

ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ
ศึกษาเฉพาะพื้นที่เทศบาลตำบลชากไทย อำเภอกาฬสินธุ์ จังหวัดจันทบุรี

Legal problems related to rights of the elderly in getting the appropriate support
from the government: a case study on the problems in the Chak Thai subdistrict
area municipality Khao Khitchakut district Chanthaburi province

อาทิตยา โภคสุทธิ์¹ ทศนีย์ เงินสุข² และ ปัทมา มัญขุนากร³

Athidaya Pokkasut, Tassanee Ngernsuk and Putthama Munchunakorn

Article History

Received: December 2, 2020

Revised: September 1, 2021

Accepted: September 14, 2021

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ได้แก่ ภารกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการกระจายอำนาจ และศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ และทำการศึกษาเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงที่ได้จากพื้นที่กรณีศึกษาคือ เทศบาลตำบลชากไทย อำเภอกาฬสินธุ์ จังหวัดจันทบุรี ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยนำข้อมูลที่ได้ดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหามีเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

จากการศึกษาพบว่า นโยบาย แนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุมีแนวทางสนับสนุนต่อการรับรองสิทธิผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกละเมิดสิทธิ นอกจากนั้น ยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่ให้บริการด้านผู้สูงอายุทั้งภาครัฐและเอกชนร่วมดำเนินการอย่างใดก็ตาม เมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พบว่า เกิดปัญหาทางด้านกฎหมาย 3

¹⁻² คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

Faculty of Law, Rambhai Barni Rajabhat University *Corresponding author Email: athidaya.p@rbru.ac.th

³ นักวิชาการอิสระ

Independent Scholar

ประเด็นปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาขอบเขตของผู้ทรงสิทธิ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิ ผู้วิจัยจึงเห็นสมควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและทำให้สิทธิของผู้สูงอายุได้เกิดผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

คำสำคัญ: ปัญหาทางกฎหมาย สิทธิของผู้สูงอายุ

Abstract

The research aimed to study concepts and principles related to rights of the elderly for gaining appropriate support from the state. The research points included primary functions of state, theory of rights and freedoms, principles of legality of administrative action, decentralization, and principles of laws regarding to the elderly for acquiring the proper support from the state, international laws and national laws. The research also aimed to compare data collected from the research areas including Chak Thai Subdistrict Municipality in Khao Khitchakut District in Chanthaburi Province. The data collected from the in-depth interview will be analyzed as the next stage in order to propose guidelines for solutions related to rights of the elderly for the right support from the state.

The research findings revealed that the policies, concepts, and principles for rights of old persons have supported rights of the elderly meaning an elderly individual has all the rights to be treated with dignity and respect for the personal integrity of the individual and free from human rights violations. Besides, the collaboration between public and private sectors should be created to provide services to the elderly. When the national laws on human rights about old persons including Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 and the Act on the Elderly B.E. 2546 were studied, three important legal problems were found as follows: the problems of rights holder's scope, rights which old persons have gained, and Local Administration Organization's authority in accessibility to rights of old persons management. The researcher has approved to have law improvement for practical rights of the elderly.

Keywords: Legal Problems, Rights of the Elderly

บทนำ

ผู้สูงอายุเป็นการให้ความหมายของระยะชีวิตระยะหนึ่งของมนุษย์ โดยมุ่งพิจารณาในเชิงคุณค่าทั้งวัยวุฒิ คุณวุฒิ เกียรติ และศักดิ์ศรี ซึ่งได้รับการพัฒนามาจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้ว นับตั้งแต่สังคมได้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม โดยมีแนวความคิดว่า เมื่อคนส่วนใหญ่ที่อยู่ในฐานะลูกจ้างได้ทำงานถึงวัยหนึ่งที่ประสิทธิภาพลดลงก็จะถูกให้ออกจากงาน โอกาสในการหางานทำลดลง กลายเป็นผู้ด้อยโอกาสและเกิดปัญหาในสังคม

ขึ้น นอกจากนั้น ยังเกิดความเจ็บป่วยทุพพลภาพจึงทำให้ต้องได้รับการดูแลเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ครอบครัวและชุมชนไม่สามารถจัดการได้ดีเท่าที่ควร ประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้วจึงให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุโดยการให้ความช่วยเหลือ การให้สวัสดิการ และบริการ การให้บำนาญ ส่งผลทำให้ต้องกำหนดเส้นแบ่งหรือนิยามให้กับบุคคลที่มีวัยเข้าสู่ระยะที่จะได้รับสวัสดิการ บริการ สิทธิประโยชน์ และความช่วยเหลือจากรัฐองค์การสหประชาชาติ ประเมินสถานการณ์ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2544-2643 จะเป็นศตวรรษ

แห่งผู้สูงอายุหมายถึง การมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรรวมทั่วโลก การเปลี่ยนโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) จึงเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจเพื่อเตรียมความพร้อมทั้งในระดับนานาชาติและระดับชาติ โดยปัญหาท้าทายที่สำคัญคือ จะทำอย่างไรให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีเงินไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพในวัยหลังเกษียณ ในขณะที่การเกื้อหนุนทางการเงินจากบุตรก็มีแนวโน้มลดลง และปัญหาสุขภาพที่มีมากยิ่งขึ้นทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หากผู้สูงอายุมีฐานะทางการเงินที่ไม่ดีก็ไม่สามารถเข้ารับบริการทางการแพทย์ที่ดีได้ (ชัยวัฒน์ พุดซ้อน และกันตพัฒน์ พรศิริวรสิน, 2561) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของนโยบายการบริหารจัดการระบบสวัสดิการพื้นฐานของภาครัฐเพื่อดูแลสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชากรสูงอายุ โดยผู้กำหนดนโยบายของประเทศจำเป็นต้องวางแผนทั้งในระยะสั้นและระยะยาว รวมถึงการพิจารณาถึงจุดแข็งและจุดด้อยของระบบอย่างถี่ถ้วนและรอบด้าน

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับผู้สูงอายุใน 2 ส่วน โดยในส่วนแรกได้บัญญัติรับรองไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพ และในส่วนที่สองได้บัญญัติรับรองไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ใน พ.ศ. 2546 มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยโดยการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพ เพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่จำเป็น และในช่วง พ.ศ. 2558 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 17(4) โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุคือ กรมกิจการผู้สูงอายุ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งปฏิบัติการภายใต้การบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชมรมผู้สูงอายุเป็นแกนหลักในการดำเนินการ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้

จากการศึกษาบทบัญญัติทางกฎหมายในเบื้องต้น พบปัญหาที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ 1) ปัญหาเรื่องผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ 2) ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม และ 3) ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติรับรอง

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องเตรียมมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับสถานการณ์นี้ โดยจะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันกับหลักเกณฑ์หรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมผูกพัน เพื่อตรวจสอบกับแนวความคิดและหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ เช่น ภารกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการกระจายอำนาจ และทำการศึกษาเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงที่ได้จากพื้นที่ตัวอย่างคือ เทศบาลตำบลชากไทย อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี ซึ่งถือว่าเป็นชุมชนที่เป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว เนื่องจากมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปร้อยละ 17 ของประชากรทั้งหมด การเริ่มต้นศึกษาในพื้นที่ขนาดเล็กและรวบรวมข้อมูลต่อเนื่องและสามารถนำมาเชื่อมต่อกันได้ ย่อมทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ปรากฏให้เห็นชัดเจนถูกต้องมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อการวิเคราะห์กฎหมายว่าหลังจากที่ได้ประกาศใช้บังคับไปแล้ว เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านบวกและด้านลบอย่างไร ผู้วิจัยจะได้นำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐซึ่งได้แก่ ภารกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการกระจายอำนาจ

2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุ ในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐซึ่งได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ

3. เพื่อทบทวนและวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาและวิจัยกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา ดังนี้

1. ประเด็นที่เป็นปัญหา ได้แก่

1.1 ปัญหาในการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

1.2 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

2. ประเด็นด้านกฎหมายและทฤษฎี กฎหมายและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนี้

2.1 กฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบด้วย แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ปฏิญญาบัวลาญเปร์ร่าว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ: การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน และปฏิญญาบูโนดาร์ซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ

2.2 กฎหมายภายในประเทศ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3. ทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์คือ ภารกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการกระจายอำนาจ

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยกำหนดกลุ่มประชากรที่ศึกษาคือ ผู้สูงอายุและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาลตำบลชากไทย อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการ

ศึกษาเป็นการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงคือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ตามประเด็นปัญหาวิจัย

ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ศึกษาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเฉพาะเทศบาลตำบลชากไทย อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

แนวคิดและทฤษฎี

ในการศึกษาวิจัยนี้มีแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ ได้แก่ 1) แนวความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ 2) ภารกิจของรัฐ 3) ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ 4) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง 5) หลักการกระจายอำนาจ และ 6) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ มีรายละเอียดดังนี้

1. แนวความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

นานาชาติได้ตื่นตัวในประเด็นปัญหาเรื่องผู้สูงอายุ ทำให้เกิดความร่วมมือในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ แนวทางดังกล่าวส่งผลต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศไทย แม้ว่าโดยเนื้อหาของกฎหมายระหว่างประเทศนั้นจะเป็นกฎหมายที่ไม่มีสภาพบังคับ (Soft Law) แต่ก็ถือว่าเป็นจารีตประเพณีที่ภาคีสหประชาชาติจะนำไปปฏิบัติ

แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ เป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่ได้กำหนดแนวปฏิบัติหลัก 3 ประการได้แก่ ประการแรก ผู้สูงอายุกับการพัฒนา ประการที่สอง การส่งเสริมสุขภาพและสุขภาวะให้กับผู้สูงอายุ และประการที่สาม การจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุ

ปฏิญญาบัวลาญเปร์ร่าว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ: การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน ซึ่งสนับสนุนการปฏิบัติที่จะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุ ในเรื่องการเตรียมการเพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพดี สนับสนุนครอบครัว ผู้ทำหน้าที่ดูแลและชุมชนในการให้บริการดูแลผู้สูงอายุ การตระหนักถึงสิทธิ การเข้าถึงบริการสาธารณะ การกำหนดเรื่องผู้สูงอายุในนโยบายระดับชาติ การส่งเสริมด้านบุคลากรและสารสนเทศ การพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานและองค์กรที่เกี่ยวข้องในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายสมาคมผู้สูงอายุ

ปัญญาบรรณในตราสาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุมีแนวทางในการพัฒนาระบบการสนับสนุนทางสังคมและการศึกษา เพื่อเพิ่มพูนความสามารถของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ ให้การดูแลและการสนับสนุนที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ ทั้งในรูปแบบของอาสาสมัครชุมชน และรูปแบบการดูแลแบบทางเลือกโดยครอบครัวและชุมชน ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการพึ่งพาตนเองและการทำงานเชิงเศรษฐกิจ การเข้าถึงสวัสดิการ และบริการทางสังคม แหล่งทรัพยากร การฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะการศึกษาตลอดชีวิต และการมีส่วนร่วมในชุมชน

สำหรับประเทศไทย โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำรายงานผลการดำเนินการภายใต้กรอบพันธกรณี มีสาระสำคัญคือ ในประเด็นผู้สูงอายุและการพัฒนา ได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2546 (ปรับปรุงแก้ไขปี พ.ศ. 2552) ซึ่งกำหนดให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการร่วมดูแลและจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุในบริบทที่ครอบคลุมและหลากหลายทางด้านสุขภาพ สวัสดิการสังคม เศรษฐกิจ และอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ส่วนประเด็นสูงวัยอย่างสุขภาพดีและมีสุขภาวะ ได้จัดทำโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การให้บริการสุขภาพที่บ้าน การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุเพื่อช่วยเหลือเคลื่อนไหว และประเด็นด้านสร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสม ได้สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ

ประเทศไทยมีการเตรียมการเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดยพบว่ามีความคิดและแนวทางการดำเนินการ ดังนี้ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, 2549) เป้าหมายการดำเนินการด้านผู้สูงอายุนั้น จะต้องทำให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตและมีหลักประกัน ประชาชน ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาครัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการกิจด้านผู้สูงอายุ โดยมีแนวทาง 5 ประการคือ ประการแรก ประชากรผู้สูงอายุที่มีสถานภาพที่ดี สุขภาพดีทั้งกายและจิต ครอบครัวอบอุ่นมีสังคมที่ดี มีหลักประกันที่มั่นคง ได้รับสวัสดิการและการบริการที่เหมาะสมอยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีพึ่งตนเองได้ มีส่วนร่วม มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ประการที่สอง ผู้สูงอายุที่ทุกข

ยากและต้องการการเกื้อกูล หากมีการดำเนินการที่เหมาะสมช่วยให้ผู้สูงอายุเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง ประการที่สาม ครอบครัวและชุมชนเป็นสถาบันหลักในการเกื้อหนุนผู้สูงอายุ ประการที่สี่ ระบบสวัสดิการและบริการจะต้องสามารถรองรับผู้สูงอายุให้สามารถดำรงอยู่กับครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประการที่ห้า รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบบริการ

ในแผนสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2525-2544) เป็นแผนที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2521 มีสาระสำคัญเร่งรัดให้มีกฎหมายประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุในด้านสวัสดิการ การขยายศูนย์บริการและศูนย์สงเคราะห์ผู้สูงอายุ เคลื่อนที่ให้มากยิ่งขึ้น จัดสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ เช่น ที่อยู่อาศัย สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และนันทนาการที่เหมาะสมกับวัย การให้สิทธิในการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีเงินได้แก่ผู้สูงอายุ และลดหย่อนภาษีเงินได้ให้แก่บุคคลซึ่งอุปการะผู้สูงอายุไว้ในครอบครัว ซึ่งมีเป้าหมายให้ผู้สูงอายุได้อยู่กับครอบครัวอย่างอบอุ่น ได้รับการเคารพนับถือและการดูแลเอาใจใส่จากลูกหลาน และควรลดความสำคัญในบทบาทของการเป็นผู้หารายได้มาเลี้ยงครอบครัวลง ผู้สูงอายุซึ่งไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้และไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลจากครอบครัวได้รับการดูแลเอาใจใส่จากสังคม ผู้สูงอายุได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัวและชุมชนตามความถนัดและความสามารถ และผู้สูงอายุได้รับข่าวสาร ข้อมูล รวมทั้งคำแนะนำถึงวิธีการดูแลรักษาพยาบาล เพื่อให้สามารถปรับตนเองให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ได้

ต่อมาได้มีการประกาศใช้แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) มีวิสัยทัศน์ว่า “ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุด แต่ในกรณีที่ตกอยู่ในสถานะจะต้องพึ่งพิงผู้อื่น ครอบครัวและชุมชนจะต้องเป็นด่านแรกในการเกื้อกูลเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงอยู่ในชุมชนได้อย่างมีคุณภาพที่สมเหตุสมผลให้นานที่สุด โดยมีสวัสดิการจากรัฐเป็นระบบเสริม เพื่อให้เกิดหลักประกันในวัยสูงอายุ และความมั่นคงทางสังคม” มีการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้มีกรอบและแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนต่าง ๆ ในสังคม แบ่งออกเป็นแผนยุทธศาสตร์ 5 หมวด ดังนี้ หมวดที่หนึ่ง

ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากร เพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ มีมาตรการหลัก 3 ประการ คือ มาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ มาตรการให้การศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต และมาตรการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ หมวดที่สอง ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ เป็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นเพื่อเสริมสร้างศักยภาพด้านต่าง ๆ ของผู้สูงอายุในทุกด้านโดยประกอบด้วย มาตรการหลัก 6 ประการ คือ มาตรการส่งเสริมความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันดูแลตนเองเบื้องต้น ส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน และสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ ส่งเสริมด้านการทำงานและหารายได้ของผู้สูงอายุ สนับสนุนให้ผู้สูงอายุซึ่งมีศักยภาพ ส่งเสริม สนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้ และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อและมาตรการสุดท้ายคือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย หมวดที่สาม ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ให้ความสำคัญกับระบบบริการสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ มีมาตรการหลัก 4 ประการได้แก่ มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ มาตรการหลักประกันด้านสุขภาพ มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแล การคุ้มครอง มาตรการระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน หมวดที่สี่ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ มีมาตรการหลัก 2 ประการ ได้แก่ มาตรการการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนางานด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และ มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ หมวดที่ห้า ยุทธศาสตร์การประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผล การดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ มีมาตรการหลัก 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการสนับสนุน และส่งเสริมให้หน่วยงานวิจัยดำเนินการประมวลและพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุที่จำเป็น

2. การกิจของรัฐ

ในรัฐสมัยใหม่ การกิจของรัฐแบ่งได้เป็นการกิจหลักและการกิจรองของรัฐกล่าวคือ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2557) การกิจหลักของรัฐเป็นการกิจที่รัฐจะต้องทำเพราะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐและอำนาจอธิปไตย การกิจเช่นว่าเป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ส่วน

การกิจรองของรัฐคือ การกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้โดยรัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การจัดองค์กรทางเศรษฐกิจและการแบ่งปันทรัพยากร การขนส่งมวลชน การสื่อสารทางวิทยุโทรทัศน์ การกิจของรัฐยังสามารถเชื่อมโยงไปถึงแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีรัฐซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปเสมอ แบ่งออกเป็น 2 แนวทางด้วยกันคือ (บุญศรี มีวงศ์ อุโฆษ, 2555) แนวทางเชิงปฏิเสธ โดยปฏิเสธว่ารัฐไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์แต่อย่างใดคือ รัฐไม่จำเป็นต้องมีการกิจใด ๆ ด้วย ผู้ที่มีแนวความคิดแนวนี้นี้จึงกลายเป็นผู้สนับสนุนการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ส่วนแนวทางที่สองเป็นแนวทางที่ตรงกันข้ามกับแนวทางแรกคือ รัฐมีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์จึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์และการกิจประชาชนย่อมสามารถตรวจสอบได้เสมอว่าการบริหารประเทศหรือการบริหารรัฐสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดขึ้นไว้แล้วหรือไม่

แนวความคิดเรื่องภารกิจของรัฐนั้นสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้ซึ่งเกิดผลในทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐต้องกระทำให้สิทธิเกิดขึ้นจริง

ไม่กระทำละเมิดต่อสิทธิ และให้ความคุ้มครองสิทธินั้นด้วย มีข้อพิจารณาต่อไปว่าแล้วจะถือเป็นการกิจหรือหน้าที่ของรัฐหรือไม่เห็นได้ว่า การกิจในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุเป็นการกิจลำดับรองของรัฐ ทำให้การจัดทำภารกิจสามารถมอบหมายให้องค์กรอื่นนอกจากรัฐหรือไม่ก็ได้ ทางเลือกในการจัดทำภารกิจย่อมมีความคล่องตัวมากกว่า ประกอบกับในการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่นั้นย่อมมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจย่อมมีความเหมาะสม ตอบสนองต่อความต้องการได้ตรงตามวัตถุประสงค์มากขึ้น หรือในกรณีที่ท้องถิ่นไม่มีความเชี่ยวชาญก็อาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ ได้แก่ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่ และเป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย (หยุด แสงอุทัย, 2556) ส่วนเสรีภาพหมายถึง สภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558) สิทธิและเสรีภาพก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายมหาชน 3 ประการ คือ (ภิรัชญา วัฒนรุ่ง, 2556) ประการแรก การรับรองและคุ้มครองสิทธิ สิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญซึ่ง ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัย เสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในชีวิตส่วนตัว เสรีภาพทางปัญญาและศีลธรรม และเสรีภาพเศรษฐกิจและสังคมมหาชน ประการที่สอง เสรีภาพของบุคคลนั้นหากไม่มีการจำกัดเลย แต่ละบุคคลย่อมใช้เสรีภาพของตนอย่างเต็มที่ซึ่งนำไปสู่ภาวะอนาธิปไตย ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการรักษากติกาการใช้เสรีภาพของบุคคลเรียกว่า การแทรกแซงของรัฐเพื่อจัดระบบการคุ้มครอง ประการที่สาม คือ การมีองค์กรชี้ขาดที่เป็นอิสระและทำให้การละเมิดกฎหมายที่คุ้มครองเสรีภาพหมดไปเพื่อให้การคุ้มครองเสรีภาพบังเกิดผลอย่างเต็มที่

ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุนั้นได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นสิทธิในประเภท status positivus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่ใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภทสิทธิเรียกร้อง เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ และสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น ภารกิจของสิทธิและเสรีภาพจึงมีหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้อ่อนแอกว่าในทางสังคม มักจะจำกัดอยู่เฉพาะกับสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรง

ชีพของมนุษย์ เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม เรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุข หรือสาหรณูปโภคต่าง ๆ ซึ่งหลักการที่บัญญัติไว้ในสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นจะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ต่อเมื่อรัฐได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามสิทธิดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม รัฐเองย่อมมีข้อจำกัดในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง ดังนั้น ข้อพิจารณาสำคัญสำหรับการกระทำของรัฐดังกล่าวคือ รัฐจะต้องกระทำไปตามหลักความเสมอภาค กล่าวคือ จะต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันสำหรับสิ่งที่มีเหมือนกันในสาระสำคัญ และปฏิบัติให้แตกต่างกันสำหรับสิ่งที่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ

โดยหลักทั่วไปแล้วสิทธิและเสรีภาพย่อมผูกพันต่อองค์กรใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย กล่าวคือ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547) ความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีความผูกพันที่จะต้องกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพนั้นสามารถมีผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ฝ่ายนิติบัญญัติยังต้องถูกผูกพันกับการบัญญัติกฎหมายไม่ให้กระทบกับสิทธิและเสรีภาพอีกประการหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดข้อจำกัดแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายอีกด้วย เช่น การออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายหรือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิและเสรีภาพอาจก่อให้เกิดความผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของการให้ฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการ แต่ในขณะเดียวกันสิทธิและเสรีภาพก็อาจเป็นข้อจำกัดฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะของการไม่กระทำการในขณะเดียวกันด้วย

4. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักนิติรัฐได้มีสาระสำคัญต่อการกระทำทางปกครอง คือ (สมยศ เชื้อไทย, 2558) การปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองต้องอยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายและไม่ขัดต่อกฎหมาย การตัดทอนหรือลิดรอนอำนาจสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะ

กระทำได้อีกเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น กฎหมายต้องมีความเสมอภาค ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงหมายความว่า (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555) นิติกรรมทุกอย่างของรัฐที่กระทำโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลต้องสอดคล้องกับตัวบทกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บรรดาการกระทำทั้งหลายของฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (สมยศ เชื้อไทย, 2552)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการคือ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองโดยอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติโดยเป็นกรณีที่ต้องกระทำปกครองต้องตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครอง เช่น การสร้างสวนสาธารณะ ฝ่ายปกครองยังมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่บังคับใช้อยู่ ซึ่งมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากปล่อยให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อใช้บังคับก็จะเป็นความหมายอีกหลักการหนึ่งได้แก่ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจโดยการกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับนั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าซึ่งจะกำหนดโดยฝ่ายปกครองไม่ได้ และตามหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554)

ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุนั้นเป็นภารกิจของฝ่ายปกครองประการหนึ่งที่จะต้องกระทำการทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งอนุญาตอนุมัติให้ผู้สูงอายุได้รับเงิน การจัดให้ที่อยู่อาศัย การจัดทำบริการสาธารณะ การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ของผู้สูงอายุ หรือการออกระเบียบในการใช้ประโยชน์เหล่านี้แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ แต่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐจะกระทำการใดโดยพลการตามอำเภอใจไม่ได้ หากแต่ต้องมีกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองดำเนินการ ว่า เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด เป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างไร และฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายยังต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายด้วย

5. หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งที่รัฐหรือราชการส่วนกลางโอนอำนาจการปกครองหรือบริหารบางส่วนบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะให้รับไปดำเนินการแทนภายในอาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น โดยมีลักษณะสำคัญคือ เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามควร มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของตัวเอง ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแลมิใช่บังคับบัญชา มีจุดแข็งในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น แบ่งเบาภารกิจของส่วนกลาง

ภารกิจในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่แตกต่างกันไปตามปัจจัยของแต่ละพื้นที่ เช่น สภาพพื้นที่ สภาพอากาศ สาธารณูปโภค หรือสภาพเศรษฐกิจในพื้นที่ อายุหรือสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ การมีโรคประจำตัว การกระจายอำนาจในการจัดทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในการเลือกทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่ได้รวดเร็วมากกว่าส่วนกลาง มีคุณภาพและระดับการให้บริการที่ดี

6. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีรายละเอียด ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับผู้สูงอายุใน 2 ส่วน โดยในส่วนแรกได้บัญญัติรับรองไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพ มาตรา 48 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในส่วนที่สองได้บัญญัติรับรองไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงให้ความช่วยเหลือ...ผู้สูงอายุ...ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด พันฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว” ซึ่งในบทบัญญัติของทั้งสองมาตรานี้มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในมาตรา 48 วรรคสองเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิ ก่อให้เกิดผลคือรัฐและหน่วยงานของรัฐต้องมีหน้าที่ในการเคารพ คุ้มครองสิทธิ การกระทำขององค์กรรัฐจะล่วงละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไม่ได้ อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ทรงสิทธินั้นอีกด้วย ส่วนบทบัญญัติในมาตรา 71 วรรคสามเป็นบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นกรอบหรือแนวทางในการบริหารของรัฐว่าจะมีนโยบายในเรื่องการกล่าวเป็นอย่างไร แต่ก็มีได้มีผลบังคับในทางกฎหมายชัดเจนเท่ากับการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นการรับรองสิทธิขั้นสูงสุด

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยโดยการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพ เพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่จำเป็น แต่ก็มุ่งเน้นที่การจัดตั้งกองทุนเพื่อให้เงินช่วยเหลือเป็นหลัก พิจารณาได้จากบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของเงินกองทุนที่กำหนดให้กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเกี่ยวกับสินค้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละสองจัดส่งเข้ากองทุน และให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการจัดสรรเงินเพื่อการยังชีพดังกล่าว และในมาตรา 11 ได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้สูงอายุให้ได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน อาทิ การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน เป็นต้น

เมื่อ พ.ศ. 2553 ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องการกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ อาทิ ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตตามมาตรา 11(2) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมตามมาตรา 11(3) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชนตามมาตรา 11(4) เป็นต้น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนชรา รวมทั้งหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการฝึกประกอบอาชีพ การลงทุน การจัดการศึกษา การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล นอกจากนั้นพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 17(4) ได้บัญญัติให้มีกรมกิจการผู้สูงอายุ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งปฏิบัติภารกิจภายใต้การบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชมรมผู้สูงอายุเป็นแกนหลักในการดำเนินการ

วิธีการศึกษา

ดำเนินการโดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ คือ การวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึก ดังนี้

การวิจัยเอกสาร

เป็นการวิจัยข้อมูลเอกสาร คือ

1. กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ได้แก่ แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ: การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน และปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว: การดูแลผู้สูงอายุ

2. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3. ข้อมูลที่เป็นวรรณกรรมเกี่ยวข้องกับแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

การสัมภาษณ์เชิงลึก

เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อให้ข้อมูลสำคัญ ประกอบด้วย ผู้เกี่ยวข้องโดยตรงกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ในเขตเทศบาลตำบลชากไทย โดยมีจำนวนผู้ให้สัมภาษณ์ 20 คนแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ ที่มีอายุระหว่าง 55-59 ปี จำนวน 3 คน ผู้ที่มีอายุ 60-69 ปี จำนวน 7 คน และผู้ที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป จำนวน 5 คน กลุ่มผู้ดูแลผู้สูงอายุ จำนวน 3 คน ผู้บังคับใช้กฎหมาย จำนวน 2 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือแบบสัมภาษณ์

ผลการศึกษา

เมื่อได้ศึกษานโยบายทั้งในระดับระหว่างประเทศ นโยบายภายในประเทศ แนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุพบว่า มีหลักการสนับสนุนต่อการรับรองสิทธิผู้สูงอายุ โดยเฉพาะหลักการผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติ ที่มีแนวทางรับรองให้สิทธิผู้สูงอายุในการมีอิสรภาพในการพึ่งตนเอง การมีส่วนร่วม การได้รับอุปการะเลี้ยง

ดู การบรรลุความต้องการของตนเอง ความมีศักดิ์ศรี ตลอดจนได้รับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสริมภาพขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต ได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมาย มีความปลอดภัยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์และถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ

ทั้งนี้หลักการดังกล่าวส่งผลต่อการกำหนดนโยบายภายในประเทศที่ให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุในแนวทางเดียวกัน โดยปัจจุบันในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560- 2564 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ได้กำหนดแนวทางให้ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและถูกละเมิดสิทธิ นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีหน่วยงานภาครัฐหลักที่ให้บริการด้านผู้สูงอายุได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ เช่น กระทรวงยุติธรรม กระทรวงมหาดไทยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการผู้สูงอายุให้มีแนวทางเฉพาะสำหรับการให้บริการผู้สูงอายุด้วย

อภิปรายผล

เมื่อได้ทำการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ เกิดปัญหาทางด้านกฎหมายสามารถซึ่งอภิปรายผลได้เป็น 3 ประเด็นปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

1. ปัญหาขอบเขตของผู้ทรงสิทธิ

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 48 วรรคสองได้บัญญัติให้ “บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ... ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรานี้ นอกจากผู้สูงอายุในฐานะบุคคลทั่วไป ซึ่งได้รับความคุ้มครองสิทธิประเภทต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้แล้ว ในกรณีที่บุคคลนั้นมีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพจะได้รับความคุ้มครองสิทธิเพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่งตามมาตรา 48 วรรคสอง อย่างไรก็ตาม นอกจาก

จะกำหนดคุณสมบัติในเรื่องอายุของการเป็นผู้สูงอายุไว้เป็นเกณฑ์แล้ว ยังกำหนดเงื่อนไขว่าผู้สูงอายุที่จะได้รับสิทธินั้นจะต้องไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพด้วย จึงมีลักษณะเป็นการจำกัดตัดสิทธิของบุคคล ซึ่งแม้จะมีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป ก็มีผู้ทรงสิทธิส่งผลทำให้การตีความบังคับใช้กฎหมายไม่ครอบคลุมแก่ผู้สูงอายุตามความเป็นจริง เพราะไม่ได้พิจารณาปัจจัยหรือองค์ประกอบอย่างอื่น เช่น ด้านประเพณีนิยม ด้านการปฏิบัติหน้าที่ทางร่างกาย ด้านการปฏิบัติหน้าที่ทางด้านจิตใจ ด้านความคิดเกี่ยวกับตนเอง ด้านความสามารถในการประกอบอาชีพ หรือด้านความกดดันทางอารมณ์และความเจ็บป่วย นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า ผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ที่เพิ่มเงื่อนไขให้ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและต้องมีสัญชาติไทยด้วยจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิ อันเป็นการเพิ่มเงื่อนไขอื่นนอกจากเงื่อนไขด้านอายุในการได้รับสิทธิของผู้สูงอายุเช่นกัน

2. ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับ

จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุคือ สิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยรายละเอียดของสิทธินี้ให้ไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต่อมา ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ รวม 13 ข้อ ซึ่งจะเห็นได้ว่ากำหนดประเภทของสิทธิไม่สอดคล้องกับที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และในการดำเนินการให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิจะต้องมีการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อประกาศกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและมีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาลูกเฉพาะหน้า นอกจากนี้ รายละเอียดของสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ยังไม่ชัดเจนสอดคล้องกับเนื้อหาหรือคุณภาพที่กำหนดไว้ตามหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ในด้านการได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพดีตามมาตรา 11(1) ในด้านที่อยู่อาศัยตามมาตรา 11(10) ในด้านการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา 11(11) (11/1) และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 11(9) ซึ่งยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่หลักการของสหประชาชาติกำหนด

3. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิ

จากการศึกษาพบว่า หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุมีหลายหน่วยงาน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีได้บัญญัติมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ แต่ผลจากการได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามมาตรา 48 วรรคสอง ส่งผลทำให้รัฐต้องกำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการภารกิจดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีอำนาจหน้าที่หลัก แต่อำนาจหน้าที่ในกฎหมายบางฉบับเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารอื่น เช่น กระทรวงยุติธรรม และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เหล่านี้มีลักษณะขององค์กรเชิงรับมากกว่าที่จะเป็นองค์กรเชิงรุกที่ทำหน้าที่ทั้งการรับเรื่องร้องเรียนการบังคับใช้กฎหมายและการผลักดันเพื่อให้สิทธิของผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองสูงสุด นอกจากนี้การจัดทำภารกิจขององค์กรดังกล่าวมักไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เพราะการถูกแทรกแซงของฝ่ายบริหารและการเปลี่ยนแปลงแนวนโยบายของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่ในการร่วมดำเนินการ แต่ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

เมื่อพิจารณาภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พบว่า ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุแยกไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานเดิม และได้รับการประสานงานจากกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น ภารกิจการให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงสาธารณสุข หรือภารกิจทางการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารหรือสถานที่ หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย หรือภารกิจทางการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจด้านผู้สูงอายุจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในหลายด้าน เช่น เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ สถานสงเคราะห์คน

ชรา เป็นต้น ซึ่งปัญหาด้านความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในการดำเนินการ และปัญหาจากหน่วยงานของรัฐที่เพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามภารกิจย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะประเด็นปัญหาหลัก

ประเด็นแรก ปัญหาขอบเขตของผู้ทรงสิทธิ ผู้วิจัยเห็นสมควรตัดเงื่อนไขที่เป็นการจำกัดสิทธิผู้สูงอายุตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

ประเด็นที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับ ผู้วิจัยเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุที่ได้รับให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับหลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ

ประเด็นที่สาม ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิ ผู้วิจัยเห็นสมควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการดำเนินการ

2. ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย

ในประเด็นปัญหาขอบเขตของผู้ทรงสิทธิ ผู้วิจัยเห็นสมควรที่จะปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง มีข้อความดังนี้ “บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี และบุคคลผู้ยากไร้ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” และปรับปรุงแก้ไข พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 คำว่า “ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป”

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับ ผู้วิจัยเห็นสมควรที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ดังนี้

ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 11(1) ให้มีข้อความดังนี้ “เข้าถึงการบริการด้านการดูแลสุขภาพ เพื่อช่วยให้สามารถง่วนหรือฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ให้อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ที่สุด และเพื่อช่วยป้องกันหรือชะลอการเกิดภาวะเจ็บป่วยให้แก่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงเพียงพอ”

ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 11(10) ให้มีข้อความดังนี้ “มีสิทธิได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย และเครื่องนุ่งห่ม อย่างเพียงพอ ซึ่งที่อยู่อาศัยนั้นต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สามารถที่จะปรับให้เข้ากับสภาพจิตใจส่วนบุคคล และความสามารถของผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแปลงไปได้

ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะพักอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเองได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

สถานสงเคราะห์ซึ่งให้บริการเลี้ยงดูผู้สูงอายุจะให้บริการปกป้อง คุ้มครอง ฟื้นฟูสมรรถภาพ และกระตุ้นทางด้านจิตใจและสังคมของผู้สูงอายุได้ และต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและบรรยากาศที่เป็นมิตร ทั้งนี้ตามความเหมาะสมกับสภาพและความต้องการของผู้สูงอายุ”

ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 11(11) ให้มีข้อความดังนี้ “การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”

ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 11(11/1) ให้มีข้อความดังนี้ “การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา 15/3”

ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 11(9) ให้มีข้อความดังนี้ “การให้คำแนะนำ ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอขวด ทั้งนี้ผู้สูงอายุอาจดำเนินการเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่น หรือหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้”

ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิ ผู้วิจัยเห็นสมควรที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคสองและวรรคสาม ให้มีข้อความดังนี้

“ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการโดยเร็ว ทั่วถึง และมีประสิทธิภาพ ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจในการจัดให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิใดจะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับใด หรือจำเป็นต้องประสานขอความร่วมมือกับหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือรัฐวิสาหกิจ ขึ้นตอนในการประสานความร่วมมือ ตลอดจนงบประมาณในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ ละเลยหรือเพิกเฉย หรือไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติภารกิจ หรือไม่ปฏิบัติภารกิจดังกล่าวภายในเวลาอันสมควร อันเป็นการกระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ให้ศาลเพิ่มโทษที่จะลงแก่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอีกหนึ่งในสาม”

3. ข้อเสนอแนะด้านนโยบายและการบริหารจัดการ

การดำเนินเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองสิทธินั้น ในนโยบายควรมีแนวทางในการตรวจสอบประเมินผลการปฏิบัติภารกิจและทำการปรับปรุงแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น จะส่งผลให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติ และสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุได้มากที่สุด หน่วยงานของรัฐที่ควรมีบทบาทในการบริหารจัดการเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับหรือเข้าถึงสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติคือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจจะทำให้การให้บริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทัวถึง

และมีประสิทธิภาพ มากกว่าส่วนราชการหรือการรัฐวิสาหกิจอื่น ตลอดจนควรมีการจัดทำความร่วมมือในรูปแบบต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพส่งผลให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุดีขึ้น

4. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาภาคปฏิบัติเฉพาะในพื้นที่ระดับตำบล ซึ่งทำให้ได้รับข้อมูลพื้นฐานในที่ใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับในเฉพาะพื้นที่ การศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุในพื้นที่อื่น ๆ ย่อมมีความสำคัญ เพราะจะทำให้พบปัญหาที่คล้ายคลึงและแตกต่างกันไปตามปัจจัยแต่ละพื้นที่ ส่งผลทำให้คำตอบในงานวิจัยนั้นเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย หากจังหวัดจันทบุรีหรือภูมิภาคตะวันออก ตลอดจนระดับประเทศ ได้มีการศึกษาถึงปัญหานี้อย่างครอบคลุมแล้วจะทำให้การกำหนดนโยบาย ตลอดจนการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามปณิญาสากล

บรรณานุกรม

- ชัยวัฒน์ พุ่มซ้อน และกันตพัฒน์ พรศิริวิชารสิน. (2561). แนวทางการแก้ไขปัญหาลำบากของผู้สูงอายุของประเทศไทย. *วารสารเครือข่ายส่งเสริมการวิจัยทางมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์*, 1(1), 25-35.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2557). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ แนวคิดและประสบการณ์ของต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดาร์รัตน์ อานันท์และสุวงศ์ และคนอื่นๆ. (2562). *รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือมาตรการเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของผู้สูงอายุ: กรณีการเลือกปฏิบัติในผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- นันท์วัฒน์ บรรณานันท์. (2553). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). *หลักการพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2558). *หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2555). *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2556). *หลักกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วรเจตน์ ภาคิรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์.
- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร. (2549). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการผู้ดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2552). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สมยศ เชื้อไทย. (2558). *ความรู้กฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2556). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.