

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ผู้สูงอายุเป็นการให้ความหมายของระยะชีวิตระยะหนึ่งของมนุษย์ โดยมุ่งพิจารณาในเชิงคุณค่าทั้งวัยวุฒิ คุณวุฒิ เกียรติและศักดิ์ศรี ซึ่งได้รับการพัฒนามาจากกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วนับตั้งแต่สังคมได้เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรม โดยมีแนวความคิดว่า เมื่อคนส่วนใหญ่ที่อยู่ในฐานะลูกจ้างได้ทำงานถึงวัยหนึ่งที่ประสิทธิภาพพลดลงก็จะถูกให้ออกจากงาน โอกาสในการหางานทำลดลง กลายเป็นผู้ด้อยโอกาสและเกิดปัญหาในสังคมขึ้น นอกจากนี้ยังเกิดความเจ็บป่วยทุพพลภาพจึงทำให้ต้องได้รับการดูแลเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ครอบครัวและชุมชนไม่สามารถจัดการได้ดีเท่าที่ควร ประเทศในกลุ่มพัฒนาแล้วจึงให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุโดยการให้ความช่วยเหลือ การให้สวัสดิการและบริการ การให้บำนาญ ส่งผลทำให้ต้องกำหนดเส้นแบ่งหรือนิยามให้กับบุคคลที่มีวัยเข้าสู่ระยะที่จะได้รับสวัสดิการ บริการ สิทธิประโยชน์และความช่วยเหลือดังกล่าวจากรัฐ

เมื่อพิจารณาจากวงจรชีวิตของมนุษย์สามารถจำแนกระยะของชีวิตได้เป็น 4 วัยคือ วัยเด็ก และวัยรุ่น วัยผู้ใหญ่หรือวัยทำงาน วัยทองหรือวัยวัฒนา และวัยชราแท้จริง ซึ่งปัญหาของการกำหนดช่วงวัยของผู้สูงอายุคือ เป็นการกำหนดว่าผู้สูงอายุนั้น ได้แก่ ผู้ที่อยู่ในวัยทองหรือวัยชรา (มีอายุ 60 ปีขึ้นไป) ในขณะที่ความเป็นจริงผู้ที่อยู่ในวัยผู้ใหญ่หรือวัยทำงานได้เข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุก่อนอายุ 60 ปี ซึ่งยังคงมีภาระในการทำงานเลี้ยงชีพตนเองและครอบครัว นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาผู้สูงอายุตามความสามารถในการดำรงชีวิตยังอาจแบ่งได้เป็นสองกลุ่มคือ กลุ่มที่สามารถอยู่ในชุมชนได้อย่างมีคุณภาพ โดยมีครอบครัวและชุมชนช่วยดูแล และกลุ่มที่ไม่สามารถอยู่ในชุมชนได้อย่างมีคุณภาพ โดยอาจมีเหตุทางด้านสุขภาพหรือด้านสังคม ครอบครัวและชุมชนไม่สามารถรับภาระดูแลและจัดการได้ ในกลุ่มนี้อาจจะได้รับความทุกข์ทรมานมากกว่า หากได้รับการดูแลในสถานบริการผู้ป่วยเรื้อรังทั้งที่เป็นสถานบริการทางสังคมและทางสุขภาพ (สุทธิชัย จิตะพันธ์กุล และคนอื่นๆ, 2544 : 1-1-1-3) ปัญหาตามสภาพที่เกิดกับผู้สูงอายุยังส่งผลให้เกิดการเหมารวมเชิงลบต่อกลุ่มผู้สูงอายุคือ ผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นโรคชราและเจ็บป่วยง่าย ต้องอยู่ในภาวะพึ่งพิงและต้องรอรับความช่วยเหลือ ประสิทธิภาพการทำงานด้อยกว่าคนในวัยอื่น ไม่สามารถเรียนรู้เทคนิควิทยาการใหม่ ๆ เป็นคนดื้อดึง ไม่ยืดหยุ่น ไม่ยอมฟังเหตุผลของผู้อื่น รวมถึงไม่ควรมีความสนใจและมีกิจกรรมทางเพศ จะเห็นได้ว่าเป็นการพิจารณาบุคคลอย่างไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน

ปัจจุบัน องค์การสหประชาชาติประเมินสถานการณ์ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2544-2643 จะเป็นศตวรรษแห่งผู้สูงอายุหมายถึง การมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรรวมทั่วโลก โดยกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาจะมีระยะเวลาในการเปลี่ยนโครงสร้างประชากรที่สั้นกว่าประเทศกลุ่มพัฒนาแล้ว สะท้อนถึงระยะเวลาในการเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับภาวะประชากรในลักษณะดังกล่าวที่สั้นกว่า การเปลี่ยนโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) จึงเป็น

ประเด็นที่ได้รับความสนใจ เพื่อเตรียมความพร้อมทั้งในระดับชาติและในระดับนานาชาติ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนี้มีกว้างขวาง ในระดับมหภาค ได้แก่ ผลกระทบต่อผลผลิตมวลรวมของประเทศ (GDP) รายได้ต่อหัวของประชากร การออมและการลงทุน งบประมาณของรัฐ การจ้างงานและผลิตภาพของแรงงาน และในระดับจุลภาค ได้แก่ ผลต่อตลาดผลิตภัณฑ์และบริการด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านการเงินและด้านสุขภาพ (เลิศวัลลภ ศรีชะพลภูสิทธิ และธมนพัชร์ ศรีชะพลภูสิทธิ, 2561 : 254) นอกจากนี้ ปัญหาท้าทายที่สำคัญคือ จะทำอย่างไรให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี เนื่องจากผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีเงินไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพในวัยหลังเกษียณ ในขณะที่การเกื้อหนุนทางการเงินจากบุตรก็มีแนวโน้มลดลง และปัญหาสุขภาพที่มีมากยิ่งขึ้นทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล หากผู้สูงอายุมีฐานะทางการเงินที่ไม่ดีก็ไม่สามารถเข้ารับบริการทางการแพทย์ที่ดีที่สุด (ชัยวัฒน์ พุฒซ้อน และกันตพัฒน์ พรศิริวัชรสิน, 2561 : 26) ซึ่งเป็นการเพิ่มแรงกดดันในการบริหารจัดการระบบสวัสดิการพื้นฐานของภาครัฐเพื่อดูแลสุขภาพและความเป็นอยู่ของประชากรสูงอายุ ผู้กำหนดนโยบายของประเทศจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงจุดแข็งและจุดด้อยของระบบตนเองอย่างถี่ถ้วนเพื่อผลสำเร็จในระยะยาว (คม ชัด ลึก, 2562)

เนื่องจากสถานการณ์ของทุกประเทศทั่วโลกกำลังอยู่ในสภาวะสังคมผู้สูงอายุ คือ ผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและยังคงมีสุขภาพแข็งแรง องค์การสหประชาชาติจึงมีหลักการที่กำหนดให้รัฐบาลของทุกประเทศจะต้องปฏิบัติ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้สูงอายุให้สามารถดำรงอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพ ได้รับการคุ้มครองและรับรองสิทธิในฐานะที่ผู้สูงอายุเป็นส่วนหนึ่งในสังคม โดยการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุผ่านการกำหนดหน้าที่ให้แก่รัฐ แต่ก็ยังคงดำรงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ เพื่อให้แต่ละประเทศมีมาตรการคุ้มครองผู้สูงอายุที่เหมาะสมแบ่งเป็น 5 เรื่อง ได้แก่ (นิรชร ขจรไชยกูล, 2559 : 29-30)

ในเรื่องแรก การพึ่งพาตนเองได้ รัฐบาลจะต้องจัดให้ผู้สูงอายุเข้าถึงอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการรักษาพยาบาลที่เพียงพอ โดยผ่านทางรายได้ ครอบครัว การสนับสนุนทางสังคม และการช่วยเหลือตนเอง และผู้สูงอายุจะต้องได้รับโอกาสให้ทำงาน เรียนหรือฝึกอาชีพ นอกจากนี้ยังมีสิทธิที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย และมีความสะดวกสบายเหมาะสมกับสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ เรื่องที่สอง การมีส่วนร่วม ผู้สูงอายุจะต้องสามารถมีส่วนร่วมในสังคมและมีสิทธิแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของเขา เรื่องที่สาม การดูแล ผู้สูงอายุควรจะได้รับประโยชน์จากครอบครัวและหน่วยงานทางสังคม และสามารถเข้าถึงหน่วยงานด้านสุขภาพที่จะช่วยดูแลสุขภาพร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุ เรื่องที่สี่ การเติมเต็ม ผู้สูงอายุสามารถพัฒนาศักยภาพของตนเองและเข้าถึงทรัพยากรทางการศึกษาและวัฒนธรรมได้ และเรื่องที่ห้า ศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ ผู้สูงอายุจะต้องอยู่อย่างมีเกียรติและมีความปลอดภัย ไม่ถูกทารุณกรรมหรือกระทำโดยไม่สมควร และไม่มีการเลือกปฏิบัติ

นอกจากนั้น ยังปรากฏความร่วมมือระหว่างประเทศในรูปแบบของกฎหมายเพื่อให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุ ซึ่งมีทั้งความร่วมมือในระดับโลกและระดับภูมิภาคที่สำคัญ เช่น แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ปฏิญญาบูโนดาร์ซซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว : การดูแลผู้สูงอายุ ปฏิญญากัวลาแลมเปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ :

การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียนซึ่งมีสาระสำคัญหลักในการพัฒนาผู้สูงอายุ 3 ประการคือ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, 2560 : 88-91)

ประการแรก ผู้สูงอายุกับการพัฒนา คือ การส่งเสริมด้านการพัฒนาและการทำงาน โดยการขยายอายุเกษียณราชการในบางสาขาอาชีพ การจัดตั้งศูนย์บริการจัดหางานผู้สูงอายุ มาตรการทางภาษีในการจ้างงานผู้สูงอายุ การจัดเวทีสมัชชาผู้สูงอายุ การจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุในทุกตำบล นอกจากนั้น จะต้องมีการส่งเสริมด้านความมั่นคงทางรายได้ โดยการจัดเบี้ยยังชีพรายเดือนสำหรับผู้สูงอายุ มีกองทุนการออมแห่งชาติ มีกองทุนผู้สูงอายุ มีการออกสินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ มีการบูรณาการระบบบำนาญบำนาญ ประการที่สอง การส่งเสริมสุขภาพดีและมีสุขภาวะ โดยการประกันสุขภาพถ้วนหน้า การดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้าน การจัดช่องทางพิเศษในสถานบริการด้านสุขภาพ การคัดกรองภาวะสมองเสื่อม และประการสุดท้าย การสร้างความมั่นใจว่าจะมีสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสม โดยการจัดมาตรการที่ปกป้องคุ้มครองผู้สูงอายุ การปรับปรุงซ่อมแซมบ้านให้กับผู้สูงอายุ การปรับปรุงสถานที่ราชการ โรงพยาบาลให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุ การให้สิทธิประโยชน์ผู้สูงอายุในการใช้บริการขนส่งสาธารณะ

นอกจากนั้น ประเทศไทยยังมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุในปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542 โดยการนำเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หลักการของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ รวมทั้งแผนงาน นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ เพื่อถือปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้สูงอายุไทย เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการขององค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองผู้สูงอายุพบว่า ประการแรก ความพึงพาตนเองได้และศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์ ในปฏิญญาผู้สูงอายุไทยข้อ 1 ได้กำหนดให้ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และละเมิดสิทธิโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองได้ และผู้พิการที่สูงอายุ ประการที่สอง การมีส่วนร่วม ในปฏิญญาผู้สูงอายุไทยข้อ 9 ได้กำหนดให้รัฐ โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญูเกื้อหนุนและเอื้ออาทรต่อกัน ประการที่สาม การดูแลสุขภาพ ในปฏิญญาผู้สูงอายุไทยข้อ 2 ได้กำหนดให้ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพ รัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข และในปฏิญญาผู้สูงอายุไทยข้อ 5 ได้กำหนดให้ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพพอนามัยอย่างครบวงจรโดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม และประการสุดท้าย การเติมเต็ม ในปฏิญญาผู้สูงอายุไทยข้อ 3 กำหนดให้ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษาเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับบทบาทของตนให้สมวัย

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561-2580 ก็ได้ยอมรับเช่นเดียวกันว่า ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ อันส่งผลให้การพัฒนาประเทศในมิติต่าง ๆ

มีความท้าทายมากขึ้นในการจัดสวัสดิการเพื่อดูแลผู้สูงอายุ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นโอกาสใหม่ในการตอบสนองความต้องการของกลุ่มผู้สูงอายุ โดยในยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์มีเป้าหมายคือ คนไทยเป็นคนดี คนเก่ง มีคุณภาพ พร้อมสำหรับวิถีในศตวรรษที่ 21 และสังคมไทยมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อและสนับสนุนต่อการพัฒนาคนตลอดช่วงชีวิต ซึ่งในช่วงวัยผู้สูงอายุจะส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ ส่งเสริมให้มีการทำงานหลังเกษียณ ผ่านการเสริมทักษะการดำรงชีวิต ทักษะอาชีพในการหารายได้ มีงานทำที่เหมาะสมกับศักยภาพ มีการเสริมสุขภาพ ฟื้นฟูสุขภาพ การป้องกันโรคให้แก่ผู้สูงอายุ พร้อมกับจัดสภาพแวดล้อมให้เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ และหลักประกันทางสังคมที่สอดคล้องกับความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิต การมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในสังคม นอกจากนั้น ในยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ซึ่งมีตัวชี้วัดประการหนึ่งคือ คุณภาพชีวิตของประชากรผู้สูงอายุ ได้กำหนดให้มีการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในบริบทของสังคมสูงวัย รวมทั้งสร้างสภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางสังคมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิต และการมีส่วนร่วมเป็นพลังในสังคม การพัฒนาระบบการให้บริการสวัสดิการที่เป็นความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรชุมชน ธุรกิจ หรือองค์กรประชาสังคม การจัดระบบเมืองที่เอื้อต่อการสร้างชีวิตและสังคมที่มีคุณภาพและปลอดภัยให้สามารถตอบสนองต่อสังคมสูงวัย ตลอดจนการเตรียมความพร้อมรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพในทุกมิติทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ และสภาพแวดล้อม เพื่อร่วมสร้างสังคมที่ไม่ทอดทิ้งกันและเพิ่มคุณค่าของผู้สูงอายุ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2562 : 37-49)

แนวนโยบายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุได้รับการบัญญัติรับรองครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 54 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี บริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” สอดรับกับมาตรา 80 ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องสงเคราะห์คนชราให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุโดยมีเงื่อนไขเพิ่มขึ้น โดยมาตรา 53 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี บริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” สอดรับกับมาตรา 80 ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการให้รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการและดูแลผู้สูงอายุ โดยมีบทบัญญัติในการควบคุมคุณภาพในสวัสดิการที่ได้รับจากรัฐด้วยคือ ต้องสมศักดิ์ศรี ทั้งนี้ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่กฎหมายระหว่างประเทศให้การรับรอง

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับผู้สูงอายุใน 2 ส่วน โดยในส่วนแรกได้บัญญัติรับรองไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพ และในส่วนที่สองได้บัญญัติรับรองไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ใน พ.ศ. 2546 การตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้บังคับโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยโดยการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพเพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่จำเป็น และในช่วง พ.ศ. 2558 ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ตามมาตรา 17(4) โดยมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและ

พัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุคือ กรมกิจการผู้สูงอายุ สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ซึ่งปฏิบัติภารกิจภายใต้การบูรณาการความร่วมมือของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชมรมผู้สูงอายุเป็นแกนหลักในการดำเนินการ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลเพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้ ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนชรา รวมทั้งหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริม การฝึกประกอบอาชีพ การลงทุน การจัดการศึกษา การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่น รวมทั้งการสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล

เทศบาลตำบลชากไทย เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งหนึ่งในอำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี พื้นที่เทศบาลตำบลชากไทยแบ่งการปกครองออกเป็น 2 เขต 8 หมู่บ้าน มีประชากรจำนวน 4,301 คน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เช่น สวนผลไม้ ประชากรผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวน 733 คน คิดเป็นร้อยละ 17 ของประชากรในตำบล ซึ่งถือได้ว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุ ในเขตเทศบาลมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล 1 แห่ง บุคลากร 3 คน อาสาสมัครสาธารณสุข 112 คน อาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน 5 คน เจ้าหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงระยะยาว 20 คน ในด้านสังคมสงเคราะห์มีหน้าที่ในการจ่ายเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ นโยบายหรือมาตรการดำเนินการด้านผู้สูงอายุ เทศบาลได้กำหนดขึ้นโดยสอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัดจันทบุรีโดยสรุปคือ การให้บริการด้านการศึกษา การพัฒนาอาชีพ และการบริการสุขภาพเพื่อให้ประชาชนได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ผู้สูงอายุขอรับบริการได้อย่างทั่วถึงทุกคน แต่ก็พบข้ออุปสรรคที่สำคัญในการดำเนินการ ได้แก่ งบประมาณและบุคลากรที่จำกัด กฎหมายและระเบียบในการปฏิบัติงานขาดความคล่องตัวในการบริหารงานจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ แต่ต้องอาศัยความเสียสละของชุมชน นอกจากนั้นประชากรในพื้นที่ยังต้องการเส้นทางในการสัญจรและไฟฟ้าเพิ่มขึ้น (เทศบาลตำบลชากไทย, 2561)

เมื่อพิจารณาถึงโครงการที่จัดทำโดยเทศบาลตำบลชากไทย จากแผนพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ. 2561-2565 (เทศบาลตำบลชากไทย, 2561) พบว่า ส่วนใหญ่เป็นการก่อสร้าง ซ่อมแซม ขยายถนน สะพาน สัญญาณจราจร ประมาณ 82 โครงการ การก่อสร้าง ซ่อมแซมฝาย ขุดสระ ขุดลอกคลอง สถานีสูบน้ำ และระบบประปา ประมาณ 28 โครงการ การซ่อมระบบไฟฟ้า ติดตั้งไฟฟ้า ไฟส่องทาง ประมาณ 7 โครงการ ซึ่งเป็นการสนับสนุนสวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุโดยอ้อม ในส่วนโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรง เช่น การซ่อมแซมอาคารอเนกประสงค์และต่อเติมห้องน้ำสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ การอุดหนุนงบประมาณศูนย์สาธารณสุขมูลฐานชุมชน โครงการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การอุดหนุนโครงการตามพระราชดำริด้านสาธารณสุข การสมทบเงินงบประมาณกองทุนหลักประกันสุขภาพระดับท้องถิ่น การจัดสวัสดิการเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุในตำบล โครงการให้บริการแพทย์ฉุกเฉินเบื้องต้น โครงการสืบสานงานประเพณีสงกรานต์และวันผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่าการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุเมื่อเปรียบเทียบกับมาตรฐาน 3 ประการทั้งในด้านผู้สูงอายุกับการพัฒนาการสูงวัยอย่างสุขภาพดีและมีสุขภาวะ และการสร้างความมั่นใจว่าจะมีสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสมนั้น ยังไม่บรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพโดยการดำเนินการ

ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลด้วยตนเอง เช่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย หรือสถานพยาบาลที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ

จากที่กล่าวมาข้างต้น กฎหมายก็เป็นปัญหาประการหนึ่งที่ส่งผลทำให้การพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในเทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ไม่บรรลุผล ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลชากไทยซึ่งถือว่าเป็นชุมชนที่เป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว เนื่องจากมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปร้อยละ 17 ของประชากรทั้งหมด การเริ่มต้นศึกษาในพื้นที่ขนาดเล็กและรวบรวมข้อมูลต่อเนื่องและสามารถนำมาเชื่อมต่อกันได้ ย่อมทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากตัวกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ปรากฏให้เห็นชัดเจนถูกต้องมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อการวิเคราะห์กฎหมายว่าหลังจากที่ได้ประกาศใช้บังคับไปแล้ว เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านบวกและด้านลบอย่างไร เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย อันจะทำให้กฎหมายนั้นมีความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ตามความเป็นจริงมากที่สุด ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะใช้ข้อมูลข้อเท็จจริงของผู้สูงอายุในเทศบาลตำบลชากไทยเป็นกลุ่มตัวอย่างเริ่มต้นที่จะใช้ในการวิเคราะห์กฎหมาย รวมทั้งผลที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย ในเบื้องต้นพบปัญหาที่สำคัญ 3 ประการกล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาเรื่องผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุในมาตรา 48 วรรคสอง โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติมคือนอกจากการเป็นผู้สูงอายุแล้ว หากจะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐต้องไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพด้วย บทบัญญัติดังกล่าวย่อมทำให้เกณฑ์ในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุต้องพิจารณาเงื่อนไขด้านรายได้ของผู้สูงอายุประกอบด้วยว่าเพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่ หากมีรายได้เพียงพอก็ไม่อยู่ในเงื่อนไขการเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เช่น ผู้สูงอายุแม้มีรายได้เพียงพอแต่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ ทั้งการตีความในเรื่องรายได้เพียงพอนั้นก็เป็นการยากและอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาค ซึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศคือ แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริด ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุหรือในกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ก็ใช้คำว่าผู้สูงอายุเท่านั้น ส่วนผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอ หรือมีเหตุจำเป็นที่ต้องได้รับความช่วยเหลือก่อนหลังนั้นเป็นข้อพิจารณาในการบังคับใช้กฎหมายตามความเหมาะสมเท่านั้น การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขดังกล่าวไว้จึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีสติและเสรีภาพในเรื่องผู้ทรงสิทธิ เพราะเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงการเป็นผู้ทรงสิทธิแล้ว ย่อมเกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นที่ห้ามมิให้มีการละเมิดสิทธิดังกล่าว อีกทั้งยังก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐในการคุ้มครองสิทธิด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ นอกจากนั้น ยังมีสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามกฎหมายแม่บทอีกหลายประการ การบัญญัติเงื่อนไขในเรื่องรายได้ประกอบด้วยนี้ย่อมทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับการช่วยเหลืออย่างทั่วถึง

ประการที่สอง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง ได้บัญญัติให้สิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐนั้นต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายนี้คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้

14 ประการ แต่ในการดำเนินการเพื่อให้สิทธิดังกล่าวเกิดผลเป็นจริงในทางปฏิบัติ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติจะต้องเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีสั่งการให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานในความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนประกอบด้วยเป็นสำคัญ แต่ในมาตรา 10 ก็ได้บัญญัติรับรองให้สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันอยู่ในกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยเฉพาะการสร้างระบบการดูแลผู้สูงอายุในชุมชน และร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรอื่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนั้น นายกรัฐมนตรีก็ได้ประกาศกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ เป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อให้เกิดสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 เป็นรายกรณี แต่ละกรณีมีทั้งหน่วยงานส่วนกลางหลายหน่วยงานต้องประสานงานกันเพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ เช่น หน่วยงานรับผิดชอบด้านการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข ได้แก่ หน่วยบริการทางการแพทย์ในสังกัดกระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร และรัฐวิสาหกิจ จะเห็นได้ว่า สถานพยาบาลในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับไม่มีหน้าที่รับผิดชอบ ทั้งที่ในเป็นสถานพยาบาลที่อยู่ใกล้ชิดกับประชากรผู้สูงอายุมากที่สุด อาจกล่าวได้ถึงความไม่พร้อมของสถานพยาบาลท้องถิ่น หากแต่กฎหมายบัญญัติให้เฉพาะโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงต่าง ๆ เท่านั้นที่มีหน้าที่ ก็จะต้องทำให้ผู้ป่วยที่เป็นผู้สูงอายุจำเป็นต้องกระจุกตัวรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลดังกล่าวมากยิ่งขึ้น

กรณีดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งเท่านั้น ยังไม่พิจารณาถึงสิทธิของผู้สูงอายุในกรณีอื่น ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในการจัดให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดนั้นมีหน่วยงานรับผิดชอบเป็นจำนวนมาก จึงมีแนวโน้มที่การใช้งบประมาณมีความซ้ำซ้อน ขาดหน่วยงานรับผิดชอบที่ชัดเจน ตลอดจนขาดการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย การจัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุขึ้นมาก็เป็นเพียงหน่วยงานที่มีลักษณะประสานงานแต่กลับไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิโดยตรง เนื่องจากมีบุคลากรที่จำกัด ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงานทั่วประเทศ และหน่วยงานที่จะมีอำนาจหน้าที่นั้นต้องเป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีประกาศกำหนด การดูแลผู้สูงอายุหลายประการจึงกลายเป็นภารกิจเฉพาะหน้าที่ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ ในขณะที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน จึงขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีหลักการว่า การที่ฝ่ายปกครองซึ่งรวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจกระทำการทางปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะได้นั้นต้องมีกฎหมายบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อปริมาณที่จะได้รับตามภารกิจด้วย

ประการสุดท้าย ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้ ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติรับรอง นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนกระทั่งปัจจุบันต่างก็มีบทบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจ ของรัฐจากส่วนกลางและไปเป็นภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่อยู่ ใกล้ชิดกับปัญหาหรือข้อเท็จจริงมากที่สุด ทำให้การตัดสินใจแก้ไขปัญหาหรือการจัดทำบริการ สาธารณะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีปัญหาและความ ต้องการที่ไม่เหมือนกันได้มากที่สุด ในด้านการให้ความช่วยเหลือหรือการจัดให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิ ต่าง ๆ ตามกฎหมายก็เป็นเช่นเดียวกัน เนื่องจากจำนวน ความต้องการความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากรัฐของผู้สูงอายุในแต่ละท้องถิ่นมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสภาพและปัจจัยแวดล้อม ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังท้องถิ่นคือ พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติ ถึงอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่มีภารกิจเกี่ยวข้องและสนับสนุนต่อการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ สำคัญหลายประการได้แก่ การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนชรา การจัดให้มีและ บำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร การสาธารณสุขโรค การสาธารณสุข การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การสาธารณสุข การอนามัย การรักษาพยาบาล เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวได้ไม่นาน ประเทศไทยได้เกิด การรัฐประหารต่อเนื่องมาจนกระทั่งปัจจุบันจำนวน 2 ครั้งคือ ใน พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2557 ซึ่งใน การรัฐประหารครั้งหลังนี้ก็ได้มีการปลดย้ายผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งประเด็นในเรื่องการถ่ายโอนภารกิจก็หยุดชะงักลง และ เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย การจัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุขึ้นเป็นราชการส่วนกลาง มีข้อจำกัดอยู่ที่การอยู่ห่างไกลจากปัญหาและข้อเท็จจริงมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ การตัดสินใจให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุในท้องถิ่นไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการได้อย่างมี ประสิทธิภาพ จึงไม่สอดคล้องต่อกฎหมายแม่บทและหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจของรัฐดังกล่าว และราชการส่วนกลางเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา หรือดำเนินการในภารกิจที่สำคัญอื่นของประเทศเท่านั้น เช่น ความมั่นคง หรือการต่างประเทศ

ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุซึ่งมี การยอมรับทั้งในระดับชาติและนานาชาติแล้วว่า ทุกประเทศทั่วโลกกำลังเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ จึงจำเป็นที่จะต้องเตรียมมาตรการต่าง ๆ รวมทั้งมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับสถานการณ์นี้ ผู้วิจัยจึงจะศึกษาและนำเสนอเนื้อหาทางกฎหมายที่เหมาะสมและสอดคล้องต่อไป การกำหนด ความหมายของผู้สูงอายุที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิในการที่จะได้รับความช่วยเหลือ นั้น ไม่ควรบัญญัติเงื่อนไข ที่เป็นการจำกัดสิทธิมิให้ผู้สูงอายุโดยทั่วไปได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง เพราะการให้ความ ช่วยเหลือประชากรเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งของรัฐ โดยหน่วยงานรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้ความ ช่วยเหลือก็ต้องมีกฎหมายแม่บทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และต้องมีประสิทธิภาพในการให้ความ ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ต้องการความช่วยเหลือแตกต่างกันด้วย จึงจะทำให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี

ผู้วิจัยจะศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันกับหลักเกณฑ์หรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมผูกพัน เพื่อตรวจสอบกับแนวความคิดและหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ เช่น ภารกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หลักการกระจายอำนาจ และทำการศึกษาเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงที่ได้จากพื้นที่ตัวอย่าง คือ เทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี โดยการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพซึ่งได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญคือ ผู้สูงอายุ ผู้ดูแลผู้สูงอายุ และผู้บังคับใช้กฎหมาย ในเขตเทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี หลังจากนั้นผู้วิจัยจะได้นำข้อมูลที่ได้มาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐในพื้นที่เทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงแนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐซึ่งได้แก่ ภารกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการกระจายอำนาจ

2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐซึ่งได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ

3. เพื่อทบทวนและวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

จากวัตถุประสงค์ของการวิจัยจึงกำหนดเป็นประเด็นปัญหาวิจัย ได้ดังนี้

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1 กำหนดเป็นประเด็นปัญหาวิจัยคือ ภารกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการกระจายอำนาจ และกฎหมายที่นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 2 กำหนดเป็นประเด็นปัญหาวิจัยคือ กฎหมายที่มีผลใช้บังคับในปัจจุบันเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 3 กำหนดเป็นประเด็นปัญหาวิจัยคือ กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่สนับสนุนต่อการทำให้สิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

ประโยชน์ของการวิจัย

1. ทำให้ทราบแนวความคิดและหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐซึ่งได้แก่ ภารกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการกระจายอำนาจ

2. ทำให้ทราบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐซึ่งได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในประเทศ

3. ได้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งจะได้ทำการเผยแพร่ในวารสารที่อยู่ในฐาน TCI และเป็นส่วนหนึ่งของการเรียนการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ ในประเด็นเรื่องสิทธิและเสรีภาพ

ขอบเขตของการวิจัย

ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาและวิจัยกำหนดขอบเขตด้านเนื้อหา ดังนี้

1. ประเด็นที่เป็นปัญหา ได้แก่

1.1 ปัญหาในการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ

1.2 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุใน

การได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

2. ประเด็นด้านกฎหมายและทฤษฎี กฎหมายและทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์เป็นกฎหมายและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนี้

2.1 กฎหมายระหว่างประเทศ ประกอบด้วย แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ปฏิญญาบัวลาติมเปอรว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน และปฏิญญาบูโนดาร์สซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว : การดูแลผู้สูงอายุ

2.2 กฎหมายภายในประเทศ ประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

3. ทฤษฎีที่ใช้ในการวิเคราะห์คือ ภารกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการกระจายอำนาจ

ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

การวิจัยกำหนดกลุ่มประชากรที่ศึกษาคือ ผู้สูงอายุและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดการดูแลผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาเป็นการเลือกแบบเฉพาะเจาะจงคือ ผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ตามประเด็นปัญหาวิจัย

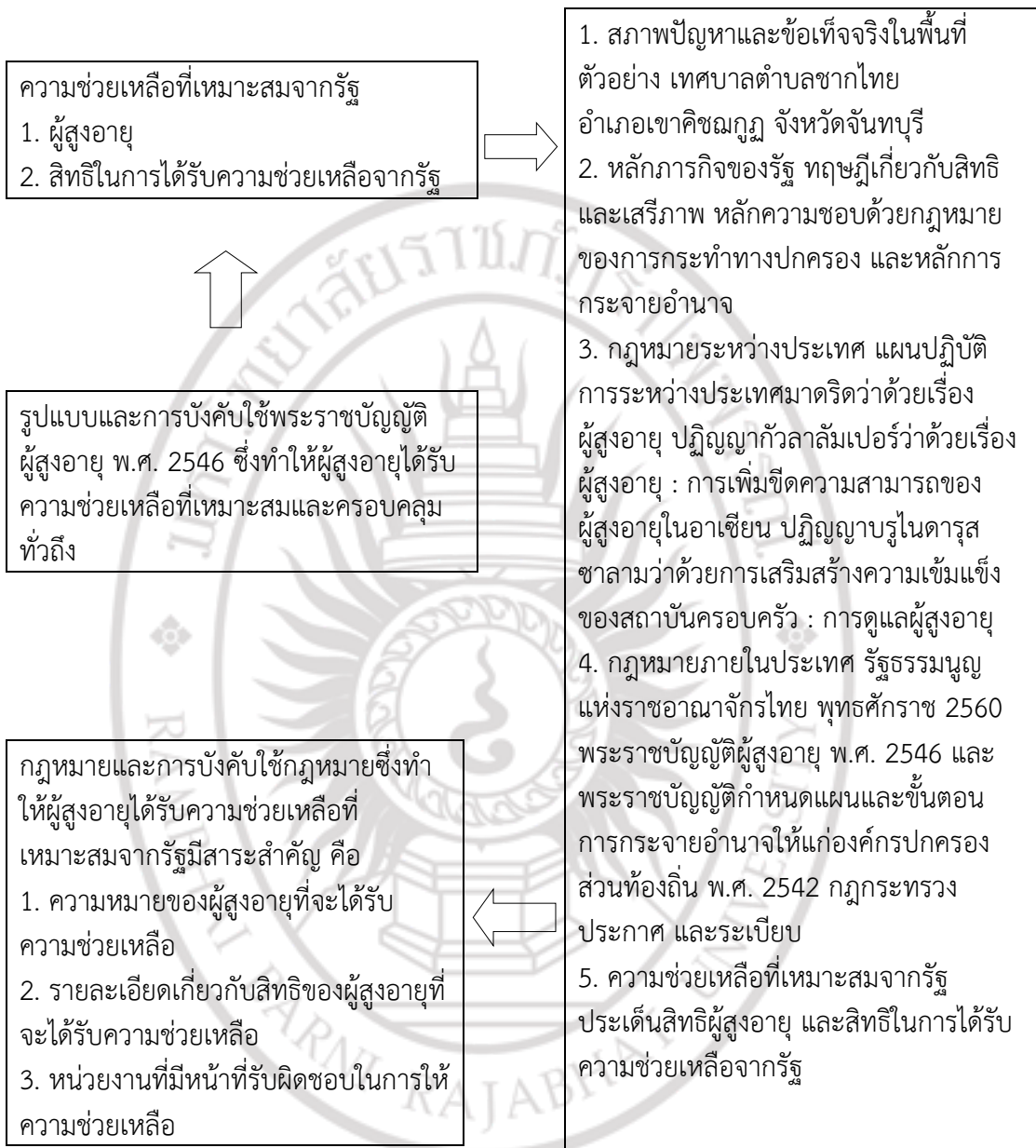
ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

พื้นที่ศึกษาที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึกเฉพาะเทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี

กรอบแนวความคิดในการวิจัย

การให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุโดยรัฐเป็นสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีปัญหาเนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์การเป็นผู้ทรงสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือตามกฎหมายไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริง ทำให้การให้ความช่วยเหลือโดยรัฐไม่ครอบคลุมทั่วถึง ผู้สูงอายุบางส่วนที่จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจึงไม่อาจกระทำได้ ส่งผลทำให้เกิดปัญหากระทบต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ สิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุที่สมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ แม้จะได้รับ การบัญญัติไว้ในกฎหมายแต่ก็ขาดประสิทธิภาพในการบังคับใช้เนื่องจากปัญหาด้านหน่วยงาน กล่าวคือ หน่วยงานส่วนกลางที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่กลับไม่มีทรัพยากรบุคคลที่เพียงพอในการดำเนินการด้วยตนเอง ในขณะที่หน่วยงานท้องถิ่นซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงและมีบุคลากรเพียงพอที่จะให้ความช่วยเหลือกลับมีอำนาจหน้าที่ที่ไม่ชัดเจน ทำให้สิทธิของผู้สูงอายุไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ สิทธิของผู้สูงอายุที่กฎหมายให้การรับรองไว้จึงไม่อาจเกิดผลได้จริง ในทางปฏิบัติ จึงนำมาสู่การวิเคราะห์หาคำตอบถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ การวิเคราะห์จะได้ยึดสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงในพื้นที่ เทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี เป็นตัวอย่างโดยจะวิเคราะห์กับการกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการกระจายอำนาจ ในแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ปฏิญญา กัวลาแลมเปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน ปฏิญญารัฐใน ดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว : การดูแลผู้สูงอายุ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนกฎหมายแม่บทที่เกี่ยวข้องประกอบไปด้วย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เมื่อได้คำตอบจากการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายของไทย จึงนำไปสู่ ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุ ในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ เพื่อให้ได้กรอบโครงสร้างกฎหมายที่สมบูรณ์มีเนื้อหา ครอบคลุมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเป็นผู้ทรงสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสม รายละเอียด เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการ ปฏิบัติการ อันจะนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุโดยรัฐต่อไป



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย
 ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

สมมติฐานในการวิจัย

นับตั้งแต่ที่มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ พบว่า เกิดปัญหาในการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุอย่างทั่วถึงและมีคุณภาพ ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐยังไม่สอดคล้องกับแนวความคิดและทฤษฎีในการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุ ได้แก่ แนวคิดภารกิจของรัฐ ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการกระจายอำนาจ



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี