

บทที่ 4 ผลการวิจัย

ในบทนี้ผู้วิจัยจะได้นำข้อมูลที่ได้นำมาวิเคราะห์กับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยพบว่า ภารกิจในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุเป็นภารกิจของรัฐที่มีความสำคัญ เป็นไปในแนวทางเดียวกับนโยบายและกฎหมายระหว่างประเทศที่พยายามพัฒนาเนื้อหาของกฎหมายให้สิทธิของผู้สูงอายุครอบคลุมบุคคลมากที่สุดเพื่อให้ได้รับความคุ้มครอง มีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม บริการสาธารณสุขมีความเหมาะสม แต่ด้วยการบัญญัติกฎหมายที่เพิ่มเงื่อนไขในนิยามของคำว่าผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุบางส่วนเข้าไม่ถึงหรือไม่ได้รับสิทธิเต็มที่ สิทธิของผู้สูงอายุตามที่ได้บัญญัติรับรองไว้โดยกฎหมายแต่อาจไม่เกิดขึ้นตามความเป็นจริง ประกอบกับองค์กรบังคับใช้กฎหมายที่ซ้ำซ้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการ แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจน ส่งผลทำให้การจัดให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิข้างต้นเกิดปัญหา 3 ประการคือ ปัญหาขอบเขตของผู้ทรงสิทธิ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับ และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิ สามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

ปัญหาขอบเขตของผู้ทรงสิทธิ

ผู้ทรงสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐที่ศึกษาในงานวิจัยนี้คือ “ผู้สูงอายุ” เนื่องจากการที่จะได้รับสิทธิตามที่กฎหมายบัญญัติคุ้มครองไว้ ต้องอยู่ในเงื่อนไขความหมายของคำว่าผู้สูงอายุตามกฎหมายก่อนจึงจะได้รับสิทธิ รวมทั้งรัฐมีภารกิจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ สิทธิของผู้สูงอายุจึงเป็นสิทธิประเภท status positivus กลุ่มของสิทธิที่การใช้สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีอาจจะบรรลุความมุ่งหมายได้ หากปราศจากการเข้ามาดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งจากรัฐ สิทธิและเสรีภาพประเภทนี้แสดงออกมาในรูปของสิทธิประเภทสิทธิเรียกร้องคือ สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ การเป็นผู้ทรงสิทธิจึงมีความสำคัญมาก ก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายคือ ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิ รัฐจึงมีหน้าที่ในการรักษาการคุ้มครองสิทธิ โดยการแทรกแซงของรัฐเพื่อจัดระบบการคุ้มครอง และมีองค์กรชี้ขาดที่เป็นอิสระและตัดสินการละเมิดก็คือ ศาล กล่าวคือเมื่อเป็นผู้ทรงสิทธิแล้ว ย่อมเกิดหน้าที่ต่อบุคคลอื่นที่ห้ามมิให้มีการละเมิดสิทธิดังกล่าว อีกทั้งยังก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐในการคุ้มครองสิทธิด้วย โดยบัญญัติให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ นอกจากนั้น ยังมีสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐตามกฎหมายแม่บทอีกหลายประการ

เมื่อพิจารณาการกำหนดตัวผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายมหาชนพบว่า การรับรองสิทธิของบุคคลและในการบังคับใช้กฎหมายต้องการความชัดเจนว่าใครเป็นผู้สูงอายุ แล้วจึงพิจารณาต่อไปว่าสิทธิที่ผู้สูงอายุจะได้รับมีอะไรบ้าง มากน้อยเพียงใด ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 48 วรรคสองได้บัญญัติให้ “บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ... ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจาก

รัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในมาตรานี้ นอกจากผู้สูงอายุในฐานะบุคคลทั่วไป ซึ่งได้รับความคุ้มครองสิทธิประเภทต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้แล้ว ในกรณีที่บุคคลนั้นมีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ จะได้รับความคุ้มครองสิทธิเพิ่มขึ้นอีกประเภทหนึ่ง ตามมาตรา 48 วรรคสอง แม้จะมีได้ระบุนโยบายของคำว่า ผู้สูงอายุ ไว้เป็นการเฉพาะแต่ก็พออนุมานได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนาให้บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี หมายถึง ผู้สูงอายุ สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ซึ่งบัญญัติให้ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลผู้มีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป และมีสัญชาติไทย

อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญและกฎหมายแม่บท นอกจากจะกำหนดคุณสมบัติในเรื่องอายุของการเป็นผู้สูงอายุไว้เป็นเกณฑ์แล้ว ยังกำหนดเงื่อนไขที่มีลักษณะเป็นการจำกัดตัดสิทธิของบุคคลซึ่งแม้จะมีอายุเกิน 60 ปีขึ้นไป ก็มีใช้ผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแม่บทดังกล่าว โดยกรณีของรัฐธรรมนูญมาตรา 48 วรรคสอง ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้สูงอายุที่จะได้รับสิทธินั้นจะต้องไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพด้วย ส่วนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้สูงอายุต้องมีสัญชาติไทยด้วย ส่งผลทำให้การตีความบังคับใช้กฎหมายไม่ครอบคลุมแก่ผู้สูงอายุตามความเป็นจริง

กรณีข้างต้นย่อมเกิดปัญหาได้ว่า ผู้สูงอายุคือใคร ควรมียายุเท่าใด และเจตนารมณ์ในการให้ความช่วยเหลือหรือการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้สูงอายุหมายถึงบุคคลกลุ่มใด เพื่อที่จะทำการวิเคราะห์และตอบคำถามได้ว่า ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลกลุ่มดังกล่าวควรมีเนื้อหาสาระเป็นอย่างไร จำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติเนื้อหาของกฎหมายที่มีเงื่อนไขจำกัดตัดสิทธิดังที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายแม่บทหรือไม่ จากการศึกษาพบว่า ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ไม่ปรากฏคำว่า ผู้สูงอายุ แต่ปรากฏคำว่า ชรา ซึ่งหมายถึง แก่ด้วยอายุ ชำรุดทรุดโทรม ซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 ได้กำหนดคำให้เรียกว่า ผู้สูงอายุ แทนโดยเป็นการให้ความหมายในเชิงยกย่องให้เกียรติแก่ผู้ที่ชราภาพว่าเป็นผู้ที่สูงทั้งวัยวุฒิ คุณวุฒิ และประสบการณ์ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดว่าผู้ใดชราภาพหรือสูงอายุนั้นเป็นการยาก แต่ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบต่าง ๆ เข้าด้วยกัน 6 ประการคือ (นันทกานต์ แสงพิทักษ์, 2555 : 11-12)

ประการแรก ประเพณีนิยม เป็นการกำหนดผู้สูงอายุโดยยึดตามเกณฑ์อายุที่ออกจากงาน เช่น เกษียณอายุเมื่อครบ 60 ปี ประการที่สอง การปฏิบัติหน้าที่ทางร่างกาย เป็นการกำหนดโดยยึดตามเกณฑ์ทางสรีระวิทยาหรือทางกายภาพ ซึ่งแต่ละบุคคลย่อมมีการเสื่อมสลายทางสรีระวิทยาที่แตกต่างกัน เช่น บางคนอายุ 50 ปี ฟันอาจหลุดทั้งปาก แต่บางคนอายุถึง 80 ปี ฟันจึงจะเริ่มหลุด ประการที่สาม การปฏิบัติหน้าที่ทางด้านจิตใจ เป็นการกำหนดตามเกณฑ์ความสามารถในการคิดสร้างสรรค์ การจำ การเรียนรู้ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าบุคคลผู้สูงอายุทุกคนจะมีสภาพความจำเช่นเดียวกัน ประการที่สี่ ความคิดเกี่ยวกับตนเองเป็นการกำหนดโดยยึดความคิดที่ว่าผู้สูงอายุมักจะมีความคิดบางอย่างในการมองตนเอง เช่น คิดว่าตนเองแก่ อายุมากแล้ว ประการที่ห้า ความสามารถในการประกอบอาชีพ เป็นการกำหนดโดยยึดความสามารถในการประกอบอาชีพโดยมองว่า ผู้สูงวัยเป็นวัยที่ต้องพักผ่อนและหยุดการประกอบอาชีพ ประการสุดท้าย ความกดดันทางอารมณ์และความเจ็บป่วย เป็นการกำหนดโดยยึดตามสภาพร่างกายและจิตใจผู้สูงวัยจะเผชิญกับสภาพโรคร้ายไข้เจ็บอยู่เสมอทำให้เกิดความกดดันทางอารมณ์เพิ่มขึ้น

ในการกำหนดความหมายของคำว่า ผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายแม่บทข้างต้น เป็นการให้ความหมายโดยยึดเกณฑ์อายุเท่านั้นคือ 60 ปี ไม่ได้พิจารณาองค์ประกอบอื่นเข้าด้วยกันในการตรากฎหมาย ส่งผลทำให้เนื้อหาของกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงผู้สูงอายุตามความเป็นจริง ซึ่งอาจมีอายุไม่ถึง 60 ปีก็เป็นได้ เช่น ในการจัดการด้านสุขภาพสุขภาพบางคนอายุประมาณ 50 ถึง 55 ปี แต่มีสุขภาพไม่แข็งแรง มีโรคร้าย ทำงานไม่ไหวสมควรได้รับความช่วยเหลือจากรัฐมากกว่าบุคคลที่อายุ 60 ปี แต่ยังมีสุขภาพแข็งแรง ไม่เจ็บป่วยเป็นโรคร้าย และยังสามารถประกอบอาชีพการงานอยู่ สอดคล้องกับผลการสัมภาษณ์เชิงลึก กลุ่มผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ซึ่งในกลุ่มผู้ที่มีอายุ 55 ปี ถึง 60 ปี กลุ่มอายุ 60 ปี ถึง 70 ปี และกลุ่มอายุ 70 ปีขึ้นไป มีการดำรงชีวิตประกอบอาชีพเป็นชาวสวนผลไม้ รวมถึงมีความต้องการในการได้รับสิทธิหรือบริการจากภาครัฐที่คล้ายกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาพยาบาล รวมถึงโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น ถนนหรือการได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จะเห็นได้ว่า ประชากรในกลุ่มบุคคลผู้มีอายุ 55 ปี ถึง 60 ปี ไม่ใช่ผู้สูงอายุตามความหมายของรัฐธรรมนูญและกฎหมายแม่บท แต่มีความจำเป็นที่รัฐต้องให้การรับรองคุ้มครองสิทธิให้ครอบคลุมถึงบุคคลกลุ่มดังกล่าว

แม้ว่าผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ดูแล ผู้ช่วยดูแล และผู้บังคับใช้กฎหมายในเขตเทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ส่วนใหญ่จะมีความเห็นว่าควรกำหนดเกณฑ์อายุ 60 ปี เป็นผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ แต่ประชากรบางส่วนที่อายุไม่ถึง 60 ปีในพื้นที่ที่ทำการสัมภาษณ์ก็จำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเช่นกัน นอกจากนี้ ประชากรผู้สูงอายุบางส่วนมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ทำให้ผู้บังคับใช้กฎหมายก็ต้องพิจารณาตีความกันต่อไปว่าแค่ไหน เพียงไรจึงอยู่ในขอบเขตของคำว่า รายได้ไม่เพียงพอต่อการยังชีพ ประกอบกับการสื่อสารกับผู้สูงอายุที่ต้องใช้ความเข้าใจทำให้อาจเกิดความคลาดเคลื่อนจนทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับสิทธิตามความมุ่งหมายของกฎหมาย การมีเงื่อนไขทำให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้เวลาในการตีความข้อเท็จจริงเพื่อให้เข้าข่ายที่จะได้รับสิทธิหรือความช่วยเหลือ พิจารณาได้จากกระบวนการให้เงินสวัสดิการหรือเงินช่วยเหลือจากรัฐที่มีความล่าช้าเพราะต้องใช้เวลาในการตรวจสอบและขาดการจัดเก็บข้อมูลที่ทันสมัยเป็นระบบเชื่อถือได้ เช่น การได้รับสิทธิเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีบางส่วนตกหล่นไม่ได้รับ หรือได้รับล่าช้า หรือข้อมูลไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง แสดงถึงแนวโน้มของปัญหาและช่องว่างทางกฎหมายที่เกิดขึ้น

เงื่อนไขในการเป็นผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง นอกจากจะต้องเป็นผู้สูงอายุแล้ว ยังต้องไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพด้วยจึงจะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลขององค์การระหว่างประเทศที่ใช้อายุเป็นเกณฑ์เพื่อเริ่มต้นการเป็นผู้สูงอายุเท่านั้น มิได้มีข้อจำกัดอย่างอื่น ทั้งในเรื่องของรายได้และสัญชาติ เมื่อพิจารณาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่หลายประเทศสมาชิกเข้าร่วมลงนาม มีเนื้อหาเป็นการรับรองสิทธิของบุคคลก็ย่อมหมายความว่ารวมถึงผู้สูงอายุไปโดยปริยาย ในฐานะบุคคลหนึ่งที่กฎหมายต้องให้ความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นการให้ความหมายของผู้สูงอายุอย่างกว้าง และเป็นการยึดหลักพื้นฐานในการเคารพสิทธิของผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกับกลุ่มอื่น ๆ ซึ่งจะเห็นได้จากการบัญญัติรับรองสิทธิประเภท

อื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญก็มีได้มีเงื่อนไขในเรื่องของรายได้มาเป็นองค์ประกอบในการพิจารณา การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นการเพิ่มเงื่อนไขอื่นนอกจากเรื่องอายุ เป็นการตัดสิทธิบุคคลผู้มีอายุเกินหกสิบปี บริบูรณ์และมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ บางส่วนที่มีความจำเป็นต้องได้รับสิทธิแต่กลับตกหล่นไม่ได้รับสิทธิ ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า ผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 ที่เพิ่มเงื่อนไขให้ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและต้องมีสัญชาติไทยด้วยจึงจะเป็นผู้ทรงสิทธิ อันเป็นการเพิ่มเงื่อนไขอื่นนอกจากเงื่อนไขด้านอายุในการได้รับสิทธิของผู้สูงอายุเช่นกัน อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวต้องพิจารณาควบคู่ไปกับปัจจัยทางด้านบุคลากร งบประมาณ ทิศทางเศรษฐกิจ ศักยภาพในการรองรับด้านต่าง ๆ ที่ประเทศไทยยังไม่พร้อมในการดูแลผู้สูงอายุสัญชาติอื่นด้วย เนื้อหาของนิยามจึงสอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจของประเทศในแต่ละสถานการณ์ และแม้ไม่มีสัญชาติไทย ผู้สูงอายุสัญชาติอื่นนั้นก็ยังสามารถได้รับสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หากแต่เฉพาะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นที่ไม่สอดคล้องกับการให้นิยามของคำว่าผู้สูงอายุตามนโยบายและกฎหมายอื่น ๆ ที่ไม่ต้องมีเงื่อนไข ก็มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐอย่างเสมอภาค และนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในไทยทั่วทั้ง

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 จึงมิได้มีเนื้อหาที่เอื้อต่อการปรับเปลี่ยนกระบวนการที่คนที่มีต่อผู้สูงอายุจากการสงเคราะห์ผู้สูงอายุในฐานะยากจนและอยู่ในภาวะยากลำบากไปสู่การมองผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีศักยภาพในการทำงานและสามารถปกป้องคุ้มครองตนเองได้ การให้ความหมายของคำว่าผู้สูงอายุ เป็นปัญหาในเรื่องสัมพันธภาพระหว่างกฎหมายและปรากฏการณ์หรือการปฏิบัติทางสังคม การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพอันส่งผลให้เป้าประสงค์ของกฎหมายไม่สามารถบรรลุได้อย่างทั่วถึงและเป็นรูปธรรม การให้ความหมายของคำว่าผู้สูงอายุจึงควรพิจารณาในหลายองค์ประกอบ เช่น กำหนดค่านิยามไว้กว้างคือ “ผู้สูงอายุ” โดยให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมายตีความเพื่อให้ได้รับสิทธิ โดยตีความว่าบุคคลนั้นเป็นผู้สูงอายุหรือไม่จากองค์ประกอบทางด้านประเพณีนิยม การปฏิบัติหน้าที่ทางร่างกาย การปฏิบัติหน้าที่ทางด้านจิตใจ ความคิดเกี่ยวกับตนเอง ความสามารถในการประกอบอาชีพ และความกดดันทางอารมณ์และความเจ็บป่วย ดังนั้น เงื่อนไข “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ และเงื่อนไขการมี “สัญชาติไทย” ตามที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติ จึงไม่ควรเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุที่ได้รับ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งใช้เป็นแนวทางในการคุ้มครองและดูแลรักษาสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองในประเทศ โดยในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุแยกได้เป็น 5 ประเภทคือ สิทธิในความเป็นพลเมือง สิทธิในทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และสิทธิทางวัฒนธรรม ในกรณีของผู้สูงอายุนั้น องค์การสหประชาชาติยังได้

ให้ความสำคัญโดยวางหลักการเพิ่มเติมคือ หลักการของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ เพื่อเป็นการแสดงถึงความเคารพสิทธิผู้สูงอายุในฐานะสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แบ่งเป็น 5 ประการ คือ ประการแรก การมีอิสรภาพในการพึ่งตนเอง เช่น สิทธิที่จะได้รับปัจจัยดำรงชีวิตอย่างเพียงพอ สิทธิและโอกาสได้ทำงาน โอกาสที่จะสร้างรายได้ สิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย สิทธิที่จะพักอยู่อาศัยที่บ้านของตนเองได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ประการที่สอง การมีส่วนร่วม เช่น สิทธิที่จะก่อตั้งสมาคมหรือการให้บริการแก่ชุมชน ประการที่สาม การอุปการะเลี้ยงดู เช่น สิทธิการเข้าถึงบริการด้านการดูแลสุขภาพ บริการทางด้านสังคมและกฎหมาย สิทธิได้รับประโยชน์จากการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์ตามความเหมาะสมกับสภาพและความต้องการ ประการที่สี่ การบรรลุความต้องการ เช่น สิทธิที่จะเข้าถึงแหล่งศึกษาเพื่อพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ ประการที่ห้า ความมีศักดิ์ศรี เช่น สิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างมั่นคงปลอดภัยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ เป็นต้น

หลักการดังกล่าวข้างต้นได้ปรากฏชัดในการประกาศใช้ปฏิญญาผู้สูงอายุของประเทศไทย เมื่อปี พ.ศ. 2542 เพื่อเป็นการนำเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลักการของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ รวมทั้งปฏิญญา แผนงาน นโยบาย และมาตรการที่ได้กำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้สูงอายุไทย แต่การดำเนินการให้ผู้สูงอายุได้รับหรือเข้าถึงสิทธิประเภทต่าง ๆ ตามแนวนโยบายที่กำหนดไว้ยังไม่บรรลุผลอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เนื่องจากเกิดการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2549 ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่อมาในปี พ.ศ. 2557 เกิดการรัฐประหารอีกครั้ง ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2560 แม้บทบัญญัติในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุจะมีเนื้อหาไม่เปลี่ยนแปลง แต่กฎหมายมีการยกเลิกเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับข้างต้น มีบทบัญญัติสิทธิของผู้สูงอายุคือ สิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยรายละเอียดของสิทธินี้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต่อมา ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ รวม 13 ข้อ ในการดำเนินการให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิจะต้องมีการเสนอเรื่องต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อประกาศกำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ จะเห็นได้ว่า มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและมีลักษณะเป็นการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินเฉพาะหน้า นอกจากนี้รายละเอียดของสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ยังไม่ชัดเจนสอดคล้องกับเนื้อหาหรือคุณภาพที่กำหนดไว้ตามหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ เช่น ในด้านที่อยู่อาศัยมาตรา 11(10) ได้บัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในการการจัดที่พักอาศัยให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ในขณะที่หลักการของสหประชาชาติได้กำหนดมาตรฐานให้ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอ มีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และสามารถที่จะปรับให้เข้ากับสภาพจิตใจส่วนบุคคลและความสามารถที่เปลี่ยนแปลง

ไป แสดงให้เห็นถึงสิทธิของผู้สูงอายุที่ได้รับตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 อยู่ในระดับตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ซึ่งยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่หลักการของสหประชาชาติกำหนดให้ต้องมีในระดับอย่างเพียงพอ

อย่างไรก็ตาม จากผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ดูแล ผู้ช่วยดูแล และผู้บังคับใช้กฎหมายในเขตเทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ในปัญหาเกี่ยวกับการได้รับหรือเข้าถึงสิทธิของผู้สูงอายุ ส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นปัญหาทางด้านรายได้ที่ไม่เพียงพอ ในกรณีนี้จะพิจารณาเฉพาะการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา 11(11) (11/1) นั้นไม่รอบด้าน เพราะปัญหาทางด้านรายได้นั้นเป็นปัญหาภาพรวมระดับประเทศ ซึ่งต้องพิจารณาปัจจัยทางด้านอื่นประกอบด้วย เช่น ในด้านการศึกษาพบว่า ผู้สูงอายุไทยมีระดับการศึกษาน้อยกว่าประชากรในกลุ่มอื่นอย่างชัดเจน หนึ่งในสี่ของประชากรสูงอายุไม่รู้หนังสือ ส่วนใหญ่ได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา จึงเป็นข้อจำกัดโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการต่าง ๆ รวมถึงจำกัดโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ เนื่องจากทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมก่อให้เกิดความต้องการแรงงานที่มีความรู้ความสามารถและมีทักษะเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะทักษะในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ในด้านการทำงานพบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ทำงานในภาคเศรษฐกิจนอกระบบที่ไม่มีหลักประกันความมั่นคงทั้งในรูปของบำนาญและเงินออม มีโอกาสจำกัดในการเข้าทำงานในภาคเศรษฐกิจในระบบ เนื่องจากมีการศึกษาน้อย ขาดทักษะความชำนาญในการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ ส่งผลให้ตกเป็นกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะความยากจน เมื่ออายุมากขึ้นต้องหยุดทำงาน เนื่องจากร่างกายไม่อำนวย ประสบปัญหาขาดรายได้ ผู้สูงอายุที่ยังสามารถทำงานได้ก็มีรายได้ไม่เพียงพอ หรือทำงานแบบไม่มีรายได้ เช่น การช่วยเหลืองานในบ้าน การเลี้ยงดูบุตรหลาน

ในประเด็นปัญหานี้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไข ซึ่งมีเนื้อหาเอื้อต่อการช่วยให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงหรือได้รับสิทธิประเภทต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการลดรายจ่ายหรือเพิ่มโอกาสสร้างรายได้ อันจะสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พบว่า บทบัญญัติที่สนับสนุนในการลดรายจ่ายคือ การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ และการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณีตามมาตรา 11(6) (7) (12) ส่วนบทบัญญัติที่สนับสนุนในการเพิ่มรายได้คือ การสนับสนุนในด้านการศึกษา การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายชุมชน การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ และการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา 11(2) (3) (4) (11) (11/1) ซึ่งในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในอัตราแบบขั้นบันได โดยอายุ 60-69 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพ 600 บาท อายุ 70-79 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพ 700 บาท อายุ 80-89 ปี ได้รับเบี้ยยังชีพ 800 บาท และอายุ 90 ปีขึ้นไป ได้รับเบี้ยยังชีพ 1,000 บาท หรือตามมติคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ 10 ของทุกเดือน จะเห็นได้ว่า รายได้จากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนั้นไม่เพียงพอต่อการยกระดับ

คุณภาพชีวิตที่ดีในการดำรงชีพได้ เมื่อเทียบกับค่าครองชีพในปัจจุบันจากข้อมูลการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ มีค่าใช้จ่ายในครัวเรือนอยู่ที่ประมาณ 20,000-30,000 บาทต่อเดือน

ในส่วนการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา 11(11/1) ซึ่งเป็นเงินอีกจำนวนหนึ่ง ที่จ่ายจากกองทุนผู้สูงอายุตามมาตรา 13 ให้แก่ผู้สูงอายุซึ่งเข้าเงื่อนไขตามมาตรา 15(3) คือ เป็นผู้ที่ได้รับสิทธิโครงการเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐที่เรียกชื่ออย่างอื่น โดยให้คณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ โดยปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ เป็นผู้พิจารณาอัตราการจ่าย โดยคำนึงถึงจำนวนเงินของกองทุนผู้สูงอายุ และจำนวนผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ จะเห็นได้ว่าจำนวนเงินที่ผู้สูงอายุจะได้รับมีอัตราที่ไม่แน่นอนในแต่ละปีงบประมาณ และมีได้ระบุให้จ่ายเป็นจำนวนสัดส่วนร้อยละเท่าไรของจำนวนเงินของกองทุนทั้งหมด ส่งผลต่อความต่อเนื่องในการจ่ายเงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้สูงอายุที่มีความจำเป็น ดังนั้น ในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา 11(11) (11/1) นั้น ควรลดขั้นตอนการพิจารณาโดยให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานในการพิจารณาจ่ายเงินจากตัวเลขรายได้และประมาณการค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุทางสถิติตามความเป็นจริง ในกรอบจำนวนตามที่กำหนด ประกอบกับต้องพิจารณาให้การจ่ายดังกล่าวมีจำนวนเพียงพอที่จะลดความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ระหว่างผู้สูงอายุให้มือน้อยที่สุดด้วย

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับในเรื่องรายได้แล้ว จากผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ดูแล ผู้ช่วยดูแล และผู้บังคับใช้กฎหมายในเขตเทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีความจำเป็นต้องได้รับการบริการสาธารณสุขที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง และในกลุ่มผู้สูงอายุที่มีอายุมากบางคนจำเป็นต้องมีผู้ดูแล ซึ่งในพื้นที่ตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี ยังมีลักษณะของการเป็นครอบครัวใหญ่ ผู้ดูแลผู้สูงอายุในครัวเรือนจึงเป็นบุตรหลานของผู้สูงอายุนั้น แต่ในบางกรณีที่จะต้องดูแลรักษาผู้สูงอายุในระยะยาว ก็ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติถึงคุณภาพของบริการทางสาธารณสุข และคุณภาพของสถานสงเคราะห์ที่จะเลี้ยงดูผู้สูงอายุในระยะยาวไว้ โดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11(1) ได้บัญญัติให้ผู้สูงอายุได้รับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ ในส่วนของสถานสงเคราะห์ไม่มีบัญญัติไว้ โดยเฉพาะ แต่มีมาตรา 11(10) ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการจัดที่พักอาศัยให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงเท่านั้น ซึ่งตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดให้ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลสุขภาพอย่างเพียงพอ มีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการทางด้านสุขภาพเพื่อให้สามารถคงไว้ หรือฟื้นฟู สมรรถภาพทางด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ ให้อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ที่สุด และเพื่อช่วยป้องกันหรือชะลอการเกิดภาวะเจ็บป่วยอีกด้วย ในส่วนสถานสงเคราะห์จะต้องมีสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและบรรยากาศที่เป็นมิตร ตามความเหมาะสมกับสภาพและความต้องการของผู้สูงอายุด้วย ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับประการสุดท้ายคือ ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แม้ว่าการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ดูแล ผู้ช่วยดูแล และผู้บังคับใช้กฎหมายในเขตเทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัดจันทบุรี จะมีได้ตั้งประเด็นคำถาม

เกี่ยวกับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยตรงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากข้อมูลที่ได้รับว่า ผู้สูงอายุในพื้นที่จำเป็นต้องให้บุตรหลานหรือผู้ดูแลเป็นผู้พาไปดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งพอที่จะเข้าใจได้ว่า ในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ ผู้สูงอายุอาจกระทำไม่ได้โดยสะดวกอย่างเช่นบุคคลโดยทั่วไป จึงต้องมีบุคคลอื่นที่ไปด้วยหรือมีบุคคลอื่นกระทำการแทน ดังนั้น หากผู้สูงอายุถูกละเมิดสิทธิจะใช้สิทธิเรียกร้อง ไม่ว่าจะเป็นในทางแพ่ง ทางอาญา หรือในทางปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิของตนนั้น เป็นไปได้โดยลำบาก สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ ย่อมไม่อาจเกิดผลเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ

สอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จะไม่ดำเนินการใด ๆ เมื่อประสบภัยหรือถูกละเมิดสิทธิ เพราะไม่ทราบว่าจะทำอย่างไร คิดว่าเป็นเรื่องปกติ ไม่ใช่เรื่องใหญ่ และคิดว่าคนอื่นคงช่วยอะไรไม่ได้ และที่ไม่ได้ขอความช่วยเหลือจากคนอื่นเพราะกลัวไม่มีคนเลี้ยงดู เนื่องจากอยู่ในภาวะพึ่งพิง หรือการไม่มีความรู้ถึงแหล่งให้ความช่วยเหลือ เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายแม่บทคือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11(9) ก็เพียงบัญญัติรับรองสิทธิในการให้คำแนะนำปรึกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอขวด จะเห็นได้ว่า มิได้มีบทบัญญัติชัดเจนให้องค์กรหรือหน่วยงานใดมีภารกิจในการดำเนินคดีแทนผู้สูงอายุ ทำนองเดียวกับ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ที่บัญญัติให้อำนาจสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมหรือมูลนิธิที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการแทนผู้บริโภคได้

ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงสิทธิ

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุมีหลายหน่วยงาน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุเป็นไปตามที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุ ในด้านสิทธิในความเป็นพลเมือง มีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกันกับประชากรในกลุ่มอื่น ๆ มีสิทธิได้รับการคุ้มครองจากการถูกทรมาน การปฏิบัติที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือจากการแสวงหาประโยชน์จากผู้สูงอายุในทางที่มิชอบ มีสิทธิในทางการเมือง สิทธิในทางเศรษฐกิจ สิทธิในทางสังคม สิทธิที่จะได้รับบริการและสวัสดิการสังคม รวมทั้งสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรในทางสังคมทุกประเภท อาทิ บริการสังคมสงเคราะห์ บริการด้านการแพทย์ การศึกษา สถานสงเคราะห์ เป็นต้น จึงเป็นความจำเป็นของประเทศไทยจะต้องจัดการหรือดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุสำเร็จเป็นรูปธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้ดำเนินการเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ แต่ผลจากการได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามมาตรา 48 วรรคสอง และในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 71 วรรคสาม ได้บัญญัติให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันไม่ให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว ส่งผลทำให้รัฐต้อง

กำหนดให้มีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการภารกิจดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วง โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่หลักแต่อำนาจหน้าที่ในกฎหมายบางฉบับเป็นของกระทรวงยุติธรรมและสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับความรุนแรงและระบบยุติธรรม

นอกจากฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติยังมีคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาสของวุฒิสภา และคณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ และผู้พิการของรัฐสภา เป็นต้น มีลักษณะขององค์กรเชิงรับมากกว่าที่จะเป็นองค์กรเชิงรุกที่ทำหน้าที่ทั้งการรับเรื่องร้องเรียน การบังคับใช้กฎหมายและการผลักดันเพื่อให้สิทธิของผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองสูงสุด นอกจากนั้นการจัดทำภารกิจขององค์กรดังกล่าวมักไม่บรรลุผลเท่าที่ควร เพราะการถูกแทรกแซงของฝ่ายบริหารและการเปลี่ยนแปลงนโยบายของฝ่ายบริหาร ตลอดจนการมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งหน้าที่ในการร่วมดำเนินการ แต่ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานดังกล่าวเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และจะเห็นได้ว่าโครงสร้างหรือกลไกการบังคับใช้กฎหมายตั้งอยู่บนพื้นฐานของขอบเขตเฉพาะกลุ่มคนซึ่งอาจเป็นกลุ่มเดียวกันเช่น คนพิการ ผู้สูงอายุ หรือผู้หญิง ส่งผลให้ขาดการบูรณาการในประเด็นที่รอบด้าน ตลอดจนเกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีความคาบเกี่ยว

เมื่อพิจารณาภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พบว่าสามารถแยกได้เป็น 3 ระดับคือ

ระดับแรก การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ตามมาตรา 4 มีอำนาจหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 6

ระดับที่สอง ในระดับดำเนินการมาตรา 10 ได้บัญญัติให้สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานงาน หรือร่วมมือและประสานงานกับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรอื่น ในการจัดให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และการสนับสนุนตามพระราชบัญญัตินี้ มิได้มีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดให้สิทธิของผู้สูงอายุตามมาตรา 11 ได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และการสนับสนุน เมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา 11 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้ โดยในการดำเนินการให้คณะกรรมการผู้สูงอายุเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวง ในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ

ระดับที่สาม คือการจัดการกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นกองทุนหนึ่งในสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เอาไว้ใช้จ่ายเกี่ยวกับการ

คุ้มครอง ส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุตามมาตรา 11 โดยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีอำนาจจัดสรรเงินกองทุน ตามมาตรา 15/3 โดยคณะกรรมการบริหารกองทุน ซึ่งปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นประธานกรรมการ มีอำนาจในการบริหารกองทุนและพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน ตามระเบียบที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด

จะเห็นได้ว่า ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แยกไปตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานเดิมและได้รับการประสานงานจากกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น ภารกิจการให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงสาธารณสุขหรือภารกิจทางการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารหรือสถานที่ หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย หรือภารกิจทางการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม หน่วยงานที่รับผิดชอบหลักคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ด้านผู้สูงอายุจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในหลายด้าน เช่น เบี้ยยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ สถานสงเคราะห์คนชรา เป็นต้น

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดทำภารกิจในเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุนั้นยังคงเป็นภารกิจที่ไม่มีรายละเอียดชัดเจน ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ในช่วงการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานปฏิบัติการภายในเขตพื้นที่ของตน อันจะทำให้ประชาชนซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงสิทธิได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง โดยราชการส่วนกลางจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาและกำหนดนโยบายเท่านั้น แต่ด้วยการยึดอำนาจของคณะรัฐประหารและมีการร่างรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง กฎหมายที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจว่ามีเพียงใด จึงไม่ชัดเจนตามหลักการกระจายอำนาจ สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกของเทศบาลตำบลชากไทยที่ให้ความสำคัญกับการเป็นผู้สูงอายุเชื่อมโยงกับการได้รับเบี้ยคนชราจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงว่าประชาชนในพื้นที่ก็ยังไม่เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำภารกิจเกี่ยวกับการให้ผู้สูงอายุได้เข้าถึงและได้รับการรับรองสิทธิ ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจอย่างชัดเจนตามกฎหมาย พร้อมกับได้รับงบประมาณที่เพียงพอแล้ว สิทธิของผู้สูงอายุประเภทต่าง ๆ ที่ได้รับการรับรองไว้โดยกฎหมายย่อมได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันภารกิจในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุมีหลายหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ ย่อมต้องเป็นไปตามปัจจัย สภาพการณ์ งบประมาณ และประสิทธิภาพของแต่ละหน่วยงานที่จัดทำภารกิจเป็นหลัก บางกรณีจึงเกิดปัญหาผู้สูงอายุไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างทั่วถึงในการจัดทำภารกิจเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เพราะหน่วยงานของตนก็มีภารกิจหลักที่ต้องดำเนินการประจำอยู่แล้ว ส่วนกรมกิจการผู้สูงอายุก็ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะขาดความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน รวมทั้งไม่มีงบประมาณและบุคลากรเพียงพอ ซึ่งผลการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ดูแล ผู้ช่วยดูแล และผู้บังคับใช้กฎหมายในเขตเทศบาลตำบลชากไทย อำเภอเขาคิชฌกูฏ จังหวัด

จันทบุรี มีความเห็นว่า หน่วยงานที่ควรมีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นหน่วยงานในพื้นที่ทำให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ รวดเร็วสามารถตอบสนองความต้องการจำเป็นของผู้สูงอายุได้ดีกว่าหน่วยราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคซึ่งมีเรื่องของสายการบังคับบัญชาที่มีขั้นตอนมากกว่า

แม้จะเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของหน่วยงานในการดำเนินการให้สิทธิของผู้สูงอายุได้รับความคุ้มครอง แต่ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลักหรือเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบรองต่างต้องปฏิบัติหน้าที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนอย่างมีประสิทธิภาพเต็มความสามารถ แต่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามหรือละเลยตามภารกิจที่กำหนดประการหนึ่งด้วย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนสิทธิของผู้สูงอายุบังคับใช้แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่ไม่สามารถปกป้องตนเองได้ดังเช่นบุคคลทั่ว ๆ ไป หากหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามภารกิจย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สูงอายุอย่างรุนแรง เช่น การไม่จัดให้มีการระดมของของผู้สูงอายุทั้งภายนอกและภายในของหน่วยงานของรัฐ หรือการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารหรือนอกอาคารที่จัดไว้ให้แก่ผู้สูงอายุ เมื่อหน่วยงานของรัฐเพิกเฉยละเลยไม่ปฏิบัติตามภารกิจก็ไม่มีมาตรการลงโทษหน่วยงานนั้นอย่างเป็นทางการ ประกอบกับการร้องเรียนเพื่อให้ดำเนินการ ผู้สูงอายุก็ไม่ต้องการหรือไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้เนื่องจากข้อจำกัดด้านทัศนคติ ความรู้ ทักษะทรัพย์ และภาวะสุขภาพ สิทธิของผู้สูงอายุตามที่กฎหมายบัญญัติจึงไม่ได้รับความคุ้มครอง