

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ศึกษาเฉพาะพื้นที่เทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี มีแนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ
2. ภารกิจของรัฐ
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ
4. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง
5. หลักการกระจายอำนาจ
6. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

องค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยาม ผู้สูงอายุ (Older Person) หมายถึงผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปและแบ่งผู้สูงอายุออกเป็น 3 กลุ่มตามสภาพร่างกาย การรับรู้ ความคิด ความจำ และความสามารถในการทำกิจวัตรประจำวัน ดังนี้ 1) ผู้สูงอายุวัยต้น (The Young-Old) คือ ผู้สูงอายุที่มีอายุระหว่าง 60 - 69 ปี เป็นช่วงที่ยังมีพลังช่วยเหลือตนเองได้ 2) ผู้สูงอายุวัยกลาง (The Old-Old) คือ ผู้สูงอายุที่มีอายุระหว่าง 70 - 79 ปี เป็นวัยที่เริ่มขึ้นสู่วันเสื่อม กล่าวคือ เริ่มมีอาการเจ็บป่วย ร่างกายเริ่มอ่อนแอ มีโรคประจำตัวหรือโรคเรื้อรัง และ 3) ผู้สูงอายุวัยปลาย (The Oldest-Old) คือ ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป เป็นวัยที่เข้าสู่วัยเสื่อม เจ็บป่วยบ่อยขึ้น อวัยวะเสื่อมสภาพ อาจมีภาวะทุพพลภาพ นอกจากนั้น ยังได้แบ่งระดับการเข้าสู่สังคมสูงอายุ เป็น 3 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) สำหรับประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 10 ของจำนวนประชากรทั้งหมด 2) ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) สำหรับประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมด และ 3) ระดับสังคมสูงอายุอย่างเต็มที่ (Super-Aged Society) สำหรับประเทศที่มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของจำนวนประชากรทั้งหมด (ริซนี โตอาจ, 2557)

องค์การสหประชาชาติได้จัดทำหลักการสำหรับผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Principles for Older Persons) โดยที่ประชุมสมัชชาขององค์การสหประชาชาติได้รับรองหลักการดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2534 ซึ่งประกอบไปด้วย 5 หลักการ สิทธิของผู้สูงอายุ 18 ข้อ รายละเอียดของสิทธิของผู้สูงอายุ มีดังต่อไปนี้ (ดารารัตน์ อานันทนะสูงวงศ์ และคนอื่น ๆ, 2562 : 50-51)

1. การมีอิสรภาพในการพึ่งตนเอง

1) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอย่างเพียงพอ ทั้งจากการจัดสรรรายได้ การสนับสนุนช่วยเหลือจากครอบครัวและชุมชน ตลอดจนการช่วยเหลือตนเอง

2) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและโอกาสได้ทำงาน หรือมีโอกาที่จะสร้างรายได้ทางอื่นให้กับตนเอง

3) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดการเกษียณอายุการทำงาน

4) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงโครงการฝึกอบรมและโครงการด้านการศึกษาที่เหมาะสม

5) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และสามารถที่จะปรับให้เข้ากับสภาพพึ่งพอใจส่วนบุคคลและความสามารถที่เปลี่ยนไป

6) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะพักอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเองได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

2. การมีส่วนร่วม

7) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิคงอยู่ในสังคม และมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่มีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่อันดีของผู้สูงอายุ รวมทั้งแลกเปลี่ยนความรู้และทักษะกับคนรุ่นใหม่

8) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะแสวงหาและพัฒนาโอกาสในการให้บริการแก่ชุมชน และทำงานอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมกับความสนใจและความสามารถ

9) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะก่อตั้งขบวนการหรือสมาคมเพื่อผู้สูงอายุ

3. การอุปการะเลี้ยงดู

10) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดูและการปกป้องคุ้มครองจากครอบครัวและชุมชน ตามคุณค่าวัฒนธรรมของแต่ละระบบสังคม

11) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงบริการด้านการดูแลสุขภาพ เพื่อช่วยให้สามารถและคงไว้หรือฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ให้อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ที่สุด และเพื่อช่วยป้องกันหรือชะลอการเกิดภาวะเจ็บป่วยอีกด้วย

12) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิได้รับบริการทางด้านสังคมและกฎหมาย เพื่อส่งเสริมอิสรภาพในการดำเนินชีวิต การปกป้องคุ้มครองและการอุปการะเลี้ยงดู

13) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์ ซึ่งจะให้บริการด้านการปกป้องคุ้มครอง การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการกระตุ้นทางด้านจิตใจและสังคม ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและบรรยากาศที่เป็นมิตรตามความเหมาะสมกับสถานภาพและความต้องการ

14) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิมนุษยชนทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในขณะที่อยู่ในสถานที่ใดใดหรือในสถานที่ให้บริการดูแลรักษา รวมทั้งพึงได้รับการยอมรับในศักดิ์ศรี ความเชื่อ ความต้องการ และความเป็นส่วนตัว ตลอดจนสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการอุปการะเลี้ยงดูและคุณภาพชีวิตของตนเอง

4. การบรรลุความต้องการ

15) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะแสวงหาโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่

16) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงแหล่งการศึกษา วัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา และ
นันทนาการในสังคม

5. ความมีศักดิ์ศรี

17) ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงปลอดภัย ปราศจาก
การถูกแสวงหาผลประโยชน์ ตลอดจนการปฏิบัติอย่างทารุณทั้งทางร่างกายและจิตใจ

18) ผู้สูงอายุพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัย เชื้อชาติ
เผ่าพันธุ์ ภูมิหลัง ศาสนา ความพิการ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานภาพอื่นใด

ตามมาตรฐานสากลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุ ประเทศไทยในฐานะประเทศ
ภาคีสมาชิกองค์การสหประชาชาติ ได้เข้าร่วมการประชุมระดับภูมิภาคเพื่อนำเสนอรายงานภาพรวมที่
เป็นความก้าวหน้าของการดำเนินงานผู้สูงอายุภายใต้แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วย
เรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan of Action on Ageing : MIPAA) ซึ่งผู้แทน
ระดับสูงของไทยได้เข้าร่วมทั้งสองครั้งคือ ครั้งที่ 1 เมื่อ พ.ศ. 2525 ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2545 รวมถึง
การดำเนินการตามข้อตกลงความร่วมมือผู้สูงอายุในกรอบอาเซียน มีรายละเอียดดังนี้ (เพ็ญอ่าง : 53-
55)

แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan
of Action on Ageing : MIPAA) มีเป้าหมายหลักของการพัฒนาผู้สูงอายุใน 3 ประเด็น ซึ่งประเทศ
ไทยได้มีการดำเนินการตามกรอบพันธกรณี ดังนี้

1. ผู้สูงอายุกับการพัฒนา (Older Persons and Development)

การมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ.
2545-2564 (ปรับปรุงแก้ไขปี พ.ศ. 2552) นับเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ได้สร้างความร่วมมือเชิงบูรณาการ
จากภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการดูแลและเอื้อประโยชน์ต่อผู้สูงอายุอย่างเป็น
รูปธรรมและมีความจริงจังมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ การขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านสิทธิประโยชน์
ต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้จุดประกายและสร้างกระแสนโยบายสาธารณะที่
เป็นความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการมาจับมือดูแลและจัดให้มีบริการสาธารณะแก่
ผู้สูงอายุในบริบทที่กว้างขวางและหลากหลายมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการจัดบริการในมิติด้านสุขภาพ
สังคม เศรษฐกิจ ตลอดจนบริการเพื่อความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตประจำวัน

2. สุขวัยอย่างสุขภาพดีและมีสุขภาวะ (Advancing Health and Well-Being into Old Age)

ประเทศไทยมีความโดดเด่นและความก้าวหน้าในเรื่องของความพยายามผลักดันนโยบาย
สาธารณะเรื่อง หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Care Coverage) ให้แก่ประชาชน
ทุกกลุ่มวัยที่รวมถึงผู้สูงอายุ โดยคนทุกกลุ่มวัยสามารถเข้ารับบริการสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย
มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ผู้สูงอายุเป็นกลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับบริการสุขภาพที่ครอบคลุมตั้งแต่การ
ส่งเสริมสุขภาพ (Health Promotion) ที่มุ่งเน้นการให้ความรู้เพื่อส่งเสริมให้มีพฤติกรรมสุขภาพที่
เหมาะสม การออกกำลังกายและการมีภาวะโภชนาการที่เหมาะสมกับสุขภาพและวัย การป้องกันโรค
(Prevention) ที่มุ่งเน้นการส่งเสริมให้มีความรู้ด้านสุขศึกษาและการดูแลตนเอง (Self Care
Education) การให้ภูมิคุ้มกันด้วยวัคซีนป้องกันโรค อาทิ วัคซีน ป้องกันไข้หวัดใหญ่ การดูแลสุขภาพ

ตา การดูแลสุขภาพของช่องปาก ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีบริการด้านการรักษาพยาบาล (Treatment) ทั้ง บริการการรักษาผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน การให้บริการสุขภาพที่บ้าน (Home Health Care) การเยี่ยมเยียนที่บ้านเพื่อติดตามภาวะสุขภาพผู้สูงอายุ (Health Visit) รวมไปถึงจนถึงการฟื้นฟูสมรรถภาพ (Rehabilitation) ที่เน้นการให้ความรู้เพื่อการปฏิบัติ โดยจะช่วยชะลอความเสื่อมและการฟื้นฟูสุขภาพด้วยวิธีกายภาพบำบัดเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถฟื้นคืนสู่ภาวะของการช่วยเหลือตัวเองได้ นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมสุขภาพจิตด้วยกิจกรรมต่าง ๆ และให้การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุ อาทิ กายอุปกรณ์เพื่อช่วยเรื่องการเคลื่อนไหว เช่น ไม้เท้า รถเข็น ไม้ค้ำยัน ฯลฯ การดำเนินงานที่ผ่านมา นับตั้งแต่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ ประเทศไทยโดยความร่วมมือของภาครัฐและเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานด้านผู้สูงอายุมากขึ้นเป็นลำดับ เห็นได้จากความร่วมมือในเรื่องของการเสริมสร้างความรู้เพื่อให้ทุกภาคส่วนของสังคมในการร่วมกันจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุเพื่อให้โอกาสแก่ผู้สูงอายุในการเข้ามามีส่วนร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ในสังคมมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างพื้นฐานในเรื่องการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุจะยังไม่มีความเด่นชัดมากนักในขณะนี้ แต่ข้อมูลเชิงประจักษ์ที่เห็นได้มากขึ้นเป็นลำดับก็คือ ความร่วมมือของภาคราชการที่เป็นหน่วยให้บริการสาธารณะและภาคธุรกิจบริการได้มีความพยายามที่จะริเริ่มที่จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุในการเข้าใช้บริการได้อย่างสะดวกสบายมากขึ้น อาทิ การจัดให้มีห้องน้ำแบบนั่งราบ มีการติดตั้งราวจับ มีการจัดทำทางลาดสำหรับรถเข็น ฯลฯ

ข้อตกลงความร่วมมือด้านผู้สูงอายุในกรอบอาเซียน มีจำนวน 2 ฉบับ ได้แก่

1. ปฏิญญาบัวลาห์เปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ

ปฏิญญาบัวลาห์เปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน (Kuala Lumpur Declaration on Ageing : Empowering Older Persons in ASEAN) ซึ่งเป็นผลจากการประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสด้านสวัสดิการสังคมและการพัฒนา ครั้งที่ 11 (11th SOMSWD) ณ กรุงบัวลาห์เปอร์ ประเทศมาเลเซีย และได้รับการรับรองจากผู้นำอาเซียน ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 27 ในปี พ.ศ. 2558 มีเนื้อหาสำคัญในการตระหนักว่า ภูมิภาคจำเป็นต้องปรับการดูแลสุขภาพและระบบการสนับสนุนทางสังคมเพื่อตอบสนองความท้าทายที่เกิดขึ้นใหม่และตระหนักถึงการสร้างเสริมสุขภาพให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพแข็งแรง มีความกระตือรือร้นและสร้างสรรค์ โดยจัดให้มีสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยและเกื้อหนุน โดยมีประเด็นเรื่องการสูงวัยอย่างมีคุณภาพให้เป็นระเบียบเป็นวาระระดับชาติ โดยเน้นใน 3 เรื่องหลัก ดังนี้

- 1) การดูแลและสุขภาพของผู้สูงอายุ
- 2) เพิ่มขีดความสามารถทางด้านเศรษฐกิจ
- 3) การสร้างสภาพแวดล้อมเกื้อหนุนต่อการเป็นสังคมที่ไม่ทอดทิ้งใครไว้ข้างหลัง

2. ปฏิญญาบูรไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว

ปฏิญญาบูรไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว (Brunei Darussalam Declaration on Strengthening Family Institution : Caring for Elderly) ซึ่งเป็นผลจากการประชุมรัฐมนตรีอาเซียนว่าด้วยงานสวัสดิการสังคมและการพัฒนา ครั้งที่ 7 (7th AMMSWD) ณ ประเทศกัมพูชา และได้รับการรับรองเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2553 ณ กรุงบันดาร์

เสรีเบิกกว้าง ประเทศบรูไนดารุสซาลาม มีเนื้อหาสำคัญในการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการให้การดูแล สนับสนุนผู้สูงอายุในรูปแบบที่เหมาะสมโดยเน้นบทบาทของครอบครัวและชุมชน ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุผ่านการสร้าง สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพึ่งพาตัวเอง

กล่าวโดยสรุป นานาชาติได้ตื่นตัวในประเด็นปัญหาเรื่องผู้สูงอายุ ทำให้เกิดความร่วมมือในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ แนวทางดังกล่าวส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย ภายในประเทศไทย แม้ว่าโดยเนื้อหาของกฎหมายระหว่างประเทศนั้นจะเป็นกฎหมายที่ไม่มีสภาพ บังคับ (Soft Law) แต่ก็ถือว่าเป็นจารีตประเพณีที่ภาคีสหประชาชาติจะนำไปปฏิบัติ โดยแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ เป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่ได้กำหนดแนวปฏิบัติ หลัก 3 ประการได้แก่ ประการแรก ผู้สูงอายุกับการพัฒนา ประการที่สอง การส่งเสริมสุขภาพและ สุขภาวะให้กับผู้สูงอายุ และประการที่สาม การจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับผู้ สูงอายุ ในปฏิญญากัวลาสัมเปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุใน เอเชีย ซึ่งสนับสนุนการปฏิบัติที่จะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุ ในเรื่องการ เตรียมการเพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพดี สนับสนุนครอบครัว ผู้ทำหน้าที่ดูแล และชุมชนในการให้บริการ ดูแลผู้สูงอายุ การตระหนักถึงสิทธิ การเข้าถึงบริการสาธารณะ การกำหนดเรื่องผู้สูงอายุในนโยบาย ระดับชาติ การส่งเสริมด้านบุคลากรและสารสนเทศ การพัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานและ องค์กรที่เกี่ยวข้องในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ รวมทั้งการพัฒนาเครือข่ายสมาคมผู้สูงอายุ ส่วน ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว : การดูแล ผู้สูงอายุ มีแนวทางในการพัฒนาระบบการสนับสนุนทางสังคมและการศึกษา เพื่อเพิ่มพูน ความสามารถของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ ให้การดูแลและการสนับสนุนที่เหมาะสมแก่ ผู้สูงอายุ ทั้งในรูปแบบของอาสาสมัครชุมชน และรูปแบบการดูแลแบบทางเลือกโดยครอบครัวและ ชุมชน ส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการพึ่งพาตนเอง และการ ทำงานเชิงเศรษฐกิจ การเข้าถึงสวัสดิการ และบริการทางสังคม แหล่งทรัพยากร การฝึกอบรมเพื่อเพิ่ม ทักษะการศึกษาตลอดชีวิต และการมีส่วนร่วมในชุมชน

สำหรับประเทศไทย โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำ รายงานผลการดำเนินการภายใต้กรอบพันธกรณี มีสาระสำคัญคือ ในประเด็นผู้สูงอายุและการพัฒนา ได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2546 (ปรับปรุงแก้ไขปี พ.ศ. 2552) ซึ่งกำหนดให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องในการร่วมดูแลและจัดให้มีบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุในบริบทที่ครอบคลุมและหลากหลาย ทางด้านสุขภาพ สวัสดิการสังคม เศรษฐกิจ และอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวัน ส่วน ประเด็นสูงวัยอย่างสุขภาพดีและมีสุขภาวะ ได้จัดทำโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า การ ให้บริการสุขภาพที่บ้าน การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุเพื่อช่วยเหลือในไหว และ ประเด็นด้านสร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสม ได้สนับสนุนให้เกิดความร่วมมือของภาครัฐ และเอกชนในการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ

ประเทศไทยมีการเตรียมการเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดยพบว่ามีแนวคิดและแนวการ ดำเนินการ ดังนี้ (ศศิพัฒน์ ยอดเพชร 2549 : 56-61) เป้าหมายการดำเนินการด้านผู้สูงอายุนั้น

จะต้องทำให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี พึ่งตนเองได้ มีคุณภาพชีวิตและมีหลักประกัน ประชาชน ครอบครัว ชุมชน องค์กรภาครัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการกิจด้านผู้สูงอายุ โดยมีแนวทาง 5 ประการคือ ประการแรก ประชากรผู้สูงอายุที่มีสถานภาพที่ดี สุขภาพดีทั้งกายและจิต ครอบครัวอบอุ่นมีสังคมที่ดี มีหลักประกันที่มั่นคง ได้รับสวัสดิการและการบริการที่เหมาะสมอย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรีพึ่งตนเองได้ มีส่วนร่วม มีโอกาสเข้าถึงข้อมูลและข่าวสารอย่างต่อเนื่อง ประการที่สอง ผู้สูงอายุที่ทุกข์ยากและต้องการการเกื้อกูล หากมีการดำเนินการที่เหมาะสมช่วยให้ผู้สูงอายุเหล่านี้ส่วนใหญ่อยู่ในชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง ประการที่สาม ครอบครัวและชุมชนเป็นสถาบันหลักในการเกื้อหนุนผู้สูงอายุ ประการที่สี่ ระบบสวัสดิการและบริการจะต้องสามารถรองรับผู้สูงอายุให้สามารถดำรงอยู่กับครอบครัวและชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประการที่ห้า รัฐจะต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในระบบบริการ

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

ในช่วงปี พ.ศ. 2542 องค์กรสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีว่าด้วยผู้สูงอายุ ประเทศไทยได้กำหนดให้วันที่ 13 เมษายน ของทุกปีเป็นวัน “ผู้สูงอายุแห่งชาติ” และประกาศปฏิญญาผู้สูงอายุไทย เพื่อถือปฏิบัติเป็นทิศทางเดียวกันให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้สูงอายุไทย มีสาระสำคัญโดยกำหนดให้ผู้สูงอายุจะต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ไม่ถูกทอดทิ้งหรือกระทำละเมิด มีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจรเท่าเทียมกัน มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการรวมกลุ่มระหว่างผู้สูงอายุด้วยกันและกับบุคคลทุกวัย โดยมีรัฐและการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมจะส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และร่วมกันตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ รวมทั้งร่วมกันรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทย

ต่อมาได้มีการประกาศใช้แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) มีวิสัยทัศน์ว่า “ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีประโยชน์ต่อสังคมและสมควรส่งเสริมให้คงคุณค่าไว้ให้นานที่สุด แต่ในกรณีที่ตกอยู่ในสถานะจะต้องพึ่งพิงผู้อื่น ครอบครัวและชุมชนจะต้องเป็นด่านแรกในการเกื้อกูลเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงอยู่ในชุมชนได้อย่างมีคุณภาพที่สมเหตุสมผลให้นานที่สุด โดยมีสวัสดิการจากรัฐเป็นระบบเสริม เพื่อให้เกิดหลักประกันในวัยสูงอายุ และความมั่นคงทางสังคม” มีการกำหนด

มาตรการต่าง ๆ ไว้ชัดเจนเพื่อให้มีกรอบและแนวทางปฏิบัติสำหรับส่วนต่าง ๆ ในสังคม แบ่งออกเป็น แผนยุทธศาสตร์ 5 หมวด ดังนี้ หมวดที่หนึ่ง ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากร เพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ มีมาตรการหลัก 3 ประการ คือ มาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ มาตรการให้การศึกษาและเรียนรู้ตลอดชีวิต และมาตรการปลูกจิตสำนึก ให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ หมวดที่สอง ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมผู้สูงอายุ เป็นยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นเพื่อเสริมสร้างศักยภาพด้านต่าง ๆ ของผู้สูงอายุในทุกด้านโดยประกอบด้วยมาตรการหลัก 6 ประการ คือ มาตรการส่งเสริมความรู้ด้านการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันดูแลตนเองเบื้องต้น ส่งเสริมการอยู่ร่วมกัน และสร้างความเข้มแข็งขององค์การผู้สูงอายุ ส่งเสริมด้านการทำงานและหารายได้ของผู้สูงอายุ สนับสนุนให้ผู้สูงอายุซึ่งมีศักยภาพ ส่งเสริม สนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุ และสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้ และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อและมาตรการสุดท้ายคือ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย หมวดที่สาม ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ให้ความสำคัญกับระบบบริการสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุ มีมาตรการหลัก 4 ประการได้แก่ มาตรการคุ้มครองด้านรายได้ มาตรการหลักประกันด้านสุขภาพ มาตรการด้านครอบครัว ผู้ดูแล การคุ้มครอง มาตรการระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน หมวดที่สี่ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติและการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ มีมาตรการหลัก 2 ประการ ได้แก่ มาตรการการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุระดับชาติ และมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ หมวดที่ห้า ยุทธศาสตร์การประมวลและพัฒนางานองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผล การดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ มีมาตรการหลัก 3 มาตรการ ได้แก่ มาตรการสนับสนุน และส่งเสริมให้หน่วยงานวิจัยดำเนินการประมวลและพัฒนางานองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุที่จำเป็น

ภารกิจของรัฐ

ในรัฐสมัยใหม่ภารกิจของรัฐแบ่งได้เป็นภารกิจหลักและภารกิจรองของรัฐกล่าวคือ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2557 : 52-54) ภารกิจหลักของรัฐเป็นภารกิจที่รัฐจะต้องทำเพราะเป็นสัญลักษณ์ของรัฐและอำนาจอธิปไตย ภารกิจเช่นนี้เป็นอำนาจผูกขาดของรัฐที่ผู้ปกครองใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐมี 4 ประการคือ ประการแรก อำนาจผูกขาดในการใช้กำลังบังคับหรือหน้าที่ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และการรุกรานจากภายนอกประเทศเป็นความรับผิดชอบของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ไม่อาจมอบอำนาจผูกขาดนี้ไปยังปัจเจกชนโดยที่ไม่มีการควบคุมจากรัฐได้ ประการที่สอง อำนาจผูกขาดในการอำนวยการยุติธรรมหรือหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี รัฐไม่อาจปล่อยให้เอกชนตัดสินปัญหาข้อพิพาทกันเอง แต่จะต้องอาศัยวิถีทางตามกฎหมายในการระงับข้อพิพาทโดยการนำคดีขึ้นสู่ศาล ประการที่สาม อำนาจผูกขาดในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือหน้าที่ทางการทูต รัฐแต่เพียงผู้เดียวเท่านั้นที่มีความสามารถทางกฎหมายอย่างเต็มที่ที่จะผูกพันตน โดยการทำสนธิสัญญาและข้อตกลงระหว่างประเทศกับรัฐอื่น และประการสุดท้าย อำนาจผูกขาดในด้านเงินตรา การคลังหรือหน้าที่ทางงบประมาณ โดยสิทธิในการ

กำหนดค่าเงินและการพิมพ์ธนบัตรขึ้นใช้ในประเศยอมเป็นสิทธิของรัฐ รวมทั้งมีการแสดงออกถึงอำนาจผูกขาดของการคลังสาธารณะก็คือ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐ

ส่วนภารกิจของรัฐคือ ภารกิจที่รัฐอาจจะทำด้วยตนเองหรือไม่ก็ได้ โดยรัฐอาจมอบหมายให้ปัจเจกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ ถึงแม้ว่าภารกิจของรัฐจะมีความสำคัญในทางปฏิบัติก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นเงื่อนไขของอำนาจอธิปไตย องค์กรอื่นนอกจากรัฐอาจเป็นผู้จัดทำภารกิจของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมได้ เช่น การศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การจัดองค์กรทางเศรษฐกิจและการแบ่งปันทรัพย์สิน การขนส่งมวลชน การสื่อสารทางวิทยุโทรทัศน์ การมอบหมายความรับผิดชอบในการทำภารกิจของรัฐให้แก่อำนาจรัฐจึงเป็นการเลือกทางการเมือง ซึ่งนับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 และที่ 20 ตามแนวความคิดประชาธิปไตย ภารกิจของรัฐไม่ควรจำกัดอยู่แต่ในด้านการเมืองเท่านั้น แต่ควรมีประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจและสังคมด้วย และเพื่อให้ประชาชนมีความเสมอภาคกันทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นก็ยิ่งจำเป็นที่จะต้องให้รัฐเข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้นในการดำเนินงานตามภารกิจของรัฐ

ภารกิจของรัฐยังสามารถเชื่อมโยงไปถึงแนวความคิดเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการมีรัฐซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาควบคู่กันไปเสมอ แบ่งออกเป็น 2 แนวทางด้วยกันคือ (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2555 : 91) แนวทางเชิงปฏิเสธ โดยปฏิเสธว่ารัฐไม่จำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์แต่อย่างใดคือ รัฐไม่จำเป็นต้องมีภารกิจใด ๆ ด้วย ผู้ที่มีแนวความคิดแนวนี้นี้จึงกลายเป็นผู้สนับสนุนการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่องค์พระมหากษัตริย์นั่นเองเป็นทุกสิ่งทุกอย่างที่มีความเพียบพร้อมสมบูรณ์ในตัวเองอยู่แล้วไม่จำเป็นที่จะต้องมีวัตถุประสงค์ใด ๆ มาเป็นตัวกำกับอีก ส่วนแนวทางที่สองเป็นแนวทางที่ตรงกันข้ามกับแนวทางแรกคือ รัฐมีขึ้นเพื่อสนองความต้องการของมนุษย์จึงจำเป็นต้องมีวัตถุประสงค์และภารกิจประชาชนย่อมสามารถตรวจสอบได้เสมอว่าการบริหารประเทศหรือการบริหารรัฐสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่ได้มีการกำหนดขึ้นไว้แล้วหรือไม่

จากแนวความคิดเรื่องภารกิจของรัฐดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้ซึ่งเกิดผลในทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐต้องกระทำให้สิทธิเกิดขึ้นจริง ไม่กระทำละเมิดต่อสิทธิและให้ความคุ้มครองสิทธินั้นด้วย มีข้อพิจารณาต่อไปว่าแล้วจะถือเป็นภารกิจหรือหน้าที่ของรัฐหรือไม่เห็นได้ว่า ภารกิจในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุตลอดจนการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ ทำให้การจัดทำภารกิจสามารถมอบหมายให้องค์กรอื่นนอกจากรัฐหรือไม่ก็ได้ ทางเลือกในการจัดทำภารกิจย่อมมีความคล่องตัวมากกว่า ประกอบกับในการให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุในแต่ละพื้นที่นั้นย่อมมีความต้องการที่ไม่เหมือนกัน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดทำภารกิจย่อมมีความเหมาะสม ตอบสนองต่อความต้องการได้ตรงตามวัตถุประสงค์มากขึ้น หรือในกรณีที่ท้องถิ่นไม่มีความเชี่ยวชาญก็อาจมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนได้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุสูงสุด

ทฤษฎีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ

สิทธิ ได้แก่ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ซึ่งหมายความว่า เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองว่ามีอยู่ และเป็นประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครองมิให้มีการละเมิดสิทธิ รวมทั้งบังคับให้เป็นไปตามสิทธิในกรณีที่มีการละเมิดด้วย (หยุด แสงอุทัย, 2556 : 168) ส่วนเสรีภาพหมายถึงสภาพการณ์ที่บุคคลมีอิสระในการที่จะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามความประสงค์ของตน เสรีภาพจึงหมายถึง อำนาจในการกำหนดตนเองโดยอิสระของบุคคลที่จะกระทำการใดหรือไม่กระทำการใดอันเป็นอำนาจที่มีเหนือตนเอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558 : 53) สิทธิและเสรีภาพก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายมหาชน 3 ประการ คือ (สุทธิญา วัฒนรุ่ง, 2556 : 331-332) ประการแรก การรับรองและคุ้มครองสิทธิ สิทธิและเสรีภาพโดยกฎหมายสูงสุดคือรัฐธรรมนูญซึ่ง ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัย เสรีภาพในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพในชีวิตส่วนตัว เสรีภาพทางปัญญาและศีลธรรม และเสรีภาพเศรษฐกิจและสังคมมหาชน ประการที่สอง เสรีภาพของบุคคลนั้นหากไม่มีการจำกัดเลย แต่ละบุคคลย่อมใช้เสรีภาพของตนอย่างเต็มที่ซึ่งนำไปสู่ภาวะอนาธิปไตย ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ในการรักษาการศึกษาการใช้เสรีภาพของบุคคลเรียกว่า การแทรกแซงของรัฐเพื่อจัดระบบการคุ้มครอง ประการที่สาม คือ การมีองค์กรชี้ขาดที่เป็นอิสระและทำให้การละเมิดกฎหมายที่คุ้มครองเสรีภาพหมดไปเพื่อให้การคุ้มครองเสรีภาพบังเกิดผลอย่างเต็มที่

ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุนั้นได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นสิทธิในประเภท status positivus หมายถึง กลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากฝ่ายรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภทสิทธิเรียกร้อง เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐาน สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข สิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมจากรัฐของเด็กและเยาวชน สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี สิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐของผู้พิการ และสิทธิที่จะใช้สิทธิทางศาล เป็นต้น ภารกิจของสิทธิและเสรีภาพจึงมีหน้าที่ในการเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้อ่อนแอกว่าในทางสังคม มักจะจำกัดอยู่เฉพาะกับสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพของมนุษย์ เช่น ที่อยู่อาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม เรื่องเกี่ยวกับสาธารณสุขหรือสาธารณสุขโรคต่าง ๆ ซึ่งหลักการที่บัญญัติไว้ในสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นจะเป็นจริงในทางปฏิบัติได้ต่อเมื่อรัฐได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายตามสิทธิดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม รัฐเองย่อมมีข้อจำกัดในการดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นข้อพิจารณาสำคัญสำหรับการกระทำของรัฐดังกล่าวคือ รัฐจะต้องกระทำไปตามหลักความเสมอภาค กล่าวคือ จะต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันสำหรับสิ่งๆ ที่เหมือนกันในสาระสำคัญ และปฏิบัติให้แตกต่างกันสำหรับสิ่งๆ ที่มีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ

โดยหลักทั่วไปแล้วสิทธิและเสรีภาพย่อมผูกพันต่อองค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลาย กล่าวคือ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547 : 90-93) ความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพต่อฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของสิทธิขั้นพื้นฐานในการดำรงชีพ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติมีความผูกพันที่จะต้องกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพนั้นสามารถมีผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ ฝ่ายนิติบัญญัติยังต้องผูกพันกับการบัญญัติ

กฎหมายไม่ให้กระทบกับสิทธิและเสรีภาพอีกประการหนึ่ง ซึ่งก่อให้เกิดข้อจำกัดแก่ฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายอีกด้วย เช่น การออกกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมาย หรือการจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญนั้นจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะต้องเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิและเสรีภาพอาจก่อให้เกิดความผูกพันต่อฝ่ายนิติบัญญัติในรูปของการให้ฝ่ายนิติบัญญัติกระทำการ แต่ในขณะเดียวกัน สิทธิและเสรีภาพก็อาจเป็นข้อจำกัดฝ่ายนิติบัญญัติในลักษณะของการไม่กระทำการในขณะเดียวกันด้วย นอกจากนี้ ความผูกพันของสิทธิและเสรีภาพยังมีต่อฝ่ายปกครองด้วย โดยการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองซึ่งจะได้ทำการศึกษาในหัวข้อถัดไป

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

การใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงจำเป็นที่จะต้องแบ่งแยกหน้าที่ขององค์กรรัฐในการใช้อำนาจเพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยปกติแบ่งออกเป็น 3 องค์กร คือ (มานิตย์ จุมปา, 2554 : 1) องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภามีหน้าที่ในการตรากฎหมายเรียกว่า การกระทำทางนิติบัญญัติ องค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร ได้แก่ คณะรัฐมนตรี เรียกการบริหารว่าการกระทำทางบริหาร ซึ่งแบ่งย่อยได้อีกเป็นการกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครอง และองค์กรสุดท้ายคือ ศาลซึ่งมีอำนาจในการตัดสินคดีเรียกว่า การกระทำทางตุลาการ ในหัวข้อนี้จะได้มุ่งศึกษาถึงการกระทำทางปกครองที่เป็นประเภทหนึ่งของการกระทำทางบริหาร การกระทำทางปกครอง หมายถึง การกระทำของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการหรือการกระทำทางรัฐบาล และการกระทำนั้นมีลักษณะของการกระทำที่ก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชนแบ่งออกเป็น 5 รูปแบบได้แก่ รูปแบบแรก คำสั่งทางปกครองเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวออกสู่ภายนอกของฝ่ายปกครองที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน เช่น การที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอหรือการเพิกถอนใบอนุญาต รูปแบบที่สอง คำสั่งทางปกครองทั่วไปเป็นคำสั่งในลักษณะเฉพาะเจาะจงแต่ไม่ระบุตัวผู้รับคำสั่ง เช่น สัญญาอนุญาตเป็นคำสั่งในเรื่องจรรยา โดยเฉพาะเจาะจงและไม่ระบุว่าใครต้องอยู่ภายใต้คำสั่ง แต่ผู้ได้รับสัญญาทุกคนต้องปฏิบัติตามคำสั่งรูปแบบที่สาม ปฏิบัติการทางปกครองเป็นการใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น เจ้าหน้าที่เข้ารื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างรุกล้ำ รูปแบบที่สี่ สัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เช่น สัญญาให้สัมปทาน หรือกรมทางหลวงมอบให้เอกชนก่อสร้างถนน และรูปแบบสุดท้ายคือ กฎเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดโดยเฉพาะเจาะจงและต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจ เช่น การออกกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติฉบับใดฉบับหนึ่ง

หลักนิติรัฐได้มีสาระสำคัญต่อการกระทำทางปกครองคือ (สมัยศ เชื้อไทย, 2558 : 116) การปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครองต้องอยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายและไม่ขัดต่อกฎหมาย การตัดทอนหรือลิดรอนอำนาจสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้อ้อมเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น กฎหมายต้องมีความเสมอภาค ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย หลักความชอบด้วยกฎหมายจึงหมายความว่า (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2555 : 279-281) นิติกรรมทุกอย่างของรัฐที่กระทำโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลต้องสอดคล้องกับตัวบทกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บรรดาการกระทำทั้งหลายของฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (สมัยศ เชื้อไทย, 2552 : 224-225)

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการคือ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554 : 47-49) หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองซึ่งได้แก่ กฎเกณฑ์ทั้งปวงที่มีลำดับชั้นในทางกฎหมายสูงกว่ากฎ ในกรณีที่ฝ่ายปกครองตรากฎ และกฎเกณฑ์ทั้งปวงที่มีลำดับชั้นในทางกฎหมายที่สูงกว่ากฎรวมทั้งกฎด้วย ในกรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง โดยอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2553 : 297) กรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติโดยเป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองต้องตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครอง เช่น การสร้างสวนสาธารณะ ฝ่ายปกครองยังมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่บังคับใช้อยู่ ซึ่งมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากปล่อยให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ กฎหมายที่รัฐตราขึ้นเพื่อใช้บังคับก็จะเป็นความหมาย

อีกหลักการหนึ่งได้แก่ หลักไม่มีกฎหมายให้อำนาจโดยการกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้จะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับนั้น สามารถอธิบายเหตุผลได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานกล่าวคือ ตามหลักประชาธิปไตยต้องถือว่ารัฐสภาซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งย่อมมีความชอบธรรมมากที่สุดในการตัดสินใจกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อบังคับใช้กับราษฎรจึงไม่ยอมให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ หากจะยอมให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ออกกฎเกณฑ์ต้องมีการมอบอำนาจรัฐสภา ตามหลักนิติรัฐได้เรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่บังคับใช้เป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าซึ่งจะกำหนดโดยฝ่ายปกครองไม่ได้ และตามหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2554 : 50-52)

ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุนั้นเป็นภารกิจของฝ่ายปกครองประการหนึ่งที่จะต้องกระทำการทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งอนุญาตอนุมัติให้ผู้สูงอายุได้รับเงิน การจัดให้ที่อยู่อาศัย การจัดทำ

บริการสาธารณะ การจัดซื้อจัดจ้างเพื่อประโยชน์ของผู้สูงอายุ หรือการออกระเบียบในการใช้ประโยชน์ เหล่านี้แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ แต่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐจะกระทำการใดโดยพลการตามอำเภอใจไม่ได้ หากแต่ต้องมีกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองดำเนินการ ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด เป็นราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น มีขอบเขตอำนาจหน้าที่อย่างไร และฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายยังต้องดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายด้วย

หลักการกระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจเป็นการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรูปแบบหนึ่งที่รัฐหรือราชการส่วนกลาง โอนอำนาจการปกครองหรือบริหารบางส่วนบางเรื่อง ที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะให้รับไปดำเนินการแทนภายในอาณาเขตของแต่ละท้องถิ่น โดยมีลักษณะสำคัญคือ เป็นการจัดตั้งองค์กรนิติบุคคลเพิ่มขึ้นจากส่วนกลาง มีสภาและผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามควร มีงบประมาณและเจ้าหน้าที่เป็นของท้องถิ่นเอง ราชการส่วนกลางเพียงกำกับดูแลมิใช่บังคับบัญชา มีจุดแข็งในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีขึ้น แบ่งเบาภารกิจของส่วนกลาง มี 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปประกอบด้วยเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยกำหนดหลักการและเหตุผลแห่งที่มาและอำนาจ โครงสร้างการบริหารจัดการที่จะต้องมีการบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท เพื่อรองรับการปฏิบัติตามภารกิจที่กฎหมายให้อำนาจดำเนินการในแต่ละพื้นที่ ส่วนรูปแบบพิเศษมีกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งมีความพิเศษเพราะเป็นพื้นที่ที่แออัดไปด้วยผู้คน ยานพาหนะและเครื่องจักรทางอุตสาหกรรม จึงจำเป็นที่จะต้องมีการที่มีศักยภาพมาดูแลจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง

ภารกิจในการให้ความช่วยเหลือและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นบริการสาธารณะที่แตกต่างกันไปตามปัจจัยของแต่ละพื้นที่ เช่น สภาพพื้นที่ สภาพอากาศ อายุหรือสภาพร่างกายของผู้สูงอายุ การมีโรคประจำตัว สาธารณูปโภคหรือสภาพเศรษฐกิจในพื้นที่ การกระจายอำนาจในการจัดทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญในการเลือกทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่ได้รวดเร็วมากกว่าส่วนกลาง มีคุณภาพและระดับการให้บริการที่ดี

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ

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

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติรับรองเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ใน 2 ส่วน โดยในส่วนแรกได้บัญญัติรับรองไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพ มาตรา 48 วรรคสอง ซึ่ง

บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” และในส่วนที่สองได้บัญญัติรับรองไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “รัฐพึงให้ความช่วยเหลือ... ผู้สูงอายุ... ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว” ซึ่งในบทบัญญัติของทั้งสองมาตรานี้มีความแตกต่างกันกล่าวคือ ในมาตรา 48 วรรคสองเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยสิทธิ ก่อให้เกิดผลคือรัฐและหน่วยงานของรัฐต้องมีหน้าที่ในการเคารพคุ้มครองสิทธิ การกระทำขององค์กรรัฐจะล่วงละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไม่ได้ อีกทั้งยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของผู้ทรงสิทธินั้นอีกด้วย ส่วนบทบัญญัติในมาตรา 71 วรรคสามเป็นบทบัญญัติในเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นกรอบหรือแนวทางในการบริหารของรัฐว่าจะมีนโยบายในเรื่องการกล่าวเป็นอย่างไร แต่ก็ได้มีผลบังคับในทางกฎหมายชัดเจนเท่ากับการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติในเรื่องสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นการรับรองสิทธิขั้นสูงสุด

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีวัตถุประสงค์เพื่อดูแลผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยโดยการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพ เพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่จำเป็น แต่ก็มุ่งเน้นที่การจัดตั้งกองทุนเพื่อให้เงินช่วยเหลือเป็นหลัก พิจารณาได้จากบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของเงินกองทุนที่กำหนดให้กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดเก็บภาษีสรรพสามิตที่เกี่ยวข้องกับสินค้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละสองจัดส่งเข้ากองทุน และให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการจัดสรรเงินเพื่อการยังชีพดังกล่าว และในมาตรา 11 ได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้สูงอายุที่ได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ดังนี้

1. การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
2. การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
3. การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
4. การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
5. การอำนวยความสะดวกและปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น
6. การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
7. การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
8. การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์มิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง
9. การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว
10. การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
11. การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
12. การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

13. การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุเพิ่มเติม คือ 1) การจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ 2) การจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิพิธภัณฑ์ โบราณสถาน หอจดหมายเหตุแห่งชาติและการจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม และ 3) การประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จัดบริการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง

นอกจากนี้ตาม เมื่อ พ.ศ. 2553 ได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ดังนี้

1. ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตตามมาตรา 11(2)
2. การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมตามมาตรา 11(3)
3. การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชนตามมาตรา 11(4)
4. การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐตามมาตรา 11(7)
5. การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้งตามมาตรา 11(8)
6. การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามมาตรา 11(11)
7. การได้รับการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงตามมาตรา 11(13)

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

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เรื่องศักดิ์ ดิลกกลาก (2554) วิจัยเรื่อง การประเมินผลการดำเนินงานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลช่องสามหมอ อำเภอแก้งคร้อ จังหวัดชัยภูมิ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาสภาพการดำเนินงานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุและประเมินผลการดำเนินงานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ เพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงและพัฒนาคุณภาพงานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์

สิทธิผู้สูงอายุ โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้เครื่องมือคือ แบบสอบถาม เก็บข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหาร และผู้ปฏิบัติงานด้านสวัสดิการสังคมในองค์การบริหารส่วนตำบลช่องสามหมอ จำนวน 4 คน และผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลช่องสามหมอ และเป็นผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพจำนวนทั้งสิ้น 590 คน

ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานการส่งเสริมสวัสดิภาพและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ ด้านต่าง ๆ ส่วนใหญ่อยู่ในระดับดีในภาพรวม มีการดำเนินงานผ่านเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนด มีจำนวนทั้งสิ้น 3 ด้าน 7 ตัวชี้วัด ประกอบด้วย ด้านความมั่นคงในชีวิต 3 ตัวชี้วัด ด้านการศึกษา 2 ตัวชี้วัดด้านสังคม 2 ตัวชี้วัด และมีการดำเนินงานที่ยังไม่สามารถทำให้ผู้สูงอายุผ่านตามเกณฑ์มาตรฐานซึ่งต้องมีการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงาน 5 ตัวชี้วัด ใน 3 ด้าน คือ 1 ด้านความมั่นคงในชีวิต 1 ตัวชี้วัด ด้านเศรษฐกิจ 3 ตัวชี้วัด ด้านสังคม 1 ตัวชี้วัด ดังนี้

1. ด้านความมั่นคงในชีวิต ควรมีการกระตุ้นให้ญาติและชุมชน มีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่สำคัญและควรทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกับเครือข่ายและองค์กรอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาให้กับผู้สูงอายุทั้งทางด้านร่างกายจิตใจและสังคม

2. ด้านเศรษฐกิจ ควรมีแนวทางในการให้บริการคือ ควรมีการจัดกลุ่มกิจกรรมหรือชมรมผู้สูงอายุเพื่อสร้างรายได้ให้แก่กลุ่มผู้สูงอายุ เช่น กลุ่มผู้ผลิตเครื่องจักสานและงานฝีมือโดยฝีมือของผู้สูงอายุเอง การนวดแผนไทยโดยผู้สูงอายุ รวมทั้งให้มีการจัดรูปแบบกองทุนช่วยเหลือสมาชิกชมรมผู้สูงอายุ โดยรูปแบบของกองทุนช่วยเหลือสมาชิกชมรมผู้สูงอายุ เป็นการให้การช่วยเหลือสมาชิกได้แก่ ค่าทำศพ ให้กู้ยืมและส่งเสริมกลุ่มอาชีพเพื่อสร้างงานและสร้างรายได้ ให้กับผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการหารายได้ ที่นอกเหนือจากเบี้ยยังชีพซึ่งต้องทำอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน และที่สำคัญควรมีการจัดทำโครงการที่ส่งเสริมการออมให้กับกลุ่มผู้สูงอายุ เช่น กลุ่มสหกรณ์ออมทรัพย์ประจำตำบล การส่งเสริมการลดรายจ่ายหรือโครงการเศรษฐกิจพอเพียง

3 ด้านสังคม ควรมีการสนับสนุนการมีส่วนร่วม โครงการถ่ายทอดภูมิปัญญาท้องถิ่น ให้กับประชาชนหรือลูกหลานโดยการสนับสนุนงบประมาณที่เกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และควรมีการส่งเสริมการถ่ายทอดภูมิปัญญาชาวบ้านหรือปราชญ์ชาวบ้านอย่างยั่งยืน โดยการจัดทำโครงการปราชญ์ชาวบ้านหรือการแข่งขันภูมิปัญญาท้องถิ่น และเชิญชวนให้ผู้ที่สนใจโดยเฉพาะเยาวชนบุตรหลาน ผู้ที่จะมารับรู้และรับการถ่ายทอดโดยมีการจัดเป็นประจำและต่อเนื่อง

พิพัฒน์ ยอดวีระพงศ์ (2557) วิจัยเรื่องแนวทางการดำเนินงานสวัสดิการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลพบพระ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลพบพระ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก 2) ศึกษาความต้องการการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลพบพระ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก และ 3) ศึกษาแนวทางการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลพบพระ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก วิธีการดำเนินการวิจัยมี 3 ขั้นตอน ขั้นตอนที่ 1 ศึกษาสภาพและปัญหาการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลพบพระ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 11 คน ขั้นตอนที่ 2 ศึกษาความต้องการการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาล

ตำบลพบพระ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 25 คน ชั้นตอนที่ 3 ศึกษาแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของเทศบาลตำบลพบพระ อำเภอพบพระ จังหวัดตาก ผู้ให้ข้อมูลจำนวน 17 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยเป็นแบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง การวิเคราะห์ข้อมูล วิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยนำข้อมูลมาแจกแจงความถี่ แล้วจัดลำดับความสำคัญ

ผลการวิจัยพบว่า 1. สภาพและปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พบว่าสภาพการจัดสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้านการสำรวจผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสม คือแจ้งประกาศประชาสัมพันธ์เสียงตามสายให้ผู้สูงอายุที่เข้าหลักเกณฑ์ ให้มาขอขึ้นทะเบียนเพื่อรับเบี้ยยังชีพ ในปีงบประมาณต่อไป ด้านการคัดเลือกและขออนุมัติผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพคือ มีการคัดเลือกและขออนุมัติผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ด้านการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุคือ มีการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุตามระบบสารสนเทศของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพคือ ทำตามการแจ้งความจำนงของผู้สูงอายุ เช่น การย้ายทะเบียนบ้าน โดยเสนอผ่านผู้บังคับบัญชา ด้านการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคือ มีการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นเงินสด โดยให้ผู้สูงอายุมารับตามจุดที่แจ้งไว้ และการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยโอนเข้าบัญชีของผู้สูงอายุ ด้านการติดตามผลการเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพคือ มีการสรุปผลการดำเนินงานหลังจากการแจกเบี้ยยังชีพทุกครั้ง ด้านการรายงานผลการดำเนินงานคือ มีการจัดทำบันทึกและหนังสือรายงานส่วนที่เกี่ยวข้อง และปัญหาการจัดสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พบว่า ด้านการสำรวจผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสมคือผู้สูงอายุที่มีข้อมูลทะเบียนราษฎรและมีคุณสมบัติยังไม่มาลงทะเบียนเนื่องจากอยู่ต่างจังหวัด ด้านการคัดเลือกและขออนุมัติผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพคือ งบประมาณในช่วงต้นปีงบประมาณได้รับการจัดสรรงบประมาณช้า ทำให้การจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุล่าช้า ด้านการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคือ ส่วนกลางโอนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในช่วงไตรมาสแรกล่าช้า ทำให้ต้องยืมเงินสะสมของเทศบาล 2. ความต้องการการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พบว่า ความต้องการเกี่ยวกับวิธีจ่ายเงินเบี้ยยังชีพคือ ต้องการให้ตั้งจุดแจกตามชุมชน ความต้องการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นเงินสดคือ ต้องการให้จ่ายเป็นเงินสดเพราะสะดวกในการเดินทาง ความต้องการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่บุคคลใดบ้างที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุคือ ต้องการให้จ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่บุตรหลานและบุคคลในครอบครัว 3. แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานสวัสดิการสังคมด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พบว่า ด้านการสำรวจผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ได้แก่ ชี้แจงระเบียบเบี้ยยังชีพและสิทธิประโยชน์ให้ผู้สูงอายุทราบโดยละเอียดก่อนทุกครั้งถ้ามีการโอน (ย้าย) ออกนอกพื้นที่และต้องแจ้งเทศบาลก่อนทุกครั้ง ด้านการคัดเลือกและขออนุมัติผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพ ได้แก่ ยืมเงินสะสมของเทศบาลสำรองจ่ายไปก่อน ด้านการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้สูงอายุ ได้แก่ ดำเนินการบันทึกข้อมูลทะเบียนรายชื่อตามกำหนดการหนังสือสั่งการให้ทันท่วงที ด้านการขออนุมัติเปลี่ยนแปลงผู้สูงอายุรับเบี้ยยังชีพ ได้แก่ แจ้งทะเบียนราษฎรและจัดทำหนังสือแจ้งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ผู้สูงอายุย้ายไปอยู่ให้รับทราบเพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียนในงบประมาณปีถัดไป ด้านการเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ได้แก่ ประชาสัมพันธ์เสียงตามสายล่วงหน้าก่อน 1 วัน เพื่อให้

ผู้สูงอายุทราบล่วงหน้าและเตรียมเอกสารได้ทันกรณีมอบอำนาจ ด้านการติดตามผลการจ่ายเบี้ยยังชีพ ได้แก่ ติดตามผลโดยสรุปผลการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุทุกครั้งหลังจากจ่ายเบี้ยยังชีพเสร็จ ด้านการรายงานผลการดำเนินงาน ได้แก่ รายงานผลการดำเนินงานเป็นหนังสือเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นประจำทุกเดือน

พรชนก แก้วกึ่ง (2559) วิจัยเรื่อง การพัฒนาบทบาทคณะกรรมการชุมชนต่อการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในเขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการรับรู้ ทักษะ และความต้องการของคณะกรรมการชุมชนต่อการพัฒนาบทบาทการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ การศึกษาครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา โดยศึกษาจากกลุ่มตัวอย่างคือ คณะกรรมการชุมชนในเขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร จำนวนทั้งสิ้น 244 ราย เก็บรวบรวมโดยใช้แบบสอบถามเป็นเครื่องมือ และนำมาประมวลผลด้วยโปรแกรมคอมพิวเตอร์สำเร็จรูป วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้ค่าร้อยละ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และความสัมพันธ์ด้วยสถิติไคสแควร์ ค่า t-test การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว หรือค่าสถิติ One-way Anova (F-test) ที่ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

ผลการศึกษา พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง มีอายุระหว่าง 51-60 ปี มีการศึกษาระดับประถมศึกษา ประกอบอาชีพค้าขาย/ธุรกิจส่วนตัว/งานอิสระ และมีระยะเวลาดำรงตำแหน่งคณะกรรมการชุมชน 1-5 ปี ผลการศึกษารับรู้ของคณะกรรมการชุมชนต่อสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุตามมาตรา 11 มีการรับรู้ในระดับสูง โดยเฉพาะในด้านการจ่ายเบี้ยยังชีพ ด้านการพัฒนาตนเองและมีส่วนร่วมในกิจกรรม และด้านบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข ทักษะของคณะกรรมการชุมชนที่มีต่อการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร ภาพรวมอยู่ในระดับมาก โดยเฉพาะบริการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บริการด้านการกีฬาและนันทนาการ และการได้รับการลดหย่อนค่าโดยสารและอำนวยความสะดวกในการเดินทาง การศึกษาความต้องการพัฒนาคณะกรรมการ ภาพรวมมีความต้องการอยู่ในระดับมาก ในประเด็นการพัฒนาความรู้เรื่องสิทธิผู้สูงอายุ การพัฒนาทักษะการให้คำปรึกษา คำแนะนำและการช่วยเหลือเบื้องต้นสำหรับผู้สูงอายุและการสนับสนุนการทำงานด้วยการจัดรถเพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุ การเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างตัวแปร พบว่า ด้านการรับรู้สิทธิสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุตามมาตรา 11 กลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาและระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันจะมีการรับรู้ที่ต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 ด้านทักษะต่อการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร กลุ่มตัวอย่างที่มีระยะเวลาดำรงตำแหน่งต่างกันจะมีทักษะที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 และด้านความต้องการพัฒนาบทบาทต่อการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กลุ่มตัวอย่างที่มี เพศ อาชีพและระยะเวลาดำรงตำแหน่งที่แตกต่างกันจะมีความต้องการพัฒนาที่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

ข้อเสนอจากการศึกษาระดับนโยบาย กรุงเทพมหานครควรกำหนดหน้าที่ภารกิจที่ชัดเจนของคณะกรรมการชุมชน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมในชุมชน โดยระบุเพิ่มในระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและคณะกรรมการชุมชน และควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการดูแลคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุระดับเขต เพื่อขับเคลื่อนนโยบายการดูแลผู้สูงอายุในระดับปฏิบัติการ สำนักงานเขตควรจัดทำคู่มือการทำงานด้านสวัสดิการสังคมในพื้นที่เพื่อให้คณะกรรมการ

ชุมชนนำไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติงาน และควรมีการจัดอบรมพัฒนาให้ความรู้คณะกรรมการชุมชนอย่างต่อเนื่องในเรื่องสิทธิสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ตลอดจนต้องมีการสนับสนุนให้เกิดการประสานความร่วมมือระหว่างสำนักงานเขต ภาคประชาชนและภาคธุรกิจในพื้นที่ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบูรณาการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมและเหมาะสมตามบริบทของพื้นที่



ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี