

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงในสังคมไทยมากมายหลายด้าน ทั้งโครงสร้างหน้าที่ ระบบการเมือง ค่านิยม ค่านิยมของบุคคล รวมทั้งพฤติกรรมของสมาชิกของสังคมต่างๆ ด้วย การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้มีส่วนทำให้ทัศนคติและความเชื่อในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของผู้หญิงและผู้ชายที่เคยมีมานั้นเปลี่ยนไป (กนลา สุขพานิช ชันทรารบ, 2522 และ Thornton, 1983) จากอดีตที่ผู้หญิงถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ปรนนิบัติสามี เลี้ยงดูบุตรและกิจกรรมต่างๆ ภายในครอบครัว และบทบาทการหาเลี้ยงครอบครัว เป็นหน้าที่ของผู้ชายนั้นมาสู่แนวโน้มแห่งความเสมอภาคที่ทั้งหญิงและชายมีส่วนร่วมกันทั้งในกิจกรรมภายในครอบครัว และกิจกรรมอื่นๆ ภายนอกบ้าน

Smith และ Reid (1982, อ้างในวัชรรา คลายนาธร, 2526:2) กล่าวว่าภาพพจน์ของสถาบันครอบครัวในปัจจุบันมีแนวโน้มไปสู่การแสดงบทบาทร่วมกันระหว่างคู่สมรส โดยเฉพาะบทบาทร่วมในการหาเลี้ยงครอบครัว ได้มีการพิจารณาว่าอนาคตของสถาบันนี้จะมีแนวโน้มไปสู่ความเสมอภาค ซึ่งหมายถึงความเท่าเทียมกันของคู่สมรสในการรับผิดชอบต่อบทบาทภายในครอบครัว ทั้งที่เป็นบทบาทในการหาเลี้ยงครอบครัว การรับผิดชอบต่องานบ้านและการอบรมเลี้ยงดูบุตร คู่สมรสทั้งสองฝ่ายจะต้องรับผิดชอบต่อบทบาทที่เกี่ยวข้องกับระบบภายนอกและภายในครอบครัวที่เรียกว่า dual career และการแบ่งแยกบทบาทของคู่สมรส จะไม่ขึ้นอยู่กับพื้นฐานแห่งความแตกต่างทางเพศอีกต่อไปแล้วแต่จะขึ้นอยู่กับพื้นฐานแห่งการตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่สมรสเอง โดยพิจารณาจากความสามารถเฉพาะตัว ความพอใจ และความสนใจในแต่ละฝ่าย

เมื่อบทบาททางเพศมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเสมอภาคเช่นนี้ ผู้หญิงจึงมีโอกาสมากขึ้นในการกำหนดแบบแผนชีวิตของตนเองประกอบกับความต้องการที่จะเพิ่มรายได้เพื่อฐานะทางเศรษฐกิจของครอบครัวอันเนื่องมาจากสภาวะบีบคั้นทางเศรษฐกิจ แรงจูงใจส่วนตัวที่ต้องการลดระดับการพึ่งพาสามีหรือบิดามารดา

ทางด้านการเงิน หรือเพื่อความคล่องตัวหรือเสรีภาพทางด้านอื่นๆ เป็นต้น (พิรุณา
ดิงส์กัทย์, 2527:7) ในปัจจุบันจึงพบว่า ผู้หญิงส่วนใหญ่มิได้อยู่กับเหย้าเฝ้ากับเรือน
เป็นเพียงแม่บ้านแต่อย่างใด แต่ยังคงเข้ามามีบทบาทในการประกอบอาชีพด้วย สัดส่วน
ของผู้หญิงทำงานจึงได้มีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้นในหลายอาชีพ ตัวอย่างเช่น ในประเทศ
สหรัฐอเมริกา เป็นต้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา สัดส่วนของแพทย์หญิง
ทนายความหญิง สถาปนิกหญิง มีจำนวนที่เพิ่มจากเดิมหลายเท่า ที่สำคัญคือ ยังมีสตรี
จำนวนหนึ่งในอาชีพต่างๆ สามารถก้าวไปสู่ตำแหน่งผู้บริหาร ผู้นำในองค์กร ซึ่งแสดง
ให้เห็นว่า ความเป็นเพศมิได้เป็นประเด็นที่จะนำมากล่าวอ้างถึงความเหมาะสมหรือ
ไม่เหมาะสมกับบทบาทของแต่ละเพศได้อีกต่อไปแล้ว แต่จะเป็นเรื่องของความรู้ความ
สามารถที่ผู้หญิงและผู้ชายจะทำหน้าที่ของตนตามความสามารถ

เมื่อหันมาพิจารณาความเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับบทบาทและสถานภาพ
ของผู้หญิงในสังคมไทยนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ที่ประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ
เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เป็นต้นมา ภาพจน์ของสตรีไทยได้มีการ
เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด
ทุกฉบับได้บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรับรองว่า
หญิงและชายมีความเท่าเทียมกัน ผู้หญิงและผู้ชายได้รับความเสมอภาคในการ
ศึกษา การประกอบอาชีพ สถานะในครอบครัว และความเท่าเทียมกันในสังคม
(กุลพล พลวัน, 2530:29)

เป็นที่ยอมรับว่า การศึกษาเป็นปัจจัยสำคัญที่เปิดโอกาสให้สตรีมีบทบาท
อื่นๆ ในสังคมมากขึ้น เพราะการศึกษาทำให้สตรีมีความรู้มากขึ้นและสตรีสามารถนำ
วิชาความรู้ที่ศึกษานั้นมาสู่การเลือกประกอบอาชีพรับใช้สังคมอันรวมถึง การเข้าสู่
อาชีพรับราชการ อย่างไรก็ตาม แม้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญจะให้สิทธิเสมอภาคในการ
ประกอบอาชีพได้เช่นเดียวกับชายก็ตาม ยังมีกฎหมายบางฉบับที่ให้สิทธิเฉพาะผู้ชาย
เข้ารับราชการได้เท่านั้น เช่น การรับราชการเป็นข้าราชการตุลาการ (พระราช-
บัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2485 มาตรา 24) การรับราชการ
เป็นข้าราชการอัยการ (ตามประกาศในกฎกระทรวงฯ ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2504 ออก
ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ว่าด้วยการ
แต่งตั้งสตรีเข้ารับราชการ ในตำแหน่งข้าราชการอัยการ) เป็นต้น ซึ่งในเรื่องนี้ได้

มีหลายฝ่าย หลายองค์การที่เกี่ยวข้องเสนอความคิดและเรียกร้องให้มีการแก้ไขข้อจำกัดอันนี้ อาทิเช่น สมาคมเนติบัณฑิตสตรีทางกฎหมาย ซึ่งมีนางแรม พรหมโอบล บุณยประสพ นางจันทิย์ สันตะบุตร และคุณหญิงสุภัทรา สิงหลกะเป็นแกนนำ ดังนั้น กฎหมายต่างๆ ที่เคยจำกัดสิทธิสตรีโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเข้ารับราชการในตำแหน่งต่างๆ ก็ได้ถูกยกเลิกไป เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ซึ่งถือได้ว่าเป็นที่รัฐธรรมนูญที่ให้การรับรองยกย่องต่อสถานภาพของสตรีมากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ ด้วยผลแห่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ในเวลาต่อมา หน่วยราชการหลายหน่วยงานก็ได้แก้ไขระเบียบข้อจำกัด กระทบวงแรกที่ประกาศยกเลิกระเบียบการจำกัดสตรีในการเข้ารับราชการคือกระทบวงกลาโหมที่เคยกำหนดให้นายทหารหญิงได้รับยศสูงสุดแค่พันโท ก็ให้สตรีมีตำแหน่งถึงพลโทได้ กระทบวงมหาดไทยยกเลิกข้อบังคับกระทบวงมหาดไทย พ.ศ. 2512 ฉบับลงวันที่ 6 พฤษภาคม พ.ศ. 2512 ที่ว่าด้วยมิให้แต่งตั้งสตรีเข้ารับราชการบางตำแหน่งในกรมการปกครองเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้หญิงเป็นปลัดอำเภอได้ กระทบวงยุติธรรมยกเลิกกฎกระทบวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2502) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2497 เปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้พิพากษาในศาลสูงสุดและศาลอื่นๆ เพิ่มขึ้นจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน (สุภัทรา สิงหลกะ, 2525)

นอกจากการส่งเสริมสถานภาพสตรีไทยโดยการระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วยังมีมาตรการของรัฐในด้านต่างๆ ที่มีผลต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทของสตรีในสังคมไทยปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งได้ระบุมาตรการต่างๆ ในอันที่จะเสริมสร้างบทบาทและสถานภาพของผู้หญิง เช่น

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) ที่นับเป็นแผนพัฒนาฯ ฉบับแรกที่ทำให้ความสำคัญกับเรื่องของสตรี โดยมีแนวนโยบายไว้ 7 ประการ คือ

- เร่งรัดปรับปรุงคุณภาพและทักษะในการทำงาน ขยายโอกาสและทางเลือกในการประกอบอาชีพของสตรี เพื่อให้สตรีได้รับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น

- เร่งรัดขยายการศึกษาภาคบังคับและการศึกษานอกระบบให้สตรีมีโอกาสนในการศึกษาเพิ่มมากขึ้น โดยเน้นทั้งขั้นพื้นฐานและวิชาชีพ

- เร่งรัดการให้ความรู้ทางด้านโภชนาศึกษาและสุขศึกษาแก่สตรีอย่างทั่วถึง

- ขยายบริการด้านสุขภาพอนามัยให้แก่สตรีอย่างเพียงพอและทั่วถึง
- ส่งเสริมให้สตรีมีบทบาทที่ถูกต้องในการเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม

ศาสนา

- ส่งเสริมสนับสนุนให้องค์กร เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสตรี
- จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาสตรีแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย

ประสานงาน ติดตามประเมินผล ศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสตรีและสนับสนุนให้มืองค์กร
ด้านกิจกรรมและบทบาทสตรีในทุกระดับ

ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (2530-2534) ซึ่งมีลักษณะเป็นกรอบกว้างๆ ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการพัฒนาสังคมโดยตรงคือ พัฒนาคน สังคมและวัฒนธรรม โดยมีได้เน้นกลุ่มบุคคลใดเป็นพิเศษ ฉะนั้นคณะกรรมการพัฒนาสตรีแห่งชาติทุกชุดที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อ พ.ศ. 2529 จึงจัดให้มีแผนพัฒนาสตรีขึ้น เพื่อเป็นแนวทางดำเนินการของส่วนราชการไว้ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาคุณภาพชีวิตของสตรี เน้นชุมชนแออัดและพื้นที่ล้าหลังในชนบท
2. แก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับที่ไม่เอื้อต่อการพัฒนาสตรี
3. ส่งเสริมความเสมอภาคและความมั่นคงในสังคม โดยเสริมสร้างความมั่นคงในครอบครัว และพัฒนาสวัสดิการสำหรับสตรีสูงอายุ
4. สนับสนุนสตรีให้มีบทบาททางสังคม การเมือง การปกครอง และสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรสตรีระดับต่างๆ
5. เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชนในการพัฒนาสตรี
6. ปรับปรุงกลไกการพัฒนาสตรีภาครัฐให้มีเอกภาพในการบริหารและเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน เปิดโอกาสให้สตรีได้มีโอกาสแสดงบทบาทอื่นๆ ในสังคมนอกเหนือจากบทบาทแม่ศรีเรือน (อ้างจาก จิราลักษณ์ จงสถิตมัน, 2533: 70)

2. รัฐบาลได้จัดตั้งกลไกในหลายรูปแบบในการส่งเสริมพัฒนาสตรี โดยเริ่มดำเนินการจริงจังตั้งแต่ พ.ศ. 2518 อันเป็นปีสตรีสากล ในปี พ.ศ. 2522 จัดตั้งฝ่ายกิจกรรมสตรีขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2526 ตั้งคณะกรรมการพัฒนาสตรีแห่งชาติอย่างเป็นทางการ พ.ศ. 2532 ตั้งคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ (กสส.) โดยมีฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอยู่ที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และใน พ.ศ. 2532 ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติขึ้น

3. ประเทศไทยมีแผนพัฒนาสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2525-2544) ที่ระบุ
 แนวทางการพัฒนาสตรีทุกกลุ่มเป้าหมายทั้งในด้านการศึกษา การจ้างงาน การปกครอง
 การเมือง และกฎหมาย

4. เพื่อให้ข้าราชการหญิงมีโอกาสก้าวหน้าขึ้นมาดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ฝ่าย
 ปกครองเช่นเดียวกับข้าราชการชาย คณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ 19 มกราคม
 พ.ศ. 2536 เห็นชอบให้แก้ไขคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง 3
 (ปลัดอำเภอ) ที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติไว้เดิม (6 มิถุนายน 2521) ให้แต่งตั้งเฉพาะ
 ข้าราชการชายเท่านั้นเป็นให้แต่งตั้งจากผู้หญิงได้ด้วย

ดังนั้น ในปี 2536 จึงเป็นปีแรกที่ประเทศไทยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น
 ผู้หญิงเป็นครั้งแรกคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครนายก และมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่
 เป็นผู้หญิงเป็นครั้งแรกคือ รองผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี

จากความเสมอภาคที่ได้ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญมาสู่แผนปฏิบัติการที่ปรากฏอยู่
 ในแผนพัฒนาฯ ที่มีส่วนส่งเสริมขีดความสามารถของสตรี ในปัจจุบัน จึงเป็นที่ยอมรับ
 กันว่าสตรีในสังคมไทยได้มีความก้าวหน้าและมีความสามารถทางด้านต่างๆ เป็นอย่าง
 มาก โดยสามารถเข้าร่วมมีบทบาทในวงการต่างๆ ทั้งด้านธุรกิจ การศึกษา การเมือง
 การปกครองและการทำงานทั้งในภาครัฐและเอกชน และมีสตรีบางส่วนที่มีโอกาสเป็น
 ผู้นำทางการบริหาร การปกครองในระดับสูง เช่น เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
 เป็นผู้ว่าราชการ เป็นอธิบดี เป็นผู้พิพากษา เป็นต้น

อย่างไรก็ตามแม้ว่าทางตัวบทกฎหมายจะเปิดโอกาสให้สตรีก้าวไปสู่ตำแหน่ง
 ที่มีบทบาทสำคัญที่จะมีผลต่อความเจริญก้าวหน้าของสังคมก็ตาม จากการศึกษาของคณะ
 กรรมการเฉพาะด้านการจัดทำแผนพัฒนาหลักงานสตรีที่เกี่ยวกับการร่างนโยบายและ
 แผนงานหลักสตรีระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554) ในเรื่องสตรีกับอาชีพพบว่าสตรีใน
 ภาคราชการมีโอกาสเป็นผู้บริหารน้อยกว่าบุรุษ (ร่างนโยบายและแผนงานหลักสตรี
 ระยะยาว พ.ศ. 2535-2554:34) นอกจากนี้ยังมี รายงานสถานการณ์สตรีไทยซึ่งจัด
 ทำโดยคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานสตรีแห่งชาติ กล่าวว่า สัดส่วนของ
 ข้าราชการสตรีที่มีอยู่ร้อยละประมาณ 52 ของจำนวนเจ้าพนักงานทั้งหมดที่ทำงานใน
 ภาครัฐ แต่เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมในงานราชการของสตรีในระดับต่างๆ จะ
 เริ่มลดลงตั้งแต่ในระดับ 4 ขึ้นไป ขณะที่ตำแหน่งที่ผู้ชายครองอยู่จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ
 ตั้งแต่ระดับนี้ขึ้นไปซึ่งมีจำนวนร้อยละ 51 ของตำแหน่งทั้งหมด และเมื่อขึ้นไปถึงระดับ
 ที่ 11 ผู้ชายก็จะครองตำแหน่งทั้งหมด ผลคือผู้หญิงจะอยู่ในขั้นต่ำๆ ของบันไดการ

ตัดสินใจในงานราชการ ถึงแม้ว่าจำนวนการมีส่วนร่วมทั้งหมดของผู้หญิงจะมากกว่าผู้ชายก็ตาม แต่ร้อยละ 98 ของผู้หญิงทั้งหมดอยู่ในตำแหน่งที่ต่ำกว่าระดับ 7 และผู้หญิงจำนวนมากกว่าที่จะเกาะกลุ่มกันอยู่ในระดับที่ 3

และหลังจากที่ได้มีการสำรวจสภาพกำลังคนระดับนักบริหารระดับสูงในราชการพลเรือนล่าสุดของกองวิชาการ สำนักงาน ก.พ. พบว่าตำแหน่งนักบริหารเมื่อทำการสำรวจเมื่อ 31 ตุลาคม 2535 มีจำนวนทั้งสิ้น 417 คน เป็นชาย 373 คน หรือร้อยละ 89.4 และเป็นหญิง 44 คน หรือร้อยละ 10.6 หรือเทียบเป็นอัตราส่วน นักบริหารชาย : นักบริหารหญิง = 9 : 1 (โปรดดูตารางที่ 1.1)

ตารางที่ 1.1

จำนวนนักบริหารระดับสูงจำแนกตามเพศ

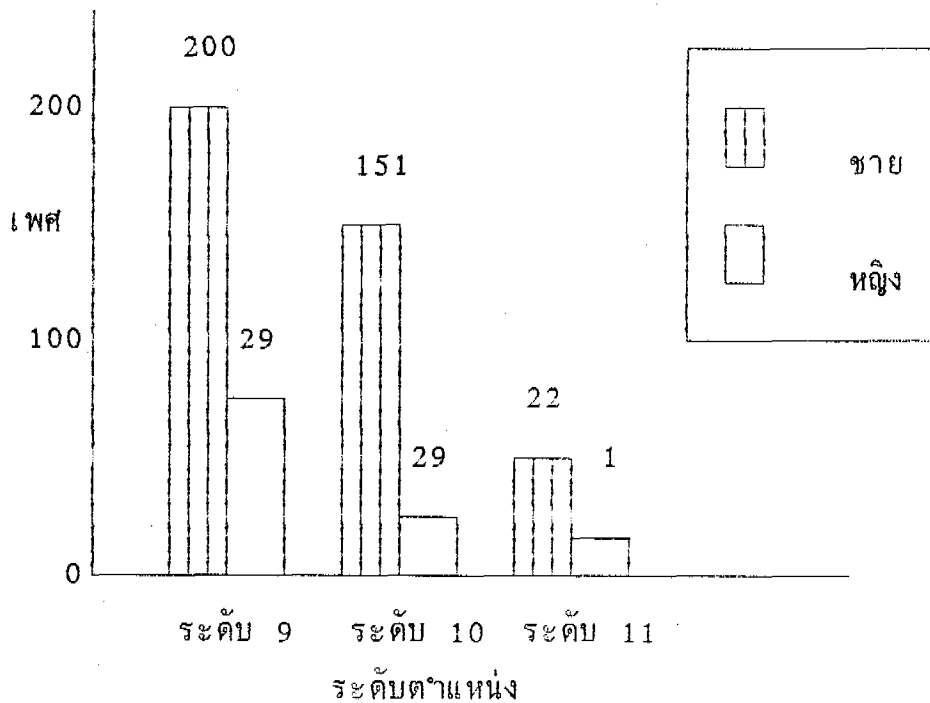
นักบริหารระดับสูง	เพศ				
	ชาย	%	หญิง	%	รวม
	373	89.4	44	10.6	417

ที่มา : กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ.

เมื่อพิจารณาในแต่ละระดับแล้วจะพบว่า ในระดับตำแหน่งนักบริหารระดับสูงมีนักบริหารระดับ 11 จำนวน 23 คน เป็นชาย 22 คน หรือร้อยละ 95.7 เป็นหญิง 1 คน หรือร้อยละ 4.3 หรือเทียบเป็นอัตราส่วนชาย : หญิง = 22 : 1 นักบริหารระดับ 10 มีจำนวน 165 คน เป็นชาย 151 คน หรือร้อยละ 91.5 และเป็นหญิง 14 คน หรือร้อยละ 8.5 หรือเทียบเป็นอัตราส่วน ชาย : หญิง = 11 : 1 นักบริหารระดับ 9 มีจำนวน 229 คน เป็นชาย 200 คน หรือร้อยละ 87.3 เป็นหญิง 29 คน หรือร้อยละ 12.7 หรือเทียบเป็นอัตราส่วน ชาย : หญิง = 7 : 1 (โปรดดูภาพ 1.1)

ภาพ 1.1

จำนวนนักบริหารจำแนกตามเพศและระดับตำแหน่ง



ที่มา : กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ.

และเมื่อเปรียบเทียบจำนวนข้าราชการหญิงและชายในแต่ละกระทรวง จะพบว่ากระทรวงพาณิชย์มีนักบริหารหญิงมากที่สุดคือ ร้อยละ 19.2 หรืออัตราส่วน นักบริหารชาย : หญิง = 4:1 รองลงมาได้แก่กระทรวงการคลังมีนักบริหารหญิง ร้อยละ 16 หรืออัตราส่วนนักบริหารชาย : หญิง = 5:1 อันดับสามได้แก่กระทรวง วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานมีนักบริหารหญิงร้อยละ 16.0 หรืออัตราส่วน นักบริหารชาย : หญิง = 5: 1 สำหรับกระทรวงที่ไม่มีนักบริหารหญิงเลย ได้แก่ กระทรวงยุติธรรมและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนกระทรวงที่มีนักบริหารหญิง น้อยที่สุดได้แก่กระทรวงคมนาคม คือมีนักบริหารหญิงร้อยละ 6.7 หรืออัตราส่วน นักบริหารชาย : หญิง = 14:1 รองลงมาได้แก่กระทรวงศึกษาธิการมีนักบริหารหญิง ร้อยละ 7.5 หรืออัตราส่วนนักบริหารชาย : หญิง = 12:1 (โปรดดูตารางที่ 1.2)

ตารางที่ 1.2
แสดงจำนวนนักบริหารจำแนกตามเพศและส่วนราชการ

กระทรวง	ชาย	%	หญิง	%	รวม	ชาย : หญิง
สำนักนายกรัฐมนตรี	55	84.6	10	15.4	65	6:1
กระทรวงการคลัง	25	83.3	5	16.7	30	5:1
กระทรวงการ - ต่างประเทศ	26	89.7	3	10.3	29	9:1
กระทรวงเกษตร - และสหกรณ์	47	100.0	-	-	47	-
กระทรวงคมนาคม	28	93.3	2	6.7	30	14:1
กระทรวงพาณิชย์	21	80.8	5	19.2	26	4:1
กระทรวงมหาดไทย	43	89.6	5	10.4	48	9:1
กระทรวงยุติธรรม	11	100.0	-	-	11	-
กระทรวงศึกษาธิการ	49	92.5	4	7.5	53	12:1
กระทรวงวิทย์ฯ	21	84.0	4	16.0	25	5:1
กระทรวงสาธารณสุข	24	88.9	3	11.1	27	8:1
กระทรวงอุตสาหกรรม	18	90.0	2	10.0	20	9:1
ทบวงมหาวิทยาลัย	3	100.0	-	-	3	-
สำนักงานตรวจเงิน แผ่นดิน	2	66.7	1	33.3	3	1:1
รวม	373		44		417	

ที่มา : กองวิชาการ สำนักงาน ก.พ.

ในการบริหารประเทศมีข้าราชการเป็นตัวจักรที่สำคัญที่จะทำให้ราชการดำเนินไปด้วยดีอย่างมีประสิทธิภาพ การบริหารงานบุคคลภาครัฐจะเรียกว่าเป็นระบบคุณธรรมไม่ได้ถ้าในทางปฏิบัติข้าราชการสตรีไม่ได้รับโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับบุรุษ และการให้ความเสมอภาคนั้นหากไม่เกิดขึ้นในองค์กรที่ถือว่าเป็นผู้มีหน้าที่ในการพัฒนาประเทศแล้วก็ยากที่จะเกิดขึ้นในที่แห่งอื่น (ทิพาวดี เมฆสวรรค์ : 2531) ศาลเป็นองค์กรที่มีส่วนสำคัญต่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศโดยการสร้างคุณธรรมให้แก่ประชาชนพลเมือง และให้ความความคุ้มครองทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพ ทั้งเป็นที่เชิดหน้าชูตาแสดงถึงความเป็นเอกราชของชาติ

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่าในอดีตได้เคยมีกฎหมายที่ให้สิทธิเฉพาะบุรุษเท่านั้นที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการตุลาการได้เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2485 มาตราที่ 24 นอกเหนือจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมที่จำกัดไม่ให้สตรีเข้าดำรงตำแหน่งเช่น กฎกระทรวงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2504 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ว่าด้วยการแต่งตั้งสตรีเข้ารับราชการตำแหน่งอัยการ ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎระเบียบที่ยอมให้สตรีเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการอัยการได้ในกฎกระทรวงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2518 (ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 ว่าด้วยการแต่งตั้งสตรีเข้ารับราชการในตำแหน่งข้าราชการอัยการ) สำหรับอาชีพทนายความนั้นปรากฏว่า ได้มีกฎหมายพระราชบัญญัติทนายความมาตั้งแต่ พ.ศ. 2457 ฉบับแรก และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2477 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2508 ที่เปิดโอกาสให้บัณฑิตสตรีทางกฎหมายมีอาชีพเป็นทนายความชั้น 1 และชั้น 2 ได้ทุกโอกาสและทุกเวลาโดยไม่เลือกปฏิบัติแต่อย่างใด (สุภัทรา สิงหลกะ, 2525, จันทรกรรม เรือนแบน, 2533)

ต่อมาเมื่อได้มีการจัดตั้งศาลคดีเด็กและเยาวชนขึ้น ซึ่งลักษณะการพิจารณาพิพากษาคดีแตกต่างไปจากคดีอื่น ทั้งนี้เนื่องจากเด็กมีลักษณะที่แตกต่างกับผู้ใหญ่ทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ ตลอดจนความรู้สึกนึกคิด มาตรา 18 บัญญัติว่าศาลคดีเด็กและเยาวชนต้องมีผู้พิพากษาไม่น้อยกว่า 2 คน และผู้พิพากษาสมทบอีก 2 คน ซึ่งอย่างน้อยต้องเป็นสตรี 1 คน นับได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้สิทธิสตรีเข้าเป็นผู้พิพากษาได้ อย่างไรก็ดี ในระยะเวลาต่อมาก็ได้มีการยกเลิกกฎระเบียบต่างๆ อาทิเช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2502 ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2497 เปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้พิพากษาศาลสูงและศาลอื่นๆ ได้

แม้สตรีจะสามารถดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาได้ตามกฎระเบียบที่ได้เปิดโอกาสให้สตรีได้ถือเป็นอาชีพแล้วก็ตาม แต่จากสถิติข้อมูลในตารางที่ 3 จะเห็นได้ว่าข้อมูลในตารางได้แสดงถึงความแตกต่างกันระหว่างผู้พิพากษาหญิงและผู้พิพากษาชาย กล่าวคือ จำนวนร้อยละของผู้พิพากษาหญิงจะต่ำกว่าจำนวนร้อยละของผู้พิพากษาชายค่อนข้างมาก แม้ว่าจะได้แสดงถึงแนวโน้มของจำนวนสตรีที่เพิ่มขึ้นก็ตาม แต่การเพิ่มขึ้นก็เป็นลักษณะค่อยเป็นค่อยไป คือมีการเพิ่มขึ้นปีละ 1-2 % (โปรดดูตารางที่ 1.3)

ตารางที่ 1.3

แสดงจำนวนผู้พิพากษาจำแนกตามปีและเพศ

ปี พ.ศ.	ผู้พิพากษา				จำนวน
	ชาย		หญิง		
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	
2534	1,116	90.59	116	9.42	1,232
2535	1,173	89.27	141	10.73	1,314
2536	1,321	86.51	206	13.49	1,527

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม

ในตารางที่ 1.4 นั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของจำนวนผู้พิพากษาชายและผู้พิพากษาหญิงตามลำดับชั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่านับตั้งแต่ชั้นที่ 5 ซึ่งถือว่าเป็นชั้นที่มีโอกาสก้าวไปสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงของฝ่ายตุลาการขึ้นไป จะปรากฏว่ามีสตรีน้อยลงตามลำดับ และปรากฏว่าไม่มีสตรีเลยในชั้นที่ 7 ชั้นที่ 8 ชั้นที่ 9 (โปรดดูตารางที่ 1.4)

ตารางที่ 1.4
แสดงชั้นของผู้พิพากษาจำแนกตามเพศ

ชั้น	ชาย	%	หญิง	%	รวม
9	1	100	-	0	1
8	9	100	-	0	9
7	47	100	-	0	47
6	173	97	6	3	179
5	275	96	10	4	285
4	336	88	47	12	383
3	148	82	94	18	512
2	100	68	46	32	146
1	203	85	37	15	240
	1,562		240		1,802

ที่มา : สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม

จากการที่ผู้ศึกษาได้ไปสัมภาษณ์ผู้พิพากษาอาวุโสหญิงและผู้พิพากษาอาวุโสชายศาลอุทธรณ์ 3 ท่าน ในประเด็นที่เกี่ยวกับอัตราส่วนที่แตกต่างกันระหว่างผู้พิพากษาหญิงและผู้พิพากษาชาย ในทัศนของทั้ง 3 ท่าน มีแนวโน้มที่จะปฏิเสธเกี่ยวกับเรื่องการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศหญิงและเพศชาย โดยให้เหตุผลว่าการที่อัตราส่วนของผู้พิพากษาหญิงมีจำนวนน้อยกว่าผู้พิพากษาชายนั้น สืบเนื่องจากมีสตรีเข้ามารับการสอบคัดเลือกเพื่อดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาจำนวนน้อยกว่าบุรุษ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติสำหรับข้าราชการตุลาการ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้สตรีเข้าดำรงตำแหน่งที่สำคัญในช่วงระยะเวลาสิบกว่าปีที่ผ่านมา ซึ่งในส่วนนี้มีความเกี่ยวข้องสำคัญต่อการแต่งตั้งผู้พิพากษาอาวุโส โดยจะพิจารณาตามหลักอาวุโสเป็นสำคัญ

แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าผู้พิพากษาทั้ง 3 ท่าน ที่ผู้ศึกษาได้ไปพูดคุยด้วย มีแนวโน้มที่จะไม่ยอมรับการเลือกปฏิบัติในองค์กรศาล แต่สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติในอดีตที่ระบุถึงการกีดกันมิให้สตรีเข้ารับราชการในกระทรวงยุติธรรมอาจถือได้ว่าเป็นประเพณีปฏิบัติภายใต้วัฒนธรรมรองขององค์กร โดยบุคคลในองค์กรเองอาจจะถือปฏิบัติมาและยังอยู่ในอุดมคติโดยไม่รู้ตัว แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติจะมีขึ้นแล้วก็ตาม แต่บุคลากรภายใต้พระราชบัญญัติเดิมก็ยังคงมีอยู่ และส่วนหนึ่งก็ยังเป็นผู้บริหารระดับสูงในปัจจุบัน ค่านิยมและความเชื่อที่มีมาแต่ในอดีตอาจจะยังอยู่ในความนึกคิดและถูกถ่ายทอดให้กับบุคลากรในรุ่นต่อๆมา โดยไม่รู้ตัวก็อาจเป็นได้ ฉะนั้นผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาด้านการยอมรับสตรีให้มีโอกาสดำรงตำแหน่งสำคัญๆ ว่าจะมีแนวโน้มมากน้อยเพียงใด มีปัจจัยใดบ้างที่ก่อให้เกิดการยอมรับให้สตรีได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง นอกจากนี้จากการตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้วพบว่ายังไม่เคยมีใครได้ศึกษาแนวคิดหรือทัศนคติใด จากกลุ่มข้าราชการฝ่ายตุลาการชายมาก่อน ผลการศึกษาในครั้งนี้จึงน่าจะเป็นประโยชน์แก่การส่งเสริมและปรับปรุงแนวทางส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพของสตรีต่อไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาระดับการยอมรับสตรีในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงฝ่ายตุลาการ
2. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการยอมรับสตรีในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงฝ่ายตุลาการ
3. เพื่อดูว่าปัจจัยใดมีขนาดความสัมพันธ์กับการยอมรับสตรีในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงฝ่ายตุลาการได้มากกว่ากัน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบว่าท่าทีของการยอมรับสตรีในการเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง
2. จะได้ทราบว่าปัจจัยใดที่เกี่ยวข้องกับการยอมรับมากที่สุด เพื่อเป็นแนวทางในการนำเสนอกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อที่จะนำไปใช้พิจารณาในการเปิดโอกาสให้สตรีมีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น