

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมในอาเซียน¹ Comparative Study on the Social Welfare Law in ASEAN

Received 25 December 2022

Revised 12 March 2023

Accepted 14 March 2023

บุญยวัจน์ ไตรจุตาทกาญจน์²

Punyawaj Traijutakarn³

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มุ่งนำเสนอให้เห็นการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงจัดทำข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) วิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมในอาเซียนที่จะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะการพัฒนาเพื่อปรับปรุงกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศอาเซียนต่อไป

ผลการศึกษา พบว่า ในแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกันไปตามพื้นฐาน ทางประวัติศาสตร์ ศาสนา และวัฒนธรรม อย่างไรก็ตามการคำนึงถึงเรื่องความเท่าเทียมกันของประชาชนทุกคนยังคงเป็นหลักการพื้นฐานที่มีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกอาเซียน สำหรับ

¹ บทความวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่องการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมในอาเซียน ได้รับทุนสนับสนุนจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร., อาจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์ลำปาง ลำปาง ประเทศไทย Email: a.punyawaj@gmail.com

³ Assistant Professor Dr., Lecturer of Faculty of Social Administration, Thammasat University Lampang Campus, Lampang, Thailand.

กฎหมายหลักด้านสวัสดิการสังคมมีปรากฏกฎหมายประเด็นดังกล่าวนี้อยู่ 3 ใน 10 ประเทศ คือ ประเทศไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการออกกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย ด้านที่อยู่อาศัย ด้านแรงงานและการทำงาน ด้านกระบวนการยุติธรรม และกฎหมายสวัสดิการสังคมด้านอื่นๆ นอกจากนี้กฎหมายสวัสดิการสังคมที่มีอยู่ยังครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็ก เยาวชน สตรี ผู้พิการ ผู้สูงอายุ คนขอทาน ครอบครัว ผู้มีความหลากหลายทางเพศ การค้ามนุษย์ คนยากจนและคนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบสาธารณภัย ชนกลุ่มน้อย ผู้ลี้ภัย ผู้ย้ายถิ่น และกลุ่มเป้าหมายอื่นๆ แต่ทั้งนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศอาจจะมีไม่บรรลุเป้าหมายครบทุกกลุ่มเป้าหมาย

คำสำคัญ: กฎหมายสวัสดิการสังคม, อาเซียน, กฎหมายสวัสดิการสังคมอาเซียน

Abstract

This article aims to present a comparative study of the social welfare laws of ASEAN Member States; and to provide recommendations on the improvement of those social welfare laws to make them more efficient for the ASEAN Member States. By using qualitative research, and descriptive analysis, a comparative study of the social welfare laws of ASEAN Member States will lead to develop of recommendations and to improve social welfare laws of ASEAN Member States.

The results show that each ASEAN Member States has fundamentally different legal systems due to background of history,

religion and culture. However, the consideration of equality of people remains a fundamental principle reflected in the constitutions of ASEAN Member States. The primary law of social welfare law exists in only 3 out of 10 states, namely Thailand, Indonesia and the Philippines. However, ASEAN Member States have legislated other laws concerning social welfare which involves the issue on education, healthcare, housing, labor and employment, criminal justice and other issues. In addition, the existing social welfare laws also cover children, youth, women, the disabled, the elderly, beggars, family, LGBT groups, human trafficking, the poor and the destitute, disaster victims, minorities and ethnic groups, refugees, migrants and other target groups. Unfortunately, some ASEAN Member States do not achieve to cover all target groups.

Keyword: Social welfare, ASEAN, Social welfare law in ASEAN

บทนำ

การมีกฎหมายที่เอื้อต่อการประสานความร่วมมือและรองรับการเกิดการเคลื่อนย้ายประชากรระหว่างประเทศสมาชิกที่จะเกิดมากขึ้นในอนาคตนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาทางสังคม ซึ่งเป็นทางหนึ่งที่จะหนุนความพร้อมในการเติบโตทางเศรษฐกิจ จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องเร่งวางรากฐานกฎหมายทางด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิของประชาชน การพัฒนาคน การยกระดับความมั่นคงและความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งทางร่างกายและจิตใจในประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นหนึ่งใน

สามเสาหลักของเจตนารมณ์อาเซียน คือ ประชาคม สังคม และวัฒนธรรม (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC)

ทั้งนี้ในการบริหารประเทศนอกจากจะต้องคำนึงเรื่องเศรษฐกิจ ปากท้องและการกินดีอยู่ดีของประชาชนแล้ว งานด้านสวัสดิการสังคมเอง ก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ประเทศสมาชิกในกลุ่มประเทศอาเซียน 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศบรูไนดารุสซาลาม กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ ไทย สิงคโปร์ และเวียดนาม กำลังร่วมมือกันสร้างประชาคมเศรษฐกิจทางการเงินและการคลังเช่นในปัจจุบันผู้นำประเทศจึงควร เล็งเห็นถึงความสำคัญในเรื่องคุณภาพชีวิตของประชากร ผ่านการวางแผน นโยบายสวัสดิการสังคมด้วย เพราะสวัสดิการสังคมไม่ได้หมายถึงแค่การพัฒนา ในด้านความเป็นอยู่อย่างเท่าเทียม แต่ครอบคลุมไปถึงการดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของประชาชนในประเทศอย่างยั่งยืน สิ่งที่เห็นเป็นรูปธรรม อย่างชัดเจนที่สะท้อนให้เห็นความสำคัญของการวางแผนด้านสวัสดิการสังคม ให้กับประชากรทุกกลุ่มเป้าหมายในประเทศสมาชิกอาเซียน คือ การร่วมมือกัน สร้างแนวทางการเจริญเติบโตทางการค้าและทางเศรษฐกิจ เมื่อปี ค.ศ.2015 มีการจัดตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations) หรืออาเซียน (ASEAN) สิ่งที่เกิดขึ้นไม่ใช่แค่เพียง การที่ประเทศในประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนต่างมาร่วมทำธุรกิจและการลงทุน ร่วมกันในประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังได้ทำให้เกิดการเชื่อมโยงในรัฐสมาชิกอาเซียนและส่งผลต่อการอพยพเคลื่อนย้าย ประชากรและแรงงานในภูมิภาค ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการอพยพที่ไม่ปกติ มีกลุ่ม แรงงานย้ายถิ่นฐาน กลุ่มแรงงานที่ลักลอบเข้าประเทศ ซึ่งคนกลุ่มนี้มีความเสี่ยง ที่จะถูกล่วงละเมิดและสูญเสียสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ เนื่องจากเป็นกลุ่มเปราะบาง

เพราะเป็นบุคคลที่ไม่สามารถจะอยู่ภายใต้การดูแลของกฎหมายได้จึงจำต้องอยู่ใช้ชีวิตในสถานที่หลบซ่อนทำให้ต้องขาดการเข้าถึงสิทธิในการดูแลความมั่นคงในชีวิต เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเชื่อมั่นว่าการวางระบบกฎหมายและบทบัญญัติทางกฎหมายด้านสวัสดิการจะช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชากร และในการศึกษาครั้งนี้จะสอดคล้องไปกับกฎบัตรอาเซียนที่มีเป้าหมายจะทำให้ประชากรอาเซียนอยู่ดีมีสุขและมีโอกาสอย่างเท่าเทียมในการพัฒนามนุษย์ สวัสดิการสังคมและความยุติธรรม และตอบรับไปกับแผนงานประชาสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ค.ศ.2025 (ASEAN Socio-Cultural Community Blueprint 2025) และเป้าหมายของประชาคม สังคมและวัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community: ASCC) ที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางและความรับผิดชอบต่อสังคม อีกทั้งงานสวัสดิการสังคมนับว่าเป็นงานที่สำคัญของประเทศที่กำลังก้าวไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน จึงจะต้องมีการพัฒนางานสวัสดิการสังคมทั้งในเชิงประเด็นและเชิงกลุ่มเป้าหมาย และในการพัฒนาหลักการและวิธีการ การจัดสรรงบประมาณ ทรัพยากรทั้งหลายนั้นจำเป็นต้องมีตัวบทกฎหมายเป็นเครื่องมือสนับสนุน เพื่อให้รัฐสามารถดำเนินการดูแลช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายที่มีความหลากหลาย

บทความวิจัยนี้ จึงมุ่งเน้นการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมในอาเซียน กฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม รวมทั้งปฎิญญาอาเซียนที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดทำเป็นข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องต้องกัน และสามารถพัฒนาต่อยอดความร่วมมืออย่างเป็นเอกภาพในอนาคตร่วมกันได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาหลักการและการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
2. เพื่อศึกษาและเปรียบเทียบกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
3. เพื่อเสนอข้อเสนอนโยบายการพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

นิยามศัพท์เฉพาะ

กฎหมายด้านสวัสดิการสังคม (Social welfare law) คือ กฎหมายที่จะกำหนดนโยบายการส่งเสริมการจัดสวัสดิการ การบริหารจัดการด้านสวัสดิการให้กับประชาชน เป็นสวัสดิการสังคมแบบกว้าง คำนึงถึงสวัสดิการที่ก่อให้เกิดความเป็นอยู่ที่ดีของคนตั้งแต่ครรภ์มารดาถึงเชิงตะกอน ครอบคลุมสวัสดิการในสาขาต่างๆ ทั้งสวัสดิการด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย การทำงาน การมีรายได้ ที่อยู่อาศัย กระบวนการยุติธรรม สวัสดิการกลุ่มเป้าหมายต่างๆ รวมทั้งองค์การและบุคลากรที่ปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อจะสร้างความเป็นอยู่อย่างเท่าเทียมและดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนทุกคน

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมในอาเซียน เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยใช้วิธีศึกษาข้อมูลแบบวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive analysis) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายด้าน

สวัสดิการสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียน 10 ประเทศ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา ประเทศไทย ประเทศบรูไนดารุสซาลาม ประเทศเมียนมาร์ ประเทศฟิลิปปินส์ ประเทศมาเลเซีย ประเทศลาว ประเทศเวียดนาม ประเทศสิงคโปร์ และประเทศอินโดนีเซีย เพื่อนำมาบรรยายและแปลความหมายข้อมูลที่รวบรวมได้ตามสภาพความเป็นจริงที่จะนำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะการพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคม เพื่อนำมาเป็นกฎหมายแม่แบบในการบัญญัติกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียนนำไปสู่แนวทางปฏิบัติในการสร้างหรือปรับปรุงกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 3 แหล่งหลัก คือ 1. การศึกษาจากตัวบทกฎหมายในทางนิติบัญญัติ (Legislative function of comparative law) 2. การเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ประสานงานเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา (Senior Officials Meeting on Social Welfare and Development: SOMSWD) หรือผู้แทนจากประเทศสมาชิกอาเซียน (ASEAN Member States: AMS) หรือแหล่งข้อมูลทุติยภูมิอื่นที่มีความน่าเชื่อถือโดยใช้แบบสำรวจเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประเทศสมาชิกอาเซียน จำนวน 10 คน และ 3. การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นและตรวจสอบข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียนในการประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop on the Comparative Study of the Social Welfare Laws in ASEAN)⁴ จาก 10 ประเทศ

⁴ การประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมในอาเซียน ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ 25-27 มีนาคม พ.ศ.2564 ณ ห้องประชุมชั้น 2 โรงแรมเดอะสุโกศล ถนนพญาไท กรุงเทพฯ และการประชุมทางไกล (Video Conference) ผ่านโปรแกรม Zoom Meeting

สมาชิกอาเซียน รวมจำนวน 10 คน เพื่อวางแผนทางในการพัฒนาประสิทธิภาพของกฎหมายสวัสดิการสังคม โดยมีการวิเคราะห์จากข้อมูลตัวบทกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งจากศึกษาระบบกฎหมายกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายหลักสวัสดิการสังคม และการศึกษาโดยแบ่งเป็นประเภททั้ง 5 ประเภท คือ ด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย ด้านที่อยู่อาศัย ด้านแรงงานและการทำงาน และด้านกระบวนการยุติธรรม และจากตัวบทกฎหมายสวัสดิการสังคมที่แบ่งตามกลุ่มเป้าหมาย 14 ด้าน ได้แก่ ด้านเด็ก ด้านเยาวชน ด้านสตรี ด้านผู้พิการ ด้านผู้สูงอายุ ด้านครอบครัว ด้านคนขอทาน ด้านการค้ามนุษย์ ด้านกลุ่มหลากหลายทางเพศ ด้านผู้ยากจนและคนไร้ที่พึ่ง ด้านผู้ประสบสาธารณภัย ด้านชนกลุ่มน้อย ด้านผู้ลี้ภัย และ ด้านผู้ย้ายถิ่น

ผลการศึกษา

จากการศึกษากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมในประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการสำรวจข้อมูลกฎหมายสวัสดิการสังคมเชิงเปรียบเทียบจากประเทศสมาชิกอาเซียน และการเก็บรวบรวมข้อมูลจากประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมกับผลการประชุมเชิงปฏิบัติการของประเทศสมาชิกอาเซียน มีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

1. หลักการและการดำเนินงานด้านสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่า ประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความแตกต่างกันในประเด็นของการจัดสวัสดิการสังคมในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหลักด้านสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียน ที่มีการให้ความสำคัญในเรื่องสวัสดิการสังคมที่แตกต่างกันในลำดับชั้นของกฎหมาย โดยมีรายละเอียดดังนี้

ในจำนวนประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ คือ บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ ไทย สิงคโปร์ และเวียดนามนั้น ในด้านการให้ความสำคัญเรื่องสวัสดิการสังคมมีทั้งปรากฏอย่างชัดเจน เป็นลายลักษณ์อักษรโดยตรงในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกอาเซียน และมีที่ไม่ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้โดยตรงซึ่งจากกฎหมายรัฐธรรมนูญของทั้ง 10 ประเทศ จะเห็นได้ว่า มีการเขียนรับรองความเท่าเทียมกันของประชาชนทุกประเทศ และได้มีการบัญญัติถึงการคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายในสังคมไว้แบบเป็นกลุ่มที่คล้ายๆ กัน ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ โดยประเทศ ที่กล่าวถึง “สวัสดิการ-Welfare” ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกล่าวถึงแนวทางการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนไว้อย่างชัดเจน ได้แก่ ประเทศกัมพูชา อินโดนีเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม ส่วนประเทศบรูไน ลาว มาเลเซียและสิงคโปร์ ไม่ได้กล่าวถึงเรื่องการจัดสวัสดิการไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรงแต่ถือว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้รัฐคุ้มครองประชาชนทุกคนให้ได้รับบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียม ซึ่งข้อสังเกตที่น่าสนใจจากประเทศบรูไนในการจัดให้มีการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ได้แก่ การที่รัฐบาลกำหนดให้การจัดสวัสดิการดังกล่าวเป็นนโยบายแห่งรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะ

ทั้งนี้ประเทศที่มีการบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไว้อย่างชัดเจน คือ ประเทศไทย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560, ประเทศอินโดนีเซีย บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1945 (The Constitution of the Republic of Indonesia 1945), ประเทศฟิลิปปินส์ บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1987 (The Constitution of the Republic of the Philippines 1987) หมวดที่ 2 คำประกาศหลักการและนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 5 ในการที่จะดำรงไว้ซึ่งความสงบ ความสุข และความเป็นระเบียบ

เรียบร้อย การคุ้มครองชีวิตเสรีภาพและทรัพย์สินรวมถึงการส่งเสริมสวัสดิการสาธารณะ เช่นเดียวกับประเทศเวียดนาม ใน Constitution of the Socialist Republic of Vietnam 1992, as amended to 2013 มาตรา 59 บัญญัติว่า รัฐจะต้องสร้างโอกาสที่เท่าเทียมแก่ประชาชนในการได้รับสวัสดิการสังคม พัฒนาระบบประกันสังคมการสร้างนโยบายเพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้สูงอายุ คนพิการ คนยากไร้และประชาชนที่เปราะบางกลุ่มอื่นๆ

ในขณะที่ประเทศเมียนมาร์ มาตรา 347 มีการบัญญัติว่ารัฐจะรับรองสิทธิที่เท่าเทียมกันของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งเมียนมาร์ ปี พ.ศ. 2551 (Constitution of the Republic of the Union of Myanmar 2008) แต่ไม่ได้กล่าวถึงงานด้านสวัสดิการโดยตรง เช่นเดียวกับประเทศมาเลเซีย ประเทศบรูไนดารุสซาลาม และประเทศกัมพูชา ส่วนประเทศลาว รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ค.ศ.2003 (ฉบับปัจจุบัน) มีการกำหนดให้รัฐจะต้องปรับปรุงและขยายการบริการด้านสาธารณสุขเพื่อให้เกิดการดูแลประชาชนอย่างทั่วถึง

นอกจากในรัฐธรรมนูญจะมีบัญญัติแนวนโยบายแห่งรัฐในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศเอาไว้แล้ว ประเทศไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ยังมีกฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักด้านสวัสดิการสังคม กล่าวคือ ประเทศไทย มีพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 อินโดนีเซียมีกฎหมายฉบับที่ 11 ค.ศ.2009 ว่าด้วยสวัสดิการสังคม (The Law Number 11 of 2009 on Social Welfare) และฟิลิปปินส์มีกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม ค.ศ.1968 (Social Welfare Act (1968) (Republic Act No.5416) สำหรับลาวไม่มีกฎหมายหลัก แต่มีกฎหมายรอง ซึ่งได้แก่ กฎีกาว่าด้วยงานสวัสดิการสังคม ค.ศ.2013 (Decree on Social Welfare No.169/PM, dated 19 June 2013)

ขณะที่อีก 6 ประเทศที่เหลือ ได้แก่ ประเทศเวียดนาม บรูไน กัมพูชา มาเลเซีย เมียนมาร์ และ สิงคโปร์ ไม่มีกฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักด้านสวัสดิการสังคม

ทั้งนี้เพื่อให้สะท้อนถึงการให้ความสำคัญกับสวัสดิการสังคมที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลักของประเทศในอาเซียนทั้ง 10 ประเทศ ผู้เขียนจึงขอเสนอผลการศึกษาโดยแบ่งตามประเภทสวัสดิการ (Categories) และการจัดแบ่งข้อมูลกฎหมายสวัสดิการสังคมตามกลุ่มเป้าหมาย (Target groups) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 กฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียนโดยแบ่งตามประเภทสวัสดิการ

1.1.1 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา (Education)

ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศให้ความสำคัญกับการวางรากฐานทางด้านการศึกษาให้กับพลเมืองของตนเองในประเทศ ทุกประเทศมีการตรากฎหมายสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา มีเนื้อหาที่คล้ายกัน คือ กำหนดอายุและเกณฑ์ในการเข้าสู่ระบบการศึกษาภาคบังคับ หากผู้ปกครองคนใดฝ่าฝืนจะมีความผิด เพราะรัฐเล็งเห็นความสำคัญของการศึกษาว่า เป็นไปเพื่อสร้างความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ และเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของชาติโดยให้การศึกษาตลอดชีวิตแก่ผู้เรียนเพื่อให้พวกเขาได้มีความรู้ ทักษะความสามารถ ศักดิ์ศรี ความประพฤติ คุณลักษณะทางศีลธรรมที่ดี ช่วยเหลือผู้คนให้ก้าวข้ามความยากจนรับมือกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจและสังคมและสร้างความมั่นคง โดยที่แต่ละรัฐจะมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้รับผิดชอบ

ทั้งนี้ประเทศฟิลิปปินส์และประเทศไทยนับเป็นประเทศที่มีกฎหมายด้านการศึกษามากที่สุด จำนวน 6 ฉบับ รองลงมา ได้แก่ ประเทศบรูไน 4 ฉบับ ประเทศสิงคโปร์ 3 ฉบับ เมียนมาร์ 2 ฉบับ ส่วนประเทศที่เหลือจะมีประเทศ

ละ 1 ฉบับ กฎหมายที่สำคัญคือกฎหมายการศึกษาภาคบังคับซึ่งรัฐจัดให้เป็นสวัสดิการที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย โดยประเทศฟิลิปปินส์มีกฎหมายการศึกษาภาคบังคับ 13 ปี (รวมระดับอนุบาล) ประเทศไทย 12 ปี (รวมระดับอนุบาล) ประเทศบรูไน 11 ปี กัมพูชา อินโดนีเซีย เมียนมาร์ สิงคโปร์ และเวียดนาม มีกฎหมายการศึกษาภาคบังคับ 9 ปี ลาว 8 ปี มาเลเซีย 6 ปี โดยเริ่มเข้าเรียนเมื่ออายุ 6-7 ปี คล้ายกันทุกประเทศมีกฎหมายด้านอาชีวศึกษา และการศึกษาของสถาบันเอกชน นอกจากนี้ในประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามเป็นหลัก เช่น ประเทศบรูไน จะมีการศึกษาศาสนาภาคบังคับ (Religious education) ด้วยอีกระบบหนึ่งเป็นระบบขนานกับการศึกษาภาคบังคับปกติ (General education) กล่าวคือเป็นโรงเรียนสอนศาสนาภาคบังคับ (Religious education) ใช้เวลา 7 ปี ส่วนในประเทศมาเลเซีย จะมีเฉพาะบางรัฐ เช่น รัฐยะโฮร์ ใช้เวลา 7 ปี เช่นกัน โดยกฎหมายสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา (Education) ของประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีการตรารื้อฟื้นและมีการพัฒนาบทบัญญัติให้เป็นไปตาม ASEAN Declaration On Strengthening Education for Out-Of-School Children and Youth (OOSCY) (28th ASEAN Summit in Vientiane, Lao PDR, September 2016)

1.1.2 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัย (Healthcare) ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศ มีกฎหมายหลักๆ ด้านสุขภาพอนามัย เช่น กฎหมายหลักประกันสุขภาพ กฎหมายสุขภาพจิต เป็นต้น

แนวโน้มในการตรากฎหมายด้านสุขภาพที่สำคัญในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน คือ การบัญญัติกฎหมายที่เอื้อต่อประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอย่างเท่าเทียม ซึ่งประเทศไทยมีพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ

พ.ศ.2550 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 เช่นเดียวกับประเทศมาเลเซียก็มีกฎหมายให้ประชาชนรักษาพยาบาลฟรีอย่างทั่วถึงหรือถ้วนหน้า (Universal health coverage) เช่นเดียวกับประเทศบรูไน แต่บรูไนไม่ได้ตราเป็นกฎหมายเฉพาะ แต่กำหนดเป็นแนวนโยบายว่าด้วยแผนสุขภาพแห่งชาติ ที่ให้การรักษาพยาบาลฟรีแก่ประชาชนบรูไนทุกคน อย่างไรก็ตามกลุ่มประเทศที่พยายามสร้างหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้ามาหลายปี และมีกฎหมายรองรับแล้ว ได้แก่ เวียดนาม อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ ซึ่งรัฐบาลจัดประกันสุขภาพให้ประชาชน แต่ยัง ไม่ครอบคลุมประชากรทั้งหมด โดยเฉพาะประเทศฟิลิปปินส์ เพิ่งมีการตรากฎหมาย The Universal Health Care Law-UHC Law (Republic Act No. 11223) ในปี ค.ศ.2019 อันเป็นการปฏิรูประบบสุขภาพของประเทศ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่ประกันความเท่าเทียมในการเข้าถึงการบริการและการรักษาพยาบาลอย่างมีคุณภาพและเป็นธรรมเพื่อคุ้มครองค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลโดยไม่ต้องมีความเสี่ยงในค่ารักษาพยาบาล ส่วนกลุ่มประเทศที่งบประมาณน้อย รัฐบาลยังไม่สามารถจัดระบบประกันสุขภาพให้ประชาชนได้ ได้แก่ เมียนมาร์ กัมพูชา และลาว แต่กระนั้นสำหรับประเทศลาวยังมีกฎหมายว่าด้วยสุขอนามัยการป้องกันโรคและการส่งเสริมสุขภาพ พ.ศ.2554 (Law on Hygiene, Disease Prevention and Health Promotion 2011) ที่นำมาใช้ในการส่งเสริมสุขภาพประชาชน ส่วนประเทศสิงคโปร์ซึ่งมีแนวคิดในรัฐธรรมนูญมิได้กล่าวถึงสิทธิในการได้รับสวัสดิการใดๆ จากรัฐและมีได้กำหนดพันธหน้าที่ให้รัฐต้องจัดให้มีสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับสิทธิของประชาชนอย่างชัดเจน ระบบประกันสุขภาพของสิงคโปร์ถือเป็นการประกันสุขภาพแบบระบบคู่ (Dual System) กล่าวคือการชำระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลส่วนหนึ่งจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลในขณะที่ผู้ใช้สิทธิการประกันต้องรับภาระ

ค่าใช้จ่ายในส่วนที่เหลือ (Public-private partnership) ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลสิงคโปร์ เห็นว่า ประชากรสิงคโปร์ควรมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของตนและให้ถือเป็นหน้าที่ส่วนบุคคลในการดูแลสุขภาพสุขภาพของตนเองเพื่อจะได้ไม่หวังพึ่งรัฐสวัสดิการและประกันสุขภาพเกินความจำเป็น รวมถึงไม่ก่อให้เกิดภาระแก่รัฐบาลในอนาคต ซึ่งถือได้ว่าสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีหลักประกันถ้วนหน้าได้เช่นกัน เพราะประชาชนมีรายได้ดีที่สามารถจ่ายส่วนต่างได้

1.1.3 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัย (Housing)

เช่น กฎหมายการเคหะ กฎหมายการวางแผนเมือง กฎหมายกองทุนเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย เป็นต้น

ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยนับเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งของทุกประเทศในอาเซียน โดยเฉพาะการขาดแคลนที่พักอาศัยและการเพิ่มจำนวนของชุมชนแออัดในเขตเมือง ที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็วจากชนบทสู่เมือง ยกเว้นประเทศสิงคโปร์ที่ไม่มีปัญหาดังกล่าว กฎหมายที่ตราขึ้นจึงมักเป็นกฎหมายสำหรับส่งเสริมให้ผู้มีรายได้น้อยได้มีบ้านในราคาที่มีความสามารถซื้อได้ ดังเช่นประเทศไทยและฟิลิปปินส์ มีพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติที่มีเป้าประสงค์สำคัญ คือ จัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเอง เช่น โครงการบ้านเอื้ออาทร โครงการเคหะชุมชน เป็นต้น ซึ่งนโยบายบ้านการเคหะถือเป็นยุทธศาสตร์ในการลดสัสมหรือชุมชนแออัดนั่นเอง โดยในอาเซียนนั้นประเทศสมาชิกส่วนใหญ่รวมถึงประเทศไทยจะให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง ยกเว้นในประเทศสิงคโปร์ที่มีกฎหมายการเคหะของสิงคโปร์กำหนดให้เอกชนเข้ามีส่วนร่วมในโครงการเคหะของรัฐโดยรัฐจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้ ซึ่งใน

เวียดนามถือว่าที่ดินเป็นของประชาชนทุกคน แต่รัฐจะเป็นผู้บริหารจัดการ โดยประชาชนเป็นเจ้าของบ้านได้และมีสิทธิใช้ที่ดินได้ แต่ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น สำหรับประชาชนที่ยากจนหรือมีรายได้น้อยจะมีการจัดหาบ้านการเคหะเพื่อสังคม (Social housing) หรืออพาร์ทเมนต์เพื่อสังคม (Social apartment) ในราคาประหยัดให้

1.1.4 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านแรงงานและการทำงาน

(Labor and employment) เช่น กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายการจ้างงาน กฎหมายกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายประกันสังคม เป็นต้น

ปัจจุบันสิ่งที่ดึงดูดการลงทุนจากต่างชาตินอกประเทศสมาชิกอาเซียน คือ อาเซียนมีคนทำงานในวัยหนุ่มสาวจำนวนมาก และมีค่าจ้างที่ไม่สูงเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ อีกทั้งประเทศต่างๆ ของอาเซียนได้เข้าสู่การเป็น ASEAN Economic Community: AEC ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานภายในภูมิภาคอาเซียนจำนวนมากมีการหลั่งไหลของแรงงานหลากหลายสาขาอาชีพจากความคล่องตัวในการเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนได้มากขึ้น ดังนั้นการมีกฎหมายด้านแรงงานที่มีคุณภาพ จึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่ทุกประเทศต้องร่วมมือและปฏิบัติในทิศทางเดียวกัน เช่น การจัดทำฐานข้อมูลระบบการคุ้มครองแรงงานของกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียน การมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานอย่างเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ เป็นต้น ซึ่งปรากฏว่าประเทศต่างๆ ในอาเซียนได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองแรงงานทุกประเทศโดยมีกฎหมายคุ้มครองผู้ใช้แรงงานอย่างทั่วถึง บางประเทศได้รวมการคุ้มครองผู้ใช้แรงงานทั้งเด็กและผู้ใหญ่ในฉบับเดียวกัน เช่น ประเทศไทย จะอยู่ในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน แต่บางประเทศเช่น มาเลเซีย จะแยกคุ้มครองแรงงานเด็กเป็นกฎหมาย

อีกฉบับหนึ่งต่างหากในชื่อ “Children and Young Persons (Employment) Act 1966”

ปัญหาสำคัญของประเทศสมาชิกอาเซียนในปัจจุบัน ได้แก่ แรงงานต่างด้าวหลบหนีเข้าเมืองเพื่อทำงาน หากมีการแก้กฎหมายแรงงานของประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อเกิดประชาคมอาเซียนเต็มรูปแบบกับแรงงานทุกประเภทรวมทั้งเปิดให้การเข้าเมืองระหว่างประชากรอาเซียนสามารถกระทำได้โดยอิสระจะทำให้ปัญหาแรงงานหลบหนีเข้าเมืองหมดไป นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนควรพิจารณาปัญหาทางกฎหมายกรณีแรงงานต่างด้าวไม่มีสิทธิเป็นกรรมการสหภาพแรงงานหรือไม่มีสิทธิเป็นกรรมการไตรภาคี ที่เลือกจากกรรมการสหภาพแรงงาน แม้สมาชิกสหภาพที่เป็นแรงงานต่างด้าวจะมีจำนวนมากเพียงใด ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย อีกประการหนึ่ง กฎหมายคุ้มครองแรงงานของอาเซียนควรเน้นไปที่การตรวจสอบสัญญาที่ไม่เป็นธรรมสำหรับการจ้างงานระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน

1.1.5 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านกระบวนการยุติธรรม (Criminal justice) เช่น กฎหมายกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก กฎหมายป้องกันการค้ามนุษย์ กฎหมายว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา เป็นต้น

กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านกระบวนการยุติธรรม (Social welfare in criminal justice) มักจะเริ่มต้นมาจากกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนเพื่อคุ้มครองสิทธิของเด็กที่ยังอ่อนเยาว์และอ่อนประสบการณ์ จึงอาจพลาดพลั้งกระทำผิดด้วยอารมณ์ที่ขาดวุฒิภาวะ เช่น ในประเทศไทยที่เริ่มมีกฎหมายศาลเยาวชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2534 แยกออกจากกระบวนการยุติธรรมสำหรับผู้ใหญ่จนมีการแก้ไขปรับปรุงใหม่ในปี พ.ศ.2553 เป็น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2553 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ศาลยุติธรรม (Courts of justice) ของไทยรับผิดชอบ และเริ่มมีแนวคิดในการคุ้มครองผู้ต้องขังตามกฎหมายขององค์การสหประชาชาติ เช่น UN Standard Minimum Rules for Protection of Prisoners (Standard Minimum Rules), adopted by the UN Social Economic Council in 1957 และ Basic Principles for the Treatment of Prisoners (Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 45/111 of 14 December 1990) นอกเหนือจากการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้ต้องขังแล้ว สิ่งที่ต้องคำนึงมากยิ่งขึ้นได้แก่ การคุ้มครองและเยียวยาผู้เสียหายที่ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ซึ่งประเทศไทยได้มีพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ.2544 (Damages for the Injured Person and Compensation and Expense for the Accused in Criminal Case Act, B.E. 2544 (2001)) ออกมารองรับอย่างครบถ้วนในส่วนของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ประเทศไทย กัมพูชาและเวียดนามได้มีกระบวนการให้ผู้เสียหายเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายในคดีได้ (Victims file petition for compensation with criminal compensation with criminal prosecution)

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชน ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่จะกำหนดอายุของเยาวชนที่อายุไม่เกิน 18 ปี ซึ่งจะขึ้นศาลเยาวชนและมีวิธีการพิเศษสำหรับเด็กและเยาวชน ส่วนการลงโทษแบบผู้ใหญ่จะเริ่มต้นกับบุคคลที่อายุเกินกว่า 18 ปี ยกเว้นประเทศบรูไนซึ่งในกฎหมาย Children and Young Persons Act ได้บัญญัติให้อำนาจศาลเยาวชนของบรูไนพิพากษาลงโทษเด็กและเยาวชนได้ตั้งแต่

อายุเกินกว่า 7 ปี ถึง 18 ปี ทั้งนี้เพราะกฎหมายดังกล่าวได้แยกคำจำกัดความไว้ว่า “เด็ก หมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่เกิน 14 ปี” ส่วน “เยาวชน หมายถึง บุคคลที่มีอายุเกินกว่า 7 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี” เช่นเดียวกับมาเลเซียที่เด็กอายุเกิน 12 ปี ยังต้องรับโทษทางอาญา แต่หากอายุเกิน 10 ปีแต่ไม่เกิน 12 ปีไม่ต้องรับโทษทางอาญาเฉพาะกรณีเด็กนั้นยังไม่มีวุฒิภาวะเพียงพอที่จะเข้าใจการกระทำผิดของตน

ในส่วนของกฎหมายยาเสพติด ประเทศสมาชิกอาเซียนจะเน้นการควบคุมอันตรายในการใช้ยาเสพติด ซึ่งสภาพปัญหายาเสพติดในอาเซียนแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกเป็นประเทศที่มีสถานะเป็นผู้ผลิตยาเสพติด ได้แก่ เมียนมาร์ ประเทศยาเสพติด คือ เฮโรอีน ยาบ้า และไอซ์ กลุ่มที่สองเป็นประเทศที่มีสถานะเป็นทางผ่านยาเสพติดหรือเป็นเส้นทางลำเลียงยาเสพติดจากแหล่งผลิต ได้แก่ ไทย ลาว กัมพูชา เวียดนาม มาเลเซีย และ กลุ่มที่สามเป็นประเทศที่มีสถานะเป็นผู้บริโภคหรือเป็นแหล่งแพร่ระบาดของยาเสพติด เช่น ไทย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ประสบปัญหาในเรื่องการเสพยาเสพติดในระดับรุนแรง ได้แก่ อินโดนีเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ ไทย ในขณะที่กัมพูชา ลาว มาเลเซีย และเวียดนาม ปัญหาการเสพยาเสพติดอยู่ในระดับปานกลาง สำหรับประเทศบรูไนและสิงคโปร์ จัดเป็นประเทศที่มีปัญหายาเสพติดน้อยเนื่องจากมีกฎหมายป้องกันยาเสพติดค่อนข้างรุนแรงและมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเข้มงวดมาก

1.1.6 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านอื่นๆ (Others) สำหรับ

กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านอื่นๆ เช่น กฎหมายรับรองวิชาชีพด้านสังคมสงเคราะห์ ซึ่งปรากฏว่าประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่มีการตราออกมาเป็น

กฎหมายแล้ว ยกเว้นประเทศกัมพูชา ลาว และเมียนมาร์ ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว กฎหมายอุบัติเหตุถึงแก่ชีวิตและการบาดเจ็บส่วนบุคคล (Fatal Accident and Personal Injuries Act 1991) ของประเทศบรูไนที่ให้การช่วยเหลือฉุกเฉินเร่งด่วนทางการเงินสำหรับสามีหรือภรรยาเสียชีวิตหรือกรณีพ่อแม่ที่เยาวชนหรือบุตรที่ยังไม่ได้แต่งงานตายอย่างกะทันหันในครอบครัว และกฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคมของประเทศไทย เป็นต้น

ทั้งนี้กฎหมายด้านอื่นๆ นอกจากกฎหมายสวัสดิการสังคมทั้ง 5 ประเภทแล้วยังมีกฎหมายที่สำคัญและน่าสนใจ เช่น กฎหมายรับรองวิชาชีพด้านสังคมสงเคราะห์ ซึ่งปรากฏว่าประเทศสมาชิกอาเซียนบางส่วนเริ่มมีการตราออกมาเป็นกฎหมายแล้ว ได้แก่ ประเทศไทยและอินโดนีเซีย ยกเว้นประเทศบรูไน กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ เวียดนามยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว ส่วนมาเลเซียอยู่ในระหว่างการเสนอร่างกฎหมาย และยังมีกฎหมายของบรูไน คือ กฎหมายอุบัติเหตุถึงแก่ชีวิตและการบาดเจ็บส่วนบุคคล (Fatal Accident and Personal Injuries Act 1991) ที่ให้การช่วยเหลือฉุกเฉินเร่งด่วนทางการเงินสำหรับสามีหรือภรรยาเสียชีวิตหรือกรณีพ่อแม่ที่เยาวชนหรือบุตรที่ยังไม่ได้แต่งงานตายอย่างกะทันหันในครอบครัว รวมทั้งกฎหมายจัดตั้งมูลนิธิ The Sultan Haji Hassanal Bolkiah Foundation (YSHHB) เพื่อส่งเสริมการจัดสวัสดิการให้ประชาชน และยังมีกฎหมายช่วยเหลือเด็กกำพร้าอีกด้วย นอกจากนี้ในประเทศไทยยังมีกฎหมายส่งเสริมวิสาหกิจเพื่อสังคม เพื่อให้การดำเนินธุรกิจตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อสังคม ที่เน้นการส่งเสริมการจ้างงานแก่บุคคลผู้สมควรได้รับการส่งเสริมเป็นพิเศษ ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนาชุมชน สังคม และสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอื่นหรือคืนประโยชน์ให้แก่สังคมอันเป็นกิจการเพื่อสังคมหรือวิสาหกิจเพื่อสังคม

กล่าวโดยสรุป ประเทศสมาชิกอาเซียนได้พัฒนากลุ่มกฎหมายสวัสดิการสังคมทั้ง 5 ประเภทให้มีความทันสมัยและมีความเป็นสากลมากยิ่งขึ้น อันได้แก่ กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา (Education) กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพอนามัย (Healthcare) กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัย (Housing) กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านแรงงานและการทำงาน (Labor and employment) กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านกระบวนการยุติธรรม (Criminal justice) ซึ่งค่อนข้างสอดคล้องกับ กฎ กติการะหว่างประเทศ และประกาศบัญญัติต่างๆ ของอาเซียน เช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD) ปฏิญญาว่าด้วยพันธะสำหรับเด็กในอาเซียน (Declaration on the Commitments for Children in ASEAN) ปฏิญญาบาฬีว่าด้วยการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนพิการในประชาคมอาเซียน (Bali Declaration on the Enhancement of the Role and Participation of Persons with Disabilities in the ASEAN Community) ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ (The Brunei Declaration on Strengthening Family Institutions: Caring for the Elderly) และปฏิญญาฮานอยว่าด้วยการเสริมสร้างสวัสดิการและการพัฒนาของสตรีและเด็กอาเซียน (Ha Noi Declaration on the Enhancement of Welfare and Development of ASEAN Women and Children) เป็นต้น แม้ว่าบางประเทศสมาชิกอาเซียนอาจมีบทบัญญัติทางกฎหมายแตกต่างกันไปบ้างอันเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ระบบกฎหมาย ศาสนาและวัฒนธรรม แต่กระนั้นก็ได้มีความพยายามขอความร่วมมือและเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกอาเซียนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในของตนให้เป็นไปตามระเบียบในทางสากลมากขึ้น

2. กฎหมายสวัสดิการสังคมแบ่งตามกลุ่มเป้าหมาย โดยหากแบ่งกฎหมายสวัสดิการสังคมตามกลุ่มเป้าหมาย จะมียาละเอียดดังต่อไปนี้

2.1 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านเด็ก (Child) เช่น กฎหมายคุ้มครองเด็ก กฎหมายสิทธิเด็ก กฎหมายส่งเสริมพัฒนาการเด็กและเยาวชน กฎหมายรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมของอิสลาม (Islamic Adoption of Children Act) เป็นต้น โดยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ บางประเทศ เช่น กัมพูชา แม้จะไม่มีกฎหมายคุ้มครองเด็กโดยเฉพาะแต่จะมีคำสั่งหรือประกาศพิเศษ (Prakes-prakas/casangsangthongnamโดยรัฐมนตรี คล้ายกฎกระทรวง) ให้อำนาจในการคุ้มครองเด็ก

ประเทศในอาเซียนทุกประเทศได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายเกี่ยวกับเด็ก โดยมีการกำหนดอายุของเด็กแตกต่างกันไม่มากนัก ได้แก่ ประเทศไทย บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ กำหนดอายุของเด็กคือบุคคลอายุไม่เกิน 18 ปี เวียดนามไม่เกิน 16 ปี สิงคโปร์ไม่เกิน 14 ปี การกำหนดอายุอาจแตกต่างกันในรายละเอียดตามกฎหมายเฉพาะของแต่ละประเทศ เช่น ประเทศไทยในกฎหมายศาลเยาวชนและครอบครัวจะกำหนดว่า “เด็ก” หมายถึง บุคคลอายุต่ำกว่า 15 ปี “เยาวชน (juvenile)” หมายถึง บุคคลอายุเกินกว่า 15 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี หรือในบรูไน กฎหมาย Children and Young Persons Act 2010 “เยาวชน” จะหมายถึงบุคคลอายุ เกินกว่า 7 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี ส่วนในสิงคโปร์กระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กและเยาวชนรวมอยู่ใน Children and Young Persons Act 2001 (Chapter 38) กำหนดให้ “เด็ก” หมายถึงบุคคลที่มีอายุไม่เกิน 14 ปี อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญที่เป็นข้อสังเกต ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับเด็กในอาเซียนจะเน้น ถึงการช่วยเหลือเพื่อให้รอดชีวิต เรื่องส่งเสริมการศึกษาและเสริมสร้างพัฒนาการทางร่างกายของเด็ก

เท่านั้น แต่อาจยังละเอียดหรือยังไม่เน้นถึงกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิของเด็ก เช่น แรงงานเด็ก ผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็ก เด็กไร้รัฐ เด็กพิการ เด็กที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง เป็นต้น ตัวอย่างในประเทศกัมพูชายังไม่มีกฎหมายคุ้มครองเด็กโดยเฉพาะแต่มีการออกคำสั่ง (Prakas* on Minimum Standards on Residential Care for Children, 2006) และมีการคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่กระทำผิดทางอาญาในกฎหมายกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชน (Law on Juvenile Justice, Phnom Penh 2016) ส่วนในอินโดนีเซีย เด็กสามารถรับโทษทางอาญาได้ตั้งแต่อายุ 8-12 ปี ในบรูไนจะมีกฎหมายคุ้มครองเด็กและวัยรุ่นหนุ่มสาว แต่กำหนดให้เยาวชนอายุเกินกว่า 7 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี อาจต้องรับโทษทางอาญาได้

2.2 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านเยาวชน (Youth) เช่น

กฎหมายเด็กและเยาวชน กฎหมายเยาวชน กฎหมายส่งเสริมพัฒนาการเด็กและเยาวชน เป็นต้น

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ตรากฎหมายสวัสดิการสังคมที่เกี่ยวกับด้านเยาวชน (Youth) โดยเฉพาะในกรณีการคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในกระบวนการยุติธรรมโดยทุกประเทศจะมีศาลเยาวชนแต่แตกต่างกันบ้างในเรื่องช่วงอายุที่จะขึ้นศาล เช่น ในบรูไน กฎหมาย Children and Young Persons Act 2010 “เยาวชน” จะหมายถึง บุคคลอายุเกินกว่า 7 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี ส่วนในอินโดนีเซียเด็กสามารถรับโทษได้ตั้งแต่อายุ 8-12 ปี ในประเทศสิงคโปร์ ดังได้กล่าวแล้วในกรณีเด็ก จะหมายถึง บุคคลที่มีอายุไม่เกิน 14 ปี ส่วนเยาวชน (juvenile) ที่กระทำผิดทางอาญา คือ บุคคลอายุ 10-16 ปี และยังมีการแบ่งเป็น

* หมายถึง ประกาศซึ่งลงนามโดยรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องอยู่ภายใต้ (ไม่ขัดหรือแย้งต่อ) รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น

“บุคคลวัยหนุ่มสาว (youth)” จะมี 2 ความหมาย หากเป็นบุคคลที่ต้องคดีที่ขึ้นศาลเยาวชน ผู้กระทำผิดวัยหนุ่มสาว (youth offender) จะหมายถึงบุคคลอายุระหว่าง 14-16 ปี แต่ถ้าเป็นบุคคลวัยหนุ่มสาว (youth) ที่จะขอรับบริการสวัสดิการจากรัฐจะหมายถึงบุคคลที่มีอายุระหว่าง 14-18 ปี นอกจากนี้ในเรื่องการจ้างงาน ปัจจุบันได้มีกฎหมายระบุว่าด้วยการจ้างงานเยาวชนอย่างยั่งยืน และปฏิญญาบันดาร์เสรีเบกาวันว่าด้วยการส่งเสริมเยาวชนอาสาสมัคร และเยาวชนผู้ประกอบการ โดยให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเยาวชนเพื่อสร้างอนาคตของอาเซียน รวมทั้งส่งเสริมบทบาทของเยาวชนในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะเยาวชนด้อยโอกาส และเยาวชนนักวิชาชีพเพื่อส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นของอาเซียน ส่งเสริมให้เยาวชนทำงานอาสาสมัครและเป็นผู้ประกอบการเพื่อสร้างสังคมที่เอื้ออาทรและแบ่งปัน ดังนั้นในการตรากฎหมายในอนาคตจะต้องคำนึงถึงเยาวชนให้มากขึ้น

2.3 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านสตรี (Women) เช่น กฎหมายกำหนดหน้านามหญิง กฎหมายคุ้มครองเด็กหญิงและสตรี กฎหมายป้องกันและคุ้มครองความรุนแรงต่อสตรี กฎหมายจ่ายเงินทดแทนระหว่างลาคลอดโดยรัฐ กฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ เป็นต้น

ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่มีกฎหมายคุ้มครองสตรี โดยเฉพาะ ยกเว้นประเทศกัมพูชาเท่านั้นที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองสตรี โดยเฉพาะแต่กัมพูชาได้ตรากฎหมายแรงงานให้ความเท่าเทียมด้านการจ้างงานกับการคุ้มครองสตรีในเรื่องความรุนแรงในครอบครัว ส่วนกฎหมายคุ้มครองสตรีในบรูไน อินโดนีเซีย และมาเลเซียจะเป็นการผสมผสานกับกฎหมายอิสลาม ในส่วนของประเทศที่เหลือนี้ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่องสิทธิของสตรีก้าวหน้าไปมาก แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนก็ยังก้าวไปไม่ถึงเรื่องการคุ้มครองเพศที่สาม

และแม้ประเทศเวียดนามจะมีกฎหมายความเท่าเทียมทางเพศ พ.ศ.2559 (Law on Gender Equality 2006) แต่ก็ยังไม่รวมถึงเพศทางเลือก ยกเว้นประเทศไทย ซึ่งเพิ่งตรากฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ (Gender Equality Act, B.E. 2558) ที่ให้นิยามคำว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” มิได้จำกัดเฉพาะชายและหญิงเท่านั้น แต่หมายรวมถึงเพศที่มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด (Expresses themselves differently from their inborn gender) ด้วย

2.4 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านผู้พิการ (The disabled) เช่น

กฎหมายส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กฎหมายคุ้มครองสิทธิคนพิการ เป็นต้น

ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศมีกฎหมายคุ้มครองผู้พิการ โดยเฉพาะ และแนวโน้มการจัดทำกฎหมายจะมีประสิทธิภาพและคุณภาพที่ดียิ่งขึ้น เนื่องจากผู้พิการในปัจจุบันสามารถทำงานได้หลากหลายอันเนื่องมาจากเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าและสังคมต่างให้การยอมรับผู้พิการมากขึ้น ประเด็นที่น่าสนใจก็คือ สิงคโปร์ ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับผู้พิการโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะ แต่จะยึดหลักการในรัฐธรรมนูญในเรื่องของ “ประชาชนย่อมได้รับการคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน” และใช้วิธีสอดแทรกการคุ้มครองคนพิการในกฎหมาย นโยบายของกระทรวง หรือหน่วยงานต่างๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการบริการสุขภาพ การศึกษา การจ้างงาน การอยู่ร่วมในสังคม ของกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษา และกระทรวงพัฒนาชุมชน เยาวชนและกีฬา โดยรวมผู้พิการได้รับการปฏิบัติในแนวทางเดียวกันกับประชาชนทั่วไปที่เน้นการสนับสนุนทุนด้านการศึกษา การมีอาชีพเป็นสำคัญ ดังนั้นประเทศสิงคโปร์

แม้จะไม่มีกฎหมายสำหรับผู้พิการโดยเฉพาะแต่ผู้พิการสามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติโดยความช่วยเหลือจากรัฐและเอกชน

2.5 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านผู้สูงอายุ (The elderly)

ส่วนใหญ่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีกฎหมายสวัสดิการด้านผู้สูงอายุรูปแบบต่างๆ ที่จะช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านเงินสงเคราะห์รายเดือน การดูแลด้านสุขภาพสังคม การพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ เช่น กฎหมายผู้สูงอายุ กฎหมายการให้ผลประโยชน์พิเศษแก่ผู้สูงอายุ กฎหมายเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ เป็นต้น

ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่มีกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุ แทบทุกประเทศโดยเฉพาะ ยกเว้นประเทศกัมพูชาเท่านั้นที่ยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุโดยเฉพาะ แต่กัมพูชาจะคุ้มครองผู้ทำงานที่มีอายุมากถึงวัยเกษียณที่อายุ 55 ปี โดยกฎหมายประกันสังคม โดยสมาชิกที่อายุยังไม่ครบ 55 ปีบริบูรณ์ และได้จดทะเบียนเป็นสมาชิกกับกองทุนประกันสังคมอย่างน้อย 5 ปีขึ้นไป ได้จ่ายเงินสมทบในกองทุนประกันสังคมอย่างน้อย 6 เดือนขึ้นไป มีสิทธิ์ได้รับสิทธิประโยชน์เมื่อเกษียณอายุ ซึ่งกฎหมายผู้สูงอายุในประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีจุดหมายร่วมกัน คือ พยายามส่งเสริมการสร้างหลักประกันด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ ส่งเสริมและขยายโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ สร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุระยะยาวและจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมและปลอดภัยในที่สาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ และเริ่มมีโครงการขยายระยะเวลาการเกษียณให้นานยิ่งขึ้นจนถึงอายุ 67 ปี ดังในประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้จะต้องมีการเฝ้าระวังการกระทำทารุณกรรมและการก่อกวนต่อผู้สูงอายุด้วย

2.6 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านครอบครัว (Family) สำคัญ

ของกฎหมายสวัสดิการสังคมด้านครอบครัวในประเทศสมาชิกอาเซียน มีครอบคลุม ตั้งแต่เรื่องการสมรส การเลิกสมรส การเกิดและการเสียชีวิต กฎหมายที่จะช่วยดูแลพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยวที่ต้องเลี้ยงดูบุตร กฎหมายที่จะช่วยพัฒนาประชากรและครอบครัวเพื่อให้เกิดการเพิ่มประชากรที่สมดุลไปจนถึงคุ้มครองไม่ให้เกิดความรุนแรงในครอบครัว เช่น กฎหมายสวัสดิการสำหรับบิดาหรือมารดาเลี้ยงเดี่ยว กฎหมายป้องกันผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว กฎหมายครอบครัวอิสลาม กฎหมายการสมรสและครอบครัว เป็นต้น

ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศมีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวซึ่งเป็นภาพสะท้อนให้เห็นว่าทุกประเทศประสบปัญหาดังกล่าวคล้ายๆ กันอันเนื่องมาจากการพัฒนาไปสู่ความทันสมัยโดยเฉพาะเรื่องการสื่อสารทาง Social media ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางความเชื่อ ความคิดในบริบทของแต่ละประเทศเป็นอย่างมาก ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงต้องมีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน อย่างไรก็ตามกฎหมายสวัสดิการสังคมด้านครอบครัวที่น่าสนใจอย่างยิ่งเป็นกฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์ คือ กฎหมายสวัสดิการสำหรับบิดาหรือมารดาเลี้ยงเดี่ยว (The Solo Parent Act of 2000) ได้แก่ พ่อหรือแม่คนเดียวที่ต้องเลี้ยงดูบุตรของตนหรือบุตรของญาติ อันเนื่องมาจากคู่สมรสหย่าร้าง หรือ คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียชีวิตและมีฐานะยากจน รัฐจะมีเงินช่วยเหลือค่าเช่าบ้าน ค่าเล่าเรียนบุตร เป็นต้น

2.7 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านคนขอทาน (The beggar)

เช่น กฎหมายควบคุมการขอทาน กฎหมายคนยากจน เป็นต้น โดยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ มีเพียง 3 ประเทศที่มีกฎหมายคนขอทาน ได้แก่ ประเทศไทย

อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งมองประเด็นเรื่องคนเร่ร่อน คนขอทานในแง่ของ คนไร้ที่พึ่ง ที่รัฐต้องเข้ามาดูแลจัดการช่วยเหลือฟื้นฟูให้พวกเขาลุดออกจาก ความยากลำบากในชีวิต

ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่จะไม่มีกฎหมายคนขอทาน มีเพียงประเทศไทย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งกฎหมายฉบับเก่าใน ปี พ.ศ.2487 (1944) ของประเทศไทยเป็นกฎหมายที่ค่อนข้างการลงโทษ คนขอทาน ส่วนกฎหมายควบคุมคนขอทานฉบับใหม่ พ.ศ.2559 (2016) จะเน้น ไปที่การสงเคราะห์ โดยแยกประเภท “คนขอทาน” กับ “ผู้แสดงความสามารถ” โดยผู้แสดงความสามารถที่ได้รับอนุญาตไม่ถือว่าเป็นขอทาน และส่วนขอทานจะ ถูกนำส่งสถานคุ้มครองหรือสถานสงเคราะห์เพื่อการสงเคราะห์และฝึกอาชีพ ต่อไปเช่นเดียวกันกับกฎหมายของสิงคโปร์ที่เน้นการควบคุมตัวคนขอทานและ นำตัวส่ง “Welfare home” ตามกฎหมาย Destitute Persons Act สำหรับ อินโดนีเซีย ถือว่าเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาต้องได้รับโทษจำคุก 3 เดือน

2.8 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านการค้ามนุษย์ (Human trafficking victims) เช่น กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ กฎหมายกำจัดการค้ามนุษย์ เป็นต้น นับตั้งแต่ พ.ศ.2548 เป็นต้นมา ในประเทศสมาชิกอาเซียนเริ่มปรากฏกฎหมายที่จะทำหน้าที่ปราบปรามเรื่องการค้ามนุษย์ โดยเริ่มที่เมียนมาร์ มีกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ (พ.ศ.2548) ประเทศไทยเองมี พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551 โดยเฉพาะ ฟิลิปปินส์ที่พระราชบัญญัติป้องกันการค้ามนุษย์ครอบคลุมไปถึงการจัดหา คู่แต่งงานทางไปรษณีย์ มุ่งเน้นไปที่การระงับการจับคู่ทางไปรษณีย์สำหรับทั้งชาย และหญิง รวมไปถึงการจับคู่ทางอินเทอร์เน็ตด้วย ส่วนกัมพูชา มาเลเซียและ สิงคโปร์ไม่มีกฎหมายสวัสดิการด้านนี้โดยตรง

ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่มีกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ เนื่องจากได้เห็นความสำคัญของปัญหาที่เป็นปัญหาทั้งในประเทศตนเอง ระหว่างประเทศและเป็นปัญหาระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อสังคมจนไปถึงระดับของครอบครัวของเหยื่อการค้ามนุษย์ ปัญหาหลักของการค้ามนุษย์ในปัจจุบัน ได้แก่ กรณีการค้าเด็กข้ามชาติ (Child trafficking) การบังคับใช้แรงงาน (Forced labour) และการค้าทางเพศ (Sex trade) ที่ต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายด้านนี้ให้ทันสมัยตลอดเวลา ทั้งต้องมีการประชุมประสานงานระดับมหภาค คือ ระดับนโยบาย และระดับจุลภาค ได้แก่ ระดับปฏิบัติด้วยเพราะผู้ประกอบการอาชญากรรมมีลักษณะกระทำเป็นขบวนการใหญ่โตที่เรียกได้ว่าเป็นองค์กรอาชญากรรม (Organized crime) ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนไม่สามารถต่อสู้อย่างเป็นเอกเทศได้

2.9 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านกลุ่มหลากหลายทางเพศ (LGBT groups) เช่น กฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ เป็นต้น โดยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ มีเพียงประเทศไทยเท่านั้นในอาเซียนที่มีกฎหมายนี้ นั่นคือ พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ.2558 แม้ว่าจะมีประเทศไทยเพียงประเทศเดียวที่มีกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทยที่ให้คำจำกัดความในเรื่อง “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมระหว่างเพศ” ที่ไม่ได้จำกัดเพศหญิงหรือชายเท่านั้น แต่หมายรวมถึงเพศที่สามซึ่ง “มีการแสดงออกที่แตกต่างจากเพศโดยกำเนิด” อย่างไรก็ตาม ประเทศในอาเซียนส่วนใหญ่ค่อนข้างจะยอมรับเพศที่สาม เช่น การยอมรับให้มีความสัมพันธ์กับเพศเดียวกันได้เพียงแต่ไม่ได้กำหนดเป็นกฎหมาย เช่น กัมพูชา อินโดนีเซีย (ยกเว้นอาจะห์) ลาว เวียดนาม ฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม ประเทศ

บรูไน มาเลเซีย เมียนมาร์ สิงคโปร์ ยังถือว่าการมีความสัมพันธ์กับเพศเดียวกัน เป็นสิ่งผิดกฎหมาย

2.10 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านคนยากจนและคนไร้ที่พึ่ง (The poor and the destitute) เช่น กฎหมายคนยากจน กฎหมายคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง กฎหมายจัดรูปที่ดิน (เพื่อคนยากจน) เป็นต้น ทั้งนี้ประเทศไทย อินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์ และเวียดนาม มีการวางนโยบายดูแลคนยากจน และคนไร้ที่พึ่งในรูปของนโยบายแก้ปัญหาความยากจน มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ เช่น ที่พัก อาหาร สุขภาพ การจ้างงาน เป็นต้น เช่น พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557 ของไทย กฎหมายบรรเทาความยากจนของอินโดนีเซีย พระราชบัญญัติคนยากจน พ.ศ.2520 ของสิงคโปร์ นโยบายลดความยากจน พ.ศ.2559-2563 ของเวียดนาม

ประเทศสมาชิกอาเซียนได้มีกฎหมายเกี่ยวกับผู้ยากจนเกือบทุกประเทศ ยกเว้นบรูไน กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ และฟิลิปปินส์ โดยประเทศที่ใช้กฎหมายนี้จะเน้นไปที่การให้ความช่วยเหลือและการช่วยเหลือเยียวยาคนที่มีสถานะทางเศรษฐกิจยากจนไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ บางประเทศจะรวมไปถึงคนขอทานด้วย เช่น ประเทศมาเลเซีย สิงคโปร์ ส่วนประเทศไทยจะแยกคนขอทานไปอยู่ในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง โดยกฎหมายไทยในเรื่องการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งหลักๆ จะหมายถึงคนที่ไม่มียาได้เพียงพอแก่การยังชีพ คนไร้บ้าน คนเร่ร่อน เป็นต้น เพื่อให้ครอบคลุมบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบาก และมีความเดือดร้อน โดยมีศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งและสถานคุ้มครองคนไร้ที่พึ่งที่จะให้บริการในพื้นที่ต่างๆ ส่วนกฎหมายของฟิลิปปินส์จะเน้นที่คนยากจนและคนไร้บ้าน กฎหมายอินโดนีเซียจะเน้นคนยากจนทั่วไป ในส่วนของเวียดนามไม่มีกฎหมายเฉพาะแต่มีเป็นนโยบายของรัฐในการลดความยากจน

2.11 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านผู้ประสบสาธารณภัย

(Disaster victims) เช่น กฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กฎหมายการจัดการสาธารณภัย กฎหมายจัดการสาธารณภัยธรรมชาติ กฎหมายการป้องกันพลเรือน กฎหมายลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ เป็นต้น โดยประเทศไทย บรูไน อินโดนีเซีย ลาว เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม เป็นประเทศที่มีกฎหมายสวัสดิการสังคมด้านนี้โดยตรง เพื่อเป็นการวางนโยบายในการให้ความช่วยเหลือหากมีภัยธรรมชาติรูปแบบต่างๆ เกิดขึ้น เนื้อหาของกฎหมายจะเป็นการกำหนดหน้าที่ของหน่วยงานที่จะเข้ามารับผิดชอบดูแลและแนวทางในการช่วยเหลือดูแลเป็นหลัก

ประเทศสมาชิกอาเซียนโดยส่วนใหญ่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับผู้ประสบสาธารณภัย ทั้งนี้ก็เพราะแต่ละประเทศต่างอยู่ในเขตที่อาจประสบภัยได้ทุกเมื่อ เช่น อินโดนีเซีย ซึ่งเป็นพื้นที่ภูเขาไฟ หรือเขตพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งอยู่บนรอยเลื่อนของเปลือกโลก อีกทั้งยังต้องเผชิญกับพายุตามฤดูกาลเบาบางหนักบ้างตามสภาพที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของแต่ละประเทศ ซึ่งปัจจุบันได้มี ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติและการตอบโต้สถานการณ์ฉุกเฉิน (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER) ที่มุ่งจะสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเมื่อเกิดภัยพิบัติโดยเป็นการกำหนดกรอบความร่วมมือกันระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติในลักษณะครบวงจรทั้งก่อนขณะเกิด และหลังเกิด เช่น การส่งของบรรเทาทุกข์ การศุลกากร การเข้าเมือง การมีกองทุนบรรเทาภัยพิบัติ เป็นต้น โดยคณะกรรมการอาเซียนด้านการจัดการภัยพิบัติ (ASEAN Committee on Disaster Management: ACDM) ซึ่งเป็นคณะผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติของอาเซียนได้พยายามผลักดันให้มีกรอบ

ความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่ไม่ใช่เป็นเฉพาะแผนดำเนินงานหรือปฏิญญาเท่านั้น แต่ให้เป็นลักษณะความตกลงที่มีผลผูกพันทางกฎหมายระดับภูมิภาค (A regional legally binding agreement) ที่ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้จะต้องมีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายภายในของแต่ละประเทศให้เอื้อต่อการบรรเทาภัยพิบัติจากภาคเอกชนและประชาสังคม

2.12 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านชนกลุ่มน้อย (Minorities and ethnic groups) เช่น กฎหมายสิทธิชนพื้นเมือง กฎหมายการสมรสของชาวจีน (ในบรูไน) กฎหมายการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ กฎหมายคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ เป็นต้น

ประเทศสมาชิกอาเซียนหลายประเทศซึ่งรวมทั้งประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์โดยเฉพาะ ดังเช่นที่มีใช้ในประเทศบรูไน อินโดนีเซีย เมียนมาร์ และฟิลิปปินส์ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะส่วนที่เป็นแนวนโยบาย ได้แก่ ประเทศเวียดนาม ลาว ซึ่งกฎหมายเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะรับรองสิทธิบุคคลดังกล่าว ซึ่งรัฐจะต้องให้การคุ้มครองหรือให้อิสระสำหรับชนพื้นเมืองในการตัดสินใจเลือกอัตลักษณ์ของตนเอง รวมถึงการป้องกันผลกระทบทางอ้อมอันส่งต่อการดำรงชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ตามปฏิญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของชนพื้นเมือง ค.ศ.2007 และภายใต้ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD)

สำหรับประเทศไทย กัมพูชา มาเลเซีย และสิงคโปร์ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะเช่นกันโดยประเทศไทยยังไม่มีการรับรองสิทธิของชนพื้นเมืองใดๆ แม้จะมีชนพื้นเมืองอยู่มากก็ตาม เช่น ชนชาวมอเก้นหรือชาวเล (Morken), ชาวซาไกหรือสินอย (Sakai, Senoi), ชนชาวเซม้างหรือเงาะป่า

(Semang), ชาวละว้า (Lua), ชาวมลาบรีหรือผีตองเหลือง (Mlabri), และชาวกะเหรี่ยง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ประเทศก็ยังให้ความสำคัญคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 70 ที่บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมและให้ความสำคัญคุ้มครองชาวไทย กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรมประเพณีและวิถีชีวิตดั้งเดิม ตามความสมควรใจได้อย่างสงบสุขไม่ถูกรบกวนทั้งนี้เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐหรือสุขภาพอนามัย”

2.13 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านผู้ลี้ภัย (Refugees) เช่น

กฎหมายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ มีเพียงประเทศอินโดนีเซีย ที่ให้อำนาจประธานาธิบดีในการตรากฎหมายรองเพื่อดูแลผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติได้ ในกลุ่มอาเซียน จะพบว่า ประเทศสมาชิกต่างก็ไม่ลงนามเป็นภาคีสมาชิกในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี พ.ศ.2494 และพิธีสารปี พ.ศ.2510 ดังนั้น ประเทศสมาชิกอาเซียนจึงไม่มีกฎหมายเฉพาะในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ประเทศไทยก็เช่นกันไม่มีกฎหมายที่ยอมรับการเข้ามาของผู้ลี้ภัย รวมทั้งไม่มีนโยบายในการบริหารจัดการผู้ลี้ภัยอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยในประเทศไทยมีสถานะเป็น “คนเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย” ซึ่งต้องปฏิบัติตามกฎหมายการตรวจคนเข้าเมือง นั่นคือ การได้รับอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยอาศัยอยู่เพียงชั่วคราวเท่านั้น รวมทั้งสามารถถูกจับกุม กักกันและส่งกลับไปยังประเทศต้นทางได้ ซึ่งสถานะดังกล่าวนี้ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยไม่สามารถได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ประเทศอินโดนีเซียแม้มิได้ลงนามเช่นกัน แต่ได้มีกฎหมายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ให้อำนาจประธานาธิบดีในการออกกฎหมายรองเพื่อดูแลผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติได้

2.14 กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านผู้ย้ายถิ่น (Migrants)

เช่น กฎหมายคนเข้าเมือง กฎหมายการทำงานของคนต่างด้าว กฎหมายคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ กฎหมายแรงงานข้ามชาติและชาวฟิลิปปินส์โพ้นทะเล กฎหมายแรงงานต่างด้าว เป็นต้น จากการรวมตัวของประชาคมอาเซียนก่อให้เกิดแรงงานย้ายถิ่นอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านที่มีชายแดนติดต่อกัน ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ซึ่งจะเห็นได้ว่าการไหลเข้าออกของผู้ย้ายถิ่นมีความซับซ้อนและมีหลากหลายกลุ่ม ซึ่งไม่ได้ถือสัญชาติไทย เช่น บุคคลไร้รัฐผู้แสวงหาที่พักพิง ผู้เชี่ยวชาญทางวิชาชีพ นักลงทุนต่างชาติ ชาวต่างชาติที่สมรสกับคนไทย การย้ายถิ่นที่เกิดขึ้นทั้งภายในประเทศและนอกประเทศส่วนใหญ่เกิดจากแรงกระตุ้นของระดับการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมระหว่างพื้นที่จนถึงระดับประเทศ ข้อสังเกตที่น่าสนใจ คือ อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และเวียดนาม จะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานย้ายถิ่นและชาวฟิลิปปินส์โพ้นทะเลที่ไปทำงานในต่างประเทศ

2.15 กฎหมายสวัสดิการสังคมกลุ่มอื่นๆ นอกเหนือจาก

กฎหมายทั้ง 14 กลุ่มเป้าหมายที่ได้เสนอมมาแล้วข้างต้นยังมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมาย Care Centre Act ของประเทศมาเลเซียซึ่งใช้สำหรับควบคุมศูนย์ดูแลผู้ยากลำบากฉุกเฉินทุกกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นเด็ก ผู้พิการ ผู้สูงอายุ คนยากจน หรือร่างกฎหมายคุ้มครองผู้ถูกล่วงละเมิดทางเพศ (Sexual harassment bill) ของมาเลเซียที่มุ่งคุ้มครองผู้ถูกรังควานทางเพศ รวมถึงกฎหมายต่อต้านการข่มขืนและต่อต้านการรังควานทางเพศของฟิลิปปินส์ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปในกฎหมายสวัสดิการสังคมที่จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย 14 กลุ่มของประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีความคล้ายคลึงกัน เพียงแต่การให้คำนิยามกลุ่มตามระดับอายุอาจแตกต่างกัน เช่น ในกรณีแยกเป็นกลุ่มเป็นเด็ก

(Child) เยาวชน (Juvenile) หรือวัยหนุ่มสาว (Youth) ซึ่งเป็นไปตามบริบททางวัฒนธรรมและหลักศาสนาของแต่ละประเทศ ในส่วนของการให้คำจำกัดความกรณีผู้สูงอายุไม่มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ เริ่มนับตั้งแต่อายุ 60 ปีเป็นต้นไป แต่แตกต่างกันที่การเกษียณอายุ (Retirement) ซึ่งต่างกันเล็กน้อยโดยประเทศสมาชิกอาเซียน ส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเกษียณที่อายุ 60 ปี (เวียดนาม ผู้หญิงเกษียณอายุ 60 ปี ชาย 62 ปี) ยกเว้นประเทศสิงคโปร์จะให้มีการเกษียณได้ตั้งแต่อายุ 62-67 ปี และในปี ค.ศ.2022 จะให้มีการเกษียณได้ตั้งแต่อายุ 63-68 ปี นอกจากนี้กฎหมายที่น่าสนใจและมีความสำคัญสมควรนำมาพิจารณาในแต่ละประเทศ เช่น กฎหมายคุ้มครองเด็กกำพร้า กฎหมายคุ้มครองเด็กในกระบวนการยุติธรรม กฎหมายคุ้มครองเพศทางเลือก กฎหมายคุ้มครองผู้ลี้ภัย กฎหมายคุ้มครองกลุ่มชาติพันธุ์ กฎหมายคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ ของแต่ละประเทศที่มีแรงงานย้ายถิ่นจากประเทศของตนไปประเทศอื่น เป็นต้น นอกจากนี้กฎหมายสวัสดิการสังคมที่จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย 14 กลุ่มก็ได้มีความพยายามในการปรับปรุงให้เป็นไปตามปณิธานต่างๆ ของอาเซียนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

2. การวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในภาพรวม

จากการรวบรวมข้อมูลกฎหมายสวัสดิการสังคมและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องของประเทศสมาชิกอาเซียนจากแบบสำรวจข้อมูลกฎหมายสวัสดิการสังคมที่ส่งไปยังแต่ละประเทศสมาชิก รวมถึงผลจากการประชุมเชิงปฏิบัติการของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งสามารถสรุปผลการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียนในภาพรวม โดยแบ่งออกเป็นประเด็นได้ดังนี้

2.1 กรณิระบบกฎหมาย (Legal system) แต่ละประเทศมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกันไปจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ศาสนาและวัฒนธรรม ทั้งระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law system), ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law system), ระบบกฎหมายสังคมนิยม (Socialist law system), ระบบกฎหมายอิสลาม (Islamic law system) และระบบผสมผสาน ซึ่งระบบกฎหมายดังกล่าวจะส่งอิทธิพลไปยังการบัญญัติกฎหมายอื่นๆ ด้วย อาทิ มีการแทรกปรัชญาศาสนา แนวคิดบางประการลงไปในกฎหมาย ในบางประเทศ (สถาบันพระปกเกล้า, ม.ป.ป.; ศูนย์วิเทศอาเซียน สำนักงานศาลยุติธรรม, ม.ป.ป.)

2.2 กรณีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญของทั้ง 10 ประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีการเขียนรับรองความเท่าเทียมกันของประชาชน และมีการบัญญัติถึงการคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายในสังคมไว้แบบเป็นกลุ่มที่คล้ายๆ กัน ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ โดยประเทศที่มีการกล่าวถึง “สวัสดิการ (Welfare)” ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกล่าวถึงแนวทางการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนไว้อย่างชัดเจน คือ ประเทศกัมพูชา อินโดนีเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม ส่วนบรูไน ลาว มาเลเซีย และสิงคโปร์ ไม่ได้กล่าวถึงโดยตรง หากแต่ในรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติเอาไว้ว่าให้รัฐคุ้มครองประชาชนทุกคนให้ได้รับบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียม ข้อสังเกตที่น่าสนใจที่พบจากประเทศบรูไนคือ รัฐกำหนดให้มีการจัดสวัสดิการการประกันสุขภาพถ้วนหน้าให้เป็นนโยบายแห่งรัฐโดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะ

2.3 กรณีกฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักด้านสวัสดิการสังคม (Primary law of social welfare) พบว่า มีเพียง 3 ประเทศในอาเซียนที่มีกฎหมายหลักด้านสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะ คือ ประเทศไทย อินโดนีเซีย และ

ฟิลิปปินส์ โดยประเทศไทยมีกฎหมายส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 เน้นการส่งเสริมการจัดสวัสดิการแต่ไม่ได้เน้นการบริหารจัดการ อินโดนีเซีย มีกฎหมาย The Law Number 11 of 2009 ว่าด้วยสวัสดิการสังคม ซึ่งเน้นทั้ง การส่งเสริมการจัดสวัสดิการและการบริหารจัดการด้านสวัสดิการสังคม เช่นเดียวกันกับฟิลิปปินส์ที่มีกฎหมายด้านสวัสดิการสังคม 1968 (Social Welfare Act 1968) (Republic Act No.5416)

2.4 กรณีกฎหมายสวัสดิการสังคมที่จัดแบ่งแบบประเภท (Categories) และจัดแบ่งตามกลุ่มเป้าหมาย (Target groups) พบว่า ทั้ง 10 ประเทศสมาชิกอาเซียนมีกฎหมายสวัสดิการสังคมในภาพรวมครอบคลุม ทั้งกฎหมายสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านสุขภาพ อนามัย กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านที่อยู่อาศัย กฎหมายสวัสดิการสังคมด้าน แรงงานและการทำงาน กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านอื่นๆ ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่เป็นเด็ก (Child) เยาวชน (Youth) สตรี (Women) ผู้พิการ (The disabled) ผู้สูงอายุ (The elderly) ครอบครัว (Family) คนขอทาน (The beggar) ผู้ที่มีความหลากหลาย ทางเพศ (LGBT groups) ครอบคลุมไปถึงเรื่องการค้ามนุษย์ (Human trafficking victims) ผู้ยากจนและคนไร้ที่พึ่ง (The poor and the destitute) ผู้ประสบสาธารณภัย (Disaster victims) ชนกลุ่มน้อย (Minorities and ethnic groups) ผู้ลี้ภัย (Refugees) ผู้ย้ายถิ่น (Migrants) และเรื่องอื่นๆ โดยที่อาจจะมี บางประเทศในรายละเอียดยังไม่ครบทุกกลุ่มเป้าหมาย เช่น กลุ่มที่มีความ หลากหลายทางเพศมีกฎหมายเฉพาะแค่ที่ประเทศไทย เป็นต้น

อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นได้ปรากฏข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เป็นประเด็นสำคัญในกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียนเพื่อนำมาอภิปรายผลและนำไปสู่ข้อเสนอแนะต่อการพัฒนากฎหมายด้านสวัสดิการสังคมสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นได้ดังต่อไปนี้

1. บริบทเชิงประวัติศาสตร์ ศาสนา และวัฒนธรรมกับกฎหมายสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศสมาชิก

จากผลการศึกษา พบว่า ในรัฐธรรมนูญของทั้ง 10 ประเทศสมาชิกอาเซียนจะมีการเขียนรับรองความเท่าเทียมกันของประชาชน และมีการบัญญัติถึงการคุ้มครองกลุ่มเป้าหมายในสังคมไว้แบบเป็นกลุ่มที่คล้ายๆ กัน ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี คนพิการ ผู้สูงอายุ เป็นต้น ทั้งนี้ประเทศที่การกล่าวถึงสวัสดิการสังคมไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวถึง แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนไว้อย่างชัดเจน คือ ประเทศกัมพูชา อินโดนีเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ ไทย และเวียดนาม ส่วนบรูไน ลาว มาเลเซีย และสิงคโปร์ ไม่ได้กล่าวถึงโดยตรง เพียงแต่บัญญัติเอาไว้ว่าให้รัฐคุ้มครองประชาชนทุกคนให้ได้รับบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียม อีกทั้งในกฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักด้านสวัสดิการสังคมนั้นมีเพียง 3 ประเทศในอาเซียนที่มีกฎหมายหลักด้านสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะ คือ ประเทศไทย อินโดนีเซีย และฟิลิปปินส์ เท่านั้น

เนื่องจากด้วยแต่ละประเทศมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกันไปจากพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ ศาสนาและวัฒนธรรม ซึ่งระบบกฎหมายดังกล่าวจะส่งอิทธิพลไปยังการบัญญัติกฎหมายอื่นๆ อย่างไรก็ตาม ประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่กำลังพยายามปรับปรุง แก้ไขปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคมให้สอดคล้อง

กับกฎบัตรและคำประกาศต่างๆ ของอาเซียน ไม่ว่าจะเป็น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD) ปฏิญญาว่าด้วยพันธะสำหรับเด็กในอาเซียน (Declaration on the Commitments for Children in ASEAN) เป็นต้น เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนที่จะได้รับบริการต่างๆ จากรัฐอย่างทั่วถึง และ เน้นด้านการคุ้มครองสิทธิอย่างเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ ควรมีการบัญญัติเรื่องการจัดสวัสดิการในกฎหมายรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศให้ชัดเจน และควรส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนพัฒนากฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักด้านสวัสดิการสังคมเพื่อการบริหารจัดการงานสวัสดิการให้เป็นระบบ เป็นต้น

2. การบัญญัติกฎหมายด้านสวัสดิการสังคมกับกลุ่มเป้าหมาย (Target groups of social welfare)

จากผลการศึกษา พบว่า ในกฎหมายสวัสดิการสังคมที่จำแนกตามกลุ่มเป้าหมาย 14 กลุ่มของประเทศสมาชิกทั้ง 10 ประเทศจะมีความคล้ายคลึงกันจะแตกต่างกันในประเด็นการให้คำนิยามกลุ่มตามระดับอายุของกลุ่มเป้าหมาย เช่น 1. ในกรณีกลุ่มเด็ก (Child) ที่มีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ กล่าวคือ กลุ่มประเทศที่กำหนดอายุของเด็ก คือ บุคคลอายุไม่เกิน 18 ปี ได้แก่ ประเทศไทย บรูไน กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมาร์ ฟิลิปปินส์ ส่วนเวียดนามไม่เกิน 16 ปี และสิงคโปร์ ไม่เกิน 14 ปี ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับเด็กในอาเซียนจะเน้นถึงการช่วยเหลือเพื่อให้รอดชีวิต ส่งเสริมการศึกษา พัฒนาการทางร่างกายเท่านั้น อาจจะยังละเลยหรือไม่เน้นถึงกฎหมายที่คำนึงถึงสิทธิของเด็ก เช่น แรงงานเด็ก ผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็ก เด็กไร้รัฐ เด็กพิการ หรือ เด็กที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง เป็นต้น 2. ในกลุ่มเยาวชน (Youth) ประเทศสมาชิกในอาเซียนได้ตรากฎหมายด้านเยาวชนในกรณีการคุ้มครองเด็กและเยาวชนใน

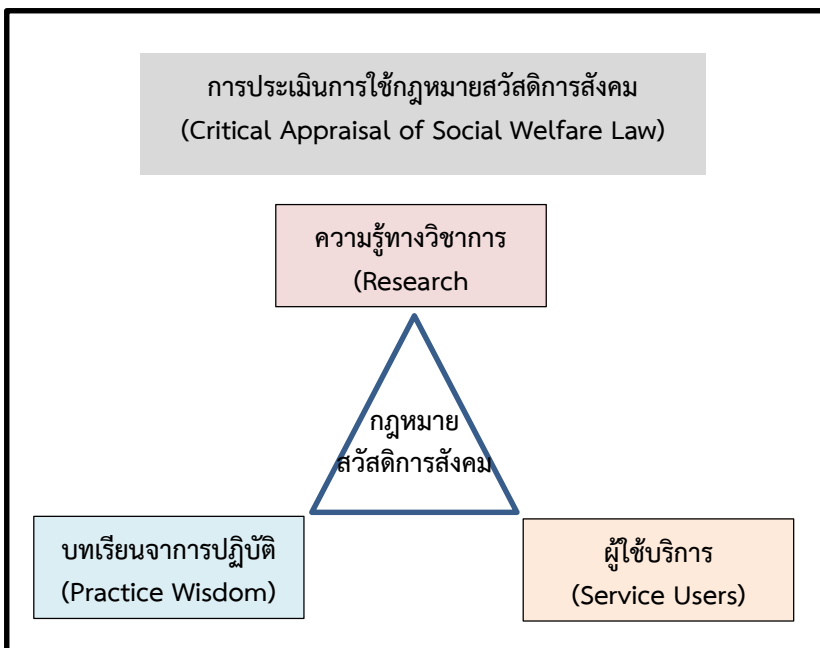
กระบวนการยุติธรรม แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของช่วงอายุที่จะขึ้นศาลเยาวชนและครอบครัว เช่น บรูไน เยาวชน หมายถึง บุคคลอายุเกินกว่า 7 ปี แต่ไม่เกิน 18 ปี และในประเด็นด้านสิทธิมนุษยชน เช่น ในกรณีกลุ่มหลากหลายทางเพศ (LGBT groups) พบว่า ประเทศไทยเพียงประเทศเดียวที่มีกฎหมายความเท่าเทียมระหว่างเพศ แม้ว่าประเทศในอาเซียนส่วนใหญ่ค่อนข้างจะยอมรับเพศที่หลากหลายมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ประเทศบรูไน มาเลเซีย เมียนมาร์ สิงคโปร์ ยังถือว่าการมีความสัมพันธ์กับเพศเดียวกันเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ซึ่งจากตัวอย่างที่ได้ยกมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นไปตามบริบททางวัฒนธรรมและหลักศาสนาของแต่ละประเทศ

จากความแตกต่างของกฎหมายสวัสดิการสังคมข้างต้นนั้น การนิยามศัพท์ถึงกลุ่มผู้ใช้บริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อให้เกิดการให้บริการที่สอดคล้องกันในแต่ละประเทศ เช่น คำจำกัดความของ เด็ก (Child) หรือเยาวชน (Youth) ว่าควรมีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด ควรจะมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายเพื่อทบทวนและปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการสังคมในภาพรวมให้เป็นระบบ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในประเทศ อีกทั้งเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการเคลื่อนย้ายของประชากรที่จะเกิดขึ้นระหว่างประเทศในกลุ่มประเทศสมาชิกอาเซียนในอนาคต รวมไปถึงประเทศสมาชิกอาเซียนควรสนับสนุนให้มีการประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคมของแต่ละประเทศในเชิงวิพากษ์ (Critical appraisal of social welfare law) เพื่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสวัสดิการสังคมอย่างมีคุณภาพ สามารถเชื่อมโยงการใช้กฎหมายระหว่างระบบต่างๆ ซึ่งมาจากองค์ความรู้ทางวิชาการ (Research knowledge) บทเรียนจากการปฏิบัติ (Practice wisdom) ผู้ใช้บริการ (Service users) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการศึกษาเชิงลึกหรืออย่างมีส่วนร่วมจากผู้ใช้บริการกลุ่ม

ต่างๆ จะทำให้ได้ข้อมูลอันเป็นฐานสำหรับการตรากฎหมายสวัสดิการสังคมที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (ดังภาพที่ 1)

ภาพที่ 1

กรอบการนำความรู้ทางวิชาการ บทเรียนจากการปฏิบัติและข้อมูลของใช้บริการ มาเป็นแนวทางการประเมินการใช้กฎหมายสวัสดิการสังคม



สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียน ทั้งจากการศึกษาระบบกฎหมาย กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายหลัก และการศึกษาโดยแบ่งเป็นประเภทกฎหมายสวัสดิการสังคมทั้ง 5 ประเภท

ได้แก่ กฎหมายสวัสดิการสังคมด้านการศึกษา ด้านสุขภาพอนามัย ด้านที่อยู่อาศัย ด้านแรงงานและการทำงาน และด้านกระบวนการยุติธรรม และจากกฎหมายสวัสดิการสังคมที่แบ่งตามกลุ่มเป้าหมาย 14 กลุ่ม ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้พิการ ผู้สูงอายุ ครอบครัว คนขอทาน การค้ามนุษย์ กลุ่มหลากหลายทางเพศ ผู้ยากจนและคนไร้ที่พึ่ง ผู้ประสบสาธารณภัย ชนกลุ่มน้อย ผู้ลี้ภัย และผู้ย้ายถิ่น จะเห็นได้ว่า กฎหมายสวัสดิการสังคมดังกล่าวมีรายละเอียดเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันไป ในส่วนที่คล้ายคลึง ได้แก่ หลักการที่เป็นสากล เช่น การศึกษาภาคบังคับ การกำหนดอายุของเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ การเกษียณอายุ แต่กฎหมายบางฉบับจะขึ้นอยู่กับประวัติศาสตร์ ศาสนา และวัฒนธรรม เช่น กฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรม กฎหมายด้านครอบครัว กฎหมายด้านสตรี ซึ่งเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องทำความเข้าใจและยอมรับซึ่งกันและกันเพื่อนำไปสู่สถานะแห่งเอกภาพในความหลากหลาย (Unity in diversity) หรือความกลมกลืนในความแตกต่าง (Harmony in difference) ของสมาชิกชาวอาเซียนทั้งหมด

จากการวิเคราะห์กฎหมายสวัสดิการสังคมของประเทศสมาชิกอาเซียนในภาพรวม พบว่า มีค่านิยมคัมภีร์เฉพาะของกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันไปตามบริบทของสังคมของแต่ละประเทศ เช่น อายุของเด็ก (Child) เยาวชน (Juvenile) คนหนุ่มสาว (Youth) ยกเว้นกรณีของผู้สูงอายุที่ยังนิยามคัมภีร์ไว้ที่บุคคลอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป แต่การเกษียณอายุจะแตกต่างกันไป ดังเช่นในประเทศสิงคโปร์ที่ขยายเวลาการเกษียณให้ยาวขึ้น ในสาระสำคัญของกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบอาจแตกต่างกันเนื่องจากระบบการปกครองในอาเซียนบางประเทศยังเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ บางประเทศเป็นประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข บางประเทศเป็นประชาธิปไตย

แบบสาธารณรัฐ บางประเทศเป็นสังคมนิยม รวมถึงรายได้ประชาชาติของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตามเนื้อหาของกฎหมายก็มุ่งให้ประโยชน์สูงสุดกับประชาชนของตน ลักษณะการให้บริการส่วนใหญ่ของประเทศสมาชิกอาเซียนจะเป็นการให้บริการจากภาครัฐ เว้นแต่ประเทศสิงคโปร์ที่มีปรัชญาแนวความคิดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม คือ ประชาชนต้องร่วมรับผิดชอบในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย กรณีปัญหาและอุปสรรคในการใช้กฎหมายมีบ้างในบางประเทศ เช่น บางประเทศยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองเด็กเป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศกัมพูชา หรือยังไม่มีกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กอย่างเป็นทางการ ดังเช่นประเทศบรูไน หรือกรณีการไม่มีกฎหมายสำหรับผู้ลี้ภัยที่เป็นปัญหากระทบหลายประเทศ

สำหรับความสอดคล้องกับกฎ กติกา พันธกรณีของอาเซียน รวมถึงการพัฒนากฎหมายหรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการสังคม พบว่าประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนใหญ่กำลังพยายามปรับปรุง แก้ไขปฏิรูปกฎหมายสวัสดิการสังคมให้สอดคล้องกับกฎบัตรและคำประกาศต่างๆ ของอาเซียน เช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration: AHRD) ปฏิญญาว่าด้วยพันธะสำหรับเด็กในอาเซียน (Declaration on the Commitments for Children in ASEAN) ปฏิญญาบาห์ลีว่าด้วยการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมของคนพิการในประชาคมอาเซียน (Bali Declaration on the Enhancement of the Role and Participation of Persons with Disabilities in the ASEAN Community) ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ (The Brunei Declaration on Strengthening Family Institutions: Caring for the Elderly) และปฏิญญาฮานอยว่าด้วยการเสริมสร้างสวัสดิการและการพัฒนาของสตรีและเด็กอาเซียน (Ha Noi

Declaration on the Enhancement of Welfare and Development of ASEAN Women and Children) เป็นต้น ทั้งนี้การที่ประเทศสมาชิกอาเซียนมีบทบัญญัติทางกฎหมายแตกต่างกันไปก็ด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ระบบกฎหมาย ศาสนาและวัฒนธรรม แต่กระนั้นก็ได้มีความพยายามขอความร่วมมือเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกอาเซียนปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศของตนให้เป็นไปตามระเบียบในทางสากล

ทั้งนี้จากการวิเคราะห์ข้อมูลด้านกฎหมายสวัสดิการสังคมเชิงเปรียบเทียบของประเทศสมาชิกอาเซียนทำให้ได้ข้อเสนอแนะในภาพรวม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ควรมีการบัญญัติเรื่องการจัดสวัสดิการในกฎหมายรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศให้ชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานสำหรับประชาชนที่จะได้รับบริการต่างๆ จากรัฐอย่างทั่วถึง และควรจะต้องเน้นทั้งกลุ่มเป้าหมายและเน้นการคุ้มครองสิทธิอย่างเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

2. ควรส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกอาเซียนพัฒนากฎหมายกลางหรือกฎหมายหลักด้านสวัสดิการสังคมเพื่อการบริหารจัดการงานสวัสดิการให้เป็นระบบ ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่นและสวีเดน ซึ่งมีกฎหมายบริหารงานสวัสดิการสังคมโดยเฉพาะ

3. ควรส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกเห็นความสำคัญและคำนึงถึงสิทธิเด็กตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention on the Rights of the Child: CRC) และตามปฏิญญาว่าด้วยพันธะสำหรับเด็กในอาเซียน (Declaration on the Commitments for Children in ASEAN) ที่ยังอาจถูกละเลย ซึ่งจะต้องมีการวางนโยบายของรัฐ มีการตรากฎหมายหรือปฏิรูปกฎหมายคุ้มครองเด็กของตน รวมทั้งส่งเสริมกระบวนการบังคับใช้และตรวจสอบการใช้กฎหมาย

คุ้มครองเด็กอย่างจริงจัง เช่น กรณีการรับอุปการะเด็กก้ำพวาระหว่างประเทศ สมาชิกอาเซียน เป็นต้น

4. ประเทศสมาชิกอาเซียนควรส่งเสริมการจัดตั้งคณะกรรมการระดับนโยบายเพื่อทบทวนและปรับปรุงกฎหมายสวัสดิการสังคมในภาพรวมให้เป็นระบบ ทั้งทางด้านประเภทของสวัสดิการสังคม (Categories of social welfare) และกลุ่มเป้าหมาย (Target groups of social welfare) เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในประเทศ โดยเฉพาะการนิยามศัพท์กลุ่มเปราะบางที่เป็นผู้ใช้บริการด้านสวัสดิการสังคมเพื่อให้เกิดการให้บริการที่สอดคล้องกัน เช่น คำจำกัดความของ “เด็ก (Child)” “เยาวชน (Juvenile)” “คนหนุ่มสาว (Youth)” ซึ่งบางประเทศจะมีความหมายทับซ้อนและมองไม่เห็นความแตกต่างระหว่าง 3 กลุ่มนี้ หรือผู้สูงอายุควรมีความหมายแคไหน เพียงใด เป็นต้น เพื่อเป็นการเตรียมการสำหรับการเคลื่อนย้ายของประชากรที่จะเกิดขึ้นระหว่างประเทศในกลุ่มอาเซียนในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ.2557. (2557, 23 ธันวาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 131 ตอนที่ 83. หน้า 1-9.

พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ.2558. (2558, 13 มีนาคม).

ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 132 ตอนที่ 18. หน้า 17-27.

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยใน

คดีอาญา พ.ศ.2544. (2544, 12 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา.

เล่ม 118 ตอนที่ 104. หน้า 23-32.

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551. (2551, 6 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 125 ตอนที่ 29. หน้า 29-45.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546. (2546, 24 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120. ตอนที่ 94. หน้า 6-20.
- ศูนย์วิเทศอาเซียน สำนักงานศาลยุติธรรม. (ม.ป.ป.). ภาพรวมระบบกฎหมายของแต่ละประเทศในอาเซียน, 15 กุมภาพันธ์ 2564.
<https://acc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/9251/iid/160260>
- สถาบันพระปกเกล้า. (ม.ป.ป.). รูปแบบรัฐบาลและระบบกฎหมายในประเทศสมาชิกอาเซียน, 15 กุมภาพันธ์ 2564.
<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=รูปแบบรัฐบาลและระบบกฎหมายในประเทศสมาชิกอาเซียน>
- ASEAN Declaration on Strengthening Education for Out-Of-School Children and Youth (OOSCY) (28th ASEAN Summit in Vientiane, Lao PDR, September 2016.
- Basic Principles for the Treatment of Prisoners (Adopted and proclaimed by General Assembly resolution 45/111 of 14 December 1990.
- Children and Young Persons Act 2001.
- Children and Young Persons Act 2010.
- Decree on Social Welfare No. 169/PM, dated 19 June 2013.
- Fatal Accident and Personal Injuries Act 1991.
- Law on Hygiene, Disease Prevention and Health Promotion 2011.

Social Welfare Act 1968 Republic Act No.5416.

The Constitution of Brunei Darussalam 1959, as amended to 2006.

The Constitution of Cambodia, 1993 with Amendments through
2008.

The Constitution of Indonesia, Reinstated in 1959 with
Amendments through 2002.

The Constitution of Lao PDR, 1991 (REVISED 2015).

The Constitution of Malaysia, 1957 with Amendments through
2007.

The Constitution of Myanmar 2008.

The Constitution of Philippines 1987.

The Constitution of Singapore 1963 with Amendments through
2010.

The Constitution of Thailand 2017.

The Constitution of Vietnam 2013.

The Law Number 11 of 2009 on Social Welfare.

The Solo Parent Act of 2000.

The Universal Health Care Law-UHC Law (Republic Act No. 11223)
2019.

UN Standard Minimum Rules for Protection of Prisoners (Standard
Minimum Rules), adopted by the UN Social Economic
Council in 1957.