

# สถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไทย ในช่วงการระบาดโควิด-19

รับบทความ: 11 เมษายน 2564

เผยแพร่: ศรีแสงทอง<sup>1</sup>

แก้ไขบทความ: 5 กรกฎาคม 2564

ตอบรับบทความ: 23 พฤศจิกายน 2564

## บทคัดย่อ

สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ องค์กรวิชาชีพเกิดขึ้นจากความร่วมมือ การรวมกลุ่มผู้ประกอบการ วิชาชีพ นักวิชาการ และเครือข่ายสถาบันการศึกษา ด้านสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย ปัจจุบัน (พ.ศ. 2564) ประเทศไทยประสบปัญหาการแพร่ระบาดโควิด-19 เช่นเดียวกับประเทศทั่วโลกนั้น ส่งผลต่อผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ต้องปรับเปลี่ยน วิธีการปฏิบัติงาน ลักษณะภาวะปกติใหม่ บทความวิชาการนี้มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาถึง (1) สถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไทยในปัจจุบันเป็นอย่างไร (2) นักสังคมสงเคราะห์ใบอนุญาตปฏิบัติงานช่วงการระบาดโควิด-19 ได้รับผลกระทบจากการกระทำขององค์กรวิชาชีพหรือไม่ อย่างไร ข้อค้นพบได้แก่ (1) สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ เป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ฉบับแรกของประเทศไทย และ (2) สถานะทางกฎหมายนี้มีผลต่อนักสังคมสงเคราะห์ และยังคงต้องปฏิบัติงานเป็นไปตามประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ยังไม่ปรากฏว่ามีคำร้องเรียนหรือฟ้องร้องเป็นคดีเกี่ยวกับองค์กรวิชาชีพนี้ (3) ข้อเสนอแนะ คือ 1) นักสังคมสงเคราะห์ต้องตื่นตัวพัฒนาตนเองเข้าสู่ระบบวิชาชีพตามกฎหมาย 2) หน่วยงานต้นสังกัด ต้องสนับสนุนผลักดันเข้าสู่ระบบใบอนุญาต 3) สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ต้องขับเคลื่อนเงินตอบแทนวิชาชีพ ยกกระดับมาตรฐานคุณภาพผู้ประกอบการวิชาชีพ และพิจารณาลดความเข้มข้น หรือใช้อำนาจกระบวนการควบคุมวิชาชีพในช่วงการระบาดโควิด-19

**คำสำคัญ:** พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556, กฎหมาย, สังคมสงเคราะห์, ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์, การระบาดโควิด-19

<sup>1</sup> **หน่วยงานผู้แต่ง:** สาขาวิชาโทสังคมสงเคราะห์ในกระบวนการยุติธรรม คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต เลขที่ 99 ถนนพหลโยธิน ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12120

โทร. 084 6407380 อีเมล psrisengthong@gmail.com

## The Legal Status of the Thai Social Work Professions Council during the Covid-19 Epidemic

Received: April 11, 2021

Revised: July 5, 2021

Accepted: November 23, 2021

Phayao Srisengthong<sup>1</sup>

### Abstract

The Social Work Professions Council is originally established to promote Social Work Profession Practitioner and monitor and evaluate the standard of social work services. The current epidemic of Covid 19 impacts the social workers to adjust their works to the New Normal methods. This academic article presents the legitimacy of Social Work Professionals in Thailand. The first point of the article examines the legal status of the Social Work Professional Council. The second point explores how the licensed social workers were affected by this Social Work Professional Council during the epidemic of Covid 19. The findings present in three parts. Firstly, the Social Work Professions Council under this first Social Work Profession Act B.E. 2556 regards as a juristic person by the Public Law. Under Administrative Law, this Council also regards as the administrative agency. With this consequence, the Social Work Profession Act forces all professional social workers must hold the licenses. Secondly, the social workers must work under the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situations B.E. 2548. However, it finds no prosecutions. Lastly, the third part recommends that 1) Social workers should be more actively concerned about self-development; 2) the social work agencies must seriously reassure their staffs holding licenses; 3) the Social Work Professions Council should impel the professional compensations to Civil Service Commission and advance the quality of social work to the international standard; and, for during the covid 19 epidemic, the Council should be flexible about the procedures (i.e. extending the licenses, monitor).

**Keywords:** Social Work Profession Act B.E. 2556, Law, Social work, Social work profession practitioner, COVID-19 epidemic

---

<sup>1</sup> **Affiliation:** Minor Program in Criminal Justice Social Work, Faculty of Social Administration, Thammasat University 99 Phaholyothin Road, Khlong Nueng, Khlong Luang District, Pathum Thani 12120  
Tel. 084 6407380 E-mail. psrisengthong@gmail.com

## บทนำ

การประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย ที่นับได้ว่ามีสถานภาพทางกฎหมาย เป็นวิชาชีพที่ให้บริการมนุษย์ที่ต้องใช้ความรู้และทักษะทางสังคมสงเคราะห์ในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาของบุคคล ครอบครัว กลุ่มคน หรือชุมชน เพื่อให้กระทำหน้าที่ทางสังคมและดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข และมีมาตรฐานในการให้บริการวิชาชีพ ตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์กรสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ขึ้นในพ.ศ. 2556 นั่นคือ สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ (Social Work Professions Council) เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการ และเครือข่ายสถาบันการศึกษา ในประเทศที่เล็งเห็นความสำคัญในการส่งเสริมการรักษามาตรฐานการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการ และควบคุมตรวจสอบผู้ประกอบวิชาชีพด้านสวัสดิการ และสังคมสงเคราะห์ให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ

สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์จึงมีบทบาท และอำนาจหน้าที่สำคัญในการวางมาตรฐานควบคุมมาตรฐาน จรรยาบรรณส่งเสริม และพัฒนาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือหรือบริการทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การพิจารณารับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาต รวมถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต มาตรฐาน และจริยธรรมที่ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ทุกคนพึงปฏิบัติ หรือ กระทำต่อผู้รับบริการ และต่อผู้ร่วมวิชาชีพ รวมทั้งสหวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรวิชาชีพรูปแบบหนึ่ง

วิชาชีพสังคมสงเคราะห์ หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไป คือ นักสังคมสงเคราะห์นั้น ถือว่าเป็นผู้ประกอบอาชีพสังคมสงเคราะห์ เป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญ มีความจำเป็น และบทบาทอย่างยิ่งในการให้บริการงานสวัสดิการสังคม และการสังคมสงเคราะห์ เนื่องจากเป็นวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการมนุษย์ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส หรือมีความเปราะบางซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัย อารมณ์ จิตใจ และชีวิต และมีสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ซึ่งมีสถานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายอำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง” เนื่องจากลักษณะเฉพาะขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะผสมทั้งลักษณะทางเอกชนและมหาชน อันเป็นผลมาจากการที่รัฐยอมให้นิติบุคคลซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐแต่เป็นนิติบุคคลซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันเองเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐอย่างหนึ่ง ดังนั้นการประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์จึงต้องมีการควบคุมมาตรฐานและจริยธรรมในการปฏิบัติงานโดยสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์

ช่วงทศวรรษนี้ สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ได้ทำหน้าที่ในการพิจารณารับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ใบอนุญาตในประเทศเป็นจำนวนหนึ่ง ได้วางหลักเกณฑ์การประเมินความรู้ แบบและประเภทใบอนุญาต หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต การต่อใบอนุญาตตั้งแต่มีกฎหมายวิชาชีพนี้บังคับใช้แล้วนั้น ยังไม่ปรากฏคำร้องเรียนของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องร้องเรียนหรือฟ้องร้องเป็นคดีต่อองค์กรตุลาการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และการพิจารณาขององค์กรวิชาชีพนี้ อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบัน (พ.ศ. 2564) ประเทศไทยประสบปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 รัฐบาลประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กำหนดมาตรการขึ้นให้ประชาชนปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เช่น การเว้นระยะห่างทางสังคม การทำงานที่บ้าน การอยู่บ้าน และดำเนินนโยบายปิดเมือง ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ก็ยังคงมีบทบาทสำคัญ และอำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ตามมาตรฐานการให้บริการภายใต้สถานการณ์ที่มีข้อจำกัดการทำงาน ในขณะเดียวกันสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ก็ยังคงใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิชาชีพนี้ต่อผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์อยู่เช่นกัน

ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่กล่าวข้างต้นนี้ จึงเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของบทความนี้ที่พยายามทำความเข้าใจถึงการประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทยที่มีสถานภาพทางกฎหมายแล้ว ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ปฏิบัติงานภายใต้สถานการณ์เปลี่ยนแปลงของปัญหาในสังคมปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มีจุดประสงค์เพื่อศึกษาถึง (1) สถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไทยในปัจจุบันเป็นอย่างไร (2) นักสังคมสงเคราะห์ใบอนุญาตปฏิบัติงานในช่วงการระบาดโควิด-19 ได้รับผลกระทบจากการกระทำต่าง ๆ ขององค์กรวิชาชีพหรือไม่ อย่างไร ข้อมูลที่นำเสนอมาจากการศึกษาเอกสาร แหล่งสืบค้น Google, Google scholar และฐานข้อมูลของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีการวิเคราะห์เนื้อหา พร้อมทั้งข้อเสนอแนะ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองสิทธิ โดยเฉพาะในการประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ซึ่งจะกล่าวและวิเคราะห์ในลำดับถัดไป

## พัฒนาการเปลี่ยนแปลง และความเป็นมาสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไทย

วิชาชีพดั้งเดิมในยุโรป และสมัยกลางเป็นที่ยกย่อง ได้แก่ พระสงฆ์ แพทย์ และทนายความ ซึ่งมีคุณลักษณะเด่น 3 ประการ คือ (1) ลักษณะเป็นองค์กร ที่จะทำหน้าที่ทั้งการควบคุม และคุ้มครองส่งเสริมวิชาชีพนั้น ซึ่งองค์กรจะประกอบด้วยบุคคลในวิชาชีพนั้นรวมกันเข้าเป็นกลุ่มเพื่อควบคุมผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันเอง (2) มีการศึกษาทางวิชาการ กล่าวคือ ผู้ที่จะประกอบวิชาชีพได้ต้องมี

การศึกษา โดยเฉพาะในวิทยาการของวิชาชีพนั้น ๆ ที่ต้องมีการฝึกอบรมในระยะเวลาหนึ่ง เพื่อให้มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ที่จะประกอบวิชาชีพ (3) มีเจตนาารมณ์เพื่อรับใช้ประชาชนหรือสาธารณะเนื่องจากเป็นสิ่งสำคัญของผู้ประกอบวิชาชีพที่ดำเนินกิจการที่จำเป็นให้บริการแก่มนุษย์ในสังคม จึงจำเป็นที่ผู้ประกอบวิชาชีพนั้นต้องมีอุดมการณ์เพื่อรับใช้ประชาชนหรือสาธารณะ อีกทั้งยังเพื่อก่อประโยชน์แก่ตนเอง ครอบครัวอีกด้วย (นิรันดร์ พิศแซ มั่นจิตร, 2562)

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ลักษณะสำคัญสามประการของวิชาชีพดั้งเดิมนี้ การประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ย่อมถือว่าเป็นวิชาชีพอย่างหนึ่ง

สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย เป็นองค์กรวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พุทธศักราช 2556 ซึ่งได้ออกประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 130 ตอนที่ 8 ก วันที่ 24 มกราคม พ.ศ.2556 และมีผลบังคับใช้ในวันถัดไป คือวันที่ 25 มกราคม 2556 ถือเป็นมีสถานะทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ อันเป็นจุดเริ่มต้นที่ส่งผลต่อผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2476 สามารถอธิบายถึงพัฒนาการของวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไทย ออกเป็น 5 ช่วง ดังนี้

#### **ช่วงแรก งานสงเคราะห์และสวัสดิการสังคมไม่เป็นทางการ (ก่อน พ.ศ. 2476)**

เป็นงานสงเคราะห์ระยะเริ่มต้น มีลักษณะการปฏิบัติงานสงเคราะห์ช่วยเหลือแบบไม่เป็นทางการ ในลักษณะรูปแบบผสมผสานแบบแผนวิถีชีวิตคนไทย ได้แก่ การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่คนอื่นที่ตกทุกข์ได้ยาก การดำรงตนตามแนวประเพณีปฏิบัติศาสนา ระบบครอบครัว ระบบเครือญาติทางสังคมไทย การอุปถัมภ์ซึ่งกันและกัน การสงเคราะห์และการจัดสวัสดิการสังคมมักเป็น "วัด" ซึ่งเป็นศูนย์รวมจิตใจของผู้คนในสังคม รวมทั้งดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายพหุวัฒนธรรมไทย

ต่อมา การสงเคราะห์ได้ดำเนินการโดยรัฐบาลที่เป็นทางการนั้น ปรากฏเด่นชัดในสมัยรัชกาลที่ 5 คือ มีการสร้างโรงพยาบาลศิริราช ใน พ.ศ. 2429 โรงพยาบาลแห่งแรกในประเทศไทยที่ช่วยคนเจ็บป่วยและคนยากจน มีสภาอุณาโลมแดงหรือสภาอากาศสยาม ใน พ.ศ. 2436 (สภาอากาศไทยในปัจจุบัน) สมัยรัชกาลที่ 6 ได้จัดตั้งสถานสงเคราะห์เด็กหญิงบ้านราชวิถี เพื่อให้การดูแลสงเคราะห์เด็กหญิง และสมัยรัชกาลที่ 7 จัดตั้งกรมประชาสงเคราะห์ ใน พ.ศ. 2483 มีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือ และส่งเสริมความเป็นอยู่ของประชาชนให้ผาสุก ปัจจุบันคือ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

#### **ช่วงที่สอง งานสังคมสงเคราะห์มีสถานภาพทางกฎหมายเป็นร่างครั้งแรก และกำเนิดสถาบันการศึกษาของรัฐ (พ.ศ. 2476 - พ.ศ. 2501)**

งานสังคมสงเคราะห์ไทย ปรากฏสถานภาพทางกฎหมายเป็นร่างครั้งแรกใน พ.ศ. 2476 โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอร่าง “พระราชบัญญัติว่าด้วยการประกันความสุขสมบูรณ์ของราษฎร” (Assurance Social) ในเอกสาร “เค้าโครงการแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ” ตามหลักการข้อที่ 3 ซึ่งเป็น

หนึ่งในหลักหกประการที่คณะราษฎรได้ประกาศไว้ว่า “จะต้องบำรุงความสุขสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะหางานให้ทุกคนทำ จะวางโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติ ไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาง” แต่ร่างกฎหมายดังกล่าวยังมิได้รับการยอมรับในขณะนั้น

ต่อมา พ.ศ. 2497 มีการสถาปนาคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นสถาบันการศึกษาของรัฐด้านการสังคมสงเคราะห์ศาสตร์แห่งแรกในประเทศไทย ปัจจุบันมี 2 ภาควิชา คือ (1) ภาควิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ และ (2) ภาควิชานโยบายสังคม การพัฒนาสังคม และการพัฒนาชุมชน เปิดสอนหลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ ทั้งในระดับปริญญาตรี ปริญญาโท และปริญญาเอก และหลักสูตรอื่น ๆ (<https://socadmin.tu.ac.th/history>)

สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ พ.ศ. 2501 ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 ทำให้ประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างก้าวกระโดด เร่งสร้างอุตสาหกรรมแบบตะวันตกเน้นการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจและตลาดเสรี มุ่งเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจซึ่งได้ละเลยการพัฒนาสังคม ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมมากขึ้น และเกิดช่องว่างในการเข้าถึงทรัพยากรในการพัฒนา ระหว่างคนรวยกับคนจน

กล่าวได้ว่า เอกชนหรือหน่วยงานภาคเอกชนเป็นผู้ริเริ่มการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ก่อนหน่วยงานทางรัฐบาล การเริ่มปฏิบัติงานระยะแรกมีลักษณะตามมีตามเกิด เป็นแบบการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ต่อมาจึงได้พัฒนาเป็นรูปแบบการให้ความช่วยเหลือเป็นกระบวนการ หลักวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ และเกิดสถาบันจัดการศึกษาขึ้น

**ช่วงที่สาม การศึกษาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์เอกชนแห่งแรกในประเทศไทย (พ.ศ. 2533 – พ.ศ. 2539)**

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ ก่อตั้งคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ขึ้น ในวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2533 เป็นสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งแรก และเป็นสถาบันอุดมศึกษาแห่งที่สองของประเทศไทยที่เปิดสอนหลักสูตรนี้ ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็น คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม(<http://swhcu.net/index.php/en/pages/about-sw>)

และต่อมา มีสถาบันการศึกษาอื่น ๆ ในประเทศได้เปิดสอนวิชาสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ในหลายคณะ และสาขาวิชา รวมถึงมีคณะบุคคลที่เป็นนักวิชาการ นักวิชาชีพจากกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนที่ทำให้เกิดองค์ความรู้ และการพัฒนางานสังคมสงเคราะห์ (<http://saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=1 2 &chap=3 &page=t1 2 -3 -infodetail05.html>)

## ช่วงที่สี่ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมฉบับแรกขึ้นในประเทศไทย (พ.ศ. 2540 - พ.ศ. 2546)

ด้วยเหตุผลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 80 กำหนดให้ รัฐต้องคุ้มครอง และพัฒนาเด็ก และเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงชาย ส่งเสริมและพัฒนา ความเป็นปึกแผ่นของครอบครัวและความเข้มแข็งของชุมชน การสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส หรือกลุ่มคนที่เปราะบาง ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี และพึ่งตนเองได้ รัฐบาลจึงได้พยายามแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำอย่างเป็นระบบ จะเห็นว่า ที่มาของการตรากฎหมายว่า ด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมฉบับแรกขึ้นในประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัด สวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและ ภาคเอกชน ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศ โดยมีกระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลัก สร้างระบบสวัสดิการให้กับประชาชนตั้งแต่ เกิดจนตาย (<https://www.egov.go.th/th/government-agency/46/>)

อาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 นี้ มีบทบาทอย่างยิ่งในการลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมทางสังคม สร้างคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นให้กับ ประชาชนในประเทศไทย (มาตี ลิ้มสกุล, 2015, น. 30-32.)

นอกจากนี้ วิชาชีพสังคมสงเคราะห์ของประเทศไทยในระยะเริ่มแรก ยังมีความร่วมมือกันในการ ทำงานและการพัฒนาทางด้านวิชาการ จากหน่วยงานทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน ได้แก่ สำนักงาน คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (กสค.) สภานักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย สถาบันการศึกษา ได้แก่ คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คณะสังคมสงเคราะห์ ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ รวมถึงสมาคมวิชาชีพในสาย การแพทย์ ได้แก่ สมาคมนักสังคมสงเคราะห์การแพทย์ไทย สมาคมนักสังคมสงเคราะห์จิตเวช และ คณะบุคคลที่เป็นนักวิชาการ และนักวิชาชีพจากกระทรวงต่าง ๆ ได้ร่วมมือ ให้ความคิดเห็นแลกเปลี่ยน ประสบการณ์ ความรู้ และวิชาการ ส่งเสริม ผลักดันให้มีมาตรฐานการปฏิบัติงานนักสังคมสงเคราะห์

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า มีข้อจำกัด เนื่องจากนักสังคมสงเคราะห์ของหน่วยงานจาก กระทรวงต่าง ๆ นั้นมีภารกิจงานดำเนินงาน ลักษณะงาน โครงสร้างขององค์กร มีความแตกต่าง หลากหลายของกลุ่มผู้ให้บริการ ดังนั้น การรวมตัวกันของเครือข่ายความร่วมมือทำงาน และการพัฒนา ทางด้านวิชาการ ด้านวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ เพื่อให้ได้รับการยอมรับในมาตรฐานคุณภาพของการ ทำงานอย่างเดียวกัน และมีองค์กรวิชาชีพทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ตามกฎหมายอาจกระทำได้ค่อนข้างยาก มีข้อจำกัดในความแตกต่างเหล่านี้

ด้วยเหตุนี้ การพัฒนามาตรฐานคุณภาพของการทำงานของนักสังคมสงเคราะห์ และมืองค์กรวิชาชีพทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพตามกฎหมายจึงเกิดขึ้นในขณะนี้ เพื่อวางเป็นแนวทางมาตรฐานกลาง โดยสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทยซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการพัฒนาบุคลากร และมาตรฐานการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ รับผิดชอบจัดทำหลักเกณฑ์การส่งเสริมมาตรฐานของนักสังคมสงเคราะห์ จัดทำคู่มือเพื่อชี้แจงทำความเข้าใจ และเชิญชวนให้หน่วยงานทางสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม ส่งนักสังคมสงเคราะห์เข้าสู่ระบบการพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ (มสค.) นอกจากนี้ ได้รับความร่วมมือจากสถาบันรับรองมาตรฐาน ISO และนักวิชาการร่วมกันจัดทำมาตรฐานขององค์กรสาธารณประโยชน์ และมาตรฐานการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการปฏิบัติงานตามข้อกำหนดของพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 (สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย. 2559)

### **ช่วงที่ห้า กฎหมายวิชาชีพสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ฉบับแรกในประเทศไทย (พ.ศ. 2556 – ปัจจุบัน)**

การปฏิบัติหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในสังคมปัจจุบัน และครอบคลุมไปหลายด้าน อีกทั้งยังมีกฎหมายหลายฉบับได้กำหนดหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ในการปฏิบัติงานซึ่งเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้ประสบปัญหาในการดำรงชีวิตให้สามารถกระทำหน้าที่ทางสังคมและดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข อาทิ พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายวิชาชีพสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ฉบับแรกในประเทศไทย โดยกฎหมายกำหนดให้มี สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาองค์ความรู้ และมาตรฐานการประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ เพื่อให้ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีคุณภาพและมาตรฐาน มีความก้าวหน้าในวิชาชีพ

สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ได้ออกประกาศมาตรฐานการให้บริการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ใน พ.ศ. 2563 เพื่อให้มีมาตรฐานกลางของการจัดบริการสังคมสงเคราะห์ ประกอบด้วย 6 มาตรฐาน 29 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) มาตรฐานจรรยาบรรณ (2) มาตรฐานความเป็นวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ (3) มาตรฐานองค์ความรู้และการประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงาน (4) มาตรฐานการสื่อสารทางวิชาชีพ (5) มาตรฐานการบันทึกข้อมูลเพื่อการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ (6) มาตรฐานการนิเทศงานเพื่อพัฒนาวิชาชีพ ซึ่งผู้เขียนเห็นด้วยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของนักสังคมสงเคราะห์ที่มีบทบาทเพิ่มมากขึ้น และครอบคลุมไปหลายด้านในแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ จึงมีความจำเป็นที่ต้องมีมาตรฐานกลางในการให้บริการ สะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อสังคม หรือกระบวนการปฏิบัติงานตามมาตรฐานทางวิชาชีพ

สังคมสงเคราะห์ของหน่วยงานผู้จัดบริการสังคม และสังคมสงเคราะห์ตามกฎหมายฉบับใหม่เพิ่มเติม  
อีกด้วย ([http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/144/T\\_0034.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/144/T_0034.PDF))

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลง และความเป็นมาสาขาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไทย  
เกิดขึ้นสืบเนื่องหรือเกี่ยวข้องกับงานสงเคราะห์ และสวัสดิการสังคมที่มีความหลากหลายกลุ่มเป้าหมาย  
การให้บริการแบบไม่เป็นทางการ ต่อมาเมื่อกระบวนการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงหลักการงาน  
สวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ให้สอดคล้องกาลสมัย ตามบริบทสภาพแวดล้อม และสถานการณ์  
พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ มีกฎหมายให้การรับรองสถานภาพของผู้ปฏิบัติงานสังคม  
สงเคราะห์ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการ และมีองค์วิชาชีพเพื่อการควบคุมการกระทำซึ่ง  
ควรอยู่ในความรับผิดชอบ อันเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ตามกฎหมาย และเป็น  
ที่น่าสังเกตว่า พัฒนาการของงานสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย เริ่มต้นจากแนวคิดการพัฒนาระบบ  
เศรษฐกิจ เป็นลำดับแรก ต่อมาจึงมีการขยายมีระบบอื่นในสังคมตามมา สอดคล้องกับแนวคิดของ  
Strauss (1963) กล่าวไว้ว่า กระบวนการเปลี่ยนแปลงทางสังคมไม่ควรมองมิติเศรษฐกิจด้านเดียว แต่  
ควรให้ความสำคัญด้านสังคม โดยเฉพาะมิติวัฒนธรรม และวิถีปฏิบัติเข้าไปด้วย (พงษ์ทัช จิตวิบูลย์  
และวันชัย ธรรมสังการ, 2562)

ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาการระบาดของโควิด-19 เช่นเดียวกับนานาประเทศ ถือว่าเป็น  
สถานการณ์ฉุกเฉิน เห็นได้ว่า มีรายงานพบผู้ติดเชื้อ ผู้เสียชีวิตทั่วโลก และสถิติที่เพิ่มขึ้น ซึ่งรัฐบาลไทย  
ได้ประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ทำให้การปฏิบัติงาน  
ของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ต้องมีการเปลี่ยนแปลง แนวคิด วิธีการปฏิบัติ การดำเนินงานใน  
ภารกิจต่าง ๆ ในลักษณะวิถีปกติใหม่ และยังคงต้องรับภาระการขึ้นทะเบียน และรับ/ต่อใบอนุญาต  
เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาตจากสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์อยู่ แม้จะไม่มี  
การถกเถียงกันเรื่องสถานะทางกฎหมาย และขอบเขตอำนาจของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไทย อีกทั้งยัง  
ไม่ปรากฏคำร้องเรียนของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือฟ้องร้องเป็นคดี  
ต่อองค์กรตุลาการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และการพิจารณาของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์นี้ ดังนั้น  
จึงเป็นที่มาของบทความวิชาการนี้วิเคราะห์ผ่านแง่มุมกฎหมายสองมิติในลำดับถัดไป

## สถานภาพทางกฎหมาย และการประกอบอาชีพสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย

### สถานภาพทางกฎหมายสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย

สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ เป็นองค์วิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติวิชาชีพสังคม  
สงเคราะห์ พ.ศ. 2556 เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพ นักวิชาการ และเครือข่าย  
สถาบันการศึกษาด้านสวัสดิการสังคม และสังคมสงเคราะห์ ในประเทศที่เล็งเห็นความสำคัญในการ  
ส่งเสริม การรักษามาตรฐานการให้บริการแก่ผู้ใช้บริการ และควบคุมตรวจสอบผู้ประกอบวิชาชีพด้าน

สวัสดิการ และสังคมสงเคราะห์ให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ มาตรฐานสากลและถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนให้ความช่วยเหลือหรือบริการทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การพิจารณารับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต หลักเกณฑ์การประเมินความรู้ แบบและประเภทใบอนุญาต วางหลักเกณฑ์มาตรฐาน และจริยธรรมที่ผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ทุกคนพึงปฏิบัติหรือกระทำต่อผู้รับบริการ และต่อผู้ร่วมวิชาชีพ รวมทั้งสหวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีลักษณะเป็นองค์กรวิชาชีพ เนื่องจากผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ หรือนักสังคมสงเคราะห์นั้น ให้บริการมนุษย์ที่ต้องใช้ความรู้ ทักษะทางสังคม ในการปฏิบัติหน้าที่การป้องกัน แก้ไขปัญหาบุคคล ครอบครัว กลุ่ม ชุมชน และมีมาตรฐานวิชาชีพ

ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อพิจารณาที่สำคัญว่า สถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไทยในปัจจุบันเป็นอย่างไร และมีผลผูกพันกับนักสังคมสงเคราะห์อย่างไรบ้าง ผู้เขียนเห็นว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 เมื่อวันที่ 24 มกราคม พ.ศ. 2556 ส่งผลให้วิชาชีพสังคมสงเคราะห์ได้รับรองทางกฎหมาย ที่กำหนดว่าวิชาชีพสังคมสงเคราะห์เป็นวิชาชีพที่ต้องใช้ความรู้ และทักษะทางสังคมสงเคราะห์ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีองค์กรวิชาชีพ ควบคุมมาตรฐาน จรรยาบรรณ ให้ความช่วยเหลือ หรือบริการทางสังคม รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายฉบับอื่น ๆ เป็นต้น (<https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/pdf/courseBachelor2563.pdf>)

ดังนั้น เมื่อการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 ที่ประกอบด้วยประกาศระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องฉบับนี้มีสภาพการบังคับใช้แล้ว ในฐานะของนักสังคมสงเคราะห์ ต้องมีความรับผิดชอบผูกพัน เพราะมีอำนาจหน้าที่การปฏิบัติงานที่ผูกพันกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้อื่น ตลอดจนให้ความช่วยเหลือหรือบริการทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ จึงเป็นวิชาชีพที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย อีกทั้งตัวนักสังคมสงเคราะห์เอง ต้องส่งเสริมและสนับสนุนความรับผิดชอบต่อวิชาชีพที่ให้การรับรอง และได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายในการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ ประกอบด้วย (1) ภาระความรับผิดชอบในการทำงานสังคมสงเคราะห์ (2) การพิทักษ์สิทธิ (3) การเสริมพลังอำนาจ (4) การพัฒนาวิชาชีพ (5) การประกันคุณภาพ และ (6) ค่านิยมของงานสังคมสงเคราะห์ (Pethpool, 2020)

อย่างไรก็ตาม น่าขอคิดต่อไปอีกว่า การที่วิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีสถานะทางกฎหมายแล้ว และมีผลผูกพันแล้ว ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ต้องมีความรับผิดชอบนั้นอย่างไรบ้าง หรือได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการออกคำสั่งของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์หรือไม่ ดังนั้น นำเสนอการวิเคราะห์ และข้อสังเกตในประเด็นสถานภาพทางกฎหมาย ซึ่งสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีรูปแบบของการกระทำหรือการออกคำสั่งหลากหลาย สภาพลักษณะ และโครงสร้างองค์กร โดยอธิบายตามเกณฑ์ตัวบ่งชี้ 4 ประการ คือ (1) เกณฑ์การก่อตั้งนิติบุคคล (2) เกณฑ์วัตถุประสงค์ (3) เกณฑ์ความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐ (4) เกณฑ์เอกสิทธิ์อื่นได้มาจากอำนาจมหาชน

### สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์: สถานภาพทางกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองมีฐานะเหนือกว่าประชาชน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ เป็นองค์กรนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 โดยสภาพลักษณะ โครงสร้างองค์กร อธิบายตามเกณฑ์ตัวบ่งชี้ 4 ประการ ดังต่อไปนี้

1) เกณฑ์การก่อตั้งนิติบุคคล พบว่า ในกรณีสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการจัดตั้งองค์กรวิชาชีพนี้ กล่าวคือ นักสังคมสงเคราะห์เองมีบทบาทเบื้องต้นในการเรียกร้องให้จัดตั้งสภาวิชาชีพ ทั้งนี้เพื่อให้มีองค์กรที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพด้วยกันเองเป็นการเฉพาะ และเพื่อให้งานด้านสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทยได้รับการยอมรับ มีความน่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม การเริ่มต้นของเอกชนที่ไม่เป็นทางการนั้นอาจไม่เป็นผลได้เลย หากว่าไม่มีบทบัญญัติกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ จัดตั้งองค์กรวิชาชีพ ในกรณีนี้สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ จึงเกิดจากการก่อตั้งของรัฐ ย่อมถือว่าเป็นนิติบุคคลตามความประสงค์ของรัฐ มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้มีสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมมาตรฐาน จรรยาบรรณส่งเสริม และพัฒนาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือหรือบริการทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ให้สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีฐานะเป็นนิติบุคคล” อันเป็นข้อบ่งชี้ถึงลักษณะนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนประการแรก

2) เกณฑ์วัตถุประสงค์ มาตรา 6 พบว่า สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ดำเนินงานมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหลายประการ ได้แก่ การรับขึ้นทะเบียน และออกใบอนุญาต การกำหนดมาตรฐานการให้บริการของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ การจัดทำหลักสูตรสำหรับการฝึกอบรมในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ หรือ มอบหมายให้สถาบันอื่นดำเนินการฝึกอบรมในวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับจรรยาบรรณ คำสั่งลงโทษ หรือผู้กล่าวหา ที่มุ่งควบคุมการให้บริการและการประพฤติตนของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ให้มีมาตรฐานตามหลักวิชาชีพ และดำรงตนให้สอดคล้องกับจริยธรรมแห่งวิชาชีพ จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์เอกชน กล่าวคือ ประโยชน์แก่สมาชิกสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ด้วยกันเองบางประการ ได้แก่ การผดุงไว้ซึ่งเกียรติ สิทธิ ความเป็นธรรม ส่งเสริมความก้าวหน้าในอาชีพ ความสามัคคี และสวัสดิการ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังพบว่าวัตถุประสงค์ที่เป็นทั้งประโยชน์สาธารณะ ได้แก่ การส่งเสริมการศึกษา การอบรม และการวิจัย รวมทั้งส่งเสริมการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ และหน่วยงานทางสังคมสงเคราะห์ การรับรองปริญญาของสถาบันต่าง ๆ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำหลักสูตรการศึกษาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ในระดับอุดมศึกษา

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาเกณฑ์วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหลายประการดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่า สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ดำเนินงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะบ่งชี้ทางมหาชนในประการที่สอง

3) เกณฑ์ความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐ นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น จะพบว่า รัฐมีอำนาจกำกับดูแล การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การแต่งตั้งกรรมการและผู้บริหาร พนักงานของนิติบุคคลมีสถานะเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การอยู่ภายใต้ระบบบัญชีภาครัฐ

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ ในกรณีสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์จะเห็นได้ว่า มีบทบาทหลักในการกำกับดูแลผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พิจารณาความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก มาตรา 4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ออกระเบียบ

ประการที่สอง มาตรา 16 และมาตรา 17 เห็นได้ว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ประกอบด้วย ผู้แทนซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงจากกระทรวง อาทิสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร สมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย สถาบันอุดมศึกษา องค์กรสาธารณประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม และสมาชิกสามัญซึ่งเลือกตั้งจากสมาชิกสามัญด้วยตนเอง หรือนายกสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ใช้อำนาจเลือกกรรมการหรือถอดถอนเลขาธิการ ประชาสัมพันธ์ เจริญญิก และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งได้ เป็นต้น

ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การใช้อำนาจแต่งตั้ง หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งนี้เป็นการใช้อำนาจรัฐอันแสดงให้เห็นถึง การกำกับดูแลของรัฐในลักษณะหนึ่งที่เกี่ยวข้องในทางปกครอง มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง

ประการที่สาม มาตรา 23 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่หลากหลาย และกว้างขวาง เช่น บริหารและดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ กำหนดแผนการดำเนินงาน งบประมาณ การเลือกตั้งกรรมการ การแต่งตั้งคุณสมบัติของที่ปรึกษาหลักเกณฑ์ วิธีการ แบบและประเภทใบอนุญาต และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนการออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต การเพิกถอนใบอนุญาต การรับรองปริญญา สังคมสงเคราะห์ของสถาบันต่าง ๆ เป็นต้น

ประเด็นนี้ ความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐลักษณะดังกล่าวของกรรมการสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ แสดงให้เห็นถึงลักษณะทางมหาชนอีกประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ในกรณีนี้มีข้อสังเกตได้ว่า รัฐไม่ได้กำกับดูแลในทุกกรณี เช่น การบริหารจัดการองค์กรวิชาชีพโดยทั่วไป การไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบบริหารการเงินการคลังภาครัฐ เป็นต้น อันมีลักษณะเป็นไม่การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย

เพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ และผู้เกี่ยวข้องที่อาจได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง หรือออกคำสั่งของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ได้รับการพิทักษ์สิทธิ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ในการประกอบวิชาชีพ และสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย

4) เกณฑ์เอกสิทธิ์อันได้มาจากอำนาจมหาชน หลักเกณฑ์นี้จะเป็นเอกสิทธิ์ที่มีการใช้อำนาจ บังคับฝ่ายเดียวเหนือเอกชน โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชนก่อน เช่น การออกกฎ ระเบียบ คำสั่ง การเก็บค่าธรรมเนียม การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สมาชิก เป็นต้น ดังนั้น นิติ บุคคลใดมีอำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

เมื่อพิจารณาส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พบว่า เอกสิทธิ์ อันได้มาจากอำนาจมหาชนหลายประการที่รัฐมอบให้ ไม่อาจพบได้ในกรณีนิติบุคคลตามกฎหมาย เอกชน 5 ประการ ดังต่อไปนี้

ประการแรก มาตรา 31 และมาตรา 32 การประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ในประเทศไทย ถูกควบคุมเบื้องต้นด้วยการบังคับให้ผู้ขอขึ้นทะเบียน และรับใบอนุญาต ต้องเป็นสมาชิกสามัญ และมี คุณสมบัติอื่นตามที่กำหนดในข้อบังคับ และผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ต้องประกอบวิชาชีพให้ เป็นไปตามข้อบังคับ ทั้งต้องดำรงตน และปฏิบัติตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ด้วย ตามข้อบังคับสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์

ประการที่สอง มาตรา 6 (1) สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีอำนาจควบคุมตรวจสอบการเข้าสู่ วิชาชีพ การขึ้นทะเบียน ออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาต

ประการที่สาม มาตรา 6 (2) - (9) และมาตรา 10 (2) สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีอำนาจใน การรับรองปริญญาของสถาบันต่าง ๆ ตามมาตรฐานที่สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์กำหนด กำหนด มาตรฐานการให้บริการของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ จัดทำหลักสูตรสำหรับการฝึกอบรม วิชาชีพ หรือมอบหมายให้สถาบันอื่นดำเนินการ อีกทั้งการออกหนังสือรับรองการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาต ออกหนังสืออนุมัติหรือวุฒิบัตรแสดงความรู้ความชำนาญ ในการประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาตสาขาต่าง ๆ และให้ความเห็น ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการ จัดทำหลักสูตรการศึกษาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ของสถาบันการศึกษาอีกด้วย

ประการที่สี่ มาตรา 42 มาตรา 43 สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีอำนาจควบคุมการประกอบ วิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาต โดยอาจมีคำสั่งเป็นหนังสือเรียกให้บุคคลซึ่ง เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือวัตถุใด ๆ เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา คำสั่งพักใช้ ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต ตลอดจนมีบทกำหนดโทษไว้กรณีฝ่าฝืน

ประการสุดท้าย มาตรา 9 และ มาตรา 23 (4) สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีอำนาจในการ ออกข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับกับสมาชิกสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ และเพื่อให้การดำเนินกิจการ ของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์บรรลุวัตถุประสงค์

จะเห็นได้ว่าเอกสิทธิ์อันได้มาจากอำนาจมหาชนทั้ง 5 ประการข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นถึงลักษณะบ่งชี้ทางมหาชน ประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การมีเอกสิทธิ์ที่มีการใช้อำนาจบังคับฝ่ายเดียวของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ เป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและแสดงออกในหลายรูปแบบ และการออกคำสั่ง เป็นรูปแบบการใช้อำนาจที่มีจำนวนมาก และบ่อยครั้ง ซึ่งอาจทำให้การมีเอกสิทธิ์หรือเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนย่อมมีผลผูกพันต่อผู้รับคำสั่งแตกต่างกันไปอีกด้วย นักสังคมสงเคราะห์ และบุคคลที่เกี่ยวข้องคาดว่าจะอยู่ในสถานะคำสั่งการใช้อำนาจนี้ อาจจะได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่ง ดังนั้น สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์จึงควรระมัดระวัง และตรวจสอบการใช้อำนาจให้เหมาะสม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการเริ่มมีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ และสถานะของนักสังคมสงเคราะห์ หรือผู้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามหรือโต้แย้งคำสั่งต่อศาลปกครองได้

อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อพิจารณาว่า สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไม่ได้มีเอกสิทธิ์ในทุกกรณี เช่น ทรัพย์สินของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษแต่อย่างใด

กล่าวสรุปได้ว่า สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เพราะเข้าลักษณะทางมหาชนตามเกณฑ์บ่งชี้ทุกประการ

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีเกณฑ์บ่งชี้ครบ 4 ประการแล้ว และหากพิจารณาต่อสถานะทางกฎหมายของการกระทำหรือการออกคำสั่งของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ซึ่งมีหลายรูปแบบ เช่น การออกคำสั่ง การอนุญาตใบประกอบวิชาชีพ การพิจารณาจริยธรรมทางวิชาชีพ เป็นต้น อีกสถานะหนึ่งคือ กฎหมายปกครอง สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ มีสถานะในทางกฎหมายปกครองอย่างไร และมีผลอย่างไรต่อนักสังคมสงเคราะห์ จะได้เสนอลำดับต่อไป

### **สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์: สถานภาพทางกฎหมายปกครอง**

การเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ให้มีอำนาจหน้าที่รับขึ้นทะเบียน และออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ตามความในข้อ 4 แห่งข้อบังคับสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การประเมินความรู้ แบบและประเภทใบอนุญาต หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียน และรับใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ใบอนุญาต และถือว่าการประกอบอาชีพด้านงานสังคมสงเคราะห์เป็นวิชาชีพนี้ ถือได้ว่าเป็นการได้รับการยอมรับว่ามีสถานะเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายอำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง” เนื่องจากลักษณะเฉพาะขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่มีลักษณะผสมทั้งลักษณะทางเอกชน และมหาชน อันเป็นผลมาจากการที่รัฐยอมให้นิติบุคคลซึ่งไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ แต่เป็นนิติบุคคลซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบวิชาชีพด้วยกันเองเข้ามามีบทบาทในการควบคุมการประกอบวิชาชีพ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐอย่างหนึ่ง

จะเห็นได้ว่า สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์มีการกระทำและการแสดงออกในหลายรูปแบบ ซึ่งบางการกระทำอาจอยู่ในสถานะนิติบุคคลเอกชน ซึ่งเป็นการกระทำทางเอกชน และในบางการกระทำอาจอยู่ในสถานะหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งได้รับมอบอำนาจปกครองจากรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ เช่น การรับขึ้นทะเบียน และออกใบอนุญาต การต่อใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ให้แก่ผู้ยื่นคำขอ การเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น การกระทำดังกล่าวนี้ มีลักษณะคล้ายคลึงหรือเหมือนกับการกระทำทางปกครองของหน่วยงาน เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

คำสั่งของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ มีผลใช้บังคับต่อบุคคลภายนอกได้นั้น จะต้องดำเนินการแจ้ง และผู้รับคำสั่งจะต้องได้รับแจ้งด้วยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมาย อันจะส่งผลต่อการยื่นหรือใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวให้มีหน้าที่ต้องปฏิบัติ หรืออาจเกิดสิทธิแก่บุคคลในการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลได้ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยหรือต้องการโต้แย้งคำสั่งของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์นั้น กระบวนดังกล่าวนี้ เป็นการนำเอาหลักการ และบทบัญญัติพื้นฐานทางด้านกฎหมายมหาชนเข้ามาปรับใช้ ตลอดจนเขตอำนาจในการพิจารณาคดีก็ย่อมอยู่ภายใต้อำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์จึงอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพื่อให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ได้รับการพิทักษ์สิทธิสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และการได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ (นิรมัย พิศแข มั่นจิตร์, 2562, น. 129-130.)

ดังนั้น เมื่อสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ เป็นนิติบุคคล และเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” อันแสดงให้เห็นว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐมีผลผูกพันต่อบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน เป็นต้น ย่อมกำหนดวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง คือ การเตรียมการ และการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครอง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, น. 31) การออกคำสั่งทางปกครอง และการปฏิบัติภายหลังออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้การปฏิบัติราชการขององค์กรวิชาชีพ ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายมีมาตรฐานเดียวกัน และเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่เจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติต่อเอกชน (สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์, 2562, น. 39)

จะเห็นว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีที่มีข้อพิพาท อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ดังนี้ (1) เมื่อมีข้อพิพาทที่มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ (2) ข้อพิพาทที่เกิดการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (3) เป็นคดีประเภทใดประเภทหนึ่ง ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่

ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น

เหตุผลสำคัญที่ต้องยื่นต่อศาลปกครองนั้น ประการแรก คือ ตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายปกครอง สามารถปรับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องเหมาะสมแก่กรณี เป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และในขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ระเบียบ แบบแผนในการปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ได้เหมาะสม เนื่องจากงานในระบบราชการหรืองานที่รัฐจัดทำนั้นมีขอบเขตกว้างขวาง หลากหลายภารกิจ

และอีกประการหนึ่ง วิธีพิจารณาคดีปกครองแบบระบบไต่สวน มีความเหมาะสมเป็นพิเศษแตกต่างจากวิธีพิจารณาความแพ่งที่ใช้วิธีพิจารณาแบบระบบกล่าวหา เนื่องจากคดีแพ่งเป็นเรื่องข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ระหว่างเอกชนกับเอกชนที่มีความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ในขณะที่คดีปกครอง เอกชนมักอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบ เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมาย มีข้อมูลข่าวสาร มีบุคลากร และอุปกรณ์อื่น ๆ พร้อมเพรียงกว่าเอกชน ดังนั้น ในคดีปกครองจึงควรใช้วิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากวิธีพิจารณาความแพ่งทั่วไป เพื่อให้อำนาจตุลาการศาลปกครองทำหน้าที่สำคัญในการควบคุม และกำกับการดำเนินคดี ตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดี รวบรวมพยานหลักฐาน ได้ครบถ้วนและถูกต้อง การพิจารณาคดีดำเนินไปอย่างเป็นธรรม อำนวยความยุติธรรม และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ (สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์, 2562, น. 18; ฤทัย หงส์สิริ, 2557, น. 4-15)

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 ยังมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ด้านบทบัญญัติ ด้านบริหารจัดการ เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์โดยเฉพาะ (ประกาศสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ครั้งที่ 2/2560) โดยมีสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ เป็นองค์กรวิชาชีพควบคุมมาตรฐานการปฏิบัติงาน ส่งเสริมจรรยาบรรณ และพัฒนาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์เป็นการเฉพาะ และเพื่อให้งานด้านการสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการในประเทศไทยได้รับการยอมรับ มีความน่าเชื่อถือในฐานะวิชาชีพหนึ่ง

และพระราชบัญญัตินี้ ไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการ เช่น การส่งเสริมการจัดตั้งองค์กรสาธารณประโยชน์ หรือการส่งเสริมการจัดตั้งเครือข่ายองค์กรสวัสดิการชุมชนและการสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่า การปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการในระดับจุลภาค อาจขาดมุมมองการบริหารจัดการในระดับมหภาค และองค์กรเครือข่ายสนับสนุน อีกทั้งประกาศ ข้อบังคับต่าง ๆ เน้นการควบคุมการปฏิบัติงานจากส่วนกลางเป็นหลัก ทำให้การบริหารจัดการในส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น อาจขาดความคล่องตัว

อีกประเด็นหนึ่ง คือ การบังคับใช้กฎหมายหรือการลงโทษสำหรับการกระทำที่ไม่สุจริตในการปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์ ยังไม่มีบัญญัตินี้ หรือบทลงโทษเกี่ยวกับประเด็นเชิงจรรยาบรรณ อันมี

ลักษณะเป็นไม่การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ที่ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายและเป็นหน่วยงานของรัฐ ใช้อำนาจทางการปกครอง เพื่อให้ผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ และผู้เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพ

ข้อสังเกต มีเพียงข้อกำหนดในบทเฉพาะกาล เพื่อพิทักษ์สิทธิให้แก่ผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ที่ปฏิบัติงานอยู่ก่อนวันที่ 6 เดือนมิถุนายน 2556 และคุ้มครองสิทธิผู้ใช้บริการไปพร้อมกัน ดังนั้น กรณีที่ผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีใบอนุญาต ถึงวันที่กฎหมายไม่ได้คุ้มครอง คือ ในวันที่ 25 มกราคม 2560 มีความเสี่ยงตามบทกำหนดโทษของกฎหมายฉบับนี้ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ตามที่เรียกหรือแจ้งให้ส่ง โดยไม่มีเหตุอันควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้หากผู้ใดฝ่าฝืน ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาท

ประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า กฎหมายฉบับนี้ มีระวางโทษทางอาญา ซึ่งอาจจะไม่ค่อยสอดคล้องกับเจตนารมณ์การจัดตั้งพระราชบัญญัตินี้ที่กำหนดหน้าที่นักสังคมสงเคราะห์ตามกฎหมาย และเป็นผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ตามกฎหมาย ซึ่งเน้นให้การส่งเสริม พัฒนาองค์ความรู้ และมาตรฐานการประกอบวิชาชีพให้มีคุณภาพและมาตรฐาน การแก้ไข ฟื้นฟู คุ้มครอง ป้องกันและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อนำไปสู่ความก้าวหน้าในวิชาชีพ และมาตรฐานวิชาชีพสากล (สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์, 2559, น. 25-26) ดังนั้น ในสถานการณ์ปัจจุบันหากต้องการพัฒนาความก้าวหน้าในวิชาชีพ เป็นการยกระดับมาตรฐานคุณภาพผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ควรทบทวนการบังคับใช้กฎหมายหรือการลงโทษในส่วนนี้ อีกทั้งจะเป็นการช่วยส่งเสริมระบบงานอาสาสังคมสงเคราะห์และองค์กรเครือข่ายให้การสนับสนุนเป็นไปได้อย่างมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน พ.ศ. 2564 ยังไม่ปรากฏคำร้องเรียนของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องร้องเรียนหรือฟ้องร้องเป็นคดีต่อองค์กรตุลาการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และการพิจารณาของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์นี้

ข้อสังเกตในประเด็นนี้ว่า อาจเนื่องมาจากนักสังคมสงเคราะห์เข้าสู่ระบบผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ มีข้อจำกัดกระทำได้น้อย อีกทั้งกฎหมายคุ้มครองให้ผู้ทำงานเป็นนักสังคมสงเคราะห์อยู่ก่อนวันที่ 7 มิถุนายน 2556 (วันที่กฎหมายบังคับใช้) ได้รับการคุ้มครองให้เข้าสู่ระบบการขึ้นทะเบียน และขอใบอนุญาต ส่วนผู้ทำงานเป็นนักสังคมสงเคราะห์ภายหลังวันที่ 7 มิถุนายน 2556 สามารถเข้าสู่ระบบของวิชาชีพ โดยการสอบข้อเขียน และการสัมภาษณ์ หรือผู้จบการศึกษาใหม่ ยังไม่มีประสบการณ์ทำงาน จะต้องผ่านการฝึกงาน 240 ชั่วโมงภายใต้การนิเทศงานของผู้ประกอบวิชาชีพ รับใบอนุญาตเป็นผู้ดูแล และต้องนำผลการฝึกงานมาเขียนการจัดการกรณีศึกษา (Case review) เพื่อสอบสัมภาษณ์ (สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม

แห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย, 2559, น. 26-30) ส่งผลให้อัตรากำลังของนักสังคมสงเคราะห์ที่มีใบอนุญาต และปฏิบัติงานตั้งแต่มีกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ พบว่า ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ที่มีใบประกอบวิชาชีพพร้อมใบอนุญาตแล้ว ยังมีจำนวนไม่มาก

นักสังคมสงเคราะห์ที่ผ่านการรับรองมาตรฐานทั่วประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 - พ.ศ. 2560 จำนวน 2,430 คน และมีนักสังคมสงเคราะห์ขึ้นทะเบียนรับอนุญาตประกอบวิชาชีพ ประมาณ 3,200 คน คิดเป็นร้อยละ 77.4 และใช้ประโยชน์จากใบประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ มีเพียงร้อยละ 65.1 (สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์, 2564; จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และคณะ, 2563) ส่วนมากเป็นบุคลากรในสังกัดหน่วยงานรัฐ หน่วยงานภาคเอกชน หน่วยงานในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ซึ่งถือว่ามีจำนวนผู้ประกอบวิชาชีพนี้ค่อนข้างน้อย

อีกทั้ง การพิจารณาเรื่องค่าตอบแทนวิชาชีพ ตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้มีการบัญญัติ แม้ว่าสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์จะมีบทบาทในการพัฒนามาตรฐานคุณภาพ และประสานกับสำนักงานคณะกรรมการพลเรือน (ก.พ.) ในประเด็นการขับเคลื่อนอัตรากำลัง การทบทวนมาตรฐานกำหนดตำแหน่งในการยกระดับภาระงานให้ชัดเจนสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาต และการวิเคราะห์ค่าจ้างที่ประเมินสมรรถนะ ยังมีอุปสรรคในการดำเนินการ และข้อจำกัดค่อนข้างมาก

### แนวทางการประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน

นับตั้งแต่สาธารณรัฐประชาชนจีนได้ประกาศ และรายงานต่อประเทศต่าง ๆ ในโลกถึงการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 อย่างรวดเร็วและรุนแรงช่วงปลาย พ.ศ. 2562 ถึงปัจจุบันนี้ ยังไม่มียารักษาโรค และยังไม่มียาวัคซีนยีนยีนการคุ้มครองภูมิคุ้มกันโรคของมนุษย์ได้อย่างแน่ชัด นับว่าเป็น “โรคอุบัติใหม่” ที่เกิดขึ้นซึ่งส่งผลให้ผู้คนในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ติดเชื้อ เจ็บป่วย และเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก จนกลายเป็นความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงของมนุษยชาติ สถานการณ์นี้เองทำให้มนุษย์ทุกคนจำเป็นต้องป้องกันตนเอง เพื่อให้มีชีวิตรอด ด้วยการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมดำรงชีวิตที่ผิดไปจากวิถีเดิมในสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม โดยใช้ชีวิตในรูปแบบใหม่ ที่เรียกว่า “New Normal” หรือ “ความปกติในรูปแบบใหม่” ส่งผลให้รูปแบบการใช้ชีวิตของคนในสังคมเปลี่ยนแปลงไป (<https://www.sustainablelife.co/news/detail/64>) รวมถึงการทำงาน ประกอบอาชีพต่าง ๆ ด้วย เพื่อให้ปลอดภัยจากการติดเชื้อควบคู่ไปกับการพยายามรักษา และฟื้นฟูศักยภาพทางเศรษฐกิจและธุรกิจ นำไปสู่การสรรค์สร้างสิ่งประดิษฐ์ใหม่ เทคโนโลยีใหม่ ซึ่งสิ่งใหม่เหล่านี้ได้กลายเป็นความปกติใหม่ ๆ จนในที่สุด เมื่อเวลาผ่านไปจนทำให้เกิดความคุ้นชินก็จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตปกติของผู้คนในสังคม (<https://news.thaipbs.or.th/content/292126>)

ข้อมูลปัจจุบันเมื่อ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2564 พบว่า การระบาดการติดเชื้อโควิด-19 ทั่วโลกยังคงรุนแรง มีผู้ติดเชื้อโควิด-19 ทั่วโลก จำนวน 219,456,675 คน ผู้เสียชีวิต จำนวน 4,547,782 คน (<https://news.google.com/covid19/map?hl=th&gl=TH&ceid=TH%3Ath>) ส่วนตัวเลขยืนยันการติดเชื้อโควิด-19 ของคนไทย คือ จำนวน 1,626,604 คน (นับตั้งแต่การระบาดครั้งแรกในปี 2563) ผู้เสียชีวิต จำนวน 16,937 คน (<https://workpointtoday.com/update-covid-11/>)

จากประเด็นสถานการณ์ดังกล่าว รัฐบาลไทยควบคุมสถานการณ์โดยบังคับใช้กฎหมาย ได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558 เป็นต้น รวมทั้งนโยบายปิดเมือง (Lockdown) การประกาศปิดสถานประกอบการชั่วคราว ควบคุมกิจกรรมการรวมกลุ่มของประชาชน การกักตัวเพื่อเฝ้าระวังโรค (Quarantine) หรือการอนุญาตเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานที่บ้านแทนการทำงานที่สำนักงาน หรือปิดสถานที่เสี่ยงต่อการติดโรค เพื่อมุ่งหวังให้สมาชิกในสังคมประพฤติ และปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ เพื่อลดการแพร่เชื้อของโรคโควิด-19 ลดความเสี่ยงต่าง ๆ ซึ่งพบว่า มีกลุ่มคนร้อยละ 20 ของผู้ปฏิบัติงานทั้งหมด กลุ่มคนในภาคเกษตรกรรม ร้อยละ 30 ภาคอุตสาหกรรม ร้อยละ 16 และภาคบริการอื่นๆ ร้อยละ 17 เป็นต้น ได้รับผลกระทบผ่านภาวะเศรษฐกิจไทยที่ชะลอตัว ([https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article\\_05Apr2020.aspx](https://www.bot.or.th/Thai/ResearchAndPublications/articles/Pages/Article_05Apr2020.aspx)) ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะได้มีความพยายามจัดสรรงบประมาณช่วยเหลือ บรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ ผ่านโครงการช่วยเหลือต่าง ๆ และการทำงานของภาคส่วน เครือข่ายทางสังคม เพื่อสร้างการรับรู้ พัฒนาขีดความสามารถในชุมชน และระบบการดูแลบริการประชาชนให้ได้รับสิทธิมากที่สุด รวมทั้งปัญหาที่มีจำนวนบุคลากรทางการแพทย์ ห้องผู้ป่วย หรืออุปกรณ์ป้องกันการติดเชื้อนั้น อาจจะไม่เพียงพอต่อสถานการณ์ที่รัฐบาลยังคงควบคุมไม่ได้ จึงเป็นที่มาของการปฏิบัติตัวตามมาตรการป้องกันโรคที่ทุกคนต้องร่วมมือช่วยกันด้วยการสวมหน้ากากอนามัย เมื่อมีความจำเป็นที่ออกจากบ้าน การใช้ชีวิตที่ลดการปฏิสัมพันธ์ทางกายภาพและทางสังคม และใช้มาตรการเว้นระยะห่างทางสังคม ซึ่งสถานการณ์โควิด-19 นี้ ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการดำเนินชีวิตประจำวัน และการประกอบอาชีพไปอย่างสิ้นเชิง เช่น การทำงานที่บ้าน การเรียนการสอน รวมไปถึงการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ต้องเป็นการติดต่อผ่านสื่อสังคมออนไลน์ รวมทั้งผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ด้วย

ด้วยเหตุนี้ สถานการณ์ผลกระทบข้างต้น ผู้เขียนจึงมีประเด็นพิจารณาต่อไปว่า ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาตปฏิบัติงานภายใต้ปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ที่มีพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนักสังคมสงเคราะห์ต้องมีการปรับเปลี่ยนตามวิถีปกติใหม่ด้วย ได้รับผลกระทบจากการกระทำของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ หรือผลในทางกฎหมายหรือไม่ อย่างไรก็ตาม แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ (1) ผลกระทบจากการมีประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์

ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 (2) ผลในทางกฎหมายจากสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ต่อผู้ประกอบการวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาตปฏิบัติงานภายใต้ปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19 ดังนี้

**(1) ผลกระทบของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาตปฏิบัติงานช่วงโควิด-19 ตามประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548**

การประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือเคอร์ฟิวนี้ โดยทั่วไปของนานาประเทศนั้นมักจะประกาศใช้เท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงระดับความรุนแรงของภัย หรือสถานการณ์เปรียบเทียบกับความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ และสิทธิ เสรีภาพของประชาชนด้วย กระทำได้โดยไม่วิวาทขัดต่อหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักสิทธิมนุษยชน และหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม กรณีของประเทศไทยในสถานการณ์การแพร่ระบาดโควิด-19 แล้ว จะเห็นได้ว่า หลักการและบทบัญญัติหลายประการที่อาจกระทบกระเทือนต่อหลักนิติธรรม และหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร เนื่องจากพระราชกำหนดดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจอย่างเบ็ดเสร็จโดยเฉพาะนายกรัฐมนตรี ในการอนุญาตให้เจ้าหน้าที่รัฐสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นับตั้งแต่การจับกุมคุมขัง ตรวจค้นเคหสถาน รวมถึงการละเมิดสิทธิในชีวิตและทรัพย์สิน การเดินทาง การแสดงความคิดเห็น การเสนอข่าว อันเป็นลักษณะการปฏิเสธหลักการตรวจสอบการกระทำในสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยองค์กรตุลาการ ทำให้ข้อกำหนด ประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำตามพระราชกำหนดนี้จึงไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง (บรรหาร กำลา, 2551, น. 33-39) ดังนั้น นักสังคมสงเคราะห์รับอนุญาตปฏิบัติงานภายใต้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน และบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องนั้น ตามวิถีปกติใหม่จำแนกออกเป็นสองกลุ่ม คือ

กลุ่มแรก คือ นักสังคมสงเคราะห์ที่สามารถทำงานที่บ้านได้ หรือ ที่เรียกกันติดปากในแทบทุกสื่อว่า WFH - Work From Home ส่วนใหญ่จะเป็นนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพในหน่วยงานภาครัฐ ที่มีความรู้ ความเข้าใจการใช้เครื่องมือ สื่อ สารสนเทศ เทคโนโลยีในปฏิบัติงานพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ใช้บริการ เช่น การเก็บรวบรวมข้อมูลรายกรณี ให้เป็นระบบฐานข้อมูล บริการสังคมสงเคราะห์ออนไลน์ และพัฒนาข้อมูลระบบดิจิทัล เป็นเครื่องมือทางสังคมสงเคราะห์ในการประเมินผลช่วยเหลือบุคคล กลุ่ม ครอบครัวและชุมชน (จตุรงค์ บุญยรัตนสุนทร และคณะ, 2564, น. 327-331) ซึ่งเป็นสมรรถนะหลักของวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ที่จำเป็นด้านการปฏิบัติงานตามหลักปรัชญางานสังคมสงเคราะห์ เป็นงานเฉพาะที่เคารพในสิทธิ ศักดิ์ศรี คุณค่าความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งสำคัญ รองลงมา คือ การรวบรวมข้อมูล การสัมภาษณ์ สอบประวัติ เยี่ยมบ้าน ติดตามข้อเท็จจริง รวมทั้งการประเมินสภาวะทางสังคมเบื้องต้นของครอบครัว และการศึกษาชุมชน เพื่อประมวลสรุป สาเหตุ ผลกระทบ จัดลำดับ

ความสำคัญ การวางแผนให้ความช่วยเหลือ และการพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยคำนึงถึงความปลอดภัย และประโยชน์สูงสุดของผู้ใช้บริการ ซึ่งถ้าสถานการณ์ปกติแล้วนักสังคมสงเคราะห์ส่วนใหญ่ต้องเดินทางไปทำงานที่สำนักงาน หรือหน่วยงานอยู่แล้ว แต่เมื่อประสบกับสถานการณ์แพร่ระบาดโควิด-19 ก็ต้องปรับตัว และปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานได้

กลุ่มที่สอง คือ นักสังคมสงเคราะห์ที่ไม่สามารถทำงานที่บ้านได้ ได้แก่ นักสังคมสงเคราะห์ที่จำเป็นต้องเดินทางไปเยี่ยมบ้านของผู้รับบริการ ให้บริการงานสงเคราะห์ช่วยเหลือด้านสิ่งของ และการบริจาคให้แก่กลุ่มเด็กและเยาวชน สตรี ผู้พิการ ผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งต้องเผชิญความท้าทายอย่างมากจากทั้งโรคอุบัติใหม่ซึ่งทำให้ยากแก่การรักษา จำนวนผู้ติดเชื้อที่เพิ่มขึ้นในแต่ละวัน และยังคงเผชิญกับการขาดแคลนวัคซีน การขาดอุปกรณ์ป้องกันการติดเชื้อ ซึ่งสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความเสี่ยงสูงในการติดเชื้อโรค สำหรับคนกลุ่มที่ต้องไปทำงานหรือปฏิบัติงานตามปกติใหม่นี้

จากประเด็นสถานการณ์ข้างต้นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การปฏิบัติงานของนักสังคมสงเคราะห์รับอนุญาตปฏิบัติงานภายใต้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน และบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องนั้น มีลักษณะการใช้อำนาจรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้รับบริการทางสังคมสงเคราะห์และสวัสดิการสังคม หรือตัวนักสังคมสงเคราะห์เอง ซึ่งถือเป็นเรื่องทางปกครองโดยแท้ แต่ทว่าพระราชกำหนดดังกล่าวบัญญัติมิให้นำกฎหมายปกครองมาบังคับใช้นั้น อาจขัดแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 40 ที่คุ้มครองสิทธิและความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะเรื่องสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ ผู้รับบริการงานสังคมสงเคราะห์จากนักสังคมสงเคราะห์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐอาจนำคดีไปสู่ศาลยุติธรรมได้ และการแสวงหาความจริงของศาลยุติธรรมเน้นหนักในระบบกล่าวหา ที่ผลภาระการพิสูจน์ให้แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงนั้น อย่างไรก็ตาม ลักษณะของคดีการปฏิบัติงานของนักสังคมสงเคราะห์ดังกล่าวเป็นเรื่องทางปกครอง ดังนั้นหากมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น ไม่ว่าจะประชาชนผู้รับบริการ หรือตัวผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์เอง สิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอาจถูกกระทบกระเทือนได้

## **(2) ผลในทางกฎหมายจากสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ต่อผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาตปฏิบัติงานภายใต้ปัญหาสถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด-19**

นักสังคมสงเคราะห์ทั้งสองกลุ่มนี้ ยังคงมีภาระผูกพันต่อกฎหมายวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ แม้จะต้องปฏิบัติงานภายใต้สถานการณ์การระบาดของโควิด-19 และการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพโดยสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะด้านการปฏิบัติหน้าที่ คือ นักสังคมสงเคราะห์ต้องรับภาระการขึ้นทะเบียน และรับ/ต่อใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาต และการปฏิบัติงานตามมาตรฐานการให้บริการของผู้ประกอบวิชาชีพ อีกทั้งต้องปรับเปลี่ยน แนวคิด วิธีการปฏิบัติ การดำเนินงานในภารกิจต่าง ๆ ลักษณะภาวะปกติใหม่ (New normal) ในขณะเดียวกันสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ก็ยังคงใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิชาชีพนี้ อย่างไรก็ตาม ยัง

ไม่ปรากฏว่ามีคำร้องเรียนของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ร้องเรียนหรือฟ้องร้องเป็นคดีทางปกครองต่อองค์กรตุลาการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และการพิจารณาของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ฉบับแรกนี้

## บทสรุป และข้อเสนอแนะ

วิชาชีพสังคมสงเคราะห์ หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไป คือ นักสังคมสงเคราะห์นั้น เป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญ มีความจำเป็น และบทบาทอย่างยิ่งในการให้บริการงานสวัสดิการสังคม และการสังคมสงเคราะห์ เนื่องจากเป็นบริการวิชาชีพที่ต้องใช้ความรู้ และทักษะทางสังคมสงเคราะห์ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาส หรือกลุ่มคนเปราะบางให้ดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข มีองค์กรวิชาชีพคือ สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ควบคุม ดูแล มาตรฐานวิชาชีพ จริยธรรมแห่งวิชาชีพ ตลอดจนให้ความช่วยเหลือหรือบริการทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ทุกขั้นตอน ตั้งแต่การพิจารณารับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต หลักเกณฑ์การประเมินความรู้ แบบและประเภทใบอนุญาต หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาต วางหลักเกณฑ์มาตรฐาน และจริยธรรมที่ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ทุกคนพึงปฏิบัติ หรือกระทำต่อผู้รับบริการ และต่อผู้ร่วมวิชาชีพ รวมทั้งสหวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีสถานะทางกฎหมายสรุปได้ดังนี้

(1) สถานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพตามกฎหมายมหาชน เพราะเข้าลักษณะทางมหาชนตามเกณฑ์บ่งชี้ทุกประการ โดยเฉพาะเกณฑ์บ่งชี้ครบ 4 ประการ คือการก่อตั้ง วัตถุประสงค์ ความสัมพันธ์กับอำนาจรัฐ และเอกสิทธิ์อันได้มาจากอำนาจมหาชน และอีกสถานะทางกฎหมายปกครอง จัดว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่ได้รับมอบหมายภารกิจให้จัดทำบริการสาธารณะ ด้านสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ควบคุมมาตรฐานและจรรยาบรรณการประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ตามถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 ซึ่งเป็นกฎหมายวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ฉบับแรกของประเทศไทย นับเป็นการก้าวสู่พื้นที่ใหม่ของนักวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ และนักวิชาชีพอื่นที่ทำงานกับการบริการมนุษย์ ที่สอดคล้องกับกฎหมาย และบริบททางสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เป็นโอกาสสำคัญที่ทำให้บทบาทของนักวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ ไม่เพียงแต่จะเป็นที่ยอมรับทั้งในและนอกวิชาชีพสังคมสงเคราะห์แล้ว ยังเป็นที่ยอมรับของผู้ใช้บริการ อันนำไปสู่การพัฒนาการปฏิบัติงานเชิงวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ในระดับสากลต่อไป

(2) สถานะทางกฎหมายของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ไทยนั้น มีผลต่อผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ แม้ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 นั้น โดยเฉพาะด้านการปฏิบัติหน้าที่ คือ นักสังคมสงเคราะห์ต้องรับภาระการขึ้นทะเบียน และรับ/ต่อใบอนุญาต เป็นผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาต และการปฏิบัติงานตามมาตรฐานการให้บริการของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ในภารกิจลักษณะภาวะปกติใหม่ นอกจากนี้ ยังต้อง

ปฏิบัติงานตามประกาศพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 อีกด้วย ในขณะที่เดียวกันสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ก็ยังคงใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิชาชีพนี้ แต่ยังไม่ปรากฏว่ามีคำร้องเรียนของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือฟ้องร้องเป็นคดีต่อองค์กรตุลาการเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และการพิจารณาขององค์กรวิชาชีพตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ฉบับแรกนี้

ข้อเสนอแนะต่อผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ และสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ มีดังนี้

(1) เมื่อผลจากกฎหมายวิชาชีพสังคมสงเคราะห์นี้มีต่อตัวนักสังคมสงเคราะห์โดยตรงที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานสังกัดต่าง ๆ ดังนั้น ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ต้องมีความตื่นตัวในการพัฒนาตนเอง และความเป็นมืออาชีพของวิชาชีพ และเข้าสู่ระบบใบประกอบวิชาชีพรับอนุญาต

(2) หน่วยงานต้นสังกัดของนักสังคมสงเคราะห์ต้องให้การสนับสนุน สร้างความเข้าใจ พัฒนาความรู้ และผลักดันนักสังคมสงเคราะห์เข้าสู่ระบบใบอนุญาต เพื่อให้มีผลต่อการควบคุมมาตรฐานของระบบผู้ให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังลดความเสี่ยงต่อการประกอบวิชาชีพแบบผิดกฎหมาย

(3) สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ต้องทำหน้าที่หลักในการขับเคลื่อนประเด็นการพิจารณาเงินตอบแทนวิชาชีพ เช่นเดียวกับวิชาชีพอื่น ๆ ต่อสำนักงานคณะกรรมการพลเรือน (ก.พ.) เพื่อเป็นขวัญกำลังใจแก่ผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ นำไปสู่การพัฒนาความก้าวหน้าในวิชาชีพ และการพัฒนาสมรรถนะทางวิชาชีพ เป็นการยกระดับมาตรฐานคุณภาพผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์รับอนุญาตในการแก้ไข ฟื้นฟู คุ้มครอง ป้องกันและพัฒนาคุณภาพชีวิตให้กับประชาชนอย่างเป็นรูปธรรมตามแนวทางปฏิบัติของมาตรฐานวิชาชีพสากล ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์การจัดตั้งพระราชบัญญัตินี้

(4) ช่วงสถานการณ์โควิด-19 นักสังคมสงเคราะห์ย่อมมีความจำเป็นในการได้รับการยกเว้นหรือลดระดับความเข้มข้นของกระบวนการควบคุมวิชาชีพ หรือการใช้อำนาจของสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ภายใต้สถานการณ์พิเศษนี้ ได้แก่ การขึ้นทะเบียนรับใบอนุญาต การขอต่ออายุ จำนวนผลงานการประเมินคุณภาพ การติดตามประเมินผล เป็นต้น เพื่อความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ปฏิบัติงานสังคมสงเคราะห์

## เอกสารอ้างอิง (References)

- กฎหมายการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. กองกฎหมาย สำนักงานปลัด กระทรวงการ  
พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556.  
สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2564, จาก <http://law.m-society.go.th/law2016/law/view/688>  
กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (ประเทศไทย). สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2563,  
จาก <https://www.egov.go.th/th/government-agency/46/>

- ข่าวไทยพีบีเอส. 6 พฤษภาคม 2563. *รู้จัก New Normal ฉบับราชบัณฑิตยสภา*. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก <https://news.thaipbs.or.th/content/292126>
- คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *ความเป็นมาและปัจจุบัน*. สืบค้นเมื่อ 22 มีนาคม 2564, จาก <https://socadmin.tu.ac.th/history>
- คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. *หลักสูตรสังคมสงเคราะห์ศาสตร์บัณฑิต (หลักสูตรปรับปรุง พ.ศ. 2563)*. สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2563, จาก <https://socadmin.tu.ac.th/uploads/socadmin/pdf/courseBachelor2563.pdf>
- คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ. *รู้จักคณะ 08 ธันวาคม 2015*. สืบค้นเมื่อ 21 มีนาคม 2564, จาก <http://swhcu.net/index.php/en/pages/about-sw>
- คิดเพื่อชีวิตยั่งยืน. (2563). *พร้อมหรือยัง? เตรียมรับมือกับปรากฏการณ์ New Normal พฤติกรรมใหม่ที่อาจเกิดขึ้นจนกลายเป็นเรื่องปกติ หลังการระบาดของโควิด-19*. สืบค้นเมื่อ 3 สิงหาคม 2563, จาก <https://www.sustainablelife.co/news/detail/64>
- จตุรงค์ บุญรัตนสุนทร, ระพีพรรณ คำหอม, เยาวเรศ คำมะนาด, ทองศิริ กำแดง. (2564). การสร้างคุณค่าและสมรรถนะหลักนักสังคมสงเคราะห์วิชาชีพ. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*, 29(1), 309-318, 327-331.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร. (2562) *ปัญหาในทางกฎหมายว่าด้วยสถานะและผลการออกคำสั่งของแพทย์สภาในประเทศไทย*. คณะกรรมการส่งเสริมงานวิจัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิรมัย พิศแซ มั่นจิตร. (2562). ศาลปกครองกับการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง: ศึกษากรณี การควบคุมดูแลสถานพยาบาลเอกชนในประเทศไทย. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 48(1), 29-69.
- บรรหาร กำลา. (2551). บทวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 กับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ. *จุลนิติ*, พ.ย.-ธ.ค., 33-39.
- ประภา เหนระกุล ศรีนวนันต์. (มกราคม-เมษายน 2562). หลักนิติธรรม: การรับรู้ในสังคมไทยกับมาตรการด้านสื่อสารมวลชน. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*, 21(61), 106-119.
- พงษ์ทัช จิตวิบูลย์ และวันชัย ธรรมสังการ. (2562). พลวัตสังคมวัฒนธรรมกับมิติการพัฒนาคนยุคใหม่รวมในสังคมไทย. *วารสารการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และองค์การ*, 11(2), 116-140.
- พระราชบัญญัติวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2556. (2556, 24 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 130 ตอนที่ 8 ก.

- มาตี ลิมสกุล. (2558). กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย (Social Welfare Law in Thailand). *Journal of Social Work*, 23(1), 30-32. Retrieved from <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/swjournal/article/view/173105/124078>
- มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน. *วิวัฒนาการของการสังคมสงเคราะห์ในต่างประเทศและประเทศไทย*. สืบค้นเมื่อ 9 ธันวาคม 2563, จาก <http://saranukromthai.or.th/sub/book/book.php?book=12&chap=3&page=t12-3-infodetail05.html>
- ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 138 ตอนพิเศษ 144 ง ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2564. *ประกาศสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ เรื่อง มาตรฐานการให้บริการของผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ พ.ศ. 2564*. สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2564, จาก [http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/144/T\\_0034.PDF](http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2564/E/144/T_0034.PDF)
- ฤทัย หงส์สิริ. (2557). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์. (2560). *คู่มือการศึกษาต่อเนื่องสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ รับอนุญาต*. กรุงเทพฯ.
- สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสมาคมนักสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย. (2559). *การสร้างความรู้ความเข้าใจการดำเนินงานสภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์*., 26-30. (อัดสำเนา)
- สภาวิชาชีพสังคมสงเคราะห์. *ผู้ที่มีรายชื่อผ่านการรับรองมาตรฐานฯ รายชื่อ 22/11/2560*. สืบค้นเมื่อ 7 ธันวาคม 2563, จาก [https://www.m-society.go.th/news\\_view.php?nid=18463](https://www.m-society.go.th/news_view.php?nid=18463)
- สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์. (2562). *รวมกฎหมายปกครอง (เล่มกลาง)*. กรุงเทพฯ: เจริญรัฐการพิมพ์.
- สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2562). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- Google News. *ไวรัสโคโรนา (โควิด 19)*. สืบค้นเมื่อ 8 ธันวาคม 2563, จาก <https://news.google.com/covid19/map?hl=th&gl=TH&ceid=TH%3Ath>
- Pethpool, A. (2020). Key Concepts in Social Work Practice. *Journal of Social Synergy*, 11(2), 94-100. Retrieved from <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/thaijss/article/view/243197>
- Workpointtoday. *อัปเดตสถานการณ์โควิด-19 เป็นครั้งแรกในรอบหลายสัปดาห์ ที่ยอดผู้เสียชีวิตต่ำกว่าร้อยละ*. 2 ตุลาคม 2564. สืบค้นเมื่อ 3 ตุลาคม 2564, จาก <https://workpointtoday.com/update-covid-11/>