

การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์กับแนวคิดเรื่องความเท่าเทียมทางด้าน โอกาส: ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ ในหน่วยงานภาครัฐ

Human Resource Management and Equality of Opportunity Concept:
The Problem of Sexual Orientation Discrimination in The Public Sector

¹สุทธิพงศ์ วรอุไร (Suttipong Woraurai)

²ศิริสุดา แสนธิว (Sirisuda Sanew)

¹สำนักนวัตกรรมการเรียนรู้ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
(Innovative Learning Center, Srinakharinwirot University)

²คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
(Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University)

Email: sirisuda.s@ubu.ac.th

Received March 6, 2020; **Revised** April 6, 2020; **Accepted** June 20, 2020

Abstract

The purpose of this article aims at studying the problem of equality in job opportunities in government agencies, especially the issue of discrimination against sexual orientation. This issue is received attention from academic groups and human resource management officers both abroad and in Thailand. As it is a matter that directly affects human rights and human dignity, which is one of the cornerstones of modern democracy. The study found that if considered in terms of protection of equality among sexual orientation in government agencies in practice, it can be said that there are still many problems regarding understanding and respect for these principles. Because it's still a new issue in Thai society Which requires cooperation from all parties, both in society and within government agencies, such as executives, supervisors, or human resource management departments that are important in resolving this problem.

Keywords: government agencies, human resource management, discrimination, sexual orientation, human rights, equality of opportunity

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาเรื่องความเท่าเทียมทางด้านโอกาสในการทำงานในหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศซึ่งเป็นประเด็นที่กำลังได้รับความสนใจในแวดวงวิชาการ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย เนื่องจากเป็นประเด็นที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อหลักสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นหนึ่งในหัวใจหลักสำคัญของหลักประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน ผลการศึกษาพบว่า หากพิจารณาในแง่การคุ้มครองให้เกิดความเสมอภาคในกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐในทางปฏิบัติแล้วนับได้ว่ายังมีปัญหายู่มากในเรื่องความเข้าใจและการเคารพต่อหลักการดังกล่าว เนื่องจากยังเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งในสังคมและภายในหน่วยงานภาครัฐ เช่นผู้บริหาร หัวหน้างาน ฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

คำสำคัญ: หน่วยงานภาครัฐ, การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์, การเลือกปฏิบัติ, ความหลากหลายทางเพศ, สิทธิมนุษยชน, ความเท่าเทียมทางด้านโอกาส

บทนำ

การบริหารภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดได้นั้น ตามหลักการบริหารถือว่าจะต้องมีองค์ประกอบในการจัดระบบงานที่มีประสิทธิภาพซึ่งจะเอื้ออำนวยให้ภารกิจของหน่วยงานภาครัฐดำเนินไปได้ตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ และอีกส่วนหนึ่งคือการมีบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมเพียงพอกับการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ ของหน่วยงานได้ ซึ่งการศึกษาการบริหารภารกิจต่าง ๆ นั้น อาจกล่าวได้ว่าการศึกษาราชการของรัฐบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญและเป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย เนื่องจากเป็นการศึกษาเรื่อง “คน” หรือ “ทรัพยากรมนุษย์” (human resource) ซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่จะส่งผลให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐนั้นดำเนินงานบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ได้วางเอาไว้ นอกจากนี้ ยังเป็นที่มาของความได้เปรียบทางการแข่งขันอย่างยั่งยืนอีกด้วย ดังเช่นทฤษฎีการพึ่งพาทรัพยากร (Resource Dependence Theory) ที่มีแนวคิดที่ว่าทรัพยากรมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่และการพัฒนาขององค์กร (Noknoi, 2009) และขีดความสามารถขององค์กรจะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของคน (Office of the Civil Service Commission, 2006) โดยเฉพาะในยุคที่มีความหลากหลายของทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งองค์การจำเป็นต้องมีการบริหารจัดการที่สามารถรับมือ และให้โอกาสแก่ความหลากหลาย (diversity) ของทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ในสังคมอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การบริหารความหลากหลาย (diversity management) ของบุคลากรภายในองค์การจึงกลายเป็นกลยุทธ์สำคัญในการที่จะทำให้้องค์การมีความได้เปรียบหรือเสียเปรียบด้านการแข่งขัน เพราะความหลากหลายของบุคลากรจะสร้างโอกาสให้กับองค์การในเรื่องการพัฒนาทักษะในการทำงานร่วมกัน การปรับเปลี่ยนวิธีการทำงาน หรือพัฒนาผลิตภัณฑ์และบริการที่มีความเหมาะสมกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมายมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การจัดการความหลากหลายอาจช่วยลดข้อเสียเปรียบขององค์กรให้เหลือน้อยลง ซึ่งองค์ประกอบที่ส่งผลต่อความสำเร็จอาจมีประเด็นต่าง ๆ อาทิ แยกการจัดการความหลากหลายออกจากความเหลื่อมล้ำมีการฝึกอบรมและพัฒนาโดยมุ่งเน้นความหลากหลายในองค์การมีการสร้างระบบที่ปรึกษาอย่างไม่เป็นทางการเพื่อตอบสนองต่อ

ความหลากหลายและให้ความสำคัญกับการพัฒนาและความสำเร็จขององค์การในมุมมองที่หลากหลาย เป็นต้น (Noknoi, 2009)

จากความสำคัญดังกล่าวจึงนำมาสู่การให้ความสำคัญของการบริหารหน่วยงานภาครัฐกับแนวคิดเรื่อง “ความเท่าเทียมด้านโอกาสของบุคลากร” (equal employment opportunity) และแนวคิดเรื่อง “การไม่เลือกปฏิบัติ” (non-discrimination) ในสถานที่ทำงานในยุคที่มีความหลากหลายของทรัพยากรมนุษย์ โดยประเด็นการเลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมในสถานที่ทำงานเป็นประเด็นที่ได้มีการถกเถียง และเป็นประเด็นที่นานาประเทศกำลังให้ความสนใจเป็นอย่างมาก (Bilkis, Habib, & Sharmin, 2010) รวมถึงองค์การระหว่างประเทศที่ทำงานและความร่วมมือในประเด็นด้านแรงงานและสิทธิมนุษยชนโดยการเลือกปฏิบัติหรือโอกาสที่ไม่เท่าเทียมภายในหน่วยงานเกิดขึ้นจากความหลากหลายของบุคลากรในมิติต่าง ๆ เช่น มิติด้านเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ ชนกลุ่มน้อย เพศ ศาสนา สถานะของสตรี ประเด็นทางการเมือง คนพิการ ผู้ป่วยที่ติดเชื้อ HIV/AIDS ทัศนคติส่วนตัวเรื่องเพศ (International Finance Corporation, 2006)

อย่างไรก็ตาม ประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติได้นำมาซึ่งทฤษฎีความเท่าเทียมกันทางด้านโอกาสเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมในสังคม การมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงหน้าที่การงานการจัดสิ่งทีเรียกว่า “เพดานกระจก” (glass ceiling) ซึ่งเป็นคำอุปมาหมายถึง “อุปสรรคที่มองไม่เห็น” (Ricucci & Naff, 2008) ที่กลายเป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การ โดยปกติมักใช้กับอุปสรรคที่คอยกีดกันเพศหญิงหรือชนกลุ่มน้อยในการทำงาน การเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยการเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงานอาจเกิดขึ้นได้ในหลายกระบวนการ และแทรกซึมอยู่ในเกือบทุกขั้นตอนของการทำงาน (Naff, Ricucci & Freyss, 2014) เริ่มต้นตั้งแต่เรื่องการสรรหา การคัดเลือก การลาพักร้อน ชั่วโมงการทำงาน การเลื่อนตำแหน่ง ประกันสังคม การจ่ายค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ การมอบหมายงาน โอกาสในการฝึกอบรม ความปลอดภัยและสุขภาพในการทำงาน รวมถึงการไล่ออกจากงาน (International Labour Organization, 2009)

ทั้งนี้ ฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่อประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติในหน่วยงาน ได้แก่ ฝ่ายบริหารงานบุคคล (HR) โดยหากให้มีการเลือกปฏิบัติต่อคนในหน่วยงาน หรือบุคคลที่มีความประสงค์จะเข้ามาทำงานในหน่วยงานนั้นก็จะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือการทำงานแบบสองมาตรฐาน (double standard) ซึ่งนอกจากจะเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีแนวคิดความมนุษย์เกิดมาด้วยความเท่าเทียมกัน ดังนั้น ย่อมต้องได้สิทธิเสรีภาพในการทำงานอย่างเท่าเทียมกันด้วย ไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้ และยังเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายในประเทศต่าง ๆ รวมถึงในประเทศไทยอีกด้วย นอกจากนี้ ประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติ หรือการไม่ได้รับความเท่าเทียมทางด้านโอกาสในการทำงานถือเป็นหนึ่งในประเด็นที่ได้รับความสำคัญต่อการบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management: HRM) โดยเฉพาะในต่างประเทศหรือประเทศพัฒนาแล้ว (Developed Countries) ซึ่งให้ความสำคัญกับประเด็นเรื่องความเท่าเทียม และประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนที่มากกว่าประเทศกำลังพัฒนา (Developing Countries) พิจารณาจากตำราหรืองานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลส่วนใหญ่มีเนื้อหาที่สอดแทรกประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติและการสร้างโอกาสด้านความเท่าเทียมอยู่เสมอ ในทางกลับกัน งานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลในประเทศไทยนั้นกลับไม่ค่อยพบเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวเท่าที่ควร โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นไปที่เทคนิคการบริหารองค์การหรือเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารงานบุคคล ดังนั้นจึงเป็นที่มาของความสนใจและต้องการศึกษาประเด็นดังกล่าว โดยผู้ศึกษาเห็นว่าประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติเป็นประเด็นที่สำคัญ และเป็นหนึ่งในประเด็นที่สามารถส่งผลต่อความสำเร็จหรือประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐได้เป็นอย่างดี มากไปกว่านั้น การศึกษาประเด็นเรื่องการเลือก

ปฏิบัติ และความเท่าเทียมในหน่วยงานภาครัฐอาจสามารถศึกษาได้จากบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่ได้รับความเท่าเทียมภายในสังคมดังที่ได้ยกตัวอย่างข้างต้น ซึ่งในแต่ละกลุ่มนั้นอาจถูกเลือกปฏิบัติที่มากหรือน้อยแตกต่างกันออกไปซึ่งขึ้นอยู่กับทัศนคติของผู้บริหาร เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ บุคลากรทั่วไป แม้กระทั่งทัศนคติของคนทั่วไปภายในสังคมต่อคนกลุ่มต่าง ๆ

การศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนได้เลือกศึกษาประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติและโอกาสที่ไม่เท่าเทียมในการทำงานของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ (sex orientation) โดยเน้นที่การศึกษาการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มที่มีความหลากหลายทางเพศต่อการทำงานในหน่วยงานภาครัฐเนื่องจากเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในต่างประเทศในยุคปัจจุบัน รวมถึงเป็นประเด็นที่ค่อนข้างใหม่ในสังคมไทยซึ่งเมื่อพิจารณาถึงกลุ่มบุคคลดังกล่าวเรามักจะพบว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเปราะบางต่อการถูกตีตราและการถูกเลือกปฏิบัติจากหน่วยต่าง ๆ ภายในสังคม เช่น สถาบันครอบครัว โรงเรียน สถานที่ทำงาน โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐ อาจกล่าวได้ว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้จัดเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเป็นรอง (subordinated) ในสังคมอันเนื่องมาจากบทบาททางเพศ หรือจากการที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ไม่ได้มีบทบาททางเพศที่อยู่ในกรอบแบบดั้งเดิม (traditional gender categories) ซึ่งกรอบแบบดั้งเดิมนั้นเป็นไปตามบรรทัดฐานของผู้คนในสังคม คือ การมีบุคคลเพียงแค่ 2 กลุ่ม ได้แก่ เพศหญิงและเพศชายตามเพศกำเนิด ทำให้กลุ่มคนบางกลุ่มที่ไม่ได้มีบทบาทตามกรอบแบบดั้งเดิมดังกล่าว ถูกคุกคามภาวะความสมมูลของคุณภาพชีวิต (Sakulthaksin, 2008)

สำหรับกระบวนการทำงานของหน่วยงานภาครัฐกับประเด็นดังกล่าวอาจหมายถึงการทำให้หน่วยงานของรัฐนั้นปราศจากผลกระทบที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ งานในหน่วยงานภาครัฐเป็นภารกิจที่ทุกคนสามารถเป็นส่วนหนึ่งได้ ซึ่งในการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงานนั้นจะไม่สามารถเลือกเฉพาะกลุ่มที่ตนเองต้องการ หรือคัดแยกกลุ่มที่ไม่ต้องการได้ รวมถึงบุคลากรภายในหน่วยงานภาครัฐด้วยที่จะต้องได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันทุกคน โดยถ้าหน่วยงานรัฐไม่สามารถป้องกันการเลือกปฏิบัติของบางกลุ่มได้ก็จะส่งผลกระทบต่อปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของหน่วยงานที่สังกัดบทความนี้แบ่งการนำเสนอ 6 ประเด็นหลัก ๆ ได้แก่ ส่วนแรก นำเสนอแนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนและหลักความเสมอภาค ส่วนที่สอง นำเสนอประวัติศาสตร์และพัฒนาการในประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติ ส่วนที่สาม นำเสนอแนวคิดในประเด็นของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศส่วนที่สี่ นำเสนอการบริหารทรัพยากรมนุษย์กับความเท่าเทียมทางด้านโอกาสของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายในหน่วยงานภาครัฐส่วนที่ห้า นำเสนอแนวปฏิบัติและการจัดการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐและส่วนที่หก บทสรุป

แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนและหลักความเสมอภาค

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

นอกจากนี้ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้วางหลักการเกี่ยวกับสิทธิในการทำงานอย่างยุติธรรมในข้อ 23 โดยมีหลักการสำคัญ ได้แก่ 1) ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานอย่างอิสระในเงื่อนไขอันยุติธรรม และเป็นประโยชน์แห่งการทำงาน และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน 2) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับเงินค่าจ้างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ 3) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับสินค้าที่ยุติธรรมและเป็นประโยชน์ที่จะให้ประกันแก่ตนเองและครอบครัวของตน ซึ่งความเป็นอยู่อันควรต่อเกียรติศักดิ์ของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็จะต้องได้รับวิถีทางคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติมด้วย และ 4) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และที่จะเข้าร่วมสหพันธกรรมกร เพื่อความคุ้มครองแห่งผลประโยชน์ของตน (Phiang-udon, 2015)

ส่วนหลักการเรื่องของความเสมอภาคนั้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ได้รับการยอมรับ โดยหลักแห่งความเสมอภาคนั้นไม่ได้หมายความว่าความเสมอภาคอย่างเด็ดขาด กล่าวคือเป็นการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมโดยไม่คำนึงถึงบุคคลโดยเฉพาะ แต่หมายถึงความเท่าเทียมอย่างสัมพันธ์กัน ซึ่งก็คือหลักการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมในสิ่งที่เท่าเทียมกันโดยหลักคิดของความเสมอภาคนั้นอาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) หลักเสมอภาคตามรูปแบบ หรือความเสมอภาคในทางกฎหมาย โดยหมายถึงแนวคิดพื้นฐานซึ่งบุคคลในสถานการณ์เดียวกันควรได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน แนวคิดนี้มีข้อสันนิษฐานว่าความเสมอภาคจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อทุกคนได้รับการปฏิบัติโดยกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และ 2) หลักความเสมอภาคโดยเนื้อหา โดยหมายถึง “ผลที่เสมอภาคกัน” ที่กำหนดให้ผลของมาตรการที่ต้องใช้เสมอภาคกันและแนวคิดนี้ยังยอมรับว่าการปฏิบัติที่เหมือนกันยังเสริมให้เกิดความเสมอภาค รวมถึง “โอกาสที่เสมอภาคกัน” โดยเสนอแนะว่ากฎหมายจะประกันว่าบุคคลทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกัน (Dutta, 2008) สำหรับหลักการที่รับรองสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ หลักความเสมอภาคของบุคคลภายใต้กฎหมาย หลักความเสมอภาคของบุคคลในการทำงานในหน่วยงานของรัฐ หลักความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับการบริการสาธารณะและหลักความเสมอภาคของบุคคลต่อการรับภาระสาธารณะ (Office of the Administrative Courts of Thailand, 2009)

มากไปกว่านั้น “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน” (ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work) ได้มีวัตถุประสงค์ที่รับรองพันธกิจและแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงาน โดยมีเป้าหมาย 4 เรื่อง ได้แก่ การขจัดแรงงานบังคับ เสรีภาพในการสมาคม การเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ และแรงงานเด็ก สำหรับประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพจาก “ปฏิญญาว่าด้วยหลักการและสิทธิขั้นพื้นฐานในการทำงาน” สามารถพิจารณาได้จากอนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ พ.ศ. 2501 (Convention Concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation, 1958) ตามมาตรา 1 โดยมีใจความสำคัญ คือ (International Affairs division, Ministry of Labour, 2003) 1) เพื่อวัตถุประสงค์แห่งอนุสัญญานี้ คำว่า “การเลือกปฏิบัติ” หมายถึง (ก) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใด ๆ ที่กระทำบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง การแบ่งแยกในชาติ หรือพื้นฐานทางสังคม ซึ่งมีผลลบหรือทำความเสียหายต่อความเสมอภาคในโอกาส หรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ (ข) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงอื่นที่มีผลลบหรือทำความเสียหายแก่ความเสมอภาคในโอกาสหรือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานหรืออาชีพ อาจพิจารณากำหนดได้โดยประเทศสมาชิกที่เกี่ยวข้องภายหลังจากการปรึกษาหารือกับองค์การผู้แทนของนายจ้างและของแรงงานในกรณีที่มีองค์การเช่นว่านี้ และกับคณะบุคคลที่เหมาะสมอื่น ๆ 2) การแบ่งแยก การกีดกัน หรือการลำเอียงใด ๆ ในเรื่องงานเฉพาะบางประเภท ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการอย่างแท้จริงของงานนั้น ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ และ 3) เพื่อวัตถุประสงค์แห่ง

อนุสัญญาว่า “การจ้างงาน” และ “อาชีพ” หมายถึงการเข้ารับการฝึกอาชีพ การเข้าทำงาน การประกอบอาชีพ เฉพาะบางประเภท และข้อกำหนดและเงื่อนไขต่าง ๆ ของการจ้างงานหรือ ตามมาตรา 2 ระบุว่าสมาชิกแต่ละประเทศ ซึ่งอนุสัญญานี้ใช้บังคับรับรองที่จะประกาศและดำเนินนโยบายแห่งชาติ ซึ่งถูกกำหนดขึ้นด้วยระเบียบวิธีที่เหมาะสม กับสภาพและแนวปฏิบัติภายในประเทศ เพื่อส่งเสริมความเสมอภาคของโอกาส และการปฏิบัติในการจ้างงานและ อาชีพเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติใด ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว

ทั้งนี้ หลักความเสมอภาคของบุคคลในการทำงานในหน่วยงานของรัฐนั้นถือว่าบุคคลทุกคนมีความเสมอภาค กันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ โดยการเลือกปฏิบัติไม่รับเข้าทำงานด้วยเหตุผลใดเหตุผลหนึ่งนอกจาก เหตุผลเรื่องความรู้ความสามารถซึ่งเป็นคุณสมบัติส่วนตัวของผู้สมัครจะไม่สามารถกระทำได้ ซึ่งจะทำให้พลเมืองทุก คนมีความเสมอภาคกันในการเข้าทำงานกับหน่วยงานของรัฐ (The Office of the Administrative Courts of Thailand, 2009)

ประวัติศาสตร์และพัฒนาการในประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติ

การเลือกปฏิบัติยังคงเป็นประเด็นที่มีข้อโต้แย้งในเรื่องของโอกาสที่เท่าเทียมในการทำงาน และใน รัฐธรรมนูญของประเทศที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีหลักประกันในความคุ้มครองที่เท่าเทียมกัน ตามกฎหมาย (equal protection of the law) และเรื่องของระบบคุณธรรม (merit system) ที่ออกแบบกฎต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้การคัดเลือกบุคลากรนั้นเกิดจากความสามารถแทนการเลือกปฏิบัติตนเองนอกจากนี้ยังรวมถึงบุคลากร ที่ทำงานอยู่แล้วที่จำเป็นต้องสร้างให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างบุคคลภายในหน่วยงานด้วยเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม การเลือกปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐ (discrimination in the public sector) ถือได้ว่ามี ประวัติศาสตร์อันยาวนาน และได้รับความสนใจมากโดยเฉพาะในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีประเด็นเรื่องการเลือก ปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ภายในหน่วยงานภาครัฐ เช่นกลุ่มคนผิวสี ชนกลุ่มน้อย ผู้หญิง ฯลฯ ซึ่งการศึกษา ประวัติศาสตร์ และพัฒนาการการเลือกปฏิบัติในการทำงานอาจเริ่มต้นด้วยการนำงานของ J. Edward Kellough (2002) ซึ่งมีรายละเอียดนโยบายของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในประเด็นพัฒนาการเรื่องการเลือกปฏิบัติในช่วงที่มี การเปลี่ยนแปลงสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

ในสมัยของประธานาธิบดี William Howard Taft ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 27 ดำรงตำแหน่ง ในช่วงปี.ศ. 1909-1913 ได้มีการออกนโยบายในเรื่องการแบ่งแยกเชื้อชาติระหว่างคนผิวขาว (White Americans) และ คนผิวสี (African Americans) หรือในช่วงประธานาธิบดี Woodrow Wilson ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 28 ดำรงตำแหน่งในช่วงปี.ศ. 1913-1921 มีการส่งเสริมในภาคปฏิบัติเรื่องการไม่แบ่งแยกเชื้อชาติในที่ทำงาน ห้องน้ำ หรือห้องทานอาหารกลางวันสำหรับในช่วงทศวรรษที่ 40 เป็นช่วงที่เกิดการเลือกปฏิบัติ และต้องเผชิญกับปัญหานี้ใน การปกครองส่วนกลาง (Federal Government) เป็นอย่างมากโดยได้มีการชุมนุมที่กรุง Washington D.C. ในการคัดค้าน การเลือกปฏิบัติในหน่วยงานรัฐบาล และอุตสาหกรรมต่าง ๆ ในขณะที่ในสมัยของประธานาธิบดี Franklin D. Roosevelt ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 32 ดำรงตำแหน่งในช่วงปี.ศ. 1933-1945 ได้กล่าวการปลุกระดม ในเรื่องของเชื้อชาติ เช่น การแสดงออกทางด้านทัศนคติในทัศนะของชนผิวสี ซึ่งผลสุดท้ายทำให้มีการจัดตั้ง หนังสือคำสั่งใหม่ Executive Order No. 8802 กล่าวคือ การมีคณะกรรมการที่เรียกว่า Fair Employment Practices Committee หรือ FEPC ซึ่งถือเป็นหน่วยงานแรกที่ถูกออกแบบมาเพื่อปกป้องการเลือกปฏิบัติ เช่น ทางด้านศาสนา คน ผิวสี เชื้อชาติ ฯลฯ โดยคณะกรรมการจะทำการสอบสวนข้อกล่าวหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติ และ

เริ่มทำกระบวนการที่ทำให้สาธารณะหันมาสนใจสถานการณ์ที่เลวร้ายของชนกลุ่มน้อย (minorities) ในภาคส่วนของตลาดแรงงาน (labor market) ในช่วงของประธานาธิบดี Harry S. Truman ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 33 ดำรงตำแหน่งในช่วงปีค.ศ. 1945-1953 ได้มีหนังสือคำสั่ง Executive Order No. 9980 โดยมีการสร้าง Fair Employment Board หรือ FEB ขึ้นในปี ค.ศ.1948 ที่อยู่ในคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) ต่อจากนั้นได้ถูกยกเลิกไปในช่วงประธานาธิบดี Dwight D. Eisenhower ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 34 ดำรงตำแหน่งในช่วงปีค.ศ. 1953-1961 เพราะไม่สามารถจัดการกับปัญหาและไม่มีประสิทธิภาพ โดยประธานาธิบดี Eisenhower ได้มีการจัดตั้งสมาคม President's Committee on Government Employment Policy หรือ PCGEP ขึ้นแทน

ต่อมา ในช่วงต้นของประธานาธิบดี John F. Kennedy ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 35 ดำรงตำแหน่งในช่วงปีค.ศ. 1961-1963 ได้มีการออกหนังสือคำสั่ง Executive Order No. 10925 (6 มีนาคม 1961) และจัดตั้ง President's Committee on Equal Employment Opportunity หรือ PCEEO โดยลักษณะงานต่าง ๆ ยังเหมือนช่วงก่อนหน้า แต่ได้บังคับให้กฎหมายเรื่องของการจ้างงาน และยื่นมือเข้าไปช่วยสมาคมคนกลุ่มน้อย (minority community) ซึ่งรู้จักกันในนาม “การยืนยันในสิทธิประโยชน์” (affirmative action) ของคนบางกลุ่ม ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระเพิ่มมากยิ่งขึ้น และต่อมาได้มีการออก Equal Pay Act (EPA) ฉบับปี 1963 โดยมีพื้นฐานจากการจ่ายค่าจ้างที่ไม่เท่าเทียมกันในเรื่องเพศ แต่ในการจ่ายค่าจ้างที่ไม่เท่าเทียมกันนั้นอาจสามารถแก้ต่างยืนยัน (affirmative defenses) ได้ ถ้าในการจ่ายอย่างไม่เท่าเทียมกันนั้นประกอบไปด้วย 4 ข้อพื้นฐาน ได้แก่ 1) ใช้ระบบการไม่เลือกปฏิบัติ (nondiscriminatory system) 2) ใช้ระบบคุณธรรม (merit system) 3) ใช้ระบบที่มีมาตรวัด (measures) ในการจ่ายเงิน โดยขึ้นอยู่กับผลผลิตทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ และ 4) ค่าจ้างที่แตกต่างกัน (wage differential) นั้นจะขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นมิใช่ขึ้นอยู่กับเพศ (Shafritz et al., 2001)

ต่อจากนั้น ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพลเรือน ฉบับปี 1964 (Civil Rights Act of 1964) ที่มีความมุ่งมั่นในการรับรองว่าจะไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลใด ๆ ในการได้รับหรือปฏิเสธสิทธิประโยชน์จากการบริการต่าง ๆ อันเนื่องมาจากเรื่องเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติกำเนิด นอกจากนี้ยังได้กำหนดคณะกรรมการเพื่อการเสมอภาคในการทำงาน (Equal Employment Opportunity Commission: EEOC) ที่มีผลต่อนโยบายของการไม่เลือกปฏิบัติ และทำให้ผู้รับจ้างต่าง ๆ (contractors) ตกอยู่ในอำนาจในการตัดสินคดี (jurisdiction) ของ EEOC ซึ่งในปัจจุบันองค์การได้มีการแบ่งการเลือกปฏิบัติ ได้แก่ อายุ คนพิการ ชาติกำเนิด ผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ เชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ การคุกคามทางเพศ การข่มขู่ (U.S. Equal Employment Opportunity Commission, 2019) และเพื่อเป็นการรักษาโปรแกรม Affirmative Action ประธานาธิบดี Kennedy ได้ออกหนังสือคำสั่ง Executive Order No. 11246 ที่จะย้ายอำนาจสำหรับเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ (nondiscrimination) ใน Federal Civil Service ไปสู่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (Civil Service Commission) และในปีค.ศ.1967 ได้ออกหนังสือคำสั่ง Executive Order No. 11375 โดยประธานาธิบดี Kennedy ได้เพิ่มการเลือกปฏิบัติในประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติทางเพศลงไปใน Affirmative Action Program อีกด้วย และในสมัยประธานาธิบดี Richard Nixon ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 37 ดำรงตำแหน่งในช่วงปีค.ศ. 1969-1974 ได้มีการออกโปรแกรมที่เรียกว่า “Philadelphia Plan” หรือที่เรียกกันว่า “Revised Philadelphia Plan” ในหนังสือคำสั่ง Executive Order No. 11246 ซึ่งทำให้เกิดภาระต่อนายจ้างในการที่จะต้องจ้างงานชนกลุ่มน้อยเพิ่มมากขึ้น โดยเริ่มต้นจากการให้ผู้รับจ้างต่าง ๆ ในเมืองฟิลาเดเฟีย (Philadelphia) ให้มีการจ้างชนกลุ่มน้อยเข้าทำงาน

ต่อมาในช่วงประธานาธิบดี Kennedy นี้ ยังได้มีการออก Equal Employment Opportunity หรือ EEO ซึ่งเป็นแนวความคิดที่แพร่หลาย โดยยึดหลักที่ว่าบุคคลควรได้รับวิธีการปฏิบัติแบบเดียวกันในการดำเนินการจ้างงานที่เท่าเทียมกันจะได้รับการปกป้อง ซึ่ง EEO นั้นมีที่มาจาก EEOC และได้เริ่มมีโปรแกรม Affirmative Action ในรูปแบบของการคัดเลือกบุคลากร การฝึกอบรม และมาตรการต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมบุคลากรชนกลุ่มน้อย หรือผู้หญิงในการรับเข้าทำงาน และในช่วงทศวรรษที่ 60 ได้มีการออกพระราชบัญญัติที่สำคัญ ได้แก่ Age Discrimination in Employment Act หรือ ADEA ในปี 1967 (Title VII of the Civil Right Act of 1964) ซึ่งเป็นการห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติทางด้านอายุในการจ้างงาน (Hartman, Homer, & Reff, 2005)

ต่อจากนั้น พัฒนาการที่ส่งผลต่อการเติบโตของ EEO Law and Affirmative Action คือการตัดสินใจของศาลฎีกา (U.S. Supreme Court in 1971) ต่อกรณีบริษัท Griggs v. Duke Power Company (401 U.S. 425) ซึ่งมีเสียงเป็นเอกฉันท์ต่อการตัดสินตาม Title VII of the Civil Right Act of 1964 ที่ห้ามตามกฎหมายว่าไม่เพียงแต่การเลือกปฏิบัติอย่างตั้งใจไว้แล้วเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงการกระทำที่ให้ความเสมอภาคเพียงแค่นี้ในรูปแบบ แต่วิธีปฏิบัตินั้นยังคงเลือกปฏิบัติอยู่ ฉะนั้น การที่หัวหน้างานใช้วิธีการตั้งใจเลือกปฏิบัตินั้นยังคงเป็นการละเมิดต่อ Title VII และใน Civil Right Act of 1991 ได้มีการกล่าวถึงการที่หัวหน้างานจำเป็นต้องมีเครื่องมือส่งเสริมหรือมีสิ่งกระตุ้นที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน เช่น การมี Affirmative Action ในรูปแบบต่าง ๆ ที่จะช่วยให้ชนกลุ่มน้อย หรือผู้หญิงจะไม่ถูกปฏิเสธโอกาสในการทำงานในช่วงทศวรรษที่ 70 รัฐบาลกลางได้เริ่มต้นที่จะแถลงปัญหาการเลือกปฏิบัติในประเด็นคนพิการ เช่น The Rehabilitation Act of 1973 ได้มีการห้ามในการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการโดยองค์การใดก็ตามที่รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาล อีกทั้ง ในช่วงปี 1990 สภาองค์กรสตรีได้ยกประเด็นเรื่องปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการอีกครั้งผ่าน The Americans With Disabilities Act หรือ ADA ที่มีพื้นฐานมาจาก The Rehabilitation Act of 1973

จากพัฒนาการของการเลือกปฏิบัติในสหรัฐอเมริกาจะเห็นได้ว่าเริ่มมีวิวัฒนาการจากประเด็นเรื่องผิวสี ชนกลุ่มน้อย เพศ ศาสนา และผู้พิการ สำหรับประเทศไทยนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยจะเห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยมาโดยตลอดนอกจากนี้สาระสำคัญหรือหัวใจหลักของความเสมอภาคอาจดูได้จากข้อความจากสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้อธิบายไว้ว่าการที่บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญจะต้องได้รับการปฏิบัติเหมือนกันและบุคคลที่ต่างกันสาระสำคัญจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ดังเช่นมาตรา 30 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ซึ่งได้วางหลักความเท่าเทียมกันของเพศชายและเพศหญิงนอกจากนี้ในมาตรา 30 รัฐธรรมนูญฉบับปี 2550 ได้บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในทางกฎหมาย ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม” (Office of the Prime Minister, 2015) หรือในมาตรา 4 รัฐธรรมนูญ 2550 ซึ่งได้บัญญัติให้คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล มาตรา 84 ส่งเสริมให้ประชากรวัยทำงานมีงานทำ คุ้มครองแรงงานเด็กและสตรี จัดระบบแรงงานสัมพันธ์และระบบไตรภาคีที่ผู้ทำงานมีสิทธิเลือกผู้แทนของตน จัดระบบประกันสังคม รวมทั้งคุ้มครองให้ผู้ทำงานที่มีคุณค่าอย่างเดียวกันได้รับค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์ และสวัสดิการที่เป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ (The Constitution of the Kingdom of Thailand, 2007)

นอกจากนี้มาตรฐานการจัดการแรงงานต่าง ๆ เช่นมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม (social accountability) SA 8000-2008 หรือมาตรฐานแรงงานไทย มรท.8001-2546 ต่างมีข้อกำหนดเรื่องการเลือกปฏิบัติดังต่อไปนี้ (Technology Promotion Association (Thailand-Japan), 2010) ในมาตรฐานความรับผิดชอบต่อสังคม SA 8000-2008 มีประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัติเช่นข้อ 5.1 ที่กล่าวว่าบริษัทจะต้องไม่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนให้เกิดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การจ่ายค่าตอบแทน การเข้าถึงการอบรม การเลื่อนตำแหน่ง การให้ออกจากงาน หรือการเกษียณอายุ อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สังคม ถิ่นกำเนิด ศาสนา ชนกลุ่มน้อย เพศ ทักษะความคิดเห็นตัวเรื่องเพศ สถานภาพทางสังคม อายุ ความเห็นต่างทางการเมืองที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ข้อ 5.2 องค์การจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับการแสดงออกซึ่งสิทธิส่วนบุคคลในการเข้าร่วมอันมาจากความเชื่อทางศาสนาหรือการปฏิบัติหรือเพื่อให้สนองต่อความต้องการที่เกี่ยวข้องกับเชื้อชาติ ถิ่นกำเนิดทางด้านเชื้อชาติและสังคม ศาสนา ความพิการ เพศ ทักษะความคิดเห็นตัวเรื่องเพศ หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ที่ทำให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ข้อ 5.3 องค์การจะต้องไม่อนุญาตให้เกิดพฤติกรรมที่คุกคาม หมิ่นประมาท ไร้อรรถาบรรณ หรือบิบบังคับทางเพศ รวมถึงการแสดงออกทางท่าทางภาษา หรือการติดต่อทางกายในสถานที่ทำงาน และห้องพัก และสถานที่อื่น ๆ ที่ทำให้บุคลากรได้ใช้ และข้อ 5.4 องค์การจะไม่ดำเนินการทดสอบการตั้งครรภ์ หรือความเป็นพรหมจรรย์ (virginity tests) ของพนักงานไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น

สำหรับมาตรฐานแรงงานไทย มรท.8001-2546 ได้กล่าวถึงการเลือกปฏิบัติในข้อ 5.6 ไว้ว่าสถานประกอบกิจการต้องไม่กระทำ หรือสนับสนุนให้มีการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน การจ่ายค่าตอบแทนการทำงาน สวัสดิการ โอกาสการได้รับการฝึกอบรมและพัฒนา การพิจารณาเลื่อนขั้น หรือตำแหน่งหน้าที่ การเลิกจ้าง หรือการเกษียณอายุ การทำงาน อันเนื่องจากสาเหตุเพราะความแตกต่างในเรื่องสัญชาติ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา อายุ เพศ ทักษะความคิดเห็นตัวเรื่องเพศ ความพิการ เป็นต้น นอกจากนี้สถานประกอบกิจการต้องไม่ขัดขวาง แทรกแซง หรือกระทำการใด ๆ อันเป็นผลกระทบต่อกิจกรรม หรือการใช้สิทธิหรือวิธีปฏิบัติของลูกจ้างเกี่ยวกับเชื้อชาติ ประเพณีประจำชาติ ศาสนา เพศ การแสดงออกตามทัศนคติส่วนตัวในเรื่องเพศ

แนวคิดในประเด็นของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ

ประเด็นเรื่องความเท่าเทียมกันทางด้านโอกาส และการเลือกปฏิบัติในการทำงานนั้นส่วนใหญ่ผู้ที่ศึกษาในประเด็นดังกล่าวมักให้ความสำคัญไปที่ประเด็นเรื่องความแตกต่างด้านอายุ เพศ เชื้อชาติ และคนพิการเป็นหลัก ทั้งที่ความเป็นจริงแล้วความหลากหลายของทรัพยากรมนุษย์ในองค์การยังมีความแตกต่างในด้านอื่น ๆ อยู่อีกมาก โดยในช่วงทศวรรษที่ 60-80 เป็นช่วงที่ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นการเลือกปฏิบัติของผู้หญิงและเชื้อชาติแต่ในช่วงทศวรรษที่ 90 เป็นต้นมา ฝ่ายทรัพยากรบุคคลได้ขยายปัญหาไปยังประเด็นอื่น 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 คนที่เกิดมามีลักษณะทางกายภาพที่แตกต่างจากปกติ จนกระทั่งไม่สามารถระบุเพศได้ชัดเจน เช่น การมีอวัยวะสืบพันธุ์ทั้ง 2 เพศ ตั้งแต่กำเนิด ปริมาณฮอร์โมนหรือโครโมโซมเพศที่ผิดปกติ ฯลฯ

ในอดีตเมื่อกล่าวถึงคำว่า “เพศ” จะหมายถึงเพศชายและเพศหญิงแต่เพียงเท่านั้น แต่ในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเพศภาวะนั้นเป็นสิ่งที่ประกอบสร้างทางสังคมไม่ตายตัวและสั่นไหวได้ (sexual fluidity) (Noknoi, 2011) 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)

มากไปกว่านั้น คำว่า “บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ” มีหมายเหตุให้คำนี้ครอบคลุมถึง บุคคลที่รักเพศเดียวกัน บุคคลที่มีสองเพศแต่กำเนิด (hermaphrodite) บุคคลที่เป็นหญิงชายทางสังคมแตกต่างจากเพศสรีระที่กำเนิด และบุคคลที่ผ่าตัดแปลงเพศ หรือในงานของ Cavico, Muffler, & Mujtaba (2012) ได้ให้คำจำกัดความเพิ่มเติมว่า บุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอาจเป็นบุคคลที่รักเพศตรงข้าม (heterosexuality) หรือรักทั้งสองเพศ (bisexuality) ได้เช่นเดียวกัน กล่าวโดยสรุป คำดังกล่าวหมายถึงบุคคลที่แสดงพฤติกรรมทางกายแตกต่างจากเพศที่ติดตัวมาตั้งแต่กำเนิด อีกทั้งยังเป็นบุคคลที่มีความพึงพอใจทางเพศกับบุคคลที่มีเพศเดียวกับตนเองเพียงอย่างเดียวหรือส่วนใหญ่

นอกจากนี้ การสำรวจปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานต่าง ๆ ของ The Williams Institute พบว่าในช่วงกลางทศวรรษที่ 80 ถึงกลางทศวรรษที่ 90 มีกลุ่มบุคคลเหล่านี้ที่มีประสบการณ์การถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงานอยู่ร้อยละ 16-68 และตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 90 เป็นต้นมา พบว่ากลุ่มบุคคลเหล่านี้มีประสบการณ์การถูกเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงานมากถึงร้อยละ 15-43 อีกทั้ง ยังสามารถลงรายละเอียดในการถูกเลือกปฏิบัติได้ว่าร้อยละ 8-17 เคยถูกปฏิเสธงานร้อยละ 10-28 เคยถูกเลือกปฏิบัติโดยการถูกปฏิเสธในการเลื่อนตำแหน่ง หรือถูกประเมินผลงานในทางดำนลบ การถูกปฏิบัติที่ไม่ดีทั้งทางด้านร่างกายและทางคำพูดถึงร้อยละ 7-41 และการจ่ายเงินและสิทธิประโยชน์ที่ไม่เท่าเทียมถึงร้อยละ 10-19 การศึกษาระหว่างปี ค.ศ. 1996-2006 พบว่าร้อยละ 20-57 ของกลุ่มทรานส์เจนเดอร์เคยมีประสบการณ์ในการถูกเลือกปฏิบัติถึงร้อยละ 13-47 เคยถูกปฏิเสธการจ้างงานร้อยละ 22-31 เคยถูกการคุกคามร้อยละ 19 และเคยถูกปฏิเสธในการเลื่อนตำแหน่งจากปัญหาด้านตัวตนทางเพศภาวะ (gender identity) (Badgett et al., 2007)

การศึกษาจาก The National Health and Social Life Survey (NHSLs), The General Social Survey (GSS), The United States Census, และ The National Health and Nutrition Examination Survey (NHANES III) ทำให้ทราบว่ากลุ่มบุคคลที่เป็นเกย์ผู้ชายจะได้เงินค่าจ้างน้อยกว่ากลุ่มผู้ชายปกติถึงร้อยละ 10-32 รวมถึงการที่นายจ้างปฏิบัติตัวต่อคนกลุ่มนี้แตกต่างจากเพศชายหรือหญิงอีกด้วยสำหรับจำนวนบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ อาจกล่าวได้ว่ามีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ดังเช่นในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1998 พบว่ามีจำนวนกลุ่มบุคคลดังกล่าวถึงร้อยละ 6-10 ของประชากรทั้งหมดในประเทศ (Noknoi, 2009) ดังนั้นจึงทำให้องค์การต่าง ๆ มีการกำหนดนโยบายและการให้ผลประโยชน์แก่คู่สมรสที่เป็นเพศเดียวกันไว้ในนโยบายขององค์กร และการศึกษายังพบอีกว่าองค์กรและหน่วยงานภายใต้การดูแลของผู้บริหารที่เป็นชายในกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศนั้น พนักงานมีความผูกพันต่อ

องค์การ มีความพึงพอใจในงาน และมีขวัญกำลังใจในการทำงาน ซึ่งในภาพรวมนั้นสูงกว่าองค์การโดยทั่วไปถึงร้อยละ 35 รวมถึงยังส่งผลต่อความจงรักภักดีต่อองค์การ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารที่เป็นชายในกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศมีความฉลาดในทางอารมณ์ (emotional intelligence) สูงกว่าผู้บริหารทั่วไป (Noknoi, 2011)

มากไปกว่านั้น ในช่วงปี ค.ศ.1994 ได้มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยเรื่องของการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงาน (The Employment Non-Discrimination Act: ENDA) ที่มีการห้ามในการเลือกปฏิบัติต่อกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในเรื่องการจ้างงาน ส่วนในช่วงปี ค.ศ.1998 ประธานาธิบดี Bill Clinton ซึ่งเป็นประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาคนที่ 42 ดำรงตำแหน่งในช่วงปีค.ศ. 1993-2001 ได้ออกหนังสือคำสั่งที่ 13087 (Executive Order 13087) ห้ามให้มีการเลือกปฏิบัติกับกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ รวมถึงการเพิ่มคำว่ากลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศลงเป็นหนึ่งในประเภทของการเลือกปฏิบัติ (Gossett, 2012) และอีก 5 ปีต่อมา ประธานาธิบดี Clinton ได้ยกประเด็นปัญหาต่อกระทรวงกลาโหมสหรัฐอเมริกาที่รู้จักในนามนโยบาย “Don’t Ask, Don’t tell” (Naff, Riccucci, & Freyss, 2014) ที่เป็นการปกป้องสิทธิของเกย์และเลสเบียนในกองทัพ และในปี ค.ศ.2011 ได้มีการออกกฎหมาย และพัฒนานโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการห้ามการเลือกปฏิบัติต่อกับ GLB ทั้งในองค์การภาครัฐและองค์การภาคเอกชนประมาณ 137 ประเทศ (Naff, Riccucci, & Freyss, 2014) และต่อมาปี ค.ศ. 2006 ได้มีการกำหนดหลักการ Yogyakarta Principles) โดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและองค์การต่าง ๆ ที่ทำงานด้านสิทธิความหลากหลายทางเพศจากทั่วโลกเพื่อเป็นมาตรฐานการปฏิบัติในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้ครอบคลุมถึงสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ ที่ผู้ที่มีความหลากหลายทางเพศพึงมีได้ เช่น สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการได้รับความเท่าเทียมในสถานที่ทำงาน (Phoomsawat, 2015)

สำหรับประเทศไทย จำนวนบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอาจระบุได้ไม่ชัดเจน เนื่องจากไม่มีการเก็บจำนวนสถิติอย่างเป็นทางการ แต่จำนวนนั้นมีเพิ่มสูงขึ้นหรือเปิดเผยมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ โดยสังคมไทยในปัจจุบันมีการยอมรับในกลุ่มผู้รักเพศเดียวกันมากยิ่งขึ้นโดยมีจำนวนผู้ชายที่อยู่ในกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 และผู้หญิงที่อยู่ในกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 (Noknoi, 2011) แต่ทั้งนี้คนบางกลุ่มยังไม่เห็นด้วยในการเปิดเผยตัวตนของกลุ่มผู้ซึ่งรักเพศเดียวกัน เนื่องจากหลายสาเหตุ เช่น การทำให้เกิดปัญหาสังคม ขัดต่อธรรมเนียมประเพณี ความเชื่อของคนไทย เป็นต้น กระนั้น แม้ว่ากลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในประเทศไทยจะมีแนวโน้มที่ได้รับการยอมรับมากขึ้นเนื่องจากความเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางสังคมและการเป็นสังคมแบบโลกาภิวัตน์ อย่างไรก็ตาม กลุ่มบุคคลดังกล่าวยังคงถูกเลือกปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐซึ่งเป็นหนึ่งในสามกลุ่มที่สังคมตีตราไว้อยู่แล้ว ซึ่งประกอบไปด้วย 1) กลุ่มที่มีความพิการทางกาย 2) กลุ่มที่เกี่ยวกับเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ และ 3) กลุ่มที่มีลักษณะหรือพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปจากคนส่วนใหญ่ (Noknoi, 2011) ซึ่งตัวอย่างในประเด็นเรื่องการเลือกปฏิบัตินั้นอาจพิจารณาได้จากตัวอย่างปี พ.ศ. 2540 สถาบันราชภัฏสังกัดกระทรวงศึกษาธิการได้ออกกฎระเบียบห้ามผู้มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนทางเพศเข้าศึกษาวิชาชีพรู้ แต่ได้มีบางกลุ่มออกมาคัดค้านจนกระทั่งถูกยกเลิกไปในที่สุด (Noknoi, 2009)

การบริหารทรัพยากรมนุษย์กับความเท่าเทียมทางด้านโอกาสของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายในหน่วยงานภาครัฐ

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 42 ได้กล่าวไว้ว่าการจัดระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญตามพระราชบัญญัตินี้ให้คำนึงถึงระบบคุณธรรมดังต่อไปนี้ (Civil Service Act, 2008) 1) การรับบุคคลบรรจุเข้ารับราชการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถของบุคคล ความเสมอภาค ความเป็นธรรม และประโยชน์ของทางราชการ 2) การบริหารทรัพยากรบุคคล ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพขององค์การและลักษณะของงาน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม 3) การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง และการให้ประโยชน์อื่นแก่ข้าราชการต้องเป็นไปอย่างเป็นธรรมโดยพิจารณาจากผลงาน ศักยภาพ และความประพฤติ และจะนำความคิดเห็นทางการเมืองหรือสังกัดพรรคการเมืองมาประกอบการพิจารณามีได้ 4) การดำเนินการทางวินัย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรมและปราศจากอคติ และ 5) การบริหารทรัพยากรบุคคลต้องมีความเป็นกลางทางการเมืองสำหรับแนวคิดเรื่องความเท่าเทียมทางด้านโอกาส และการไม่เลือกปฏิบัติของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายในองค์การภาครัฐ อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ในเกือบทุกกระบวนการในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งการปฏิบัติงานด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันอย่างเป็นกระบวนการ โดยมีกิจกรรมดังต่อไปนี้

1) การวิเคราะห์งานและการออกแบบงาน (job analysis and job design) งานขั้นตอนนี้จะนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ หรือสร้างความไม่เท่าเทียมกันได้ ซึ่งหน้าที่ของฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์งานในแต่ละตำแหน่งหรือปรึกษากับหัวหน้างาน (line manager) ในตำแหน่งโดยตรง เพื่อกำหนดคุณสมบัติที่เหมาะสมในตำแหน่งงานนั้น ๆ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติต่อคนบางกลุ่มที่มีศักยภาพ และเหมาะสมกับตำแหน่งนั้นได้ เช่น ถ้าทำการวิเคราะห์งานและออกแบบงานแล้วพบว่าตำแหน่งนั้นเหมาะสมกับบุคลากรที่เป็นเพศชายมากกว่าเพศหญิง ดังนั้นจึงหมายถึงรวมถึงกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศที่เป็นเพศชาย สามารถสมัครงานนั้นได้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือปิดโอกาสในการสมัครงาน

2) การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (human resource planning) เป็นขั้นตอนที่กระทำต่อการวิเคราะห์และการออกแบบงาน ซึ่งเป็นกิจกรรมที่คาดคะเนอย่างเป็นระบบกับความต้องการบุคลากรขององค์การทั้งในด้านจำนวน และทักษะความสามารถที่จะสามารถตอบสนองต่อกลยุทธ์ และภารกิจต่าง ๆ ได้โดยขั้นตอนกิจกรรมนี้ ผู้ที่มีหน้าที่วางแผนควรคาดคะเนจำนวนบุคลากรที่ต้องการ หรือทักษะความสามารถที่ต้องการ จะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือกีดกันคนบางกลุ่มออกไป เช่น การกีดกันไม่รับสาวประเภทสองเข้าทำงาน

3) การสรรหาทรัพยากรบุคคล (recruitment) เป็นขั้นตอนของการเสาะหาและดึงดูดบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมกับตำแหน่งให้มาสมัครเข้าทำงานกับองค์การ โดยทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมในการสมัครเข้าทำงาน และคนทุกกลุ่มสามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลในการประกาศรับสมัครได้ โดยวิธีนี้อาจสามารถคัดเลือกบุคคลที่มีคุณภาพ เหมาะสมกับตำแหน่งเพื่อเข้ามาสู่ขั้นตอนของการคัดเลือก

4) การคัดเลือกทรัพยากรมนุษย์ (selection) เป็นกิจกรรมที่ต่อเนื่องจากกิจกรรมการสรรหาทรัพยากรบุคคล โดยมีขั้นตอนต่าง ๆ เช่นการทดสอบ การสัมภาษณ์ การตรวจสอบประวัติ การตรวจร่างกาย การทดลองงาน โดยในแต่ละขั้นตอนนี้ผู้ทำการทดสอบหรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องปราศจากการมีอคติต่อบุคคล หรือคนกลุ่มใด

กลุ่มหนึ่ง โดยจะต้องตัดสินใจจากความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทักษะ รวมถึงบุคลิกภาพที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานเป็นสำคัญ

5) การประเมินผลปฏิบัติงาน (performance appraisal) เป็นกระบวนการประเมินการปฏิบัติงานของบุคลากรในองค์กร เพื่อปรับปรุงและพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของพนักงานแต่ละคนภายในหน่วยงาน โดยบุคลากรแต่ละคนที่ต้องได้รับการประเมินในเรื่องเดียวกัน จะต้องได้รับการประเมินที่เหมือนกัน ห้ามเลือกปฏิบัติ หรือมีอคติต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยผลของการประเมินนั้นอาจนำไปพิจารณาจัดโครงการฝึกอบรมและพัฒนางาน โยกย้ายตำแหน่ง การลดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การให้ออกจากงาน การขึ้นเงินเดือน การให้รางวัล ซึ่งถ้าการประเมินมีการเลือกปฏิบัติ หรือมีอคติก็จะทำให้ขาดความน่าเชื่อถือ หรือได้ผลที่ไม่ตรงกับความเป็นจริง

6) การเปลี่ยนตำแหน่งงานและการบริหารการออกจากงาน (career transitions and separation management) เป็นการบริหารจัดการกับทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรในลักษณะของการเปลี่ยนตำแหน่งงาน โดยจำเป็นต้องใช้การพิจารณาจากเรื่องของความรู้ ความสามารถ ศักยภาพ ประสิทธิภาพ และผลการปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลเป็นเกณฑ์ และไม่ใช้การเลือกปฏิบัติ หรืออคติมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

7) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development) เป็นกระบวนการที่สร้างเสริมความรู้ ความสามารถ และศักยภาพของบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน เช่นการฝึกอบรม การดูงานต่างประเทศ การพัฒนาอาชีพ แต่ทั้งนี้บุคลากรทุกคนควรได้รับโอกาสในการพัฒนาอย่างเท่าเทียม

8) การบริหารค่าตอบแทน (compensation administration) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดและจัดระบบเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ ให้แก่บุคลากร เพื่อสร้างความพึงพอใจและเกิดแรงจูงใจในการปฏิบัติงาน เช่นเงินเดือน ค่าจ้าง โบนัส แบ่งปันผลกำไร ซึ่งจำเป็นต้องเป็นไปตามผลงาน หรือความสามารถของบุคลากร และห้ามเลือกปฏิบัติกับคนบางกลุ่ม

9) การบริหารความปลอดภัยและสุขภาพอนามัยของทรัพยากรมนุษย์ (human resource health and safety management) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันบุคลากรจากอันตรายต่าง ๆ ที่เกิดจากการปฏิบัติงานทั้งอุบัติเหตุหรือการเจ็บป่วย โดยการจัดสภาพการทำงานในองค์กรให้มีความปลอดภัย และสุขภาพอนามัยของบุคลากรที่ดีนั้นจะช่วยให้บุคลากรเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ และประสิทธิภาพขององค์กร นอกจากนี้ควรมีการจัดการให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมายแรงงานไม่เลือกปฏิบัติ ให้ความเท่าเทียมกับบุคลากรทุกคน

10) การแรงงานสัมพันธ์ (labor relations) เป็นกิจกรรมในด้านการรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างองค์กรกับบุคลากร หรือระหว่างบุคลากรด้วยกัน หากมีความขัดแย้งองค์กรจำเป็นต้องมีกระบวนการแก้ไขปัญหาที่เป็นไปตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และจะต้องสร้างสัมพันธภาพที่ดีให้กับบุคลากรทุกกลุ่มที่มีความหลากหลายภายในองค์กร ไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งรู้สึกถึงการถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

แนวปฏิบัติและการจัดการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐ

ในสถานที่ทำงานนั้นเป็นจุดยุทธศาสตร์ของสังคมที่ปราศจากการเลือกปฏิบัติ เมื่อสถานที่ทำงาน (หน่วยงานภาครัฐ) เป็นสถานที่ที่มีบุคลากรที่มีความหลากหลายในด้านต่าง ๆ ดังนั้นการปฏิบัติต่อบุคลากรด้วยความ

เสมอภาคจะช่วยสร้างความสำนึกในเป้าหมายร่วมกัน โดยการลดหรือจัดการเลือกปฏิบัติที่นั้นอาจได้จากกฎหมายที่ห้ามการเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน/หน่วยงานภาครัฐในการทำงาน และส่งเสริมความเสมอภาคซึ่งเป็นสิ่งจำเป็น แต่ทั้งนี้การมีแต่ข้อกฎหมายอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอ เพราะการเลือกปฏิบัติก็ยังคงมีอยู่ ทั้งนี้การบังคับใช้กฎหมาย การดำเนินการในทางสร้างสรรค์ การศึกษาที่ปราศจากอคติ การบริการฝึกอบรมและการจัดหางาน ตลอดจนข้อมูลในการตรวจสอบความก้าวหน้าเป็นสิ่งที่จำเป็นเช่นเดียวกัน โดยการผสมผสานระหว่างนโยบายและเครื่องมือในการปฏิบัติเป็นสิ่งสำคัญ อุปสรรคต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการเลือกปฏิบัติในที่ทำงานจำเป็นต้องถูกขจัดลง และในมาตรการเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความหลากหลาย โดยเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ

การจัดการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศสามารถใช้หลักธรรมาภิบาล (good governance) ในการบริหารงานบุคคลซึ่งเป็นหลักการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ โดยหลักธรรมาภิบาล หมายถึงหลักในการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแลกิจการให้เป็นไปตามครรลองธรรม ซึ่งมีหลัก “ความเสมอภาค” (equity) เป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญ โดยการได้รับการปฏิบัติและได้รับการบริการอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการแบ่งแยกชายหรือหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษา การฝึกอบรม และอื่น ๆ (Office of the Civil Service Commission, 2019)

อย่างไรก็ตาม แนวปฏิบัติสำหรับการสร้างความเท่าเทียมในด้านโอกาสของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ อาจเริ่มต้นจากการที่ผู้บริหาร หรือฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ควรมีการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (best practice) ในด้านต่าง ๆ (Chanabut, 2012) ได้แก่ 1) ผู้บริหาร หัวหน้างาน ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์จะต้องมีวิสัยทัศน์ของความหลากหลายของบุคลากรที่มีความหลากหลาย 2) นำความหลากหลายมาเป็นส่วนหนึ่งของแผนกลยุทธ์ของหน่วยงาน 3) เชื่อมโยงความหลากหลายมาสู่ผลการปฏิบัติงาน ทำความเข้าใจความหลากหลาย ตลอดจนสภาพแวดล้อมในการทำงานที่สามารถขยายผลผลิตและช่วยปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานของบุคลากร 4) มีการวัดผลทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพที่มีผลกระทบกับความผันแปรต่อโครงการ แผนงาน และกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลาย 5) ผู้บริหาร หัวหน้างาน ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์แสดงความรับผิดชอบในความหลากหลาย โดยเชื่อมโยงกับการประเมินผลการปฏิบัติงาน และผลตอบแทนที่นำไปสู่ความก้าวหน้าของการบริหารความหลากหลาย 6) มีกระบวนการเชิงกลยุทธ์สำหรับระบุและพัฒนาความหลากหลายของคนที่มีความรู้เป็นผู้นำในองค์กรในอนาคต 7) มีกระบวนการดึงดูดผู้สมัครงานที่มีคุณสมบัติดีเด่นและหลากหลาย 8) ให้การสนับสนุนบุคลากรทุกระดับในการขับเคลื่อนความหลากหลายทั้งองค์กร โดยที่ทุกคนควรได้โอกาสที่เท่าเทียมกัน 9) มีการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรโดยมุ่งเน้นความหลากหลายในองค์กร และ 10) มีการจัดกิจกรรมที่หลากหลายเพื่อเชื่อมโยงความสุขในการทำงาน

นอกจากนี้ เพื่อเป็นการลดปัญหาความเท่าเทียมในเรื่องของโอกาส และการลดปัญหาของกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศอาจต้องจำเป็นต้องระวังและรับผิดชอบประเด็นต่าง ๆ เพื่อที่จะทำให้ลดปัญหาการเลือกปฏิบัติและสร้างความเท่าเทียมในด้านโอกาส ดังต่อไปนี้ (Naff, Riccucci, & Freyss, 2014) 1) การพัฒนา เผยแพร่ บังคับใช้กฎ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ 2) ฝึกอบรมหัวหน้างาน ฝ่ายทรัพยากรมนุษย์ และฝ่ายที่เกี่ยวข้องในเรื่องกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ 3) ทำให้แน่ใจว่าผู้จัดการในทุกระดับจะระมัดระวังนโยบายต่าง ๆ ขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับการสร้างความเท่าเทียมในโอกาสของบุคลากรให้มีความเท่าเทียม 4) ในกรณีที่มีบุคคลเข้าทำการสมัครงาน ให้มุ่งจุดสนใจไปยังคุณสมบัติของผู้สมัครเป็นหลัก 5) ทบทวนนโยบายและภาคปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อการเลือกปฏิบัติ เช่น การจ้างงาน การเลื่อน

ตำแหน่ง การจ่ายค่าตอบแทน สิทธิประโยชน์การทำงาน การลา การฝึกอบรม 6) พัฒนาคุณสมบัติของงานที่สะท้อนถึงหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ ความสามารถของแต่ละตำแหน่ง และดูแลบุคลากรในเรื่องการเลือกปฏิบัติที่ผิดต่อกฎหมาย 7) ทำให้แน่ใจว่าขั้นตอนในการตัดสินใจจ้างงานนั้นตัดสินจากเอกสารของผู้สมัคร และ 8) หัวหน้างานและฝ่ายบริหารงานบุคคลจำเป็นต้องระวังบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมายและคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติในองค์การ (Desario & Slack, 2007)

บทสรุป

การศึกษาแนวคิดเรื่องการเลือกปฏิบัติในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย พบว่า การเลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมทางด้านโอกาสต่อกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศนั้นยังคงไม่ได้รับความสำคัญมากเท่ากับประเด็นอื่น ๆ เช่น การกีดกันหรือเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มคนที่มีความแตกต่างด้านสีผิว เพศหญิง ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง พื้นฐานทางสังคม คนพิการ โดยดูได้จากข้อกฎหมายต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้ระบุเรื่องแนวทางแก้ปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มผู้มีความหลากหลายทางเพศลงไปอย่างชัดเจน และไม่มีแนวปฏิบัติที่แน่ชัดต่อกลุ่มบุคคลดังกล่าว สำหรับในประเทศไทยนั้นอาจพบเรื่องการเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ทั้งในแง่การถูกจำกัดสิทธิและการกีดกันความก้าวหน้าในการทำงาน รวมถึงยังขาดกฎระเบียบ กฎหมาย แนวปฏิบัติที่ช่วยส่งเสริมให้กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้มีความเท่าเทียมทางด้านโอกาสในการทำงาน อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่การคุ้มครองให้เกิดความเสมอภาคในกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศในหน่วยงานภาครัฐในทางปฏิบัติแล้วนับได้ว่ายังมีปัญหายู่มากในเรื่องความเข้าใจ และการเคารพต่อหลักการดังกล่าวเนื่องจากยังเป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายทั้งในสังคมและภายในหน่วยงานภาครัฐ เช่น ผู้บริหาร หัวหน้างาน หรือฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะในหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องพิจารณาประเด็นดังกล่าวด้วยความระมัดระวัง และต้องคำนึงถึงการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคลากรภายในหน่วยงานอยู่เสมอ

References

- Badgett, Lee, Holning Lau, Brad Sears, & Deborah Ho. (2007). *Bias in the Workplace: Consistent Evidence of Sexual Orientation and Gender Identity Discrimination*. The Williams Institute: University of California.
- Bilkis, Afroza, ShamimaBinte Habib, & TasnuvaSharmin. (2010) A Review of Discrimination in Employment and Workplace. *ASA University Review*, 4(2), 137.
- Cavico, Frank J., Stephen C. Muffler, & Bahaudin G. Mujtaba. (2012). Sexual Orientation and Gender Identity Discrimination in the American Workplace: Legal and Ethical Considerations. *International Journal of humanities and Social Science*, 2(1), 2.
- Chanabut, W. (2012). Diversity Management. Retrieved November 20, 2019, from <https://www.gotoknow.org/posts/441821>

Civil Service Act, 2008.

Desario, Jack P., & James D. Slack. (2007). Equal Opportunity, Affirmative Action, and the Constitution: new Challenges Facing Public Human Resource Management. In *Strategic Public Personnel Administration: Building and Managing Human Capital for the 21st Century*, Ali Farazmand (Ed.). Connecticut: Preaeger.

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 Sector Workforce in Public Personnel Management: Current Concerns, Future Challenges* (Fifth Edition). Norma M. Riccucci (Ed.). New York: Longman.

Hartman, Jerry, Gregory W. Homer, & Alisa H. Reff. (2005). *Human Resource Management Legal Issues in Handbook of Human Resource Management in Government* (2nd ed.). Stephen E. Condrey (Ed.). San Francisco: Jossey-Bass.

International Affairs division, Ministry of Labour. (2003). *Core Conventions and Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*. Bangkok: Office of the Permanent Secretary, Ministry of Labour.

International Finance Corporation. (2006). *Good Practice Note: Non-Discrimination and Equal Opportunity*. Retrieved December 12, 2019, from https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/publications/publications_gpn_nondiscrimination

International Labour Organization. (2009). *Eliminating Discrimination in the Workplace*. Retrieved December 5, 2019, from https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_ent/---multi/documents/publication/wcms_116342.pdf

Kellough, J. Edward. (2002). *Equal Employment Opportunity and Affirmative Action in the Public Sector in Public Personnel Administration: Problem and Prospects* (4th ed.). Steven W. Hays & Richard C. Kearney (Eds.). New Jersey: Prentice Hall.

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.
- Office of the Civil Service Commission. (2006). *Human Resource Positioning*. Retrieved December 20, 2019, from <http://ocscth.blogspot.com/?view=flipcard>
- Office of the Civil Service Commission. (2019). *Good governance framework*. Retrieved December 3, 2019, from https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/7.1_hlakthrrmaaphibaalkhngkaarbrihaarkicchkaarbaanemuengthiidii.pdf
- Office of the Prime Minister. (2015). *Essence or the heart of equality*. Retrieved January 9, 2015, from http://www.1111.go.th/knowledge_sub.aspx?QA_ID=570300022
- Phiang-udon, S. (2015). *Human rights and the third sex (LGBT) person*. Retrieved November 17, 2019, from <http://www.humanrightscenter.go.th>
- Phoomsawat, P. (2015). *LGBT rights and operations for women and families*. Retrieved November 17, 2019, from <http://www.gender.go.th/article/Data/1266811565.pdf>
- Riccucci, Norma M., & Katherine C. Naff. (2008). *Personnel Management in Government: Politics and process* (Sixed Edition). Florida: CRC Press.
- Sakulthaksin, P. (2008). *Development of social and health service system among the groups of men who have sex with men and the ladyboys who have been affected from stigma, discrimination, and gender-based violence: Pilot study in MuangPattaya*. Nakhon Pathom: Thai Population Association.
- Shafritz, Jay M., David H. Rosenbloom, Norma M. Riccucci, Katherine C. Naff, & Albert C. Hyde. (2001). *Personnel Management in Government* (5th ed.). New York: Marcel Dekker.
- Sooksom, A. (2018). Thai Constitution and Sexual Diversity. *Journal of Law and Social Sciences*, 11(2), 87-120.
- Technology Promotion Association (Thailand-Japan). (2010). *Is your organization discriminated against?*. Retrieved December 4, 2019, from http://www.tpa.or.th/publisher/pdfFileDownloadS/FQ149_p32-34.pdf
- The Constitution of the Kingdom of Thailand, 2007.
- U.S. Equal Employment Opportunity Commission. (2019). *Discrimination by Type*. Retrieved November 1, 2019, from <http://www.eeoc.gov/laws/types/>