

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

บันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะ

เรื่อง แนวทางการจัดทำกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นองค์กรปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้ ได้กำหนดประเด็นยุทธศาสตร์หนึ่ง คือ การพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ให้เป็นไปตามหลักสิทธิมนุษยชน ลดความเหลื่อมล้ำเพื่อสร้างความเป็นธรรม และความเสมอภาคในสังคม โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ให้มีอำนาจหน้าที่สำรวจ ศึกษา วิเคราะห์ทางวิชาการเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสวัสดิการสังคมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม การรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมอยู่จำนวนมาก มีทั้งเป็นกฎหมายสวัสดิการสังคมสำหรับประชาชนและกลุ่มเป้าหมายเฉพาะ มีการกระจายการอำนาจหน้าที่ให้หน่วยงานรัฐหลายหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ และมีการจัดสวัสดิการสังคมโดยองค์กรภาคเอกชน องค์กรชุมชน และภาคประชาสังคม

สวัสดิการสังคมบางประเภทแม้จะมีลักษณะเป็นเป็นการจัดสวัสดิการสังคมแบบถ้วนหน้าก็ตาม แต่ยังมีความแตกต่างเหลื่อมล้ำในการได้รับสวัสดิการสังคมระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เช่น สวัสดิการสังคมด้านสาธารณสุขในการรักษาพยาบาล หรือระบบประกันสังคม^๑ ที่ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนที่แตกต่างกัน เป็นต้น

/กฎหมายหลัก...

^๑ ประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนได้ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ประกันตนภาคบังคับ มาตรา ๓๓ ได้รับประโยชน์ทดแทน ๗ กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ และกรณีว่างงาน ผู้ประกันตนสมัครใจมาตรา ๓๔ ให้การคุ้มครอง ๖ กรณี คือ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ กรณีตาย กรณีสงเคราะห์บุตร กรณีชราภาพ ยกเว้น การว่างงาน ผู้ประกันตนสมัครใจตามมาตรา ๔๐ ให้การคุ้มครอง กรณีขาดรายได้ กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีเสียชีวิต เดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีจำนวนผู้ประกันตนในกองทุนประกันสังคม มาตรา ๓๓ จำนวน ๑๐,๐๕๗,๓๒๘ คน มาตรา ๓๔ จำนวน ๑,๑๓๖,๒๑๐ คน มาตรา ๔๐ จำนวน ๒,๕๒๔,๘๐๖ คน ที่มา : <http://www.sso.go.th/wpr/category.jsp?lang=th&cat=800>, สืบค้น เมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๘.

กฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เมื่อครั้งริเริ่มในการตราพระราชบัญญัตินี้ มีเจตนารมณ์เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมบุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อประโยชน์ในการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมให้เป็นไปอย่างทั่วถึง เหมาะสม และเป็นธรรม แต่ยังมีข้อจำกัด^๖ เช่น ในด้านกลไกและการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคมที่ยังไม่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากบัญญัติกระบวนการและกลไกยังไม่ชัดเจน โดยให้การส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมขององค์กรสาธารณประโยชน์และองค์กรสวัสดิการชุมชนเท่านั้น มิได้บริหารจัดการระบบสวัสดิการสังคมทั้งระบบอย่างทั่วถึง โดยเฉพาอย่างยิ่งการไม่มีกลไกระดับท้องถิ่นเพื่อกระจายการให้บริการได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒. การดำเนินการ

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้ดำเนินการศึกษา สืบค้น ค้นคว้าข้อมูลกฎหมายทั้งในประเทศและต่างประเทศ วิเคราะห์บทความ เอกสารทางวิชาการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสวัสดิการสังคม รวมถึงการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและภาคประชาสังคม โดยสรุปข้อมูลได้ดังนี้

๒.๑ ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สืบค้น และวิเคราะห์ทางวิชาการ

๒.๑.๑ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR)

ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๔๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมประกอบด้วยบทบัญญัติ ๓๑ ข้อสาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศฉบับนี้กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะดำเนินการมาตรการต่าง ๆ อย่างเหมาะสม นับตั้งแต่การเคารพคุ้มครอง ส่งเสริม และทำให้เป็นจริง อย่างเท่าเทียม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ สาระของสิทธิของมนุษย์ทุกคนที่รับรอง ได้แก่ (๑) สิทธิในการทำงานและมีเงื่อนไขการทำงานที่เหมาะสมเป็นธรรม ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมและค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีคุณค่าเท่ากัน สิทธิในการก่อตั้งสหภาพแรงงาน (๒) สิทธิที่จะมีสวัสดิการสังคม รวมทั้งประกันสังคม (๓) สิทธิในชีวิตครอบครัว การคุ้มครองและช่วยเหลือครอบครัว และการคุ้มครองเด็ก (๔) สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ รวมทั้ง

/อาหาร...

^๖ โครงการศึกษาวิจัยตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย โดยรองศาสตราจารย์ ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตุลาคม ๒๕๕๗.

อาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ และสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง (๕) มีสุขภาพกาย และสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้ (๖) สิทธิในการศึกษา ให้ทุกคนสามารถได้รับการศึกษาอย่าง เท่าเทียมกัน (๗) ให้ทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ และ (๘) สิทธิที่จะมีส่วนร่วมทาง วัฒนธรรม

๒.๑.๒ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๐๒ ว่าด้วยประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ค.ศ. ๑๙๕๒ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการ พ้นฟูอาชีพและการจ้างงาน(คนพิการ) และข้อแนะฉบับที่ ๒๐๒ - ข้อแนะว่าด้วยฐานความคุ้มครองทาง สังคม

(๑) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๐๒ ว่าด้วยประกันสังคม (มาตรฐานขั้นต่ำ) ค.ศ. ๑๙๕๒

อนุสัญญาฯ ได้กำหนดสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานของการประกันสังคมไว้ ๗ กรณี คือ กรณีเจ็บป่วย กรณีว่างงาน กรณีชราภาพ กรณีประสบอันตรายจากการทำงาน กรณีสงเคราะห์ครอบครัว กรณี การคลอดบุตร กรณีไร้ความสามารถ และกรณีการดูแลผู้ขาดการอุปการะ ทั้งนี้ให้มีการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม สิทธิประโยชน์บางกรณีให้ครอบคลุมถึงครอบครัวของผู้ประกันตน

(๒) อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศฉบับที่ ๑๕๙ ว่าด้วยการฟื้นฟูอาชีพ และการจ้างงาน(คนพิการ)

ให้รัฐสมาชิกกำหนดนโยบายในเรื่องการฟื้นฟูอาชีพและการส่งเสริมการจ้างงานสำหรับ คนพิการทุกประเภท ในด้านการจัดหางาน แนะแนวอาชีพ หารฝึกงาน การบรรจุนาน การจ้างงาน และบริการ อื่น ๆ อย่างเท่าเทียมคนทำงานทั่วไป

(๓) ข้อแนะฉบับที่ ๒๐๒ - ข้อแนะว่าด้วยฐานความคุ้มครองทางสังคม

การคุ้มครองทางสังคมเป็นการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของสวัสดิการสังคม ที่ประชาชนควรได้รับ ข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๒๐๒ ว่าด้วยฐานความคุ้มครองทาง สังคม ได้กล่าวถึงหลักการประกันความมั่นคงทางสังคมขั้นพื้นฐาน ใน ๔ ประเด็น ได้แก่ (๑) ด้านสุขภาพ การ เข้าถึงการรักษาพยาบาลที่จำเป็น รวมถึงการคลอดบุตร ตามเกณฑ์ของความสามารถในการจัดให้มีบริการ ความสามารถในการเข้าถึง การได้รับการยอมรับ และคุณภาพของบริการ (๒) เด็กและเยาวชนเข้าถึง โภชนาการ การศึกษา การดูแลเลี้ยงดูและสินค้าและบริการที่จำเป็น ผู้ปกครองมีความมั่นคงทางรายได้ขั้น พื้นฐานสำหรับเด็ก (๓) แรงงานมีความมั่นคงทางรายได้ขั้นพื้นฐาน การมีรายได้เพียงพอ โดยเฉพาะในกรณีที่ เจ็บป่วย ว่างงาน คลอดบุตร และพิการ (๔) ผู้สูงอายุและผู้พิการมีความมั่นคงทางรายได้ขั้นพื้นฐาน

/ความมั่นคง...

ความมั่นคงทางสังคมเป็นเครื่องมือในการป้องกันและจัดการความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน การกีดกันทางสังคม การส่งเสริมโอกาสแห่งความเท่าเทียมกัน การลงทุนเพื่อประชาชน ให้สามารถปรับตัวให้เข้ากับความเสี่ยงเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ

ในประเทศไทย การคุ้มครองทางสังคมได้รับเลือกให้เป็นหนึ่งในประเด็นหลักของความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือหุ้นส่วนของรัฐบาลไทยและองค์การสหประชาชาติ พ.ศ.๒๕๕๕ – ๒๕๕๙ หุ้นส่วนความร่วมมือนี้เน้นการส่งเสริมขีดความสามารถของประเทศไทยในการให้ความคุ้มครองทางสังคมพื้นฐานถ้วนหน้า และการให้สิทธิประโยชน์ในระดับสูงขึ้นโดยการจ่ายเงินสมทบ

๒.๑.๓ แผนยุทธศาสตร์สวัสดิการสังคมไทย ฉบับที่สอง พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ โดยคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ

แผนยุทธศาสตร์นี้ ถือเป็นแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมแม่บทที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติจัดทำขึ้น ตามมาตรา ๗ แห่ง พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และเป็นการแปลงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) ไปสู่การปฏิบัติแผนยุทธศาสตร์ฉบับนี้ มีฐานคิดในการมองสวัสดิการสังคมเป็นสิทธิที่ประชาชนพึงได้รับ โดยตั้งเป้าหมายให้ประชาชนได้รับสวัสดิการถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ มาจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในรูปของการเป็นสังคมสวัสดิการ โดยพยายามสร้างระบบงานสวัสดิการสังคมที่ให้หลักประกันขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนและอุดช่องโหว่ของงานสวัสดิการสังคมที่มีอยู่

ในแผนยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ (๑) การสร้างและพัฒนาระบบสวัสดิการถ้วนหน้า (๒) การเสริมพลังทุกภาคส่วนสู่สังคมสวัสดิการ (๓) การพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานบริการและการบริหารจัดการ (๔) การสร้างและการพัฒนามาตรการทางการเงิน การคลังและการระดมทุนเพื่อสังคม (๕) การขับเคลื่อนระบบสวัสดิการสังคมไทยสู่ประชาคมอาเซียนและประชาคมโลก และ (๖) การสร้างความเข้มแข็งของระบบเตรียมความพร้อมและฟื้นฟูในภาวะฉุกเฉิน

๒.๑.๔ รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม^๗

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคมมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาขอบเขตความครอบคลุมของกฎหมายและสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ศึกษาความต้องการของประชาชนกลุ่มต่างๆ ต่อสิทธิประโยชน์และบริการที่สมควรได้รับในอนาคต และความเห็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อนำเสนอประเด็นที่สมควรแก้ไขกฎหมายฉบับต่างๆ ตามความต้องการของประชาชน และองค์กรที่เกี่ยวข้องในบังคับใช้ของกฎหมาย

/ผลการศึกษา...

^๗ รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัยตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของคณะกรรมการการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม โดย รองศาสตราจารย์ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ผลการศึกษา ผู้ศึกษาได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมและกฎหมายจำนวน ๗๐ ฉบับ โดยรวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ด้วย ได้จำแนกกฎหมายเพื่อการวิเคราะห์ สรุปได้ดังนี้ จำแนกกฎหมายตามหน่วยงานรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติจำแนกกฎหมายตามกลุ่มเป้าหมาย และจำแนกกฎหมายและบทบัญญัติที่ควรพิจารณาแก้ไขปรับปรุงในระยะแรก สังเคราะห์ภาพรวมความเชื่อมโยงของกฎหมายในระบบสวัสดิการสังคมและชุมชน ระบบสาธารณสุข และในระบบการยุติธรรม มีข้อเสนอแนะจากงานศึกษา ได้แก่ (๑) ดัชนีกฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ควรพิจารณายกเลิกหรือนำกลับมาใช้ใหม่ (๒) การแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม (๓) การจัดลำดับความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมาย และ (๔) การประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคม

พระราชบัญญัติด้านสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จำแนกกฎหมายตามหน่วยงานรับผิดชอบหลักหรือผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ

หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/รักษาการตามพระราชบัญญัติ	จำนวนกฎหมาย (ฉบับ)
๑. นายกรัฐมนตรี	๔
๒. ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๑
๓. กระทรวงการคลัง	๙
๔. กระทรวงการคลัง และกระทรวงสาธารณสุข	๑
๕. กระทรวงการคลัง/นายกรัฐมนตรี	๑
๖. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	๑๔
๗. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และศาลฎีกา	๑
๘. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ / นายกรัฐมนตรี	๑
๙. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๒
๑๐. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑
๑๑. กระทรวงพาณิชย์	๑
๑๒. กระทรวงมหาดไทย	๖
๑๓. กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และนายกรัฐมนตรี	๑
๑๔. กระทรวงยุติธรรม	๕
๑๕. กระทรวงแรงงาน	๙
๑๖. กระทรวงศึกษาธิการ	๒
๑๗. กระทรวงสาธารณสุข	๔
๑๘. กระทรวงวัฒนธรรม	๑
๑๙. ศาลยุติธรรม	๕
รวมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๗๐

/พระราชบัญญัติ...

พระราชบัญญัติด้านสวัสดิการสังคมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จำแนกกฎหมายตามกลุ่มเป้าหมาย

กลุ่มเป้าหมาย	จำนวนกฎหมาย (ฉบับ)
๑. กลุ่มประชาชนทั่วไป (ประชาชนในท้องถิ่น ตำบล หมู่บ้าน นิติบุคคล สมาคม มูลนิธิ ผู้อยู่ในสภาวะยากลำบากหรือที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ	๒๗
๒. กลุ่มเด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา	๑๑
๓. กลุ่มบุคคลในครอบครัว (รวมถึงบุคคลที่สัมพันธ์กันในเชิงครอบครัว เช่น การหมั้น)	๒
๔. กลุ่มผู้ใช้แรงงาน นายจ้าง ลูกจ้าง พนักงาน ผู้รับงานไปทำที่บ้าน คนต่างด้าวที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย	๑๔
๕. กลุ่มเกษตรกร	๒
๖. กลุ่มคนยากจน ยากไร้ มีรายได้น้อย	๔
๗. กลุ่มคนพิการ	๑
๘. กลุ่มผู้กระทำความผิด จำเลย ผู้ต้องขัง ผู้เสียหายในคดีอาญา	๖
๙. กลุ่มผู้ประสบภัย ประกันภัย ประกันชีวิต	๔
๑๐. กลุ่มผู้ป่วย	๒
๑๑. กลุ่มผู้สูงอายุ	๒
๑๒. กลุ่มข้าราชการ	๑

ในงานศึกษานี้มีข้อเสนอให้แก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่าในทางปฏิบัติมีข้อจำกัด เนื่องจากลักษณะของกฎหมายเป็นไปเพื่อการจัดสวัสดิการสังคมในภาพกว้าง ครอบคลุมการจัดสวัสดิการสังคมในหลายเรื่องแต่ไม่มีมาตรการเฉพาะเจาะจงในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เน้นไปในการส่งเสริมการดำเนินงานจัดสวัสดิการสังคมของภาคเอกชน องค์กรสาธารณประโยชน์และองค์กรชุมชน ดังนั้นควรพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ โดยเพิ่มบทบาท อำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติให้เป็นองค์กรหลักของระบบสวัสดิการสังคมเพื่อดูแลงานสวัสดิการสังคมในภาพรวม และเพิ่มบทบัญญัติการกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการสังคมไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

๒.๑.๕ รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย^๔

การศึกษาเรื่องกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและที่มาของกฎหมายสวัสดิการสังคม ทบทวนแนวคิดในระดับสากล อาทิ อนุสัญญา ปฏิญญาสากล และตามประกาศต่าง ๆ รวมทั้งหลักกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเปรียบเทียบสาระสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมตลอดช่วงชีวิต (ตั้งแต่เกิดจนถึงวัยชรา และตาย) วิเคราะห์ สังเคราะห์ และเชื่อมโยงข้อมูลจากการศึกษากฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคมต่าง ๆ และโดยรวมที่เหมาะสมในอนาคตเพื่อศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกในประเด็นข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคมและกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง และเพื่อศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคม (กฎหมายกลาง) ให้เชื่อมโยงกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบ ในเชิงบริหารจัดการออกแบบ โครงสร้างและเนื้อหาสาระสำคัญทางกฎหมายสวัสดิการสังคม โดยเฉพาะในเรื่อง (๑) โครงสร้างการบริหารจัดการองค์กร ได้แก่ ความร่วมมือระหว่างกระทรวงสำคัญที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุขและกระทรวงแรงงาน (๒) ความเป็นอิสระของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่น (๓) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในการบริหารจัดการสวัสดิการสังคม (๔) อัตราส่วนการมีส่วนร่วมจากองค์กรภาคประชาชน ในคณะกรรมการสวัสดิการสังคม และ (๕) การกระจายอำนาจการจัดสวัสดิการสังคมลงไปสู่จังหวัดและท้องถิ่น เพื่อให้กฎหมายดังกล่าวทันสมัย เสมอภาค เป็นธรรม และมีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม

ในการศึกษานี้ ได้เลือกศึกษากฎหมายสวัสดิการสังคมใน ๔ ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสิงคโปร์ ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศสวีเดน ที่มีความโดดเด่นในเรื่องของการจัดสวัสดิการสังคม และมีกฎหมายสวัสดิการสังคมที่ชัดเจน โดยเฉพาะประเทศสวีเดนซึ่งเป็นต้นแบบของงานด้านสวัสดิการ และการมีบทบัญญัติกฎหมายสวัสดิการสังคมที่น่าสนใจ

จากการทบทวนวรรณกรรมด้านแนวคิดที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและการจัดระบบสวัสดิการสังคมในต่างประเทศพบว่า แนวคิดด้านการจัดสวัสดิการสังคมมีความหลากหลาย มีข้อเด่นและข้อด้อยของแนวคิดต่าง ๆ ผู้ศึกษายังได้ทบทวนกฎ กติการะดับสากลที่เกี่ยวกับกฎหมายสวัสดิการสังคม และกฎหมายการจัดสวัสดิการสังคมต่างประเทศ ทั้งได้ศึกษากฎหมายการจัดสวัสดิการสังคมและอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้องของประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ข้อจำกัดที่มีอยู่ในกฎหมายสวัสดิการสังคมไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายสวัสดิการสังคมของต่างประเทศ

/จากการศึกษา...

^๔ รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัยตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย โดย รองศาสตราจารย์ ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ตุลาคม ๒๕๕๗.

จากการศึกษากฎหมายสวัสดิการสังคมของไทยและต่างประเทศพบว่ากฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมของไทยยังมีข้อจำกัดในด้านบทบัญญัติเชิงบริหารจัดการเพื่อให้การปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมคล่องตัวและประชาชนจะสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึง โดยเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศแล้วควรปรับปรุงกฎหมายไทยในประเด็นดังต่อไปนี้

- (๑) เจตนารมณ์ของกฎหมายสวัสดิการสังคม
- (๒) โครงสร้างคณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น
- (๓) อำนาจหน้าที่คณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น
- (๔) หน่วยงานและอำนาจหน้าที่ด้านการปฏิบัติของรัฐ
- (๕) การกำหนดกลุ่มเป้าหมายผู้ใช้บริการ
- (๖) การบริหารกองทุนด้านสวัสดิการสังคม
- (๗) การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคม
- (๘) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกฎหมายสวัสดิการสังคม
- (๙) การบังคับใช้กฎหมาย/การลงโทษคณะกรรมการหรือผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการ

สังคม

ข้อเสนอแนะจากการศึกษาเห็นว่า ควรตรากฎหมายกลางว่าด้วยการบริหารงานสวัสดิการสังคมเป็นกฎหมายฉบับใหม่ ให้มีหลักการคือการบริหารจัดการสวัสดิการตั้งแต่ระดับชาติลงสู่ระดับท้องถิ่น มีคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ แต่จะอยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ ที่มาของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติอาจพิจารณาได้ ๒ แนวทาง คือ (๑) คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติจากภาครัฐ ในลักษณะเป็นคณะกรรมการร่วม (Joint Committee) จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญเป็นหลัก มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีจำนวนสัดส่วนกรรมการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐใกล้เคียงกับภาคประชาชน (๒) คณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติ จากภาคประชาชน

บทบัญญัติในกฎหมายสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ จะต้องสร้างกลไกให้มีการกระจายอำนาจลงสู่พื้นที่อย่างแท้จริง โดยจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับท้องถิ่น กรณีที่องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีขนาดเล็ก ควรส่งเสริมหรือจูงใจให้มีการควบรวมกันเพื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เช่น การเพิ่มเงินอุดหนุนพิเศษ หรือลดหย่อนภาษีให้ ควรแก้ไขปัญหาคอขวดในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมของ

/หน่วยงาน...

หน่วยงานในกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยปรับเปลี่ยนไปเป็นสำนักงานสวัสดิการสังคมของรัฐที่ทำงานด้านปฏิบัติการประสานไปกับคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับต่าง ๆ ส่วนในร่างกฎหมายควรมีหมวดดังต่อไปนี้

หมวด	เนื้อหา
หมวด ๑	บททั่วไป การกำหนดนิยามศัพท์ และกฎหมายที่ครอบคลุมถึง
หมวด ๒	ว่าด้วยการจัดตั้งคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล
หมวด ๓	ว่าด้วยอำนาจของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล
หมวด ๔	ว่าด้วยสิทธิและการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมของประชาชน
หมวด ๕	ว่าด้วยองค์กรสวัสดิการของรัฐในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดตั้งสำนักงานสวัสดิการสังคมจังหวัด สำนักงานสวัสดิการสังคมเทศบาล สำนักงานสวัสดิการสังคมตำบล
หมวด ๖	ว่าด้วยคุณสมบัติและอำนาจของเจ้าหน้าที่
หมวด ๗	ว่าด้วยกองทุนสวัสดิการสังคม ระดับประเทศ (National grant) และระดับท้องถิ่น (Local grant)
หมวด ๘	ว่าด้วยการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศด้านสวัสดิการสังคมหรือบริการสังคม และภายใน ASEAN
หมวด ๙	ว่าด้วยการจัดทำและวางระบบฐานข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ
หมวด ๑๐	ว่าด้วย การตรวจสอบการทำงานและอำนาจในการตราอนุบัญญัติของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแห่งชาติรวมถึงการกำกับและแนะนำการปฏิบัติงาน และประสานงานการทำงานของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมท้องถิ่น
หมวด ๑๑	ว่าด้วยการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินและการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการสวัสดิการสังคมต่อศาลปกครอง
หมวด ๑๒	ว่าด้วยบทกำหนดโทษกรณีการกระทำความผิดไม่สุจริตในการปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคม

๒.๑.๖ บทความ เรื่อง “คุณภาพชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน”^๕

บทความเรื่องนี้มีอิทธิพลต่อแนวความคิดการจัดสวัสดิการสังคมในสังคมไทยเป็นอย่างมาก ซึ่งได้ถ่ายทอดสวัสดิการสังคมและคุณภาพชีวิตพื้นฐานที่คนคนหนึ่งพึงมีตลอดช่วงชีวิต ตั้งแต่อยู่ในครรภ์มารดา ถึงเสียชีวิต คือ การมีสวัสดิภาพของแม่และเด็ก ครอบครัวที่สงบสุข เด็กและเยาวชนทุกคนต้องได้รับการศึกษา ประชาชนมีสุขภาพอนามัยดี มีงานทำ มีรายได้ เกษตรกรมีที่ดินสมควรแก่การทำมาหากิน คนทำงานมีหุ้นมี ส่วนในสถานประกอบการ มีการรวมกลุ่มองค์กรช่วยเหลือกัน สังคมมีความปลอดภัย สิ่งแวดล้อมสะอาด ส่วน ในการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของชาติ

ตัวอย่างความบางตอนของบทความนี้ “เมื่อผมอยู่ในครรภ์ของแม่ ผมต้องการให้แม่ได้รับประทานอาหารที่เป็นคุณประโยชน์ และได้รับความเอาใจใส่ และบริการอันดีในเรื่องสวัสดิภาพของแม่และเด็ก ... ผมต้องการไปโรงเรียน... จะได้มีความรู้หากินได้ และจะได้รู้คุณธรรมแห่งชีวิต ถ้าผมสติปัญญาเรียนชั้นสูง ๆ ขึ้นไป ก็ให้มีโอกาสเรียนได้ ไม่ว่าพ่อแม่ผมจะรวย หรือจน จะอยู่ในเมืองหรือชนบทแร้นแค้น...เมื่อออกจากโรงเรียนแล้ว ผมต้องการงานอาชีพที่มีความหมาย...ผมต้องการสุขภาพอนามัยอันดี และรัฐบาลจะต้องให้บริการป้องกันโรคแก่ผมฟรี กับบริการการแพทย์ รักษาพยาบาลอย่างถูกต้อง...เรื่องที่ผมจะเรียกร้องข้างต้นนี้ ผมไม่เรียกร้องเปล่า ผมยินดีเสียภาษีอากรให้ส่วนรวมตามอัตรา...เมื่อตายแล้ว ยังมีทรัพย์สินสมบัติเหลืออยู่ เก็บไว้ให้เมียผมพอใจในชีวิตของเธอ ถ้าลูกยังเล็กอยู่ก็เก็บไว้ เลี้ยงให้โต แต่ลูกที่โตแล้วไม่ให้ นอกนั้น รัฐบาลควรเก็บไปหมด จะได้ใช้เป็นประโยชน์ในการบำรุงชีวิตของคนอื่น ๆ บ้าง”

๒.๑.๗ ความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ “การกระจายรายได้ด้วยการสร้างสังคมสวัสดิการ” ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑^๖

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้กำหนดการสร้างสวัสดิการสังคมให้เป็นวาระแห่งชาติ ให้มีทิศทางแนวนโยบายด้านสวัสดิการสังคม โดยการสร้าง “สังคมสวัสดิการ” (Welfare society) ซึ่งหมายถึง สังคมที่มีสวัสดิการสังคมหลายรูปแบบที่เกิดจากการผนึกกำลังความร่วมมือจากหลายฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการผลิตสวัสดิการสังคมอย่างกว้างขวางและครอบคลุม

/สังคมสวัสดิการ...

^๕ เรื่องบทความเรื่อง “คุณภาพชีวิต ปฏิทินแห่งความหวัง จากครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน” มาจากบทความเรื่อง The Quality of Life of a South East Asian ซึ่งเขียนโดยอาจารย์ปิย อึ้งภากรณ์ นำเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษาการพัฒนาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ พิมพ์ครั้งแรกในวารสารสังคมศาสตร์ปริทัศน์ ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๑๖.

^๖ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานประจำปี ๒๕๕๐ หน้า ๒๙๑ - ๓๐๗.

สังคมสวัสดิการประกอบด้วยสวัสดิการสังคม ๓ ด้าน คือ

(๑) การบริการสังคม (Social service) ประกอบด้วย การบริการด้านการศึกษา สาธารณสุข ที่อยู่อาศัย บริการด้านสิ่งอำนวยความสะดวกพื้นฐาน และกระบวนการยุติธรรม

(๒) ประกันสังคม (Social insurance) ประกอบด้วย การประกันเจ็บป่วยและประสบอันตราย ทูพพลภาพ คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ เสียชีวิต และว่างงาน

(๓) การสงเคราะห์สังคม (Social assistance) ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือแก่คนที่อยู่ในภาวะช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เช่น เด็ก คนชรา และคนพิการ หรือผู้ที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤติ เช่น ผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นต้น

ผู้จัดสวัสดิการสังคม นอกจากสวัสดิการสังคมโดยรัฐ (Public welfare) ควรให้กระจายบทบาทหน้าที่ ส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคธุรกิจ องค์กรประชาชนและองค์กรสาธารณะที่ไม่แสวงหากำไรเข้ามามีบทบาทหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมในบางประเภท ภาคธุรกิจสามารถจัดสวัสดิการให้ลูกจ้าง เช่น ที่พัก อาหาร และบริการรถโดยสาร เป็นต้น สวัสดิการโดยชุมชนที่องค์กรชุมชนจัดสวัสดิการด้านต่างๆให้แก่สมาชิก เช่น กลุ่มออมทรัพย์ เป็นต้น รวมทั้งควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลในระดับพื้นที่เพื่อหนุนเสริมการทำงานด้านสวัสดิการของรัฐบาลและท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ การจัดให้มีความมั่นคงทางสังคมเพื่อลดความเสี่ยงในชีวิตคนของประชาชนทุกคน เช่น ความเสี่ยงด้านสุขภาพ ความมั่นคงในอาชีพการงาน การผันผวนทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

๒.๑.๔ รายงานศึกษาวิจัยเรื่อง สู่ระบบสวัสดิการถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐^๑

รายงานวิจัยเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ในการประเมินความเป็นไปได้ในทางการเงินของระบบสวัสดิการสังคมพื้นฐานในรูปแบบต่าง ๆ เสนอแนะแนวทางสร้างความยั่งยืนของสวัสดิการสังคมพื้นฐานถ้วนหน้าที่เสนอ ทั้งนี้ได้แบ่งองค์ประกอบของระบบสวัสดิการสังคม ดังนี้

(๑) การให้บริการทางสังคม (Social service) หมายถึง การจัดบริการพื้นฐานให้ประชาชนทุกคน เช่น การศึกษาฟรี ประกันสุขภาพ การฝึกฝีมือแรงงาน เป็นต้น

(๒) ระบบประกันสังคม (Social security หรือ Safety net) หมายถึง ระบบที่ช่วยลดประชาชนในกรณีประสบปัญหาเป็นครั้งคราว ซึ่งสิทธิจะมีลักษณะถาวรหากผู้ประกันตนยังอยู่ในระบบ เช่น ว่างงาน เป็นต้น

(๓) ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) หมายถึงระบบที่มุ่งดูแลผู้ด้อยโอกาส เช่น คนพิการ เป็นต้น

/ (๔) ระบบการ...

^๑ รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการวิจัยเรื่อง สู่ระบบสวัสดิการถ้วนหน้าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีนาคม ๒๕๕๔.

(๔) ระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม เป็นการบริหารเพิ่มเติมเพื่อให้ระบบสวัสดิการสังคมดียิ่งขึ้น เช่น การส่งเสริมความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นต้น

ปัจจุบันสวัสดิการสังคมพื้นฐานของไทยหลายอย่างมีลักษณะถ่วงน้ำหนักแล้ว เช่น การรักษาพยาบาล และการศึกษา แต่ยังมีปัญหาความเท่าเทียมในทางปฏิบัติ ในระบบประกันสังคมยังมีความแตกต่างของประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตนที่เป็นแรงงานในระบบกับแรงงานนอกระบบ

สวัสดิการสังคมที่พึงปรารถนาของคนไทย คือ การได้รับสวัสดิการพื้นฐานต่าง ๆ ตั้งแต่เกิดจนตาย ได้แก่ สวัสดิการสังคมก่อนเกิดที่แม่และเด็กได้รับการดูแลทางโภชนาการ และการดูแลจากแพทย์ สวัสดิการสำหรับเด็กและนักเรียน ที่รัฐควรให้เงินสงเคราะห์บุตรแก่เด็กทุกคนในอัตราเดียวกับสิทธิที่ผู้ประกันตนได้รับจากประกันสังคม มีศูนย์เด็กเล็กก่อนวัยเรียน เพิ่มโอกาสและคุณภาพทางการศึกษาให้เท่าเทียม เป็นต้น สวัสดิการสำหรับคนวัยทำงานที่คนทำงานทุกคนมีสวัสดิการสังคมพื้นฐานที่ใกล้เคียงกัน การฝึกฝีมือแรงงานและการจัดหางาน เป็นต้น สวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ในการให้เงินช่วยเหลือค่าครองชีพแก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น สวัสดิการสังคมสำหรับผู้พิการ สวัสดิการสังคมที่อยู่อาศัย

ความยั่งยืนทางการเงินของระบบสวัสดิการสังคมถ่วงน้ำหนัก รัฐบาลต้องหาแหล่งรายได้โดยแหล่งรายได้ทางหนึ่ง คือ การปฏิรูประบบภาษี ควรมีการปรับปรุงการบริหารจัดการพร้อมสร้างระบบสังคมสวัสดิการที่ภาคส่วนต่างๆ เช่น ชุมชน ธุรกิจเอกชน และองค์กรไม่แสวงหากำไร มีส่วนร่วมในการรับภาระและการจัดการ

๒.๑.๙ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ^{๑๖} ได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีหมวด ๒ ประชาชน ประกอบด้วย ส่วนที่ ๑ ความเป็นพลเมืองและหน้าที่พลเมือง ส่วนที่ ๒ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ส่วนที่ ๓ การมีส่วนร่วมทางการเมือง และส่วนที่ ๔ การมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

ในส่วนที่ ๒ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ประกอบด้วย ตอนที่ ๑ บททั่วไป ตอนที่ ๒ สิทธิมนุษยชน และตอนที่ ๓ สิทธิพลเมือง^{๑๗} ซึ่งมีบทบัญญัติที่รับรองสิทธิในสวัสดิการสังคม^{๑๘} ให้จำกัดเฉพาะ

/พลเมือง...

^{๑๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๒ ให้มีคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

^{๑๗} มีบทบัญญัติในตอนที่ ๓ สิทธิพลเมือง ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม เช่น มาตรา (๑/๒/๒) /๑๔ บัญญัติดังนี้

“ครอบครัวย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐให้อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เพียงพอ และมีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม ซึ่งรวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มารดาย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษและได้รับสวัสดิการตามควรจากรัฐและนายจ้าง ก่อนและหลังการให้กำเนิดบุตร ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เด็กและเยาวชนย่อมมีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม รวมทั้งได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์ที่เป็นภัยต่อจิตใจหรือสุขภาพหรือขัดขวางพัฒนาการตามปกติของเด็กและเยาวชน ทั้งนี้ โดยให้เด็กและเยาวชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

พลเมือง เช่น สาธารณสุข การศึกษา และครอบครัว ในขณะที่ ตอนที่ ๒ สิทธิมนุษยชน ซึ่งมีความหมายถึงทุกคน ไม่จำกัดเฉพาะพลเมือง อย่างไรก็ตามมีบทบัญญัติ มาตรา (๑/๒/๒) ๑๗ บัญญัติดังนี้ บุคคลซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยจะมีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมเพียงใดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือตามที่รัฐจัดให้

๒.๒ ข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานและประชาชนที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม จัดให้มีการรับฟังความเห็นประกอบร่างกฎหมายและข้อเสนอแนะหลายฉบับ ได้ข้อมูล ข้อเสนอแนะที่เชื่อมโยงกับการพัฒนากฎหมายกลางด้านสวัสดิการสังคมร่วมด้วย อาทิ กฎหมายประกันสังคม กฎหมายสวัสดิการสังคมเพื่อผู้สูงอายุ และการอุดหนุนเงินเลี้ยงดูเด็กเล็กถ้วนหน้า ฯลฯ แต่เฉพาะกฎหมายกลางสวัสดิการสังคม มีการรับฟังความเห็นเพิ่มเติมดังนี้

๒.๒.๑ การประชุมรับฟังความคิดเห็นเรื่อง แนวคิดและข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม^{๑๑} วันอังคารที่ ๖ มีนาคม ๒๕๕๕ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะสรุปได้ดังนี้

(๑) ระบบสวัสดิการสังคมควรพัฒนาให้มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจน ทุกช่วงวัย ตั้งแต่เด็กวัยทำงาน ผู้สูงอายุการเริ่มสร้างระบบความคุ้มครองและหลักประกันทางสังคมให้แก่แรงงานนอกระบบ

/ (๒) การสร้าง...

เด็ก เยาวชน สตรี และบุคคลในครอบครัว ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม รวมทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว

การแทรกแซงของรัฐในการจำกัดสิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อสงวนและรักษาไว้ซึ่งสถานะและความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว หรือเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชน หรือเพื่อประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น

เด็ก เยาวชน สตรี บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลซึ่งพิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ^{๑๒}

มาตรา (๑/๒/๒) ๓๐ “พลเมืองย่อมมีสิทธิในด้านสาธารณสุขตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังต่อไปนี้”

(๑) ดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพที่ดี

(๒) มีสิทธิเสมอกันในการบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมอย่างทั่วถึง มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และมีสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานอันจำเป็นที่เท่าเทียมกัน

(๓) ได้รับข้อมูลด้านสุขภาพที่ถูกต้องและทันสมัยจากรัฐ

พลเมืองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขและผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสมจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ^{๑๓}

^{๑๑} แถลงข่าวผลการประชุมคณะกรรมการสิทธิการร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๒๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๕ และฉบับที่ ๓๐ วันศุกร์ที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๕๕.

^{๑๒} ผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมประชุม ได้แก่ ดร.สมชัย จิตสุชน สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย นายชินชัย ชี้เจริญ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และดร.จตุรงค์ บุญยรัตนสุพรรณ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ.

(๒) การสร้างระบบสวัสดิการสังคมที่ยั่งยืน เป็น สังคมสวัสดิการ (Welfare society) โดยให้มีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม คือ รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรธุรกิจ ชุมชน และประชาสังคม ให้มีการจัดรูปแบบสวัสดิการสังคมที่หลากหลาย กว้างขวาง และครอบคลุม แต่ละรูปแบบมีความเป็นอิสระต่อกัน ภายใต้ความรับผิดชอบและการดูแลของสังคมโดยรวม

(๓) ระบบสวัสดิการสังคมสามารถแบ่งเป็น ๓ รูปแบบ คือ การบริการทางสังคม (Social service) การคุ้มครองทางสังคม (Social protection) และการช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) ในประเทศไทยระยะแรกของการจัดสวัสดิการสังคมใช้รูปแบบให้การช่วยเหลือทางสังคม คือ ช่วยเหลือคนที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ต่อมาในระบบประกันสังคมมาใช้คือประชาชนต้องร่วมสมทบจ่าย ปัญหาของการจัดสวัสดิการสังคม คือ ผู้ที่ยากจนยังไม่สามารถเข้าถึงสิทธิประโยชน์จากสวัสดิการสังคม

๒.๒.๒ การประชุมรับฟังความคิดเห็นเรื่อง แนวทางการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย^{๒๒} วันอังคารที่ ๒๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ข้อมูลจากการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะสรุปได้ดังนี้

(๑) สังคมสวัสดิการ (Welfare society) เป็นการจัดสวัสดิการสังคมของทุกภาคส่วนร่วมกัน ทั้งรัฐบาล เอกชน และชุมชน สวัสดิการสังคมเป็นสหสาขาวิชา ซึ่งสามารถแบ่งได้ ๓ ด้าน คือ (๑) ด้านบริการสังคม (Social service) เช่น การศึกษา สุขภาพ ที่อยู่อาศัย ฯลฯ (๒) ประกันสังคม (Social insurance) (๓) สังคมสงเคราะห์ (Social assistance) ส่วนใหญ่ดำเนินการโดยกระทรวงพัฒนาสังคมฯ เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ เป็นต้น สังคมสวัสดิการส่งเสริมให้ธุรกิจส่งเสริมสวัสดิการสังคม เช่น การส่งเสริมเอกชนในการจัดสวัสดิการสังคม การดูแลลูกจ้าง เป็นต้น ส่งเสริมให้ชุมชนที่มาจัดการตนเอง โดยการตรากฎหมายรองรับเพื่อจูงใจให้ทำมากขึ้น

(๒) กฎหมายกลางการจัดสวัสดิการสังคมควรมีลักษณะเป็นธรรมนูญของสวัสดิการสังคม มีกฎหมายส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาจัดสวัสดิการสังคม มีการบริหารจัดการที่ทำให้ทุกภาคส่วนเข้ามาช่วยกัน โดยรัฐมีบทบาทนำ ให้มีกลไกคือ คณะกรรมการกลาง มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย กำกับกวดขัน ไม่จำเป็นต้องมีจำนวนกรรมการมาก โดยให้ การปฏิบัติกระจายออกไปในท้องถิ่น สนับสนุนให้ทุกภาคส่วนเข้ามาจัดสวัสดิการสังคมร่วมกัน ควรแยกกฎหมายกลางสวัสดิการสังคมที่ต้องมองภาพรวมสวัสดิการสังคม และกฎหมายสวัสดิการสังคมเฉพาะเรื่องออกจากกัน

/(๓) การปรับปรุง...

^{๒๒} ผู้ทรงคุณวุฒิที่เข้าร่วมประชุม ได้แก่ รศ.ดร.ณรงค์ เพ็ชรประเสริฐ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นายชินชัย ชี้เจริญ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รศ.ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และนายยศ วัชรคุปต์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

(๓) การปรับปรุงและพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม ควรเริ่มพิจารณาว่าถ้าสวัสดิการสังคมนั้นมีอยู่แล้ว ก็ประเมินว่าสิ่งที่มีอยู่นั้นสมบูรณ์หรือยัง หากยังไม่มีสวัสดิการสังคมในเรื่องอะไร ก็สร้างขึ้นมาใหม่ เช่น ระบบประกันสังคมควรขยายความครอบคลุมหรือประโยชน์ทดแทนอะไรเพิ่มเติม ระบบสังคมสงเคราะห์ครอบคลุมทุกกลุ่มหรือไม่ เป็นต้น

๓. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า การจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าครอบคลุมทุกช่วงวัยของชีวิต อาทิ เด็กและเยาวชน คนทำงาน สตรี คนพิการ และผู้สูงอายุ มีทั้งสวัสดิการสังคมที่มีลักษณะเป็น (๑) การบริการสังคม เช่น กองทุนหลักประกันสุขภาพ และการศึกษาฟรี (๒) การประกันสังคม เช่น กองทุนประกันสังคมและกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (๓) การช่วยเหลือทางสังคม เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและคนพิการ และมีระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคมที่ให้ภาคเอกชน องค์กรชุมชน และภาคประชาชนสังคมเข้ามาร่วมจัดสวัสดิการสังคม

อย่างไรก็ตาม การจัดสวัสดิการสังคมยังพบว่ามีปัญหาที่สำคัญหลายประการ ในเรื่อง (๑) กลุ่มเป้าหมาย คือ ยังไม่มีความครอบคลุมประชาชนบางกลุ่ม มีความเหลื่อมล้ำระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ (๒) ประเภทสวัสดิการยังมีช่องว่าง เช่น สวัสดิการสังคมเงินอุดหนุนเลี้ยงดูเด็กเล็กเล็กก่อนวัยเรียน เป็นต้น (๓) คุณภาพของการจัดสวัสดิการสังคมยังมีข้อจำกัดและความไม่เป็นธรรม (๔) กลไกของการจัดสวัสดิการสังคมที่ยังเน้นกลไกในระดับชาติ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การจัดสวัสดิการสังคมกระจายไปไม่ถึงทั่วถึง รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมของประเทศไทยมีจำนวนหลายฉบับ และมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในแต่ละด้านที่ยังขาดการเชื่อมโยงและจัดสวัสดิการสังคมในมาตรฐานเดียวกัน

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นว่า ประชาชนทุกคนควรได้รับสวัสดิการสังคมเพื่อเป็นหลักประกันความมั่นคงทางสังคมในการดำเนินชีวิตตลอดช่วงชีวิต เพื่อป้องกันและขจัดความยากจน ความไม่เท่าเทียมกัน เสริมสมรรถนะในการปรับตัวให้เข้ากับเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการรวมกลุ่มที่เข้มแข็งเพื่อดูแลตนเองและชุมชน คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๓.๑ ข้อเสนอต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๓.๑.๑ เสนอให้มีบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนทุกคนในการได้รับสวัสดิการสังคม ดังนี้ “รัฐมีหน้าที่จัดระบบสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนทุกคน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับอย่างเหมาะสม มีคุณภาพ มีการบริหารจัดการอย่างบูรณาการ มีประสิทธิภาพ มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน และต้องมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนและทุกระดับในการจัดสวัสดิการสังคม”

๓.๑.๒ มีข้อเสนอแนะต่อร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ใน หมวด ๒ ประชาชน ส่วนที่ ๒ สิทธิเสรีภาพของบุคคล ที่รับรองสิทธิสวัสดิการสังคมให้เป็นสิทธิพลเมือง ซึ่งการใช้คำว่าพลเมืองถูกจำกัดอยู่เฉพาะผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ในข้อเท็จจริงประเทศไทยมีประชาชนกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ที่มีผู้ถิ่นพำนักในประเทศไทยจำนวนมากที่ยังมีสัญชาติอื่นและรอกระบวนการรับรองให้มีสัญชาติไทยมายาวนาน รวมทั้งมีแรงงานข้ามชาติอยู่จำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลทำให้คนเหล่านี้จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการจัดสวัสดิการสังคมในขั้นพื้นฐานซึ่งจำเป็นต้องได้ทุกคนในความเป็นมนุษย์

๓.๒ ข้อเสนอต่อแนวทางการจัดทำกฎหมายกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม

๓.๒.๑ วัตถุประสงค์ของกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม

(๑) เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคประชาชน รวมทั้งเป็นตัวเชื่อม (conjunction) กับกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมฉบับอื่น ๆ อันจะทำงานสวัสดิการสังคมบรรลุเป้าประสงค์

(๒) เพื่อเป็นหลักในการทำให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่จะมีคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียม ได้รับความเป็นธรรม บนพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(๓) เพื่อให้มีกลไกคณะกรรมการสวัสดิการสังคมในระดับชาติ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมในภาพรวม กำหนดและกำกับมาตรฐานกลางสำหรับการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งอาจจะพัฒนาให้เป็นประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม การติดตามประเมินผลในภาพรวมของประเทศ รวมทั้งจัดตั้งสำนักงานสวัสดิการสังคมระดับชาติเป็นหน่วยงานอิสระ

(๔) เพื่อให้การดำเนินการด้านสวัสดิการสังคม มีความทันสมัย เป็นธรรมและประสานประโยชน์ระหว่างประเทศเมื่อมีการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

๓.๒.๒ ฐานคิดของการจัดสวัสดิการสังคม

ควรมีฐานคิดในการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวทาง “สังคมสวัสดิการ” ที่ส่งเสริมประชาชนทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม ให้มีองค์ประกอบของการให้บริการทางสังคม (Social service) ระบบประกันสังคม (Social insurance) การช่วยเหลือทางสังคม (Social assistance) และระบบการส่งเสริมสนับสนุนหุ้นส่วนทางสังคม

๓.๒.๓ ขอบเขตสวัสดิการสังคม

ให้ระบบการจัดบริการทางสังคมตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้าน

/การศึกษา...

การศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงาน และการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ

๓.๒.๔ มาตรการทางด้านสวัสดิการสังคม ให้ประกอบด้วยการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การฟื้นฟู การพัฒนาและการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม โดยการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนทุกกลุ่ม

๓.๒.๕ เนื้อหา กลไกของกฎหมาย และการบริหารจัดการ ควรมีประเด็นสำคัญดังนี้

(๑) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการงานสวัสดิการสังคม โดยมีคณะกรรมการสวัสดิการสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๒) การเชื่อมโยงการจัดสวัสดิการสังคมที่มีอยู่หลายรูปแบบ เช่น การให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมหรือสภาสวัสดิการสังคมที่มาจากผู้แทนของหน่วยงานหรือจากกลไกตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคม

(๓) การกระจายแหล่งเงินทุนเพื่อการจัดสวัสดิการสังคม โดยมีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

(๔) การรับรองสิทธิและการเข้าถึงบริการสวัสดิการสังคมของประชาชน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิที่จะได้รับบริการที่มีมาตรฐานและมีคุณภาพจากหน่วยงานบริการสวัสดิการสังคม

(๕) การสนับสนุนบทบาทและความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน องค์กรชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาสังคม เพื่อเป็นหุ้นส่วนในการจัดสวัสดิการสังคม

(๖) การจัดทำและวางระบบฐานข้อมูลด้านสวัสดิการสังคมทั่วประเทศ จัดทำฐานข้อมูลเชิงคุณลักษณะของประชากร เพื่อนำมาใช้ประกอบการดำเนินงานตามแผนงาน โครงการ และยุทธศาสตร์ด้านสวัสดิการที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้น

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๘ วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ จึงมีมติเห็นชอบให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง แนวทางการจัดทำกฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคม ดังกล่าวต่อ นายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

(ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร)

ประธานกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

๙ เมษายน ๒๕๕๘

ภาคผนวก^๑

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม จำแนกตามหน่วยงานรับผิดชอบหลัก/รักษาการตามกฎหมายและกลุ่มเป้าหมาย

หน่วยงานรับผิดชอบหลัก รักษาการตามกฎหมาย	กลุ่มเป้าหมาย (จำนวนพระราชบัญญัติ)											
	ประชาชน ทั่วไป	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา	ครอบครัว	แรงงาน	เกษตรกร	คน ยากจน	คน พิการ	ผู้กระทำ ผิด จำเลย ผู้ต้องขัง ผู้เสียหาย ใน คดีอาญา	ผู้ประสบภัย ประกันภัย ประกันชีวิต	ผู้ป่วย	ผู้สูงอายุ	ข้าราชการ
๑.นายกรัฐมนตรี (๔ ฉบับ)	๔											
๒. ประธานกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ (๑ ฉบับ)	๑											
๓. กระทรวงการคลัง (๙ ฉบับ)	๒	๒		๑					๒		๑	๑
๔. กระทรวงการคลัง/กระทรวง สาธารณสุข (๑ ฉบับ)	๑											
๕. กระทรวงการคลัง/ นายกรัฐมนตรี (๑ ฉบับ)	๑											

^๑ รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัยตามแผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เรื่อง การปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคม โดย รองศาสตราจารย์ศักดิ์ชัย เลิศพานิชพันธุ์ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

[illegible]

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม จำแนกตามหน่วยงานรับผิดชอบหลัก/รักษาการตามกฎหมายและกลุ่มเป้าหมาย

หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามพระราชบัญญัติ	กฎหมาย	กลุ่มเป้าหมาย
๑.นายกรัฐมนตรี (๔ ฉบับ)	๑. พระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๗	ประชาชนทั่วไป
	๒. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๕๔๕	ประชาชนทั่วไป
	๓. พระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓	ประชาชนทั่วไป
	๔. พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒	ประชาชนทั่วไป
๒.ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ (๑ ฉบับ)	พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒	ประชาชนทั่วไป
๓. กระทรวงการคลัง (๙ ฉบับ)	๑. พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๑	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา
	๒. พระราชบัญญัติกองทุนเพื่อโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา พ.ศ. ๒๕๓๕	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา
	๓. พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๖	ประชาชนทั่วไป
	๔. พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐	แรงงาน
	๕. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙	ข้าราชการ
	๖. พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ ปฏิบัติหน้าที่ของชาติหรือการปฏิบัติหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. ๒๕๔๗ (๒๕๔๓)	ผู้ประสบภัย ประกันภัย ประกันชีวิต
	๗. พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕	ผู้ประสบภัย ประกันภัย ประกันชีวิต

หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามพระราชบัญญัติ	กฎหมาย	กลุ่มเป้าหมาย
	๘. ประมวลรัษฎากร	ประชาชนทั่วไป
	๙. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔	ผู้สูงอายุ
๔. กระทรวงการคลัง/กระทรวง สาธารณสุข (๑ ฉบับ)	พระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๔	ประชาชนทั่วไป
๕. กระทรวงการคลัง/นายกรัฐมนตรี (๑ ฉบับ)	พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี	ประชาชนทั่วไป
๖. กระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ (๑๔ ฉบับ)	๑. พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐	ประชาชนทั่วไป
	๒. พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗	คนยากจน
	๓. พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา
	๔. พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา
	๕. พระราชบัญญัติการส่งเสริมและพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา
	๖. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙	ผู้กระทำความผิด จำเลย ผู้ต้องขัง ผู้เสียหายใน คดีอาญา
	๗. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐	บุคคลในครอบครัว
	๘. พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐	คนพิการ

หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามพระราชบัญญัติ	กฎหมาย	กลุ่มเป้าหมาย
	๙. พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๔๘๔	คนยากจน
	๑๐. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑	คนยากจน
	๑๑. พระราชบัญญัติการฉาบฉวยสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕	ผู้ประสบภัย ประกันภัย ประกันชีวิต
	๑๒. พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. ๒๕๐๗	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา
	๑๓. พระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๑	ประชาชนทั่วไป
	๑๔. พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๕๖	ประชาชนทั่วไป
๗. กระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์/ศาลฎีกา (๑ ฉบับ)	พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้า มนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑	ประชาชนทั่วไป
๘. กระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์/ นายกรัฐมนตรี (๑ ฉบับ)	พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖	ผู้สูงอายุ
๙. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๒ ฉบับ)	๑. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘	เกษตรกร
	๒. พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๔	เกษตรกร
๑๐. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (๑ ฉบับ)	พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕	ประชาชนทั่วไป
๑๑. กระทรวงพาณิชย์ (๑ ฉบับ)	พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๓๕	ผู้ประสบภัย ประกันภัย

หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามพระราชบัญญัติ	กฎหมาย	กลุ่มเป้าหมาย
		ประกันชีวิต
๑๒. กระทรวงมหาดไทย (๖ ฉบับ)	๑. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐	ประชาชนทั่วไป
	๒. พระราชบัญญัติโรงรับจำนำ พ.ศ. ๒๕๐๕	ประชาชนทั่วไป
	๓. พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗	ประชาชนทั่วไป
	๔. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ ๑ หลักทั่วไป หมวด ๒ นิติบุคคล ส่วนที่ ๒ สมาคม ส่วนที่ ๓ มูลนิธิ	ประชาชนทั่วไป
	๕. พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสถานบริการ(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๖	ประชาชนทั่วไป
	๖. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พ.ศ. ๒๕๘๗	ประชาชนทั่วไป
๑๓. กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลังนายกรัฐมนตรี (๑ ฉบับ)	พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๒	ประชาชนทั่วไป
๑๔. กระทรวงยุติธรรม (๕ ฉบับ)	๑. พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ (พ.ศ. ๒๕๔๕)	ผู้กระทำความผิด จำเลย ผู้ต้องขัง ผู้เสียหายใน คดีอาญา
	๒. พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ (๒๕๒๒) (๒๕๒๓)	ผู้กระทำความผิด จำเลย ผู้ต้องขัง ผู้เสียหายใน คดีอาญา
	๓.พระราชบัญญัติวิธีการคุมประพฤติตาม ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒	ผู้กระทำความผิด จำเลย ผู้ต้องขัง ผู้เสียหายใน

หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามพระราชบัญญัติ	กฎหมาย	กลุ่มเป้าหมาย
		คดีอาญา
	๔.พระราชบัญญัติตอบแทนผู้เสียหายและ ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยใน คดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔	ผู้กระทำผิด จำเลย ผู้ต้องขัง ผู้เสียหายใน คดีอาญา
	๕.พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม ยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๑๙ (๒๕๔๓) (๒๕๔๕)	ประชาชนทั่วไป
๑๕. กระทรวงแรงงาน (๙ ฉบับ)	๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑	คนทำงาน
	๒. พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘	คนทำงาน
	๓. พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓	คนทำงาน
	๔. พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. ๒๕๒๘	คนทำงาน
	๕. พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๒๑	คนทำงาน
	๖. พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕	คนทำงาน
	๗. พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓	คนทำงาน
	๘. พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗	คนทำงาน
	๙. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. ๒๕๕๓	คนทำงาน
๑๖. กระทรวงศึกษาธิการ (๒ ฉบับ)	๑. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ (ฉบับที่ ๒) ๒๕๔๕	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา
	๒. พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. ๒๕๔๕	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา
๑๗. กระทรวงสาธารณสุข (๔ ฉบับ)	๑. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕	คนยากจน
	๒. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐	ประชาชนทั่วไป

หน่วยงานรับผิดชอบหลัก/ รักษาการตามพระราชบัญญัติ	กฎหมาย	กลุ่มเป้าหมาย
	๓. พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑	ผู้ป่วย
	๔. พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑	ผู้ป่วย
๑๘. กระทรวงวัฒนธรรม (๑ ฉบับ)	พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓	ประชาชนทั่วไป
๑๙. ศาลยุติธรรม (๕ ฉบับ)	๑. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๔๒	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา
	๒. ประมวลกฎหมายอาญา	ประชาชนทั่วไป
	๓. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (บรรพ ๕ ครอบครัว)	บุคคลในครอบครัว
	๔. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓	เด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษา
	๕. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒	คนทำงาน
รวม ๓๐ ฉบับ	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	ประชาชนทั่วไป