ และการให้ความร่วมมือซึ่งถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติและความไม่เท่าเทียมกันในหน่วยงานภาครัฐและนำมาสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เข้าใจระหว่างกันในหน่วยงาน อันเป็นการละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นพลเมืองและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากในสังคมไทยการยอมรับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศยังคงเป็นเรื่องใหม่ซึ่งต้องอาศัยทุกภาคส่วนในสังคมร่วมมือกันสร้างความรู้ ความเข้าใจและเคารพสิทธิของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอันเป็นนำมาสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขและไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

คำสำคัญ (Keywords): หน่วยงานภาครัฐ; กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ; ความไม่เท่าเทียม; สิทธิมนุษยชน

Received: 2022-02-23 Revised: 2022-02-27 Accepted: 2022-02-28

¹ วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา College of Politics and Government, Suan Sunandha Rajabhat University. Corresponding Author e-mail: keratiwan.ka@ssru.ac.th

² วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา College of Politics and Government, Suan Sunandha Rajabhat University. e-mail: jagraval.su@ssru.ac.th

³ วิทยาลัยการเมืองและการปกครอง มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา College of Politics and Government, Suan Sunandha Rajabhat University. e-mail: suebsawad.vu@ssru.ac.th

Abstract

This article aims to study the inequality that occurs in government agencies. This includes refraining from or discriminating against Gender Diversity in the workplace. Today, the issue of Gender Diversity and social rights is the subject of debate and has led to calls for and unite to drive the fight and stand up for civil rights in many areas issues together. However, the issue of discrimination against Gender Diversity in government agencies is an issue that many sectors of Thai society are interested in today because it is an issue related to human rights principles. It is a universal practice that respects differences and non-discrimination as one of the fundamental requirements of equality as human beings, as well as respect for each other's rights. In today's global society, human rights are very important because respect for human dignity is something that citizens of the world and every state should focus on and promote. However, the study found that Improving the promotion and support of equality and non-discrimination in government agencies still faces many problems in the areas of knowledge, understanding, and cooperation, which are the main obstacles leading to this leads to discrimination and inequality in government agencies and leads to the problem of inequality and misunderstanding between agencies which violates the fundamental rights of citizenship and human dignity. This is because, in Thai society, acceptance of Gender Diversity is still a new matter which requires all sectors in society to collaborate to create knowledge, understanding and respecting the rights of Gender Diversity leads to peaceful and non-discriminatory coexistence as part of democratic governance.

Keywords: Government Agencies; Gender Diversity; Inequality; Human Rights

บทนำ (Introduction)

บุคลากรถือเป็นหัวใจสำคัญของการดำเนินกลยุทธ์ในการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าประสงค์ ดังเช่นทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependence Theory) ที่มีแนวคิดว่าทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่และการพัฒนาขององค์กร และขีดความสามารถขององค์กรจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของคน (Noknoi, 2009) โดยเฉพาะในยุคที่มีความหลากหลายของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งองค์กรจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอันมีลักษณะเป็นพลวัตในปัจจุบันรวมไปถึงการโอกาสกับความหลากหลาย (diversity) ของทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ในสังคมอย่างไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น การบริหารความหลากหลาย (diversity management) ของบุคลากรภายในองค์กรจึงกลายเป็นกลยุทธ์สำคัญในการที่จะผลักดันให้องค์กรสามารถขับเคลื่อนไปข้างหน้าได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน เพราะความ

หลากหลายของบุคลากรในหน่วยงานจะสร้างโอกาสให้กับองค์การในเรื่องของการยอมรับความแตกต่างที่นำไปสู่การพัฒนาทักษะในการทำงานร่วมกันรวมถึงการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานและการบริการที่มีความเหมาะสมกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังส่งผลต่อการส่งเสริมและยกระดับการปฏิบัติต่อกันอย่างเท่าเทียมผ่านการฝึกอบรมและพัฒนาเพื่อให้องค์การสามารถจัดการกับความหลากหลายของบุคลากรให้องค์กรอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาและหลากหลายในโลกปัจจุบัน

กลุ่มผู้เขียนเห็นถึงปัญหาและความสำคัญจากที่กล่าวมาจึงนำมาสู่การศึกษาในประเด็นกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศกับความไม่เท่าเทียมในหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในสังคมโลกปัจจุบันการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐแนวใหม่มีความสอดคล้องกับแนวคิดการไม่เลือกปฏิบัติและแนวคิดความเท่าเทียมด้านโอกาสของบุคลากรในหน่วยงาน ซึ่งในองค์การปัจจุบันเป็นยุคที่ทรัพยากรมนุษย์ล้วนมีความหลากหลาย จึงทำให้ โดยประเด็นการไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมในหน่วยงานเป็นเรื่องที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญ รวมถึงเวทีโลกที่ให้ความสนใจกับประเด็นนี้เป็นอย่างมาก (Bilkis, Habib, & Sharmin, 2010) ซึ่งมีความสอดคล้องกับประเด็นด้านแรงงานและสิทธิมนุษยชนที่ถูกเลือกปฏิบัติและความไม่เท่าเทียมอันเนื่องมาจากความหลากหลายทางด้านชาติพันธุ์ เพศ ศาสนา วัฒนธรรม ความเห็นต่างทางการเมือง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นในระดับระหว่างประเทศที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในลักษณะองค์รวมเรื่องหลักสิทธิมนุษยชนอันถือเป็นหลักการสำคัญที่สมาชิกใหญ่แห่งสหประชาชาติซึ่งประกอบด้วยสมาชิกประเทศต่างๆ ได้ลงมติรับรองและประกาศใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ถึงแม้ว่าปฏิญญานี้จะไม่ใช่สนธิสัญญาระหว่างประเทศแต่ก็จัดเป็นกฎหมายจารีตระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุด ซึ่งประเทศต่างๆ จำต้องเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนที่ได้ตราไว้ในปฏิญญานี้ โดยถือเป็นพื้นฐานสำคัญของสนธิสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอีกหลายฉบับ รวมทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม (United Nations)

จะเห็นได้ว่าความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐนั้นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของประเทศในเวทีโลก เรื่องการเคารพต่อหลักสากลโลกก็คือหลักสิทธิมนุษยชนด้วย ไม่ใช่เป็นแต่เพียงอุปสรรคในการพัฒนาหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าประสงค์เท่านั้น อย่างไรก็ตาม เรื่องการเลือกปฏิบัติได้นำมาซึ่งทฤษฎีความเท่าเทียมกันทางด้านโอกาสเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม ดังนั้นการมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการในการปฏิบัติงานเป็นการกำจัดสิ่งที่เรียกว่า “เพดานกระจก” (glass ceiling) ซึ่งเป็นคำอุปมาหมายถึง “อุปสรรคที่มองไม่เห็น” (Ricucci & Naff, 2008) ที่กลายเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานในองค์การ โดยทั่วไปจะใช้กับอุปสรรคที่คอยกีดกันเพศหญิงหรือชนกลุ่มน้อยในการทำงาน การเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น โดยการเลือกปฏิบัติและความไม่เท่าเทียมกันในองค์การอาจเกิดขึ้นได้ในหลายขั้นตอนของการดำเนินงาน เช่น การคัดเลือกตำแหน่ง

งาน การเลื่อนตำแหน่ง การลาพักร้อน สวัสดิการ เงินเดือน การมอบหมายงานตามหน้าที่ การพิจารณาให้ออกจากงาน (Naff, Riccucci & Freyss, 2014)

ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อประเด็นความไม่เท่าเทียมและเลือกปฏิบัติในหน่วยงาน ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานบุคคล โดยหากให้มีการเลือกปฏิบัติต่อคนในหน่วยงาน หรือบุคคลที่มีความประสงค์จะเข้ามาทำงานในหน่วยงานนั้นก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติ อันแสดงให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาล้วนมีความเท่าเทียมกันไม่มีใครควรถูกเลือกปฏิบัติจากความแตกต่างไม่ว่าจะเป็น เพศ ศาสนา ความเชื่อ วัฒนธรรม แม้แต่ชาติพันธุ์ เมื่อพิจารณาดังนี้บุคลากรทุกคนย่อมต้องได้สิทธิเสรีภาพในการทำงานอย่างเท่าเทียมกันด้วย ไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้ นอกจากนี้แล้วหากมีการเลือกปฏิบัติดังนี้ยังถือเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายในหลายๆประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developed Countries) และปฏิบัติตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) รวมถึงในประเทศไทยเอง ก็ถือว่าผิดกฎหมายด้วยเช่นเดียวกัน อีกทั้งการเลือกปฏิบัติซึ่งถือว่าเกี่ยวข้องกับการไม่ได้รับโอกาสและความเท่าเทียมกันในการปฏิบัติงานถือเป็นสิ่งที่ความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่เน้นการเปลี่ยนแปลงระเบียบและวิธีการของระบบราชการไปสู่การบริหารแบบใหม่ โดยใช้กระบวนการของภาคเอกชนมาบูรณาการการทำงานซึ่งเน้นผลสำเร็จและความรับผิดชอบรวมไปถึงการปรับตัวเป็นองค์การสมัยใหม่ที่รองรับกับความหลากหลายในสังคมปัจจุบันที่ทรัพยากรมนุษย์เองซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการขับเคลื่อนองค์การก็มีความหลากหลายด้วยเช่นเดียวกัน

ดังนั้น การเลือกปฏิบัติและความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นกับทรัพยากรมนุษย์ที่มีความหลากหลายทางจึงถือเป็นสิ่งที่กระทบต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management: HRM) โดยเฉพาะในต่างประเทศหรือประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Countries) ซึ่งให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนโดยหลักการสำคัญคือและการไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งแตกต่างจากประเทศที่กำลังพัฒนา (Developing Countries) ทั้งนี้โดยเมื่อสำรวจงานวิจัย หรือบทความวิชาการจากต่างประเทศล้วนมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนที่มีการให้ความสำคัญและศึกษาเรื่องความไม่เท่าเทียมและโอกาสในการปฏิบัติที่ถูกกีดกันจากความแตกต่างในด้านต่าง ๆ เช่น เพศ สีผิว ภาษา ศาสนา ชาติพันธุ์ ในขณะที่เดียวกันงานวิจัยและบทความวิชาการที่เผยแพร่ในประเทศไทยมักเน้นไปที่โครงสร้างการบริหารงานราชการ แนวคิดทฤษฎีด้านกลยุทธ์ในการขับเคลื่อนองค์การโดยไม่ได้มีประเด็นเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติกับกลุ่มบุคคลที่มีความแตกต่าง โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเลย ทั้งที่การเลือกปฏิบัติในการเข้ารับปฏิบัติงานรวมถึงความไม่เท่าเทียมกันในหน่วยงานนั้นล้วนขัดกับหลักสากลระหว่างประเทศซึ่งก็คือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights: UDHR) ซึ่งถือเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่นับได้ว่าเป็นที่ยึดถือของหน่วยงานต่างๆในปัจจุบัน เช่น องค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐบาลีต่าง ๆ ย่อมมีหน้าที่ตามพันธกรณีในการที่จะนำหลักปฏิญญาดังกล่าวเป็น

ต้นแบบวางหลักเกณฑ์ในสังคมให้สอดคล้องกับมาตรฐานตามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เสมอภาคกัน อีกทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนขององค์การอย่างพัฒนาและยั่งยืนจากการยอมรับความหลากหลายและแตกต่างของบุคลากรซึ่งถือว่าเป็นหนึ่งในทรัพยากรที่สำคัญในการบริหารงานภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ

ในส่วนของการทำงานของหน่วยงานภาครัฐกับการจัดความไม่เท่าเทียมกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศนั้น ควรส่งเสริมให้การปฏิบัติงานในหน่วยงานภาครัฐเป็นภารกิจที่ทุกคนสามารถเป็นส่วนหนึ่งได้ โดยในการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงานนั้นต้องห้ามเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะห้ามเลือกเฉพาะบุคคลหรือกลุ่มที่ตนเองต้องการ หรือตัดบุคคลหรือกลุ่มที่ตนเองต้องการออกไปได้ โดยใช้ความรู้สึกล้วนตัวในการตัดสินใจ และในหน่วยงานภาครัฐเองบุคลากรจะต้องได้รับโอกาสในการทำงานและได้รับการปฏิบัติที่อย่างเท่าเทียมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งถ้าหน่วยงานรัฐไม่สามารถจัดการเลือกปฏิบัติของบุคลากรบางกลุ่มได้ก็จะส่งผลต่อภาพรวมของการบริหารจัดการหน่วยงานภาครัฐให้เกิดการพัฒนาและมีประสิทธิภาพได้

แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชน

กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศกับความไม่เท่าเทียมในหน่วยงานภาครัฐนั้นมีความสอดคล้องโดยตรงกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิพื้นฐานมาจากศักดิ์ศรีที่ติดตัวมนุษย์มาทุกคนตั้งแต่กำเนิด สิทธิมนุษยชนไม่ใช่สิ่งที่ถูกสร้างขึ้นโดยกฎหมายหรือโดยนิติบัญญัติและไม่ได้เกิดจากการที่รัฐเป็นผู้กำหนดขึ้น แต่สิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิทธิของบุคคลทุกคนในฐานะที่เป็นมนุษย์ ดังนั้นรัฐต่าง ๆ จึงมีหน้าที่เคารพ ปกป้อง และเติมเต็มสิทธิมนุษยชน ซึ่งสามารถอธิบายได้ดังต่อไปนี้ 1) พันธะหน้าที่ที่ต้องเคารพ กล่าวคือรัฐต้องละเว้นการละเมิดสิทธิ รัฐต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการละเมิดสิทธิของบุคคล 2) พันธะหน้าที่ที่ต้องปกป้อง กล่าวคือรัฐต้องปกป้องและป้องกันไม่ให้บุคคลอื่นละเมิดสิทธิของบุคคล และ 3) พันธะหน้าที่ที่ต้องเติมเต็ม กล่าวคือรัฐต้องมีมาตรการเพื่อประกันการเข้าถึงสิทธิทั้งปวงภายใต้กฎหมายของรัฐนั้น ๆ (Dutta, 2008)

หลักการว่าด้วยปณญญาสิทธิมนุษยชนมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับสิทธิในการทำงานอย่างยุติธรรมในข้อ 23 โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ 1) ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานอย่างอิสระ ในเงื่อนไขอันยุติธรรม และเป็นประโยชน์แห่งการทำงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน 2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าจ้างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ 3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับสินจ้างที่ยุติธรรมและเป็นประโยชน์ที่จะให้ประกันแก่ตนเองและครอบครัวแห่งตน ซึ่งความเป็นอยู่อันคู่ควรต่อเกียรติศักดิ์ของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็จะต้องได้รับวิถีทางคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติมด้วย และ 4) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และที่จะเข้าร่วมสหพันธกรรมกร เพื่อความคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ของตน (Phiang-udon, 2015)

ดังนั้น แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนที่ยึดหลักพื้นฐานเรื่องหลักความเสมอภาคของบุคคลทุกคนว่ามีความเท่าเทียมกัน จึงสอดคล้องกับการทำงานในหน่วยงานของรัฐที่ย่อมต้องถือว่าบุคคลทุก

คนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ โดยการเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจากเหตุผลเรื่องความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งจะทำให้พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ (The Office of the Administrative Courts of Thailand, 2009)

แนวคิดเกี่ยวกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในกฎหมายสากล

กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและทางร่างกายในระบบกฎหมายเหมือนกับกลุ่มคนทั่วไปเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติหรือหลักการต่าง ๆ เช่น ปญญาสากล่าวด้วยสิทธิทางเพศ หลักการยกยอการเคารพ รวมถึงรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศที่ให้การคุ้มครองอันประกอบไปด้วยสิทธิในชีวิต ที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้ เห็นว่ามนุษย์มีอิสระที่จะกำหนดตนเอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง เป็นสิทธิของบุคคลทุกคน กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทางเพศจึงมีสิทธิเหล่านี้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ รัฐควรให้ความเคารพและต้องไม่ทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดบุคคลดังกล่าวนี้ รวมไปถึงการเลือกปฏิบัติในหน่วยงานอย่างไม่เท่าเทียมอันถือว่าขัดกับหลักการสำคัญนี้ด้วย

สิทธิเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัย การรับรองสิทธิของบุคคลทุกคนที่มีความหลากหลายทางเพศมีความเกี่ยวข้องกับเสรีภาพสิทธิความมั่นคงปลอดภัยของบุคคล ตามมาตรา 3 ของปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนที่ให้การรับรองว่าทุกคนย่อมมีสิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ และสิทธิความมั่นคงปลอดภัยของบุคคลและยังไม่มี การรับรองสิทธิเสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัย ตามมาตรา 9 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุมตามอำเภอใจไม่ได้ บุคคลจะถูกทรมานหรือปฏิบัติอย่างโหดร้ายได้ ยกเว้นโดยเหตุและโดยเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ตามกฎหมาย

ในด้านหลักสากลระหว่างประเทศ แม้ไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะเรื่องสิทธิด้านความหลากหลายทางเพศ แต่ได้มีการรับรองในเรื่องความไม่เท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติบนฐานเรื่องเพศสรีระ(sex) เพศสภาวะ(Gender) และเพศวิถี(Sexuality) ไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศแทบทุกฉบับ แต่เนื่องจากการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีเพศวิถีที่แตกต่างจากกระแสหลักยังคงพบเห็นได้ทั่วไป จึงทำให้นักเคลื่อนไหว นักเรียกร้องสิทธิต่างๆรวมตัวกันเพื่อร่วมร่างหลักการว่าด้วยการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนสากลในเรื่องเกี่ยวกับเพศวิถีและอัตลักษณ์ทางเพศ หรือที่เรียกว่าหลักการยอร์กยาคาตาขึ้น (Principles on the Application of International Human Rights Law in relation to Sexual Orientation and Gender Identity) หลักการนี้ได้ยืนยันสิทธิตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในประเด็นวิถีทางเพศและอัตลักษณ์ทางเพศมีมีผลผูกพันกับรัฐภาคีให้ปฏิบัติตามพันธกรณีเพื่อสร้างหลักประกันคุ้มครองกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม

ประเด็นเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงาน

ในช่วงทศวรรษที่ 60-80 เป็นช่วงที่หน่วยงานต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับประเด็นการเลือกปฏิบัติของผู้หญิงและเชื้อชาติแต่ในช่วงทศวรรษที่ 90 เป็นต้นมา โดยได้มีการขยายปัญหาไปยังประเด็นอื่น ๆ เช่น ประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในสถานที่ทำงาน ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการคุกคาม (harassment) และการปฏิบัติที่แตกต่าง (differential treatment) บนรากฐานของบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ซึ่งแต่เดิมมีการใช้คำว่า “Sexual Preference” หรือ “Affectional Preference” (Gossett, 2012) หรือในปัจจุบันอาจเรียกโดยรวมว่ากลุ่ม LGBTQ (lesbian, gay, bisexual, transgender/transsexual, and questioning transgendered persons) (Naff, Riccucci, & Freyss, 2014) โดยคนกลุ่มนี้ได้มีการถูกกีดกันทางด้านโอกาสและการถูกเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงานตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 เช่น การได้รับค่าจ้างที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างเพศชาย หญิง กับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ และในปัจจุบันกลุ่ม LGBTQ ได้ถูกขยายคำจำกัดความ โดยเพิ่ม “I” ในกลุ่มดังกล่าว คือ “Intersex” ซึ่งหมายถึง คนที่เกิดมามีลักษณะทางกายภาพที่แตกต่างจากปกติจนกระทั่งไม่สามารถระบุเพศได้ชัดเจน เช่น การมีอวัยวะสืบพันธุ์ทั้ง 2 เพศ ตั้งแต่อำเนต ปริมาณฮอร์โมนหรือโครโมโซมเพศที่ผิดปกติ

ในอดีตเมื่อมีการกล่าวถึงคำว่า “เพศ” จะหมายถึงเพศชายและเพศหญิงแต่เพียงเท่านั้น แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเพศภาวะนั้นเป็นสิ่งประกอบสร้างทางสังคมไม่ตายตัวและลื่นไหลได้ (sexual fluidity) เช่น การแบ่งพฤติกรรมทางเพศของบุคคลโดยอาศัยพื้นฐานทางจิตวิทยาและประสบการณ์ทางเพศที่ได้รับการเปิดเผยของบุคคล โดยสร้างมาตรวัดเป็น 7 ระดับ (a seven-step continuum or seven-point scale) ได้แก่ 1) กลุ่มรักต่างเพศ (heterosexual) 2) กลุ่มรักต่างเพศแต่มีประสบการณ์รักร่วมเพศ (predominantly heterosexual or reaction homosexual) 3) กลุ่มรักต่างเพศและมีประสบการณ์รักร่วมเพศหลายครั้ง (predominantly heterosexual often homosexual) 4) กลุ่มรักต่างเพศและรักร่วมเพศเท่า ๆ กัน (equality) 5) กลุ่มรักร่วมเพศและเคยมีประสบการณ์การรักต่างเพศ (predominantly homosexual) 6) กลุ่มรักร่วมเพศและเคยมีประสบการณ์รักเพศเดียวกันหลายครั้ง (almost entirely homosexual) และ 7) กลุ่มรักร่วมเพศ (homosexual) (Noknoi, 2011)

สหรัฐอเมริกาในช่วงปี ค.ศ.1994 ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องของการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (The Employment Non-Discrimination Act: ENDA) ที่มีการห้ามในการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในเรื่องการจ้างงาน ส่วนสมัยของประธานาธิบดี Bill Clinton ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 42 ดำรงตำแหน่งในช่วงปี ค.ศ. 1993-2001 ได้ออกหนังสือคำสั่งที่ 13087 (Executive Order 13087) ห้ามให้มีการเลือกปฏิบัติกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ รวมถึงการเพิ่มคำว่ากลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศลงเป็นหนึ่งในประเภทของการเลือกปฏิบัติ (Gossett, 2012) และอีก 5 ปีต่อมาประธานาธิบดี Clinton ได้ยกประเด็นปัญหาต่อกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาที่รู้จักในนาม

นโยบาย “Don’t Ask, Don’t tell” (Naff, Riccucci, & Freyss, 2014) ที่เป็นการปกป้องสิทธิของเกย์และเลสเบียนในกองทัพ

ในประเทศไทยปัจจุบันมีการสำรวจพบกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวนมากขึ้นทุกปี แต่ยังไม่มีการเก็บผลทางสถิติที่ชัดเจน อย่างไรก็ตามบริบทของสังคมไทยในปัจจุบันมีการยอมรับในกลุ่มผู้รักเพศเดียวกันมากขึ้นโดยมีจำนวนผู้ชายที่อยู่ในกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 และผู้หญิงที่อยู่ในกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 (Noknoi, 2011) แม้จะคนบางกลุ่มยังไม่เห็นด้วยในการเปิดเผยตัวตนของกลุ่มผู้ซึ่งรักเพศเดียวกัน อันเนื่องมาจากหลายสาเหตุ เช่น เป็นตัวอย่างที่ไม่ดีในสังคมไทย ครอบครัวไม่ยอมรับ กลัวว่าจะมีผลกระทบกับหน้าที่การงาน ขัดต่อขนบธรรมเนียมประเพณีไทย แม้ว่ากลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทยจะมีแนวโน้มที่ได้รับการยอมรับสูงขึ้นก็ตามเมื่อเทียบกับในอดีต อันเนื่องมาจากบริบทของสังคมโลกที่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากพัฒนาเทคโนโลยีการสื่อสารไร้สายส่งผลให้โลกสามารถเชื่อมต่อกันอย่างเข้มข้นในทุกมิติหรือที่เรียกกันว่าโลกไร้แดน

แนวทางการปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐเพื่อยุติการเลือกปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียม

ในหน่วยงานภาครัฐนั้นถือเป็นว่าสถานที่ที่ทำงานซึ่งมีบุคลากรที่มีความหลากหลายในด้านต่าง ๆ จึงทำให้การปฏิบัติต่อกันด้วยความความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติจะช่วยสร้างความเป็นเอกภาพและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์กรได้ โดยยึดตามหลักรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ที่ได้ระบุไว้ว่า”บุคคลย่อมมีความเสมอภาคทางกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ชายหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าจะด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรมหรือความเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใดจะกระทำได้” (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา27,2560) และส่งเสริมความเสมอภาคซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตามการมีแต่ข้อกฎหมายอย่างเดียวอาจไม่สามารถยุติการเลือกปฏิบัติได้ เนื่องจากอคติอันเกิดจากการความรู้ความเข้าใจรวมถึงขาดการส่งเสริมการอยู่ร่วมกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างเท่าเทียม ควรได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานผ่านการประชาสัมพันธ์ จัดโครงการฝึกอบรมทักษะการทำงานร่วมกันตามหลักธรรมาภิบาล (good governance) โดยการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศสามารถใช้หลักธรรมาภิบาล (good governance) ในการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ โดยหลักธรรมาภิบาล หมายถึงหลักในการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามครรลองธรรม ซึ่งมีหลัก “ความเสมอภาค” (equity) เป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญ โดยได้รับการปฏิบัติและได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการแบ่งแยกชายหรือหญิง ถิ่นกำเนิด

เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ (Office of the Civil Service Commission, 2019) บนพื้นฐานของหลักการเคารพสิทธิมนุษยชน การเคารพกฎหมาย การเคารพความแตกต่าง โดยมีการผสมผสานระหว่างนโยบายและการปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยยุติการปฏิบัติต่อกันในที่ทำงานอย่างไม่เท่าเทียมโดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงาน

บทสรุป (Conclude)

การค้นคว้าและศึกษาความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐนั้น พบว่า ในหน่วยงานภาครัฐยังคงให้ความสำคัญกับประเด็นการเลือกปฏิบัติและความไม่เท่าเทียมในโอกาสในการปฏิบัติงานน้อยกว่าด้านอื่น ๆ เช่น ด้านกลยุทธ์การขับเคลื่อนหน่วยงาน การปฏิบัติงานตามพันธกิจ การรับนโยบายจากรัฐบาลมาปฏิบัติ โดยแทบไม่มีการกล่าวถึงหรือมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างมีนัยยะสำคัญเลย ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่า ความไม่เท่าเทียมและการเลือกปฏิบัติกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศนั้นยังมีความสำคัญไม่เท่าที่ควร แม้ว่าสังคมโลกปัจจุบันจะมีการขับเคลื่อนและออกมาเรียกร้องถึงสิทธิด้านต่างๆของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างกว้างขวางก็ตามแต่ในหน่วยงานภาครัฐกลับไม่มีบทบัญญัติหรือข้อกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มบุคคลเหล่านี้เลย ทั้งนี้ในการขับเคลื่อนองค์กรภาครัฐนั้นหนึ่งในทรัพยากรที่สำคัญซึ่งมีส่วนในการขับเคลื่อนและพัฒนาองค์กรให้เป็นไปตามเป้าประสงค์ของพันธกิจก็คือทรัพยากรมนุษย์กลับเป็นประเด็นที่ไม่ได้รับความสำคัญเท่าที่ควร รวมไปถึงการเลือกปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐซึ่งหมายถึงรวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามหลักปฏิญญาสากลอันถือเป็นการผิดต่อหลักสากลระหว่างประเทศ โดยเมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้ระบุเรื่องแนวทางแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศลงไปอย่างชัดเจน รวมไปถึงไม่ได้มีหลักเกณฑ์และข้อปฏิบัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนต่อกลุ่มบุคคลเหล่านี้

จากการศึกษากลุ่มผู้ศึกษาพบเรื่องการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการถูกจำกัดสิทธิและขัดขวางความก้าวหน้าในการทำงาน อีกทั้งยังขาดข้อระเบียบปฏิบัติต่างๆในแง่ของการคุ้มครองสิทธิของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่เท่าเทียม ความเหลื่อมล้ำ การเลือกปฏิบัติในหน่วยงาน รวมถึงโอกาสในการก้าวหน้าในหน้าที่การงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของบุคลากรอย่างใดก็ตาม ซึ่งหากพิจารณาในเรื่องของการคุ้มครองให้เกิดความเสมอภาคในกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐแล้วพบว่ายังคงมีปัญหาในเรื่องของความรู้ ความเข้าใจ และการเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนอันถือเป็นหลักการสากลของนานาชาติที่สำคัญคือการความชัดเจนในเรื่องของบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจน จึงทำให้ความไม่เท่าเทียมกันสำหรับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศยังคงเป็น

ปัญหาที่พบอยู่อย่างกว้างขวางในหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ซึ่งมีความจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม ในการสื่อสารเพื่อส่งเสริมและสร้างความรู้ความเข้าใจในการอยู่ร่วมกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐเอง ทุกส่วนในหน่วยงานควรมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการอยู่ร่วมกันอย่างหลากหลายในองค์กรและยุติการเลือกปฏิบัติในหน่วยงานกับกลุ่มบุคคลเหล่านี้อย่างไม่เป็นธรรมและไม่เสมอภาคอันขัดกับหลักสากลระหว่างประเทศ และเป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนและดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง (References)

- Bilkis, Afroza, ShamimaBinte Habib, & TasnuvaSharmin. (2010) A Review of Discrimination in Employment and Workplace. *ASA University Review*. 4(2), 137.
- Dutta, K. (2008). *Handbook of Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination*. Bangkok: Asian Institute for Human Rights.
- Gossett, Charles W. (2012). *Lesbian, Gay, Bisexual, and Transgendered Employees in the Public*. Florida: CRC Press.
- Naff, Katherine C., Norma M. Riccucci, & Siegrun Fox Freyss. (2014). *Personnel Management in Government*. (7th ed.). Florida: CRC Press.
- Noknoi, J. (2009). *Contemporary human resource management concepts*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Noknoi, J. (2011). *Diversity management in an organization*. Bangkok: Chulalongkorn University Press.
- Office of the Administrative Courts of Thailand. (2009). *The principle of equality and unfair discrimination*. Bangkok: Administrative Litigation Center, Office of Research and Academic.
- Phiang-udon, S. (2015). *Human rights and the third sex (LGBT) person*. Retrieved November 17, 2019, from <http://www.humanrightscenter.go.th>
- Riccucci, Norma M., & Katherine C. Naff. (2008). *Personnel Management in Government: Politics and process*. (6th Edition). Florida: CRC Press.