

แนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการ
ผู้สูงอายุในประเทศไทย

The Guidelines and Legal Measures Relating to
the Older Persons ' Welfare in Thailand

ช.ชยินทร์ เพ็ชฌไพบศิษฏ์

การวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยระบบ
สาธารณสุข

บทคัดย่อ

จากการศึกษาวิจัยพบว่า สิทธิผู้สูงอายุ ได้รับการรับรองปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์โดยบัญญัติไว้ชัดเจนในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นแนวทางให้ทุกรัฐต้องยึดถือและปฏิบัติตามแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ในแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ในการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุ เริ่มปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ ปี ค.ศ.1999 เป็นปีผู้สูงอายุสากล และกำหนดสิทธิและแนวทางในการรับรองสิทธิผู้สูงอายุ โดยยึดหลักความเท่าเทียมกัน

แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุในประเทศไทย อิงอยู่กับวัฒนธรรมและจารีตประเพณีเป็นสิ่งสำคัญ และบัญญัติอยู่ในกฎหมายบางส่วน และเริ่มชัดเจนในแนวนโยบายของรัฐ รัฐธรรมนูญ ตลอดจนระเบียบและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ แต่ยังไม่มีการบัญญัติรับรองสิทธิโดยเฉพาะ

รูปแบบของกฎหมายผู้สูงอายุในนานาประเทศมีทั้งรูปแบบที่กำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุโดยเฉพาะ และรูปแบบการออกกฎหมายประกันสังคมโดยมีส่วนที่ให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ตาม รัฐต่าง ๆ ก็อาจมีกฎหมายเสริมในบางเรื่องที่ต้องการให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ หรือปรากฏอยู่ในกฎหมายส่วนอื่น ๆ เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายคนพิการ กฎหมายภาษีอากร เป็นต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบาย สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละรัฐ

รูปแบบและการจัดองค์กรในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย รัฐควรเน้นถึงการแก้ไขปัญหาการจัดสรร และการใช้งบประมาณให้เพียงพอ กำหนดนโยบายในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในทิศทางที่ชัดเจน ให้เกิดความหลากหลายและเหมาะสมแก่ผู้สูงอายุที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม ควรจัดแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือยากไร้ และประเภทที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยมีรูปแบบการจัดสวัสดิการที่แตกต่างกัน กำหนดนโยบายแห่งชาติ จัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลในระดับประเทศและท้องถิ่น ยกกระดับความสำคัญของสภาผู้สูงอายุและชมรมผู้สูงอายุ สนับสนุนให้องค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ และกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ

มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม รัฐควรบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน กำหนดสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้สูงอายุอย่างชัดเจน และไม่ก่อให้เกิดปัญหาในด้านการตีความอันจะเป็นผลเสียต่อผู้สูงอายุได้ โดยกำหนดสิทธิพื้นฐานของผู้สูงอายุในรูปของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ซึ่งควรมีการจัดตั้งองค์กรดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยเฉพาะทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุโดยทั่วไปที่พึงจะได้รับ และสิทธิของผู้สูงอายุที่มีลักษณะเฉพาะที่รัฐจัดให้เป็นพิเศษ สิทธิในด้านสุขภาพอนามัย สิทธิในเบี้ยยังชีพ สิทธิในการรับบริการทางกฎหมาย สิทธิในด้านภาษี การจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุในชุมชน สิทธิในชีวิต สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองชีวิต สิทธิจะได้รับการบริการโดยไม่คิดมูลค่าจากรัฐ สิทธิในด้านการศึกษา รวมทั้งการจัดทำกฎหมายอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ เช่น กฎหมายภาษีอากร กฎหมายแรงงาน กฎหมายเกี่ยวกับสถานสงเคราะห์ กฎหมายประกันสังคม กฎหมายประกันภัย เป็นต้น

คำสำคัญ : กฎหมาย สวัสดิการ ผู้สูงอายุ กฎหมายผู้สูงอายุ

Abstract

The objectives of this research is an analysis of the legal rights of older persons as recommended by the international law on human rights as a fundamental human entitlement as enacted in the Universal Declaration of Human Rights. The United Nations' declared the International Year of Older Persons in 1999, which recognize these rights and policies and provide older persons with equality.

Concepts and background relating to the rights of older persons in Thailand are primarily dependent upon traditional customs and culture. These are demonstrated to some extent in existing laws, even though these laws were not enacted exclusively for the elderly.

Elder law in most countries usually follows two formats. One is a specific older persons' act. The other is the general social welfare law that has specific sections addressing the welfare of older persons. In addition, the state might enact laws pertaining specifically to the concerns of older persons, or addressing the rights of older persons in legislation relating to specific issue such as labor laws, or laws relating to disabilities, taxation, or other issues. These laws vary according to state policies, and the social and economic situations in each country.

The government of Thailand should emphasize problem solving, appropriate budgeting, and policy development when developing the forms and organization of elder law enactment in Thailand. Legislation should be enacted with an awareness of the diversity necessary to meet the variant needs of older persons based on their differing backgrounds and requirements. The state should categorize the population of older persons into two groups, the poor and the economically stable. The differing needs of these two groups should be addressed differentially in developing the national plan and the appropriate national and regional organizations required for its implementation. The state should improve support for older persons' councils and associations as well as extend support for private organizations and communities that participate in social welfare programs.

Appropriate legal measures involve the enactment of laws harmonizing with the provisions of the constitution and based on the principal of equality. The Older Person's Act should clearly define the rights of the elderly and should be written in a form that avoids any problems of interpretation. This act should authorize the state to set up organizations directly concerned with older persons at both the national and regional levels. These legal measures should ensure elder retirees their rights in health care, economic matters, public services, and education. Laws should be enacted to address issue concerning legal aid, taxation, living wills and personals safety. Legal reform is especially needed in the areas of tax laws, labor laws, and laws dealing with nursing homes, social security and insurance.

Keywords : *Law, welfare, Older Persons, Elder Law*

กิตติกรรมประกาศ

วิจัยฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี เนื่องจากได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข และได้รับความกรุณาจากคณาจารย์ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านโดยเฉพาะจาก ศาสตราจารย์ยุพา วงศ์ไชย ดร.ทิพาภรณ์ โพธิ์ถวิล รองศาสตราจารย์ธทอง จันทรางศุ คณบดีคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรองศาสตราจารย์วิมลศิริ ชำนาญเวช คณบดีคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยเซนต์จอห์น ซึ่งได้ให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนช่วยเหลือพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ทำให้การศึกษาวิจัยครั้งนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบคุณ อาจารย์นิก สุนทรชัย ที่เป็นผู้ช่วยในงานวิจัย ในการให้ความช่วยเหลือจัดส่งข้อมูล จัดเก็บรวบรวมและประมวลผลข้อมูล จนทำให้การวิจัยฉบับนี้สามารถสำเร็จลงได้

ท้ายสุดนี้ ขอขอบพระคุณสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ที่ให้งบประมาณและสนใจการวิจัยฉบับนี้ด้วยดีมาตลอด และขอขอบพระคุณ แพทย์หญิงวันดี โกะกุล ที่กรุณาได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับงานวิจัยนี้โดยผู้วิจัยได้ดำเนินการแก้ไข ปรับปรุง ตามที่ท่านได้ให้คำแนะนำแล้ว

ข้อบกพร่องอันอาจเกิดขึ้นในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้เขียนวิจัยขออภัยไว้และขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

ช.ชยินทร์ เพ็ชฌุไพศิษฐ์

อาจารย์ประจำคณะศิลปศาสตร์

มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ

หัวหน้าโครงการ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(3)
สารบัญ	(4)
บทที่ 1. บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.5 วิธีการวิจัย	4
1.6 ขั้นตอนการวิจัย	4
1.7 นิยามศัพท์	5
บทที่ 2. แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุ	6
2.1 แนวคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน	6
2.2 แนวคิดตามกฎหมายตราพระราชบัญญัติและแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ	7
2.3 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุในประเทศไทย	11
บทที่ 3. กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ	13
3.1 กฎหมายและแนวนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทยปัจจุบัน	13
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในสหรัฐอเมริกา	28
3.3 กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในกลุ่มสหภาพยุโรป	37
3.4 กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในกลุ่มประเทศเอเชีย	41
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ระบบกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุของต่างประเทศเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศไทย และการกำหนดแนวทางมาตรการที่เหมาะสม	45
4.1 เปรียบเทียบระบบกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทยกับต่างประเทศ	45
4.2 รูปแบบและการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย	47
4.3 มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม	50
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	53
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก	

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องด้วยสังคมไทยในปัจจุบันนับวันจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคมครอบครัวเป็นรูปแบบของครอบครัวเดี่ยว (Nuclear Family) มากขึ้น ปัญหาที่ตามมา คือ ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งไร้การดูแลเป็นปัญหาสังคมที่รัฐยังไม่สามารถแก้ไขให้แก่ผู้สูงอายุเหล่านั้นได้อย่างทั่วถึง และนับวันจะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นทุก ๆ ปี แม้ในขณะนี้รัฐจะมีหน่วยงานที่ให้ความดูแลในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุเหล่านั้นแล้วก็ตาม แต่ยังไม่ทั่วถึงและเป็นธรรมแก่ผู้สูงอายุเท่าที่ควรดังปรากฏรายละเอียดตามรายงานการวิจัยเรื่อง คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย² ในประเด็นการเกื้อหนุนทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ พอสรุปถึงปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุได้ดังนี้

1. ปัญหาและความต้องการด้านสุขภาพอนามัย
2. ปัญหาและความต้องการด้านเศรษฐกิจ
3. ปัญหาและความต้องการด้านความสัมพันธ์กับสมาชิกในครอบครัว
4. ปัญหาและความต้องการด้านบริการสาธารณสุข
5. ปัญหาและความต้องการด้านการรวมกลุ่มทางสังคม

ซึ่งปัญหาดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ รัฐจะต้องหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไข ทั้งนี้ เพราะกฎหมายจะเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่นำไปใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาและวางระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนและการบริหารประเทศ

สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในขณะนี้ยังไม่มีการบัญญัติเป็นการเฉพาะเรื่อง แต่จะมีอยู่บ้างก็ไม่ได้เอื้อประโยชน์แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเท่าเทียมกันและไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุได้ดีเท่าที่ควรได้แก่ ประเด็นในด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ ส่วนมากเป็นชนชั้นกลางโดยเฉพาะข้าราชการบำนาญก็มีกฎหมายเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ และผู้สูงอายุที่ทำงานในภาคเอกชนก็มีพระราชบัญญัติประกันสังคม พุทธศักราช 2533 มาตรา 54³ และตามมาตรา 76⁴ บัญญัติรับรองสิทธิไว้เช่นกัน

¹ ผู้สูงอายุ หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุตั้งแต่หกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป

² รายงานการวิจัย ของ ทองอยู่ แก้วไทรชะ และคณะ . 2532

³ มาตรา 54 “ ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา 73 มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้

อนุ 6. ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ “

⁴ มาตรา 76 “ ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบห้าปีไม่ว่าระยะเวลาสิบห้าปีนั้นจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และผู้ประกันตนนั้นต้องมีอายุครบห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ขึ้นไป “

ส่วนผู้สูงอายุที่ยังไม่ได้รับสวัสดิการที่ดีก็คือ ผู้สูงอายุที่ยากจนหรือผู้สูงอายุชายขอบ⁵ ที่ยังไม่มีบทบาทปฏิบัติของกฎหมายใดที่รองรับสิทธิโดยตรงเช่นผู้สูงอายุในสองประเภทข้างต้น ดังนั้นจึงควรที่จะมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรมแก่ผู้สูงอายุทุกประเภทโดยเท่าเทียมกัน

การที่จะทราบว่ารัฐมีนโยบายอย่างไรเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ผู้วิจัยจึงได้นำพิจารณาจากกฎหมายสูงสุดของประเทศคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อที่จะทำให้ทราบถึงแนวนโยบายของรัฐในเรื่องต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้อย่างชัดเจน ซึ่งนับได้ว่าเป็นนิมิตหมายที่ดีที่รัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและมีความประสงค์อย่างเป็นรูปธรรมที่จะจัดให้มีกฎหมายสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์และเป็นธรรมแก่ผู้สูงอายุโดยเท่าเทียมกัน

ทั้งนี้ มีรายละเอียดปรากฏอยู่ใน หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 54⁶ และหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 80 วรรค 2⁷, มาตรา 88⁸ โดยสรุปประเด็นเนื้อหาได้ว่า รัฐได้ให้ความสำคัญในประเด็นของผู้สูงอายุมากขึ้นโดยได้มีการบัญญัติกำหนดสิทธิที่ผู้สูงอายุจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยรัฐจะต้องดำเนินการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธินี้

ข้อนำสังเกตของหมวดที่ 3 และหมวดที่ 5 มีดังนี้

1. หมวดที่ 3 เป็นหมวดที่บัญญัติถึงสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หมายความว่า ประชาชนทุกคนจะได้รับสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด ซึ่งรัฐจะต้องดำเนินการตรากฎหมายเพื่อให้เกิดสิทธิและเสรีภาพนั้น หากรัฐไม่ดำเนินการให้เกิดสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติให้หมวดนี้ก็จะเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนมีสิทธิที่จะดำเนินการตามกฎหมายเพื่อเรียกร้องให้เกิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้
2. หมวดที่ 5 เป็นหมวดที่บัญญัติถึง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมายความว่า รัฐจะต้องนำบทบัญญัติในหมวดนี้เป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งรัฐจะจัดให้มีขึ้นเมื่อใดหรือไม่มีขึ้นก็ได้ ประชาชนไม่สามารถเรียกร้องได้เช่นหมวดที่ 3

เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญอีก 15 ฉบับที่เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วไม่เคยมีฉบับใดเลยที่จะได้กำหนดในเรื่องการสงเคราะห์ผู้สูงอายุไว้ว่าเป็นสิทธิที่ประชาชนพึงจะได้รับ เพียงแต่กำหนดไว้แค่เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐเท่านั้น จากประเด็นนี้เองทำให้เห็นได้ว่าเหตุใดในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยจึงยังไม่มีกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองและสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุโดยตรงเพราะ ไม่เคยมีการกำหนดให้ประเด็นนี้เป็นสิทธิของประชาชนเช่นรัฐธรรมนูญปัจจุบันนั่นเอง

⁵ ผู้สูงอายุชายขอบ หมายถึง ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และที่ไม่ได้รับการดูแลจัดสวัสดิการจากรัฐ เช่น ผู้สูงอายุที่อยู่ในถิ่นทุรกันดารห่างไกล

⁶ มาตรา 54 “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

⁷ มาตรา 80 วรรค 2 “รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้”

⁸ มาตรา 88 “บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทาง สำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”

ดังเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 หมวดที่ 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 89 ทวิ⁹ ที่กำหนดในเรื่องของผู้สูงอายุไว้เมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจะเห็นได้ว่าเนื้อความที่ปรากฏนั้นมีความแตกต่างกันอย่างมาก รัฐธรรมนูญปี 2534 รัฐวิได้กำหนดแนวทางการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่ชัดเจนเท่าใดเป็นแก่นนโยบายเท่านั้นซึ่งรัฐจะดำเนินการเมื่อใดก็ได้ตามที่เห็นสมควรโดยไม่ได้มีการกำหนดแนวทางหรือมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนออกมารองรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวแต่ประการใด ซึ่งต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ในหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการให้เกิดสิทธิดังกล่าวขึ้น เหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่ารัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีกระบวนการในการจัดทำเกิดจากตัวแทนของประชาชนที่ได้รับการคัดเลือกจากทั่วประเทศทำให้มีมุมมองที่หลากหลายในหลาย ๆ ประเด็นและต้องการให้ประโยชน์แก่ประชาชนสูงสุด จนมีการเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าเป็นฉบับประชาชน

ปัญหาต่อมาก็คือ รัฐจะกำหนดแนวทางการบัญญัติกฎหมาย และมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เพื่อตรากฎหมายออกบังคับใช้จะสามารถกระทำได้อย่างไรได้ เวลาใด และจะเหมาะสมต่อการแก้ไข ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้หรือไม่ ซึ่งการวิจัยนี้จะได้เป็นแนวทางในการเสนอแนะในการจัดทำกฎหมายต่อไป เพื่อให้กระบวนการดำเนินงานการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐที่ให้แกผู้สูงอายุมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทบทวนกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในปัจจุบัน
2. เพื่อวิจัยในเชิงเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุของไทยกับประเทศต่าง ๆ
3. เพื่อค้นคว้าแนวทางและมาตรการทางกฎหมาย โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน
4. เพื่อวางโครงสร้างของกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ข้อมูลที่เป็นจริงเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ตลอดจนปัญหาอุปสรรคของกฎหมาย เพื่อเป็นข้อเสนอแนะแก่รัฐบาลในการวางมาตรการ ปรับปรุง แก้ไข และจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุอย่างเหมาะสม
2. ได้ข้อเสนอแนะที่จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการกำหนดกลไกกฎหมาย เพื่อให้นโยบายสวัสดิการสังคมบรรลุผลมากขึ้น
3. รัฐจะได้มีข้อเสนอจากการวิจัย และมีการดำเนินการจัดทำกฎหมายได้รวดเร็วขึ้น และผู้สูงอายุได้ประโยชน์มากขึ้น

⁹ มาตรา 89 ทวิ “รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิตเพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร”

1.4 ขอบเขตการศึกษา

ครอบคลุมเฉพาะกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นกฎหมายไทยและต่างประเทศ

1.5 วิธีการวิจัย

1. วิจัยเอกสาร

1.1 ศึกษาถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐได้มีการบัญญัติเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยพิจารณาในประเด็นดังต่อไปนี้

- ความเหมาะสมของกฎหมายที่บัญญัติใช้
- ปัญหาและอุปสรรคของการใช้กฎหมายดังกล่าว
- ข้อเสนอแนะในการปรับปรุง แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่

1.2 ศึกษาในปัญหาที่เป็นผลสรุปจากการวิจัยเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมของผู้สูงอายุ เพื่อที่จะหามาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขต่อไป

1.3 ศึกษาถึงกฎหมายของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เพื่อจะเป็นแนวทางในการนำมาพัฒนาแนวความคิดในการบัญญัติกฎหมายของประเทศ

2. วิจัยสนาม

ด้วยการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อจะได้ทราบถึงเจตนารมณ์ในการบัญญัติรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น เจ้าหน้าที่สำนักงานงานประกันสังคม กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

3. จัดประชุม (Focus group) หรือการจัดเสวนาในเรื่องกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและผู้เกี่ยวข้องโดยทั่วไป

1.6 ขั้นตอนการวิจัย

ขั้นตอนที่ 1 การศึกษา เอกสาร ข้อมูล รายงาน

- 1.1 เพื่อให้เข้าใจ แนวคิดเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชน ความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทางกฎหมายในการคุ้มครองสวัสดิภาพผู้สูงอายุ
- 1.2 ศึกษากฎหมายไทยในลักษณะต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการผู้สูงอายุ
- 1.3 ศึกษากฎหมายต่างประเทศ เพื่อทราบรูปแบบ แนวคิด ในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ

ขั้นตอนที่ 2 ทำ focus Group หรือการจัดเสวนาในเรื่องกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย และผู้เกี่ยวข้องโดยทั่วไป เพื่อให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอ

แนะต่อผลการศึกษา และแนวทางมาตรการทางกฎหมายต่องานสวัสดิการผู้สูงอายุ

ขั้นตอนที่ 3 วิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในขั้นตอนที่ 1 และ 2

ขั้นตอนที่ 4 สรุปผลการศึกษา และข้อเสนอแนะต่อแนวทางและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับงานสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย

1.7 นิยามศัพท์

มาตรการทางกฎหมาย หมายถึง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่รัฐจะต้องดำเนินการบัญญัติเพื่อให้มีผลบังคับใช้และต้องปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บทที่ 2

แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุ

2.1 แนวคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้สูงอายุ ดังที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human rights) ซึ่งสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้มีมติรับรองในวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 โดยเรียกร้องให้ประเทศสมาชิกปฏิบัติตามข้อบัญญัติของปฏิญญาดังกล่าว ทั้งนี้ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของสถานการณ์ทางการเมืองของแต่ละประเทศ

แนวความคิดตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เคารพในเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ บนพื้นฐานแห่งเสรีภาพ ความยุติธรรมและเสรีภาพในโลก ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงสิทธิของผู้สูงอายุ ไว้ใน มาตรา 25 (1) ดังนี้

- (1) มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับมาตรฐานในการครองชีพที่เหมาะสม เพื่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของเขาและครอบครัวของเขา อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพทางการแพทย์และบริการทางสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิที่จะได้รับความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย การเสื่อมสมรรถภาพ การเป็นหม้าย ขราภาพหรือความขาดความไม่สะดวกในการดำรงชีวิตอื่นใด ในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นที่นอกเหนือการควบคุมของเขา¹

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า สิทธิของผู้สูงอายุ ได้รับการรับรองอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมานานแล้ว โดยแนวความคิดดังกล่าวเป็นแนวทางให้รัฐสมาชิกทุกรัฐควรปฏิบัติตามหรือนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของปฏิญญาสากล แต่อย่างไรก็ดีเนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองและการปกครองของในแต่ละรัฐแต่ละประเทศมีแตกต่างกัน จึงทำให้ศักยภาพในการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้สูงอายุมีขึ้นอย่างไม่เท่าเทียมกัน และด้วยเหตุที่ลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับไม่เคร่งครัดเท่ากฎหมายภายใน จึงทำให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่าง ๆ เกิดขึ้นอยู่เสมอ ซึ่งรวมถึงการละเมิดสิทธิของผู้สูงอายุด้วยเช่นกัน

¹ Article 25.

- (1) Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well – being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment , sickness , disability , widowhood , old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

2.2 แนวคิดตามกฎบัตรสหประชาชาติและแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ

2.2.1 นโยบายขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุ (International Plan of Action on Ageing)

แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ นับเป็นมาตรการระหว่างประเทศครั้งแรกที่กล่าวถึง การปฏิบัติในเรื่องผู้สูงอายุของประชาคมโลก โดยวางแนวความคิดหลัก นโยบาย และโครงการต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุ แผนปฏิบัติการดังกล่าวได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่ องค์การสหประชาชาติ ใน ปี ค.ศ.1982 (มติที่37/61) และในปีเดียวกันนี้ก็ได้มีมติยอมรับแผนนี้ในการประชุมสมัชชาโลก เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย หรือที่เรียกกันว่า “Vienna Plan” หรือในบางครั้งก็เรียกว่า “International Plan” เนื่องจากเกี่ยวข้องกับทุกภูมิภาคในโลก

แผนปฏิบัตินี้ มีจุดมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดความมั่นคง ในศักยภาพของบรรดารัฐบาล และสังคมทั่วไป ในการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพเกี่ยวกับระดับอายุของประชากร และมีจุดมุ่งหมายที่กล่าวถึงความเป็นไปได้ในการพัฒนาและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชากรผู้สูงอายุส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ซึ่งหมายรวมถึง มติรับรอง (recommendation) จากสมัชชาโลกจำนวน 62 ฉบับ การรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ การฝึกอบรม และการศึกษาในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังนี้

- สุขภาพและโภชนาการ
- การคุ้มครองผู้บริโภคที่สูงอายุ
- ที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม
- ครอบครัว
- สวัสดิการสังคม
- การประกันรายได้และการจ้างงาน
- การศึกษา

แผนการดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายระหว่างประเทศในการกำหนดมาตรฐานและยุทธวิธีที่ได้รับการพัฒนาจากชุมชนระหว่างประเทศในหลายทศวรรษที่ผ่านมา จึงอาจถือได้ว่า มาตรฐานและยุทธวิธีเหล่านี้ ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชน มาตรการและการใช้นโยบายเกี่ยวกับผู้สูงอายุนั้น เป็นสิทธิอธิปไตยและความรับผิดชอบของแต่ละรัฐ และให้สอดคล้องกับพื้นฐานของความจำเป็นและเป้าหมายของชาติ อย่างไรก็ตามการส่งเสริมด้านกิจกรรมต่าง ๆ ความปลอดภัย และคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ ควรเป็นส่วนสำคัญในการร่วมกันให้เกิดความพยายามที่จะพัฒนาภายในกรอบของระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ (New International Economic Order) ทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาในโลกนี้ ความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค จึงควรมีบทบาทสำคัญ โดยมีหลักดังนี้

1. จุดมุ่งหมายในการพัฒนา คือ การทำให้คุณภาพชีวิตของประชากรโลกดีขึ้น โดยมีพื้นฐานในการร่วมมือกันในกระบวนการการพัฒนา และการกระจายสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่เหมาะสม กระบวนการในการพัฒนา จะต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ความเท่าเทียมกันในกลุ่มอายุ ในการแบ่งปันทรัพยากรของสังคม สิทธิ และความรับผิดชอบ ปัจเจกชนที่ปราศจากการเลือกปฏิบัติในด้านอายุ เพศ ควรจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน โดยคำนึงถึงความสามารถของพวกเขา และควรได้รับการสนองต่อความต้องการของพวกเขา ในบริบทนี้ ความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ การจ้างงาน ความยุติธรรมทางสังคม และความมั่นคงในความเป็นมนุษย์ คือ องค์ประกอบพื้นฐานของการพัฒนา ซึ่งหมายรวมถึงการรักษาไว้ซึ่งเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรมอีกด้วย
2. ปัญหาต่าง ๆ ของผู้สูงอายุ ควรจะได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ภายใต้เงื่อนไขของสันติภาพความมั่นคง ปราศจากการต่อสู้กันทาง เชื้อชาติ และการแบ่งปันทรัพยากรไปใช้ในทางทหาร เพื่อความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
3. ปัญหาในการพัฒนาและมนุษยธรรมของผู้สูงอายุ จะต้องได้รับการแก้ไขหรือหาทางออกอย่างดีที่สุด ในกรณีที่เกิดการปฏิวัติรัฐประหาร การยึดครองดินแดน ปัญหาด้านเชื้อชาติ การเลือกปฏิบัติทางเพศ ศาสนา การกดขี่ข่มเหง การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ การบุกรุกจากต่างชาติ และรูปแบบอื่นใดของการเข้าครอบครองของต่างชาติ โดยจะต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชน
4. ในบริบทของธรรมเนียมประเพณี โครงสร้าง และคุณค่าทางวัฒนธรรมแต่ละรัฐควรยอมรับในแนวโน้มและสถิติของประชากรที่เปลี่ยนไป ประชากรในทุกระดับอายุควรจะร่วมมือกันในการสร้างความสมดุลกันระหว่างองค์ประกอบทางด้านธรรมเนียมประเพณี และองค์ประกอบทางนวัตกรรม เพื่อเกิดการพัฒนาที่สอดคล้องกัน
5. การทุ่มเททางจิตวิญญาณ วัฒนธรรม สังคมและเศรษฐกิจ ให้แก่ผู้สูงอายุนับว่ามีคุณค่าในสังคมและควรจะได้รับที่ยอมรับและส่งเสริมให้ก้าวหน้าต่อไป โดยถือว่าการลงทุนอันไม่มีที่สิ้นสุด
6. ครอบครัวในโครงสร้างและรูปแบบที่หลากหลาย คือ หน่วยพื้นฐานของสังคมที่เชื่อมต่อกับคนแต่ละรุ่น และควรจะได้รับการอุ้มชู ทำให้แข็งแกร่งและได้รับการคุ้มครอง โดยสอดคล้องกับขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละประเทศ
7. รัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรส่วนท้องถิ่น และองค์กรเอกชนที่มีได้สังกัดรัฐบาล อาสาสมัครอิสระ และอาสาสมัครขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งสมาคมผู้สูงอายุ สามารถมีส่วนสำคัญในการทำให้เกิดมาตรการในการสนับสนุนและเอาใจใส่ประชาชนผู้สูงอายุในครอบครัวและในชุมชน รัฐบาลควรจะสนับสนุนและกระตุ้นให้มีกิจกรรมในรูปแบบอาสาสมัคร
8. วัตถุประสงค์สำคัญ ของการพัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ คือ สังคมที่มีการบูรณาการทางอายุ ซึ่งปราศจากการเลือกปฏิบัติและการบังคับขู่เข็ญโดยไม่สมัครใจ และกระตุ้นให้เกิดความแข็งแกร่ง และการร่วมมือกันสนับสนุนระหว่างประชาชนทุกรุ่นอายุ

2.2.2 องค์การสหประชาชาติและการประกาศปีผู้สูงอายุสากล

ในปี ค.ศ. 1999 (พ.ศ.2542) องค์การสหประชาชาติ ได้ประกาศให้เป็นปีผู้สูงอายุสากล (International Year of Older Persons 1999) และได้ประกาศหลักการในการเคารพสิทธิผู้สูงอายุ และที่สำคัญในบทนำของหลักการดังกล่าว (Preamble) ได้กล่าวถึงการเคารพสิทธิผู้สูงอายุในฐานะสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรีและในคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ ดังนี้

“ตามปฏิญญาสากลขององค์การสหประชาชาติได้ตระหนักถึง สิทธิมนุษยชนซึ่งได้ประกาศยืนยันถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ภายใต้ศักดิ์และสิทธิของมนุษยชาติถึงความเท่าเทียมกัน (สิทธิเสมอภาค) ไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิงหรือชนชาติใดก็ตาม และส่งเสริมสถานภาพทางสังคมและคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นพร้อมกับขยายขอบข่ายของเสรีภาพให้มากขึ้น”²

นอกจากหลักการดังกล่าวแล้ว ผู้สูงอายุสมควรได้รับการเอาใจใส่จากสังคมในด้านต่าง ๆ ดังนี้

1. ความเป็นอิสระ (INDEPENDENCE)
2. การมีส่วนร่วม (PARTICIIPATION)
3. การดูแลเอาใจใส่ (CARE)
4. การพึงพอใจในตนเอง (SELF-FULFILMENT)
5. ความมีศักดิ์ศรี (DIGNITY)

หลักการในการเคารพสิทธิของผู้สูงอายุ ตามที่ได้ประกาศใน United Nations Principles for Older Persons มี 18 ข้อดังนี้

² “ Recognizing that, in the Charter of the United Nations , the peoples of the United Nations declare, inter alia , their determination to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of the nations large and small and to promote social progress and better standards of life in larger freedom “

³

1. Older persons should have access to adequate food , water , shelter , clothing and health care through the provision of income, family and community support and self-help
2. Older persons should have the opportunity to work or to have access to other income generating opportunities.
3. Older persons should be able to participate in determining when and at what pace withdrawal from the labour force takes place.
4. Older persons should have access to appropriate educational and training programmes.
5. Older persons should be able to live in environments that are safe and adaptable to personal preferences and changing capacities.
6. Older persons should be able to reside at home for as long as possible
7. Older persons should remain integrated in society , participate in the formulation and implementation of policies that directly affect their well-being and share their knowledge and skills with younger generations.

4. ผู้สูงอายุควรจะได้รับอาหาร น้ำ ที่สะอาด ภัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอย่างเพียงพอ โดยการมีรายได้ การสนับสนุนของครอบครัว และชุมชน และการช่วยเหลือตัวเอง
2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่น ๆ
3. ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการทำงาน
4. ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรม และการศึกษาตามความเหมาะสม
5. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบปลอดภัยด้วยความพึงพอใจตามกำลังความสามารถ
6. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่อาศัยในบ้านของตนเอง ตลอดระยะยาวนานเท่าที่เป็นไปได้

-
8. Older persons should be able to seek and develop opportunities for service to the community and to serve as volunteers in positions appropriate to their interests and capabilities.
 9. Older persons should be able to form movements or associations of older persons.
 10. Older persons should benefit from family and community care and protection in accordance with each society's system of cultural values.
 11. Older persons should have access to health care to help them to maintain or regain the optimum level of physical, mental and emotional well-being and to prevent or delay the onset of illness
 12. Older persons should have access to social and legal services to enhance their autonomy, protection and care.
 13. Older persons should be able to utilize appropriate levels of institutional care providing protection, rehabilitation and social and mental stimulation in a humane and secure environment.
 14. Older persons should be able to enjoy human rights and fundamental freedoms when residing in any shelter, care or treatment facility, including full respect for their dignity, beliefs ,needs and privacy and for the right to make decisions about their care and the quality of their lives.
 15. Older persons should be able to pursue opportunities for the full development of their potential.
 16. Older persons should have access to the educational , cultural , spiritual and recreational resources of society.
 17. Older persons should be able to live in dignity and security and be free of exploitation and physical or mental abuse.
 18. Older persons should be treated fairly regardless of age , gender , racial or ethnic background , disability or other status , and be valued independently of their economic contribution.

⁴ นิตยสารการประชาสงเคราะห์ ปีที่ 42 ฉบับที่ 2 มีนาคม-เมษายน 2542

7. ผู้สูงอายุควรมีส่วนร่วมในการกำหนด และดำเนินงานตามนโยบายต่าง ๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตนและสามารถถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้
8. ผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการพัฒนาโอกาสต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชน และเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและกำลังความสามารถของตน
9. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมของผู้สูงอายุเองได้
10. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากครอบครัวและชุมชนและได้รับการคุ้มครอง
11. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลรักษาสุขภาพอนามัย เพื่อให้ได้รับการฟื้นฟูทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วยในระยะเริ่มต้น
12. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมาย เพื่อเป็นการส่งเสริมสนับสนุน การเป็นอิสระ การคุ้มครอง และได้รับการดูแล
13. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล คุ้มครอง ฟื้นฟู และส่งเสริมทางด้านสังคมและจิตใจอย่างเหมาะสมจากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่มั่นคง
14. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต
15. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มความสามารถ
16. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา วัฒนธรรม จิตใจ และกิจกรรมนันทนาการของสังคม
17. ผู้สูงอายุควรมีจะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์และถูกทำร้ายร่างกายและจิตใจ
18. ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลัง และมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

2.3 แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุในประเทศไทย

การเคารพในสิทธิของผู้สูงอายุในประเทศไทย อิงอยู่กับหลักวัฒนธรรมจารีตประเพณีที่สืบทอดกันมาแต่ครั้งโบราณกาลที่สังคมไทยเห็นว่า ผู้สูงอายุเป็นผู้ที่สมควรได้รับการเคารพกราบไหว้จากลูกหลาน ไม่ถูกกลบหลู่ ดูถูกหรือเหยียดหยาม ใครก็ตามที่กระทำการดังกล่าวต่อผู้สูงอายุจะได้รับการประนามจากสังคม สิทธิของผู้สูงอายุในสังคมไทยผู้สูงอายุจะได้รับความเคารพ การอุปการะเลี้ยงดู จึงเกิดขึ้นตามประเพณีไทยและค่านิยมของสังคมไทย จารีตประเพณีไทย เนื่องจากลักษณะของครอบครัวไทยเป็นครอบครัวขยาย ผู้สูงอายุจึงเปรียบเสมือนร่มโพธิ์ร่มไทรของลูกหลานเสมอมา สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุที่ได้รับการรับรองในลักษณะของตัวบทกฎหมายนั้นก็จะอิงอยู่บนหลักพื้นฐานทางวัฒนธรรมและจารีตประเพณีของไทย ซึ่งจะรายละเอียดปรากฏอยู่ในบทที่ 3

สรุปได้ว่า แนวความคิดในการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุในประเทศไทย มีมาช้านานแล้วควบคู่ไปกับสังคมไทย และจารีตประเพณี วัฒนธรรมไทย แต่ความชัดเจนในรูปแบบของการออกกฎหมายรับรองสิทธิของผู้สูงอายุโดยตรงยังไม่ปรากฏเด่นชัด เพียงแต่มีบทบัญญัติในบางเรื่องที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น แต่ในปัจจุบัน การรับรองสิทธิของผู้สูงอายุ เริ่มปรากฏเด่นชัดในแนวนโยบายของรัฐ รวมทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกันสังคม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และในการดำเนินงานของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข ทั้งยังได้มีความพยายามที่จะผลักดันร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุอันเป็นกฎหมายที่รับรองสิทธิของผู้สูงอายุโดยตรงให้มีผลบังคับใช้เป็นรูปธรรม นับว่าเป็นย่างก้าวสำคัญของสังคมไทยที่ผู้สูงอายุจะได้รับสิทธิประโยชน์สอดคล้องกับแนวความคิด ด้านสิทธิมนุษยชนและตามพันธกิจระหว่างประเทศที่ยอมรับนับถือสิทธิของผู้สูงอายุกันโดยทั่วไป

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ

3.1 กฎหมายและแนวนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทยปัจจุบัน

ในการวิจัยนี้จะวิเคราะห์ถึง แนวนโยบายของรัฐและกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยผู้วิจัยขอให้ความสำคัญในส่วนของกฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ในหน่วยงานของราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุน้อยที่สุดเนื่องจากถือว่าเป็นกฎหมายลำดับรองที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดเพียงแนวปฏิบัติเท่านั้น เพราะกฎหมายในส่วนนี้สามารถเปลี่ยนแปลงได้อยู่ตลอดเวลาตามความเหมาะสมหรือตามแนวนโยบายของรัฐบาล ซึ่งในลำดับศักดิ์ทางกฎหมายแล้วถือว่าสำคัญน้อยที่สุด เนื่องจากไม่ใช่กฎหมายในลักษณะของหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ในการกำหนดแนวนโยบายของรัฐแต่ประการใด แยกพิจารณาได้ดังนี้

ในด้านนโยบายและแผนงานของรัฐ ระเบียบ และร่างกฎหมาย

1. นโยบายและมาตรการผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ.2535-2554) ในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน มีดังนี้

- ส่งเสริมและให้บริการการเรียนรู้ต่าง ๆ ที่จะให้ผู้สูงอายุรู้จักการปรับตัว การดูแล รักษาสุขภาพอนามัย การป้องกันโรค และการออกกำลังกายที่ถูกต้อง รวมทั้งให้มีความสามารถที่จะดำรงชีวิตในบ้านปลายอย่างมีคุณค่าและมีความสุข
- ให้มีบริการพื้นฐานและสวัสดิการทางสังคม ตลอดจนการสงเคราะห์ด้านต่าง ๆ ตามความต้องการและจำเป็นอย่างเพียงพอแก่ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย และไม่มีผู้อุปการะ
- สนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้ทำงานตามกำลัง ความถนัด ความสามารถ และประสบการณ์ ได้ถ่ายทอดประสบการณ์และความชำนาญงานให้แก่ชนรุ่นหลังรวมทั้งได้ทำประโยชน์อื่น ๆ แก่สังคม
- ส่งเสริมลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในครอบครัวแบบสังคมไทยดั้งเดิมรวมทั้งเสริมสร้างค่านิยมในการให้ความเคารพและกตัญญูแก่ผู้สูงอายุ
- สนับสนุนให้สถาบันศาสนามีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่คุณธรรมและค่านิยมที่พึงประสงค์ตลอดจนเป็นที่พึ่งทางจิตใจโดยเฉพาะแก่ผู้สูงอายุได้
- ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญ ในการจัดสวัสดิการและบริการแก่ผู้สูงอายุ และให้โอกาสผู้สูงอายุได้เข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเหมาะสม และเกิดประโยชน์ทั้งแก่ผู้สูงอายุและสังคม
- สนับสนุนให้มีการผลิตและพัฒนาบุคลากรสำหรับดูแล รักษา และการให้บริการผู้สูงอายุด้านวิจัยและพัฒนา

2. แผนสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ.2525-2544) สืบเนื่องมาจากการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ในวันที่ 14 ธันวาคม 2521 คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นได้มีมติเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2525 แต่งตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ให้เป็นผู้กำหนดนโยบาย วางแผน และดำเนินกิจกรรมระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุระยะยาว โดยมีสาระสำคัญดังนี้

นโยบาย

1. เร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุในด้านสวัสดิการต่าง ๆ
2. ขยายบริการในรูปศูนย์บริการและศูนย์สงเคราะห์ผู้สูงอายุเคลื่อนที่ให้มากยิ่งขึ้น โดยจะจำกัดการสงเคราะห์ในรูปแบบสถานสงเคราะห์ไว้ให้น้อยที่สุดเพียงพอผู้สูงอายุที่ขาดที่พึ่งอย่างแท้จริงเท่านั้น และจะได้ระดมความร่วมมือจากภาคเอกชนให้มาช่วยจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ ให้เพียงพอและทั่วถึง

มาตรการ

1. จัดสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ เช่น สุขภาพอนามัยทั้งทางกายและจิตใจ การจัดหาอาชีพ ที่อยู่อาศัย สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และนันทนาการที่เหมาะสมกับวัย ฯลฯ
2. จัดศูนย์บริการผู้สูงอายุและหน่วยสงเคราะห์เคลื่อนที่ทั่วถึง โดยระดมความร่วมมือและประสานงานกับภาคเอกชน ตลอดจนหน่วยงานของรัฐในระบบบริการสาธารณสุขให้มากขึ้น
3. ให้สิทธิในการลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีรายได้แก่ผู้สูงอายุ และลดหย่อนภาษีรายได้ให้แก่บุคคลที่อุปการะผู้สูงอายุไว้ในครอบครัว
4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยถึงสภาพปัญหา และความต้องการบริการสวัสดิการต่าง ๆ จากผู้สูงอายุ เพื่อจะนำมาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการต่อไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดบทบาทให้ครอบครัวและชุมชนได้มีส่วนร่วมในการดูแลแก่ผู้สูงอายุดังนี้

1. ผู้สูงอายุควรได้อยู่กับครอบครัวอย่างอบอุ่น ได้รับการเคารพนับถือและการดูแลเอาใจใส่จากลูกหลาน และควรลดความสำคัญในบทบาทของผู้หารายได้มาเลี้ยงครอบครัวลง
2. ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้และไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลจากครอบครัว ควรได้รับการดูแลเอาใจใส่จากสังคม
3. ผู้สูงอายุควรได้รับการสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัวและชุมชนตามความถนัดและความสามารถแต่ละบุคคล โดยเฉพาะบทบาทที่ปรึกษาซึ่งจะถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ต่าง ๆ ให้ผู้อื่นยอมรับเป็นผลให้ผู้สูงอายุเกิดความภูมิใจ และเห็นคุณค่าในตนเอง
4. ผู้สูงอายุควรได้รับข่าวสาร ข้อมูล รวมทั้งคำแนะนำถึงวิธีการดูแลรักษาพยาบาล นอกจากนี้ยังควรได้รับข่าวสารเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัว เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถปรับตัวเองให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงนั้น ๆ ได้

3. แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคมฉบับที่ 1 (พ.ศ.2538-2544) ในส่วนของกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ได้กำหนดเป้าหมายในด้านสวัสดิการสังคมไว้ดังนี้

1. ประชาชนกลุ่มเป้าหมาย ได้รับการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้สามารถดำรงชีพอยู่ในสังคมและเป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพเพียงพอในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศ
2. ประชาชนกลุ่มเป้าหมายได้รับบริการสวัสดิการสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับสถานการณ์และความต้องการของประชาชนกลุ่มเป้าหมาย และให้ได้รับความคุ้มครองกรณีประกันชราภาพ และสงเคราะห์บุตรในปี 2541
3. วิธีการจัดสวัสดิการสังคมเน้นมาตรการเชิงรุกในการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนได้รับการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและให้ความสำคัญในการมีส่วนร่วมจากภาคีรัฐภาคเอกชน และองค์กรประชาชน
4. ประชาชนมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหา และพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง ครอบครัว และชุมชน
5. ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาตนเอง และการดำรงชีวิตร่วมกันในวิถีทางประชาธิปไตย

4. แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมศาสตร์แห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2540-2542) ในส่วนของผู้สูงอายุได้มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้สูงอายุจำนวน 7 มาตรการคือ

1. พัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุ โดยนำคุณค่าของผู้สูงอายุที่มีอยู่มาทำให้เกิดประโยชน์ การส่งเสริมให้สังคมได้เห็นคุณค่าของผู้สูงอายุ และให้การดูแลผู้สูงอายุ รวมทั้งการจัดหาอาสาสมัครในการดูแลผู้สูงอายุให้เพียงพอ
2. ส่งเสริมการจัดกิจกรรมและการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุ โดยการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุให้เพียงพอ รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินงานของเครือข่ายการประสานงานของผู้สูงอายุให้สามารถดำเนินงานได้อย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ
3. จัดหาอาชีพที่เหมาะสมให้แก่ผู้สูงอายุ การลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและต้องมีภาระในการประกอบอาชีพ รวมทั้งการลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุเป็นบุตรที่สูงอายุที่ยากจน หรือไม่สามารถเลี้ยงดูตนเองได้
4. ให้ผู้สูงอายุได้รับความคุ้มครองดูแลในชุมชน โดยจัดเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนให้เพียงพอและทั่วถึง รวมทั้งให้การสงเคราะห์ในการจัดหาที่พักพิงให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนหรือไร้ที่พึ่ง
5. ขยายศูนย์บริการทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ และให้มีบริการหน่วยเคลื่อนที่ในการเยี่ยมเยียนและจัดบริการด้านต่าง ๆ ที่จำเป็นในการดำรงชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่บ้าน
6. จัดตั้งสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุในทุกรูปแบบให้เพียงพอและทั่วถึงสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุ
7. ให้มีกฎหมาย เพื่อให้การคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน รวมทั้งการจัดบริการสวัสดิการด้านต่างๆ แก่ผู้สูงอายุ

5. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) ในส่วนของผู้สูงอายุได้กำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาผู้สูงอายุที่ยากจนที่ไม่มีญาติ หรือผู้เลี้ยงดูไว้ 4 แนวทางดังนี้

1. จัดสวัสดิการสงเคราะห์ โดยเพิ่มเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีญาติ หรือผู้เลี้ยงดูให้มากขึ้น รวมทั้งขยายบริการรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ตลอดจนลดหย่อนค่าโดยสารสำหรับพาหนะเดินทางทุกประเภทและบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้ครอบคลุมอย่างทั่วถึง ทั้งในเมืองและชนบทในรูปแบบที่เหมาะสม

2. ส่งเสริมให้ครอบครัวเห็นความสำคัญและเอาใจใส่ ดูแลผู้สูงอายุควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว รวมทั้งพิจารณาให้สิ่งจูงใจแก่บุตรหรือญาติที่ดูแลผู้สูงอายุที่ยากจน

3. สนับสนุนให้สถานพยาบาลเอกชน องค์กรภาคเอกชน องค์กรศาสนาและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ พร้อมทั้งกำหนดให้มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริม กำกับและดูแลหน่วยงานภาครัฐกิจและเอกชน ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ให้มีการดำเนินงาน และจัดบริการตามมาตรฐานขั้นต่ำที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ

4. ส่งเสริมให้มีองค์กรหลักที่ทำหน้าที่รับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นเอกภาพ โดยทำหน้าที่วางแผนรวบรวมข้อมูลและประสานการดำเนินงานอย่างเป็นเครือข่ายไปในทิศทางเดียวกัน

6. แผนประชาสัมพันธ์แม่บท ฉบับที่ 4 (2540-2544) ของกรมประชาสัมพันธ์จัดทำขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2544) มีรายละเอียดดังนี้

1. ส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันครอบครัว ชุมชน เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถอยู่ร่วมในครอบครัวและชุมชนได้ด้วยการสนับสนุนการจัดบริการด้านต่าง ๆ ที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุในชุมชนนั้น ๆ

2. ส่งเสริมการให้บริการแก่ผู้สูงอายุในรูปของศูนย์บริการผู้สูงอายุโดยจะทำให้ผู้สูงอายุได้รับการต่าง ๆ จากรัฐ เช่น บริการด้านสังคมสงเคราะห์ บ้านพักฉุกเฉิน หน่วยบริการเคลื่อนที่ เป็นต้น ทั้งนี้ผู้สูงอายุยังสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับครอบครัวของตนได้อย่างอบอุ่น และมีความสุข

3. ให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาความเดือดร้อน ให้ครอบคลุมทุกหมู่บ้านทั่วประเทศ

4. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้ตระหนักและเห็นความสำคัญของผู้สูงอายุมากขึ้น เช่น การจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุในรูปของศูนย์บริการผู้สูงอายุ ที่พัก หรือหอพักผู้สูงอายุ การส่งเสริมรายได้ให้ผู้สูงอายุโดยการจัดหาอาชีพเสริม โดยจัดหามาตรการจูงใจด้านการลดหย่อนภาษีให้ รวมทั้งการกำกับดูแลการดำเนินงานให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานกำหนด

5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุ โดยการจัดตั้งและดำเนินการองค์กรของผู้สูงอายุ อาทิ สภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย สมาคมคลังปัญญาอาวุโสแห่งประเทศไทย ชมรมผู้สูงอายุ

6. ให้บริการผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์โดยจัดบริการด้านต่าง ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแลเอาใจใส่ที่ดี สร้างความผูกพันระหว่างผู้สูงอายุกับเจ้าหน้าที่ภายในสถานสงเคราะห์ เพื่อสร้างบรรยากาศความเป็นครอบครัวให้เกิดในสถานสงเคราะห์

7. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ความรู้เกี่ยวกับผู้สูงอายุ การดำเนินงานของสถานสงเคราะห์ ศูนย์บริการผู้สูงอายุ และบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

8. พัฒนานุเคราะห์ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุให้มีจิตสำนึก มีความรู้ความเข้าใจและทักษะในการทำงาน รวมทั้งการเตรียมความพร้อมของบุคคลก่อนเข้าสู่ผู้สูงอายุ

7. ระเบียบกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยสงเคราะห์ผู้สูงอายุด้านการรักษาพยาบาล พ.ศ.2535 กำหนดให้สงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุซึ่งมีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป โดยให้ได้รับการรักษาพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

8. ระเบียบกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ว่าด้วยเบี้ยยังชีพ กำหนดให้การสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ที่มีฐานะยากจน ขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ไม่สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ ดังนี้

- สงเคราะห์เบี้ยยังชีพภาคครัวเรือน เป็นการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่เข้าลักษณะดังกล่าว และอาศัยอยู่ในหมู่บ้านที่จัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน โดยกรรมการศูนย์ฯ และคณะกรรมการคัดเลือกผู้สูงอายุประจำจังหวัดเป็นผู้คัดเลือกโดยผู้สูงอายุที่ได้รับการคัดเลือกจะได้เบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน ๆ ละ 300 บาทตลอดชีพ
- สงเคราะห์เบี้ยยังชีพภาคเอกชน เป็นการดำเนินการรณรงค์ ขอรับบริจาคเงินทุนจากภาคเอกชน เพื่อให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่เข้าลักษณะดังกล่าว ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และเขตเทศบาล โดยให้เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุ เดือนละ 300 บาท หรือ 3,600 บาทต่อปี

9. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมการสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2537 ระเบียบฉบับนี้ออกโดยนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กล่าวโดยสรุปดังนี้ เพื่อจัดให้มีองค์กรดำเนินการควบคุมดูแลและส่งเสริมงานสวัสดิการสังคมเป็น 2 ระดับ คือ ในระดับประเทศ และระดับจังหวัด เพื่อให้การส่งเสริมและสนับสนุนสวัสดิการสังคมแห่งชาติ และการประสานงานด้านสวัสดิการสังคมระหว่างภาครัฐบาลและเอกชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุดตามเจตนารมณ์ของรัฐบาล โดยมีคณะกรรมการ 2 คณะคือ ระดับประเทศเรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการสังคมแห่งชาติ (กสค.) และระดับจังหวัดเรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมการสวัสดิการสังคมจังหวัด (กสจ.) โดยมีหน้าที่พอสั่งเขปดังนี้ เสนอนโยบาย มาตรการ แผนงาน ประสานงาน เสนอแนะให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย

10. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ.2542 ระเบียบฉบับนี้ออกโดยนายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กล่าวโดยสรุปดังนี้ เพื่อจัดให้มีคณะ

กรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ เรียกว่า กสผ. โดยมีหน้าที่พอสังเขปดังนี้ เสนอนโยบาย มาตรการ แผนงาน ประสานงาน เสนอแนะให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย

11. **ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย** เนื่องจากในปี พ.ศ.2542 นี้ เป็นวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรง เจริญพระชนมายุครบ 72 พรรษา ประกอบกับกับองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ รัฐบาลจึงได้กำหนดปฏิญญานี้ขึ้นเพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- ข้อ 1. ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์ และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้ และผู้พิการที่สูงอายุ
- ข้อ 2. ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพ รัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข
- ข้อ 3. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับบทบาทของตนให้สมวัย
- ข้อ 4. ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัย ตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า
- ข้อ 5. ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจรโดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม
- ข้อ 6. ผู้สูงอายุควรมีบทบาท และส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และความเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกันและกับบุคคลทุกวัย
- ข้อ 7. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามเป้าหมาย
- ข้อ 8. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ คุ้มครองสวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

ข้อ 9. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญูตักเตือนและความเอื้ออาทรต่อกัน

สรุปได้ว่า ในส่วนของนโยบายและแผนงานในระดับต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ประเทศไทยมีแผนงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุนับแต่ปี 2525 จนถึงปัจจุบันที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก โดยได้มีการพยายามที่จะให้หน่วยงานในส่วนท้องถิ่น ประชาชน และองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ได้ผสมผสานความร่วมมือกันทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน แต่ปรากฏว่าการปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามแผนงานและนโยบายนั้นยังไม่บรรลุถึงเป้าประสงค์และที่เป็นปัญหาคือ รัฐยังไม่ได้เห็นว่าปัญหาของผู้สูงอายุเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน ทำให้การดำเนินงานในด้านนี้ยังขาดองค์กรที่จะมีบทบาทกำกับดูแลผู้สูงอายุโดยตรง และมีความซ้ำซ้อนในการทำงานของหน่วยงานของรัฐ ทั้งการดำเนินงานก็ไม่สอดคล้องกันแต่เป็นลักษณะต่างคนต่างทำ และที่สำคัญคือยังไม่มีกรอบกฎหมายใด ๆ โดยตรงที่จะมาเป็นตัวขับเคลื่อนหรือเป็นกลไกในการบริหารงานเพื่อให้บรรลุถึงนโยบายและแผนงานดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีรัฐได้มีการดำเนินการออกกฎหมายบางส่วนเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนงานบ้างแล้วได้แก่ พระราชบัญญัติประกันสังคม และยังได้มีการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุแล้วสองฉบับคือ ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ..... และร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ..... กฎหมายทั้งสองฉบับนี้อยู่ในขั้นตอนพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเตรียมที่จะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาจากรัฐสภาต่อไป

ในด้านกฎหมาย

1. รัฐธรรมนูญ ถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศที่จะทำให้ทราบถึงแนวนโยบายในการบริหารของรัฐบาลว่าเป็นลักษณะใด โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จากข้อมูลวิจัยโดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา 52¹ และมาตรา 54²

¹บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในการรับบริการทางสาธารณสุขที่ได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การบริการทางสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชนมีส่วนร่วมด้วยเท่าที่จะกระทำได้

การป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตราย รัฐต้องจัดให้แก่ประชาชนโดยไม่คิดมูลค่าและทันต่อเหตุการณ์ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

2. หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 80³ มาตรา 82⁴ และมาตรา 88⁵
3. หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 5 บทที่ใช้แก่สภาทั้งสอง มาตรา 170⁶ มาตรา 190⁷ และในส่วนที่ 8 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 200⁸

² บัญญัติว่า

“ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

³ บัญญัติว่า

“ รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน

รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาสให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้ ”

⁴ บัญญัติว่า

“ รัฐต้องจัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐานและมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง ”

⁵ บัญญัติว่า

“ บทบัญญัติในหมวดนี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 211 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง ”

⁶ บัญญัติว่า

“ ผู้ที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดในหมวดที่ 3 และหมวดที่ 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมายัง

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อรวมทั้งการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ”

⁷ บัญญัติว่า

“ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยว่า มีสาระสำคัญเกี่ยวกับเด็ก สตรี และคนชรา หรือผู้พิการ หรือทุพพลภาพ หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้พิจารณาโดยกรรมาธิการเต็มสภาให้สภาผู้แทนราษฎรตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนเกี่ยวกับบุคคลประเภทนั้นมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด ”

⁸ บัญญัติว่า

“ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเป็นอันไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอ ให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป
2. เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จากบทบัญญัติในข้างต้นสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีวิวัฒนาการที่ดีต่อประชาชนในทุกด้านที่ไม่เคยปรากฏจากรัฐธรรมนูญฉบับใดมาก่อน สืบเนื่องมาจากแนวคิดในการปฏิรูปการเมือง ทำให้มีการกำหนดสิทธิหลาย ๆ ประการที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชน โดยเฉพาะผู้สูงอายุก็มีบทบัญญัติในการคุ้มครองสิทธิในหลายมาตราดังนี้

1.1 ประเด็นตามมาตรา 54 จะเห็นถึงนโยบายของรัฐต่อผู้สูงอายุว่า รัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือจัดสวัสดิการให้แก่ **“บุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”** ในที่นี้จะเห็นถึงแนวนโยบายของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งแต่เดิมไม่ได้มีการกำหนดถึงเกณฑ์ของผู้สูงอายุที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐว่าต้องมีลักษณะใด ทำให้ผู้สูงอายุที่จะได้รับการช่วยเหลือนั้นมักเป็นผู้สูงอายุที่เกษียณอายุจากทางราชการ ส่วนผู้สูงอายุในภาคเอกชนหรือภาคเกษตรกรรมยังไม่ได้รับสวัสดิการที่ทั่วถึง แต่ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่จะเห็นถึงความชัดเจนในนโยบายของรัฐว่า จะให้ความช่วยเหลือจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุที่ยากไร้จริง ๆ ที่มีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ

ปัญหาเมื่อนำบทบัญญัตินี้ไปปฏิบัติใช้ น่าจะอยู่ในประเด็นที่ว่า “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” จะต้องมีความตีความให้ชัดเจนว่า ในที่นี้หมายถึงเฉพาะผู้ไม่มีรายได้เลย หรือมีรายได้แต่ไม่เพียงพอในการดำรงชีวิต ในกรณีที่มีรายได้ไม่เพียงพอนี้จะต้องมีการกำหนดให้ชัดเจนว่ารายได้เท่าใดจึงจะถือว่าไม่เพียงพอ

นอกจากนี้แล้วจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญยังชัดเจนในประเด็นว่า รัฐจะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุอีกด้วย

1.2 ประเด็นตามมาตรา 170 และ มาตรา 190 ที่กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิเสนอร่างพระราชบัญญัติและมีส่วนร่วมในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เป็นประเด็นที่น่าสนใจเพราะในรัฐธรรมนูญที่มีผลบังคับใช้มาในอดีตไม่เคยให้สิทธินี้แก่ผู้สูงอายุเลย ฉะนั้นโดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้ น่าจะมีผลเป็นรูปธรรมที่จะทำให้มีการดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยกลไกนี้ผู้สูงอายุสามารถที่จะผลักดันให้เกิดกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุได้

-
3. ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
 4. ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์การเอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
 5. จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา
 6. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ และประชาชนประกอบด้วย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

1.3 ประเด็นตามมาตรา 200 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่สามารถ ที่ให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้สูงอายุได้เป็นอย่างดี ในกรณีที่หากผู้สูงอายุถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนก็สามารถที่จะร้องเรียนเพื่อให้คณะกรรมการ ฯ ชูศักดิ์กล่าวนี้นี้ดำเนินการเพื่อให้เกิดความคุ้มครองได้

2. กฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

จากข้อมูลการวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายโดยตรงที่บัญญัติเกี่ยวข้องกับการในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ เพียงแต่มีกฎหมายอื่น ๆ ที่กล่าวถึงการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้บ้างกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ ดังนี้

2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- ในบรรพ 3 เอกเทศสัญญา ลักษณะ 3 ให้ ตามมาตรา 531⁹
- ในบรรพ 5 ครอบครัว ลักษณะ 2 บิดามารดากับบุตร หมวด 2 สิทธิและหน้าที่ของบิดามารดา และบุตร ตามมาตรา 1562¹⁰ และมาตรา 1563¹¹
- ในบรรพ 6 มรดก ลักษณะ 2 สิทธิโดยธรรมในการรับมรดก หมวดที่ 2 การแบ่งมรดกกระหว่างทายาทโดยธรรมในลำดับและชั้นต่าง ๆ ตามมาตรา 1629¹²

⁹ บัญญัติว่า

“ถ้าผู้ให้จะเรียกถอนคืนการให้เพราะเหตุผู้รับประพฤติเนรคุณนั้น ท่านว่าอาจจะเรียกได้แต่เพียงในกรณีดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. ถ้าผู้รับได้ประทุษร้ายต่อผู้ให้เป็นความผิดฐานอาญาอย่างร้ายแรงตามประมวลกฎหมายลักษณะอาญา หรือ
2. ถ้าผู้รับได้ทำให้ผู้ให้เสียชื่อเสียง หรือหมิ่นประมาทผู้ให้อย่างร้ายแรง หรือ
3. ถ้าผู้รับได้บอกปิดไม่ยอมให้สิ่งของจำเป็นเลี้ยงชีวิตแก่ผู้ให้ ในเวลาที่ผู้ให้ยากไร้และผู้รับยังสามารถจะให้ได้ “

¹⁰ บัญญัติว่า

“ ผู้ใดจะฟ้องบุพการีของตนเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญามีได้ แต่เมื่อผู้นั้นหรือญาติสนิทของผู้นั้นร้องขอ อัยการจะยกคดีขึ้นว่ากล่าวก็ได้”

¹¹ บัญญัติว่า

“ บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา “

¹² บัญญัติว่า

“ทายาทโดยธรรมมีหลัลำดับเท่านั้น และภายใต้บังคับแห่งมาตรา 1630 วรรค 2 แต่ละลำดับมีสิทธิได้รับมรดกก่อนหลังดังต่อไปนี้ คือ

1. ผู้สืบสันดาน
2. บิดามารดา
3. พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
4. พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน
5. ปู่ ย่า ตา ยาย

จากบทบัญญัติข้างต้นสรุปได้ว่า กฎหมายมีการบัญญัติในความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้สูงอายุดังนี้

1. สิทธิได้รับการคืนทรัพย์สินในเหตุเนรคุณ ตามมาตรา 531 โดยสิทธิดังกล่าวให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุที่ยกทรัพย์สินให้บุตรหลาน แต่ภายหลังผู้รับได้ประทุษร้ายหรือทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงหรือหมิ่นประมาทหรือไม่เลี้ยงดู ผู้สูงอายุมีสิทธิเรียกร้องเอาทรัพย์สินที่เคยให้กลับคืนได้
2. สิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูจากบุตร ตามมาตรา 1563 โดยสิทธิดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงจารีตประเพณีของไทยแต่ดั้งเดิมที่บุตรต้องเคารพบูชาบิดามารดาและแสดงความกตัญญูสนองตอบในกรณีที่ยกมารดาแก่ชราบุตรต้องมีหน้าที่ให้ความอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา
3. สิทธิที่จะไม่ถูกฟ้องในคดีแพ่งและคดีอาญาจากบุตร ตามมาตรา 1562 โดยสิทธิดังกล่าวให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุที่จะไม่ถูกลูกหลานฟ้องร้องไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญาเรียกคดีประเภทนี้ว่า “คดีอุทลุม” แต่ถ้าจะต้องฟ้องร้องโดยหลักเลี้ยงไม่ได้ต้องให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีให้แทน
4. สิทธิในการรับมรดก ตามมาตรา 1629 โดยสิทธิดังกล่าวระบุให้ผู้สูงอายุเป็นทายาทโดยธรรมมีสิทธิรับมรดกในลำดับที่ 2 ในฐานะบิดา มารดา , ลำดับที่ 5 ในฐานะ ปู่ ย่า ตา ยาย หรือลำดับที่ 6 ในฐานะ ลุง ป้า น้า อา

ข้อสังเกต ในส่วนที่นำมาวิเคราะห์ในข้างต้นนี้เฉพาะในส่วนของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 ว่าด้วย ครอบครัว และบรรพ 6 ว่าด้วย มรดก ในการยกร่างกฎหมายดังกล่าวได้เริ่มขึ้นในรัชกาลที่ 6 ซึ่งคณะกรรมการร่างกฎหมายในบรรพ 1 ถึงบรรพ 4 เป็นชาวต่างประเทศโดยได้นำหลักเกณฑ์ของต่างประเทศมาจัดทำกฎหมาย การยกร่างในเวลานั้นจึงจัดทำเป็นภาษาอังกฤษ แต่เมื่อการร่างในส่วนของบรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัว และบรรพ 6 ว่าด้วยมรดก ได้ใช้คณะกรรมการร่างเป็นคนไทยทั้งหมด เพราะเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ เนื่องจากมีวิถีชีวิตและจารีตประเพณีไทยเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งจากประเด็นนี้ทำให้เห็นได้ว่าสิทธิของผู้สูงอายุของประเทศไทยที่ได้มีการบัญญัติขึ้นเป็นกฎหมายอิงอยู่กับจารีตประเพณีที่ในความเคารพแก่ผู้สูงอายุนั่นเอง

2.2 ประมวลกฎหมายอาญา

- ภาค 2 ความผิด ลักษณะ 10 ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย หมวด 4 ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนเจ็บป่วย หรือคนชรา ตามมาตรา 307¹³ และตามมาตรา 308¹⁴

6. ลุง ป้า น้า อา

คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นก็เป็นทายาทโดยธรรม ภายใต้บังคับของบทบัญญัติพิเศษแห่งมาตรา 1635”

¹³ บัญญัติว่า

“ ผู้ใดมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาต้องดูแลผู้ซึ่งพึ่งตนเองมิได้ เพราะอายุ ความเจ็บป่วย ภัยพิการ หรือจิตพิการ ทอดทิ้งผู้ซึ่งพึ่งตนเองมิได้นั้นเสียโดยประการที่น่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ “

¹⁴ บัญญัติว่า

จากบทบัญญัติข้างต้นสรุปได้ว่า กฎหมายบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุที่จะไม่ถูกทอดทิ้ง หากผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งจนอาจเป็นอันตรายถึงชีวิต หรือตาย หรือได้รับอันตรายสาหัส ผู้ทอดทิ้งมีความผิดตามกฎหมายอาญา

2.3 พระราชบัญญัติประกันสังคม

ในส่วนของกองทุนประกันสังคมกรณีชราภาพที่จะเริ่มบังคับใช้บังคับใช้ เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2541 โดยได้กำหนดสิทธิของผู้ประกันตนไว้ตามมาตรา 76¹⁵ และมาตรา 77¹⁶

จากบทบัญญัติข้างต้นกฎหมายนี้ให้ประโยชน์แก่ ผู้ทำงานองค์กรเอกชนที่มีสวัสดิการในยามที่สูงอายุ โดยกฎหมายกำหนดให้มีสิทธิได้รับเงินบำนาญหรือบำนาญชราภาพได้ ตามรายละเอียดของกฎกระทรวงดังนี้

กรณีบำนาญชราภาพ จะจ่ายให้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1. จ่ายเงินสมทบไม่น้อยกว่า 180 เดือน ไม่ว่าระยะเวลา 180 เดือน จะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม และ
2. มีอายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ และ
3. ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง

กรณีบำนาญชราภาพ จะจ่ายให้เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ต่อไปนี้

1. จ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน และ
2. ความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง และ
3. มีอายุครบ 55 ปี บริบูรณ์หรือเป็นผู้ทุพพลภาพ หรือถึงแก่ความตาย

กฎหมายดังกล่าวนี้เป็นการจัดสวัสดิการให้กับผู้สูงอายุที่จะมีเงินยังชีพเมื่อสูงอายุหรือเกษียณอายุการทำงาน ซึ่งผู้สูงอายุที่จะได้รับประโยชน์คือ ผู้สูงอายุที่ทำงานในภาคเอกชนโดยจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคมมาแล้วไม่น้อยกว่า 15 ปี ฉะนั้นหากผู้สูงอายุรายได้ไม่เคยจ่ายเงินสมทบหรือไม่ได้เป็นผู้ประกันตนเพราะไม่อยู่ในฐานะของลูกจ้างก็จะไม่ได้รับเงินช่วยเหลือยามชราภาพ กฎหมายนี้มีผลเริ่มบังคับใช้นับตั้งแต่วันที่

“ ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 306 หรือมาตรา 307 เป็นเหตุให้ผู้ถูกทอดทิ้งถึงแก่ความตายหรือรับอันตรายสาหัส ผู้กระทำความผิดจะวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 290 มาตรา 297 หรือมาตรา 298 นั้น “

¹⁵ บัญญัติว่า

“ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบเดือน ไม่ว่าระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบเดือนจะติดต่อกันหรือไม่ก็ตาม”

¹⁶ บัญญัติว่า

“ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ ได้แก่

1. เงินเลี้ยงชีพรายเดือน เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ หรือ
2. เงินบำนาญจ่ายให้ครั้งเดียว เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ

หลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา และอัตราการจ่ายประโยชน์ทดแทน ในกรณีชราภาพตามวรรคหนึ่งให้เป็นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

31 ธันวาคม 2541 ที่ผ่านมา แสดงว่ากฎหมายนี้จะมีผลบังคับให้กองทุนจะต้องจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ประกันตน คือ ประมาณปี พ.ศ. 2556 ดังนั้นก่อนจะถึงปี พ.ศ. 2556 ผู้ประกันตนก็ไม่สามารถได้รับสวัสดิการนี้ แต่ปัญหานี้ได้รับการแก้ไขโดยรัฐได้ออกกฎกระทรวงให้มีการจ่ายบำเหน็จชราภาพแก่ผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบไม่ครบ 180 เดือน นับว่าเป็นผลดีต่อผู้ประกันตนที่มีอายุมากที่ต้องเกษียณอายุการทำงานก่อนจะจ่ายเงินสมทบครบ 15 ปี ก็สามารถมีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนนี้ และเงินกองทุนนี้ผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับต้องมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป

2.4 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ตามมาตรา 8 (1) ได้กำหนดหลักการศึกษาลดชีวิตสำหรับประชาชน ซึ่งการศึกษาลดชีวิตนี้เป็นการศึกษาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อให้สามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถทำให้ผู้สูงอายุมีโอกาสจะได้รับการศึกษา เพื่อที่จะนำความรู้ที่ได้รับมาพัฒนาตนเองให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

2.5 พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ ในส่วนของราชการบางฉบับที่น่าสนใจ มีดังนี้

- พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518¹⁷
- พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494¹⁸
- พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500¹⁹
- พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539²⁰

¹⁷ มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้นำกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นมาใช้บังคับแก่ข้าราชการกรุงเทพมหานครโดยอนุโลม เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

¹⁸ มาตรา 21 วรรคแรก บัญญัติว่า “ก่อนสิ้นเดือนสุดท้ายของปีงบประมาณทุกปี ให้เจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุราชการดั่งบัญญัติไว้ในมาตรา 20 ยื่นบัญชีรายชื่อข้าราชการผู้มีสิทธิจะได้รับบำเหน็จบำนาญซึ่งมีอายุจะครบหกสิบปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณถัดไปต่อเจ้ากระทรวงของผู้ขึ้นและกระทรวงการคลัง”

¹⁹ มาตรา 16 บัญญัติว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุนั้น ให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว ถ้าข้าราชการส่วนท้องถิ่นใดมีอายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการ ก็ให้ผู้นั้นอาจส่งอนุญาตให้ลาออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุได้”

²⁰ มาตรา 49 บัญญัติว่า “นอกจากกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 47 และมาตรา 48 สมาชิกมีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1. เหตุทุพพลภาพ
2. เหตุทดแทน
3. เหตุสูงอายุ”

มาตรา 52 บัญญัติว่า “บำเหน็จบำนาญเหตุสูงอายุให้จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการ เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว หรือลาออกเมื่ออายุครบห้าสิบปีบริบูรณ์แล้ว”

กฎหมายที่ได้ยกเป็นตัวอย่างนี้เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการทำให้เห็นถึงเหตุผลที่ทำให้อาชีพการรับราชการในสมัยก่อนจึงเป็นที่นิยมเพราะว่า มีการให้สวัสดิการที่ดีเมื่อเกษียณอายุราชการในรูปของบำเหน็จบำนาญ ทำให้ผู้รับราชการไม่ต้องกลัวว่าเมื่อเกษียณอายุราชการแล้วจะได้มีรายได้เลี้ยงดูตนเองได้ และยังมีสวัสดิการที่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้จนตลอดชีวิต

นอกจากนี้ทำให้เห็นถึงพัฒนาการของกฎหมายในส่วนนี้ด้วยว่า มีการปรับเปลี่ยนแก้ไข เพิ่มเติม เพื่อให้เหมาะสมต่อสภาวะการณที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา เช่น

1. พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 นั้นได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาโดยตลอดจนขณะนี้ถึง ฉบับที่ 15 พ.ศ.2530 โดยมีเหตุผลของการออกกฎหมายฉบับนี้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการซึ่งบัญญัติให้ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วอาจได้รับการต่อเวลาราชการให้รับราชการต่อไปอีกได้ในกรณีพิเศษ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการอย่างยิ่งนั้น ไม่เหมาะสมกับสภาวะการณของประเทศในปัจจุบัน สมควรที่จะได้ยกเลิกต่อเวลาราชการให้แก่ข้าราชการซึ่งอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้ว ไม่ว่าในกรณีใด จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งจากการค้นคว้าพบว่า เมื่อนโยบายของรัฐเกี่ยวกับข้าราชการปรับเปลี่ยนไปก็จะมีการแก้ไข เพิ่มเติม กฎหมายในส่วนนี้ตามมาเพื่อให้สอดคล้องโดยจะเห็นได้จากตัวอย่างที่ยกขึ้นมาได้ว่า เดิมมีนโยบายต่ออายุราชการให้แก่ข้าราชการเกษียณที่มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ได้เป็นกรณีพิเศษ แต่ฉบับแก้ไขนี้ให้ยกเลิกเพราะไม่เหมาะสมกับสภาพการณในปัจจุบัน
2. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2539 (กบข.) โดยมีเหตุผลของการออกกฎหมายฉบับนี้ว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ.2494 ได้ใช้บังคับมานานแล้วและบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการในการจัดตั้งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคิดเวลาราชการ สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญของข้าราชการที่กลับเข้ารับราชการใหม่ สิทธิรับบำเหน็จตกทอด และการแบ่งจ่ายเงินบำเหน็จตกทอด สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้เหมาะสมและสอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” ซึ่งตามข้อเท็จจริงการออกกฎหมายฉบับนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาในด้านการจัดสรรงบประมาณในปัจจุบันและในอนาคตที่จะค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการเกษียณอายุค่อนข้างสูง จึงจำเป็นที่จะต้องมีการเสนอวิธีการใหม่

เหมาะสมกับสภาวะการณ์โดยให้มีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าวขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการจ่ายบำนาญ
บำนาญแก่ข้าราชการในรูปแบบใหม่²¹ ที่รัฐไม่ต้องรับภาระในด้านงบประมาณมากเกินไป

2.6 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม พ.ศ.2537 มาตรา 3(2) บัญญัติให้กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการจัดสวัสดิการแก่คนชรา คนไร้ที่พึ่ง สตรี ครอบครัวผู้ด้อยโอกาสทางสังคมครอบครัวผู้มียาได้น้อย และประชาชนผู้ประสบปัญหาทางสังคม

2.7 กฎหมายในส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ส่วนที่ 2 อำนาจหน้าที่ของสภาตำบล มาตรา 22²² ที่ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของสภาตำบลส่งเสริมการพัฒนาของผู้สูงอายุ

2.8 กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในมุมมองของนักกฎหมายถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญน้อยที่สุด เพราะถือว่าเป็นกฎหมายที่ใช้กำหนดแนวทางในการปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาตามแต่นโยบายที่ใช้อยู่ในช่วงเวลานั้น ๆ ซึ่งต่างไปจากกฎหมายหลักที่จะออกมาในรูปของพระราชบัญญัติที่มีความสำคัญมากกว่าเพราะจะต้องออกโดยความเห็นชอบของรัฐสภาทั้งยังเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องมีการปฏิบัติตาม แต่หากเป็นเพียง กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ ของกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง กฎหมายในส่วนนี้เจ้ากระทรวงสามารถออกได้เองไม่ต้องผ่านการพิจารณาเห็นชอบของรัฐสภา

2.9 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. กฎหมายดังกล่าวอยู่ในขั้นนำเสนอต่อรัฐสภาโดยมีเนื้อหาสาระโดยสรุปดังนี้ มีการกำหนดองค์การรับผิดชอบการการจัดสวัสดิการสังคมเป็น 2 ระดับคือระดับประเทศ และระดับจังหวัด มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม ที่จะให้การสนับสนุนแก่องค์การสาธารณประโยชน์หรือเอกชนที่ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลให้เป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานในการจัดสวัสดิการสังคม

²¹ มาตรา 5 บัญญัติว่า “ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนบำนาญบำนาญข้าราชการ” เรียกโดยย่อว่า “กบข.” ให้กองทุนเป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำนาญบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ
2. เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก
3. เพื่อจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก “

²² บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สภาตำบลอาจดำเนินการภายในตำบล ดังต่อไปนี้

- 1).
- 6). ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ”

2.10 ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ..... กฎหมายดังกล่าวอยู่ในขั้นนำเสนอต่อรัฐสภาโดยมีเนื้อหาสาระโดยสรุปดังนี้ มีการกำหนดองค์การรับผิดชอบและมีคณะกรรมการในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุที่เรียกว่า "กสม" โดยมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นนโยบาย แผนงาน หรือเสนอความเห็นในการออกกฎหมาย มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อผู้สูงอายุ และกำหนดสิทธิต่าง ๆ ที่ผู้สูงอายุพึงจะได้รับการคุ้มครองและพึงจะได้รับประโยชน์

สรุปได้ว่า ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรงในขณะนี้ยังไม่มี ส่วนที่มีอยู่นั้นก็ยังไม่ครอบคลุมที่จะเอื้อประโยชน์และก่อให้เกิดสวัสดิการต่อผู้สูงอายุอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้แม้จะมีแนวนโยบายต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยต่อสวัสดิการผู้สูงอายุ แต่ก็มิได้ทำให้ผู้สูงอายุได้รับสวัสดิการที่ดีเพียงพอและอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะผู้สูงอายุในภาคเกษตรกรรมหรือที่ยากจนไม่มีกฎหมายกำหนดสวัสดิการใด ๆ ที่พึงได้รับเช่น ผู้สูงอายุในภาคราชการหรือภาคเอกชน ดังนั้นรัฐควรที่จะดำเนินการจัดทำกฎหมายที่จะต้องมีเนื้อหาครอบคลุมถึงสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ที่ผู้สูงอายุพึงจะได้รับ รวมถึงการให้การคุ้มครองสิทธิในด้านต่าง ๆ ของผู้สูงอายุด้วย

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในสหรัฐอเมริกา

สถานการณ์ของกฎหมายผู้สูงอายุในสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศพัฒนาแล้วประเทศเดียวที่มีได้มีระบบการประกันทางด้านการแพทย์สาธาณณะครอบคลุมแก่ประชาชนทุกคน โดยที่รัฐบาลของแต่ละรัฐจะมีบทบาทเป็นตัวกลางในการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวนโยบายสวัสดิการ และการบริหารงานในด้านสุขภาพและการแพทย์ก็ให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้เช่นกัน

ระบบการประกันสังคมที่สำคัญของสหรัฐอเมริกานั้นจะทั้งที่เป็นกฎหมายและโครงการ ได้แก่

- การประกันการสูงอายุ ผู้หาเลี้ยงชีพ และผู้พิการ (Old – Age , Survivors and Disability Insurance หรือ OASDI) ซึ่งให้การประกันรายได้แก่ประชาชนกว่า 40 ล้านคน
- โครงการประกันทางการแพทย์สาธาณณะที่เรียกว่า Medicare ที่ครอบคลุมไปถึงค่าเลี้ยงชีพของผู้สูงอายุ ค่าเลี้ยงชีพแก่ผู้พิการ และคนไข้ที่ป่วยเป็นโรคไตพิการเรื้อรัง
- โครงการการช่วยเหลือสาธาณณะรวมถึงการประกันรายได้เสริม (Supplemental Security Income หรือ SSI) ซึ่งครอบคลุมผู้สูงอายุและผู้พิการ
- โครงการความช่วยเหลือแก่ครอบครัวที่ยังมีบุตรที่ต้องเลี้ยงดู (Aid to Families with Dependent Children หรือ AFDC)
- โครงการความช่วยเหลือทางการแพทย์ที่เรียกว่า Medicaid สำหรับผู้ที่ไม่ใช่กลุ่มบุคคลที่ได้กล่าวในข้างต้นจะได้รับสิทธิประโยชน์ในความช่วยเหลือสาธาณณะเช่นกัน

มาตรการทางด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาจำนวนประชากรผู้สูงอายุในสหรัฐอเมริกาได้เพิ่มมากขึ้นเป็นสองเท่าจากจำนวนประชากรทั้งหมด โดยมีประชากรที่อยู่ในช่วงอายุปานกลางของประเทศที่มีอายุต่ำกว่า 32 ปีซึ่งคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ.2030 จะมีอายุ 41.8 ปี และมีความคาดหวังว่าในปี ค.ศ.1900 ประชากรที่มีอายุต่ำกว่า 50 ปี จะมีอายุยืนยาวถึง 75.8 ปีเมื่อถึงปี ค.ศ.1995

มีการคาดการณ์ว่าในช่วงต้นศตวรรษนี้ ประชากรอเมริกัน 1 คนจากจำนวนประชากร 25 คน จะมีอายุยืนยาวกว่า 65 ปี และเมื่อถึงปี ค.ศ.2000 ประชากรอเมริกัน 1 คนจากจำนวน 7 คนจะมีอายุ 65 ปีหรือมากกว่านั้น การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรที่มีอายุยืนยาวจะทำให้ในอีก 40 ปีข้างหน้าจะมีประชากรที่มีอายุเกิน 85 ปี ซึ่งในปัจจุบันมีมากกว่า 3 ล้านคนจะเพิ่มจำนวนเป็น 8 ล้านคนในอนาคต

จากการเปลี่ยนแปลงของสังคมดังกล่าวนี้เองจะกลายเป็นปัญหาใหญ่ที่สังคมอเมริกันจะต้องพิจารณาหามาตรการในการแก้ไขปัญหา ซึ่งปัญหาที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งได้แก่ การดูแลในด้านสุขภาพ (Health Care) เพราะหนึ่งในสามของงบประมาณทางด้านการดูแลสุขภาพของสหรัฐอเมริกา (ซึ่งในขณะนี้มียังมีจำนวนมากถึง 1 ล้านล้านเหรียญสหรัฐ) ได้นำไปใช้จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุมากกว่า 65 ปี โดยต้องการการดูแลและคุ้มครองป้องกันในระยะยาวทำให้ผู้สูงอายุที่อยู่ในสภาพยากจนและมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์จากรัฐยังมีความต้องการไปจนถึงตลอดชีวิต

จากการสำรวจ 43% ของจำนวนประชากรอเมริกันที่มีอายุเกิน 65 ปี มีความต้องการการดูแลในระยะยาว (Long – Team Care) ไปจนถึงตลอดชีวิต มีเพียงผู้สูงอายุจำนวน 1.5 ล้านคนเท่านั้นที่พักอาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ ซึ่งนับเป็น 4-5% ของจำนวนประชากรอเมริกันผู้สูงอายุทั้งหมด ซึ่งใน 5 ปีข้างหน้าจำนวนดังกล่าวอาจเพิ่มถึง 2 ล้านคน และในปี ค.ศ.2025 คาดการณ์ว่าจำนวนดังกล่าวจะเพิ่มเป็น 3 ล้านคน จากจำนวนประชากรผู้สูงอายุของสหรัฐอเมริกาทั้งหมด 60 ล้านคน ซึ่งก็จะเป็นปัญหาสำคัญในด้านงบประมาณรายจ่ายของสหรัฐอเมริกาในอนาคต

ซึ่งในขณะนี้บรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปทางการแพทย์ที่เสนอไปยังสภาองเกรส ก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการในการแก้ไขปัญหาในการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวรวมอยู่ด้วย เพราะนับวันปัญหาดังกล่าวได้ทวีความสำคัญยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ในสังคมผู้สูงอายุ ปรากฏว่าในขณะนี้กฎหมายที่ได้มีการนำเสนอไปยังสภาองเกรสรวมถึงมาตรการในการปฏิรูปทางการแพทย์ยังไม่ได้รับการตัดสินใจและพิจารณาให้มีผลบังคับ ก็ส่งผลไปถึงมาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวถึงการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวก็ยังไม่มีความชัดเจนจนไม่สามารถที่จะระบุได้ว่าจะมีการดำเนินการในเรื่องดังกล่าวได้เมื่อใด

ในการร่างกฎหมายผู้สูงอายุของสหรัฐอเมริกา ได้คำนึงถึงพื้นฐานของปัญหาดังกล่าวข้างต้นในอันที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นภาระทางด้านการเงิน หรือในปัจจุบันพื้นฐานอื่น ๆ อาทิ สถานสงเคราะห์ การดูแลทางด้านสุขภาพและการแพทย์ ดังนั้นกฎหมายผู้สูงอายุจึงมีบทบัญญัติที่สามารถให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยมีประเด็นที่น่าสนใจดังนี้

- การทำพินัยกรรมชีวิต (Living will) และการดูแลสุขภาพ
- มีที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายที่จะช่วยเหลือจัดการทางด้านทรัพย์สินและดูแลทรัพย์สินสมบัติ

- การใช้สิทธิเพื่อได้รับประโยชน์การรักษาพยาบาลทางการแพทย์และสิทธิประโยชน์อื่น ๆ จากรัฐ
- การวางแผนความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ที่เหมาะสมกับสิทธิประโยชน์ที่รัฐได้จัดให้
- การประกันการดูแลระยะยาว (Long – Term Care Insurance) และความช่วยเหลือทางด้านการเงินอื่น ๆ
- การดูแลภายในบ้าน (Home Care) และโครงการช่วยเหลือต่างๆ เพื่อสามารถดำรงชีพอยู่ในชุมชนได้
- การปฏิรูประบบสถานสงเคราะห์ให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

นับตั้งแต่ กฎหมายทางด้านการช่วยเหลือทางด้านการแพทย์และการรักษาพยาบาลทางการแพทย์ได้ประกาศออกเป็นกฎหมายในปี ค.ศ.1965 และกฎหมายผู้สูงอายุอเมริกัน(The Older American Act) ประกาศใช้ในปี ค.ศ.1966 หรือที่เรียกว่า OAA ซึ่งเป็นกฎหมายของสหรัฐ (Federal Law) ได้กำหนดนโยบายให้รัฐต่าง ๆ ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ กฎหมายได้กำหนดให้มีการส่งเสริมการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือประชากรของประเทศที่มีอายุเกิน 65 ปี ทั้งยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยเพิ่มความช่วยเหลือและการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายให้แก่ผู้สูงอายุอีกด้วย

ภายใต้กฎหมายผู้สูงอายุ รัฐต่าง ๆ มีหน้าที่ในการจัดตั้งโครงการให้ความช่วยเหลือและให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายอันเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิผู้สูงอายุ รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งหน่วยงานท้องถิ่นต้องให้ความช่วยเหลือทางด้านกฎหมายควบคู่ไปกับโครงการต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่รัฐบาลสหรัฐได้มีการตัดลดงบประมาณรายจ่ายลงทำให้เกิดผลกระทบต่องานที่เกิดขึ้นตามกฎหมายผู้สูงอายุหลายโครงการด้วยกัน

นอกจากนี้ยังได้มีกฎหมายต่าง ๆ ที่ประกาศใช้ตามมาโดยปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของการประกันการดูแลทางด้านการแพทย์ การประกันดูแลในระยะยาว การปรับปรุงระบบของสถานสงเคราะห์ การคุ้มครองดูแลความปลอดภัย การห้ามเลือกปฏิบัติทางด้านอายุและการเลือกปฏิบัติเรื่องจากความพิการหรือเสื่อมประสิทธิภาพในการทำงาน ดังนี้

- กฎหมายว่าด้วยการเกษียณของลูกจ้าง การจ่ายเงินชดเชย
- กฎหมายการเคหะสงเคราะห์
- กฎหมายว่าด้วยการลางานเพื่อดูแลผู้สูงอายุ (Family Leave Act)
- กฎหมายว่าด้วยพินัยกรรมในระหว่างมีชีวิต

และรัฐบาลของสหรัฐได้อนุมัติกองทุนเพื่อการบริการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ อาทิ การให้บริการทางด้านข่าวสาร การบริการในการป้องกันโรค การให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย การให้ความช่วยเหลือในการดูแลบ้านสำหรับประชาชนที่มีความจำเป็น การตรวจสอบความปลอดภัยและการดูแลในเวลากลางวัน โดยมีพื้นฐานอยู่บนกฎหมายผู้สูงอายุ (The Older American Act) แต่งบประมาณที่จัดสรรให้นั้นมีจำนวนน้อยจึงส่งผลกระทบต่อการดำเนินงาน

อย่างไรก็ตาม การบริการสำหรับผู้สูงอายุยังคงมุ่งเน้นไปยังการดูแลรักษาทางการแพทย์(Medicare) และความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ (Medicaid) ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อไม่มีโครงการทางด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคมแห่งชาติแก่ผู้สูงอายุ องค์กรต่าง ๆ ที่ให้บริการทางด้านสวัสดิการสังคมจึงประสบปัญหาเรื่องงบประมาณค่าใช้จ่ายส่งผลให้บรรดารัฐทั้งหลายที่ให้บริการในการรักษาพยาบาลสำหรับคนชรามีค่าใช้จ่ายที่สูง การบริการเป็นไปอย่างไม่

ทั่วถึงแก่ผู้สูงอายุทำให้ครอบครัวญาติพี่น้องหรือในหมู่เพื่อนฝูงต้องในการดูแลกันเองมากยิ่งขึ้น ซึ่งประมาณ 4-70 % ของประชาชนมีความต้องการการดูแลเอาใจอย่างไม่เป็นทางการดังกล่าว จากปัญหาดังกล่าวจึงเกิดระบบการดูแลรักษาทางการแพทย์ในบ้าน (In-Home medical care) ขึ้นเป็นการบริการเยี่ยมเยียนให้การรักษาพยาบาลและกายภาพบำบัด โดยการรักษาพยาบาลจะต้องทำอย่างมีแบบแผนภายใต้การควบคุมงบประมาณที่เหมาะสมและสนองต่อความต้องการของผู้สูงอายุ

กฎหมายและโครงการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในสหรัฐอเมริกา นอกเหนือจากกฎหมายผู้สูงอายุโดยตรงแล้ว ได้แก่

1. กฎหมายว่าด้วย สิทธิที่จะตายในพินัยกรรมชีวิต (Living will)

สิทธิที่จะตาย (Right to die) หมายถึง คนไข้ซึ่งป่วยอย่างร้ายแรงมีสิทธิที่จะตัดสินใจในการที่จะได้รับการปฏิบัติทางการแพทย์ หรือมีสิทธิที่จะปฏิเสธการปฏิบัติทางการแพทย์ ในความหมายทั่วไปอาจหมายถึง สิทธิในการที่จะแสดงความยินยอมที่จะขอปฏิเสธการปฏิบัติทางการแพทย์ อันจะส่งผลให้มีการตายเกิดขึ้น เมื่อพิจารณาถึงอาการของคนไข้และระยะเวลาอันยาวนานในการรักษาของโรคบางประเภท โดยอาจมีการปรึกษาเจรจากันระหว่างคนไข้ ญาติในครอบครัวและแพทย์ เกี่ยวกับวิธีการในการเยียวยารักษา คาดการณ์ว่า 70 % ของการตายด้วยโรคภัยไข้เจ็บในปัจจุบันได้ใช้วิธีการนี้

คนทั่วไปมักมีความเข้าใจผิดใน “สิทธิที่จะตาย” โดยเข้าใจว่า เป็นเพียงสิทธิในการตัดสินใจในการเยียวยารักษาว่า ควรหยุดรับการเยียวยารักษาหรือไม่ แต่ในความเป็นจริงยังหมายถึง สิทธิในการตัดสินใจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการปฏิบัติทางการแพทย์และรวมถึงสิทธิในการตัดสินใจที่จะรับการเยียวยารักษาต่อไปหรือไม่ ที่เรียกว่า “สิทธิที่จะเลือกวิธีการรักษา”(right to treatment as you choose)

สิทธิที่จะตาย มิได้หมายความว่า สิทธิที่จะฆ่าตัวตายหรือช่วยให้ตาย แต่เป็นสิทธิในการตัดสินใจที่จะได้รับการปฏิบัติทางการแพทย์หรือที่จะปฏิเสธการปฏิบัติทางการแพทย์ ในกรณีที่คนไข้สามารถติดต่อสื่อสารกับแพทย์ได้ สิทธิที่จะตายก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในพินัยกรรมในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่ (Living will) แต่ถ้าหากคนไข้ไม่อยู่ในอาการที่สามารถติดต่อสื่อสารกับแพทย์ได้การทำข้อกำหนดล่วงหน้าในพินัยกรรม (Living will) จึงมีความสำคัญที่ต้องมีการเตรียมการไว้ล่วงหน้า

ในกรณีที่คนไข้ไม่สามารถติดต่อสื่อสารกับแพทย์ได้ สิทธิที่จะทำตามความต้องการของคนไข้สามารถยอมรับได้เช่นกัน โดยมีคดีที่เป็นบรรทัดฐานในการใช้สิทธิที่จะตายคือ คดี Nancy Cruzan ซึ่งป่วยอยู่ในอาการโคม่าไม่รู้สีกตัวบิดามารดาของเธอได้แสดงถึงเจตนาของเธอที่เธอได้แจ้งไว้ก่อนในขณะที่ไม่เจ็บป่วย ศาลพิพากษาว่าเธอมีสิทธิที่จะตาย ด้วยการที่เธอได้แสดงถึงเจตนาของเธอไว้ก่อนการเจ็บป่วยแก่บิดามารดาของเธอซึ่งถือเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญที่แสดงให้เห็นความต้องการของเธอในปัจจุบันว่า หากเธอสามารถติดต่อสื่อสารกับแพทย์ได้เธอก็ควรจะแสดงเจตนาเช่นนั้น

ดังนั้น หากเป็นกรณีที่บุคคลได้แสดงเจตนาในขณะที่ตนเองยังเป็นปกติดีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการแสดงเจตนาเป็นลายลักษณ์อักษร อันได้แก่ พินัยกรรม (Living will) ในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่ หรือเป็นการแสดงเจตนาด้วยวาจา แก่ทนายความหรือบุคคลอื่นเจตนาดังกล่าวจะได้รับการรับรอง แต่หากเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อยู่ในสภาวะการณ์ที่จะ

สามารถจะติดต่อสื่อสารได้ การกำหนดเจตนาไว้ล่วงหน้าจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องทำ เพื่อแสดงเจตนาของตนเอง หากตกอยู่ในสภาพดังกล่าว เรียกว่า ข้อกำหนดล่วงหน้า (Advances Directives) ซึ่งเป็นการจัดการสิ่งที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ข้อกำหนดล่วงหน้าจึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะให้สิทธิบุคคลที่จะแสดงเจตนาในกรณีที่บุคคลนั้นไม่อยู่ในสถานะที่จะติดต่อสื่อสารได้อีกต่อไป

ข้อกำหนดล่วงหน้า (Advances Directives) โดยทั่วไปหมายรวมถึง 3 กรณี ดังนี้

1. พินัยกรรมชีวิต (Living will) เป็นการแสดงเจตนาของบุคคลเกี่ยวกับการรักษาทางการแพทย์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต กำหนดวิธีการปฏิบัติทางการแพทย์ที่บุคคลต้องการหรือไม่ต้องการ ข้อกำหนดดังกล่าวอาจเรียกว่า ข้อกำหนดในการรักษาพยาบาล (Health care directives) ข้อกำหนดทางการแพทย์ (Medical directives) หรือ ข้อกำหนดคำแนะนำในการรักษา (Instructional directives) แต่ส่วนใหญ่บุคคลทั่วไปในอเมริกาจะเรียกว่า “พินัยกรรมชีวิต”

2. ตัวแทนในการตัดสินใจรักษาพยาบาล (Health care proxy) หรืออาจเรียกว่า เป็นอำนาจตัดสินใจของตัวแทนทางกฎหมาย ในการตัดสินใจในการรักษาพยาบาล โดยยินยอมให้บุคคลแต่งตั้งตัวแทนไว้ล่วงหน้า เพื่อตัดสินใจในนามของบุคคลนั้น หากเป็นกรณีที่บุคคลนั้น ไม่อยู่ในสภาวะที่จะกระทำได้ เพราะเหตุเจ็บไข้ได้ป่วย ตัวแทนที่ได้รับแต่งตั้ง จะเป็นผู้คอยดูแลให้การรักษาพยาบาลเป็นไปตามเจตนาของผู้ป่วย หรือเป็นไปตามที่กำหนดในพินัยกรรมชีวิต หรือทำการตัดสินใจในการรักษาพยาบาลในนามผู้ป่วยในกรณีที่ไม่มีพินัยกรรมชีวิต หรือในกรณีที่ไม่มีพินัยกรรมชีวิตแต่ผู้ป่วยจะติดต่อสื่อสารได้ ตัวแทนจะต้องดูแลให้เป็นไปตามพินัยกรรมชีวิต อำนาจของตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมายนี้บางครั้งก็จะกำหนดไว้ในพินัยกรรมชีวิตก็ได้

3. อำนาจของตัวแทนทางกฎหมาย (Power of Attorney) ในการทำหน้าที่ตัดสินใจแทนผู้ป่วยในการรักษาพยาบาลได้รับการยอมรับในสหรัฐอเมริกาทั้ง 50 รัฐ และใน District of Columbia ว่าสามารถกระทำได้ โดยบางรัฐ เช่น หลุยส์เซียน่า หรือจอร์เจีย อำนาจดังกล่าวเกิดขึ้นโดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด

ในประเทศสหรัฐอเมริกา พินัยกรรมชีวิต นับว่ามีประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้สูงอายุในขณะที่ยังมีชีวิตอยู่ โดยจะเป็นสิ่งที่ให้คำแนะนำหรือแสดงเจตนาของบุคคลในกรณีที่ผู้ป่วยไม่อยู่ในสภาวะที่จะทำได้ พินัยกรรมชีวิตบังคับใช้ในกฎหมายของรัฐต่าง ๆ จำนวน 47 รัฐ และใน District of Columbia ซึ่งต่างก็มีกฎหมายกำหนดเฉพาะให้อำนาจให้กระทำได้ รัฐอื่น ๆ ที่ไม่ได้ตราเป็นกฎหมายต่างยอมรับแนวความคิดนี้และอ้างอิงตีความตามคำพิพากษาของศาล ไม่ว่าบุคคลจะอาศัยอยู่ในรัฐที่บัญญัติหรือไม่ได้บัญญัติกฎหมายพินัยกรรมชีวิต แต่ก็เป็นสิ่งสำคัญที่ทุกคนต้องเข้าใจว่า ทุกรัฐต่างยอมรับในหลักเรื่องพินัยกรรมชีวิต

สำหรับประเทศอื่นที่มีรูปแบบคล้าย ๆ กัน คือ เนเธอร์แลนด์ ได้มีการนำหลักการ การุณยฆาต (Euthanasia) และการช่วยให้ผู้ป่วยฆ่าตัวตาย (Assisted suicide) มาใช้กับผู้ป่วย

- การุณยฆาต (Euthanasia) เป็นวิธีการที่แพทย์ช่วยผู้ป่วยระยะสุดท้ายให้พ้นทุกข์ทรมาน โดยวิธีการหยุดรักษาหรือการฉีดยาให้ตาย ตามความประสงค์ที่ผู้ป่วยร้องขอ และต้องมีแพทย์อีกคนร่วมวินิจฉัย

- การช่วยให้ผู้ป่วยฆ่าตัวตาย (Assisted suicide) เป็นวิธีการที่ผู้ป่วยต้องการฆ่าตัวตาย แล้วมีบุคคลที่

สองช่วยเหลือหรือชี้แนะจนเป็นผลสำเร็จ โดยบุคคลที่สองไม่ได้ลงมือปลิดชีวิตผู้ป่วย

2. กฎหมายว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับอายุในการจ้างงาน

เป็นกฎหมายว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับอายุในการจ้างงาน (The Age Discrimination in Employment Act) ในปี ค.ศ. 1967 หรือที่เรียกกันว่า ADEA บัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานโดยวางหลักการอยู่บนพื้นฐานของประชาชนที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไป

กฎหมายฉบับนี้ ได้กำหนดห้ามไม่ให้นายจ้าง กระทำการต่อไปนี้แก่ลูกจ้างทั่วไป หรือลูกจ้างที่มีอายุเกิน 40 ปี ดังนี้

- ไล่ออกหรือปฏิเสธการจ้าง หรือการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากการจ่ายเงินค่าชดเชย ข้อบังคับการทำงาน เงื่อนไข และการสงวนสิทธิในการจ้าง โดยวางเกณฑ์เกี่ยวกับอายุ
- จำกัด แบ่งแยก แบ่งประเภทของลูกจ้างที่มีแนวโน้มว่า จะได้รับโอกาสที่ดีในการทำงาน หรือจะได้รับตำแหน่งหรือสถานะในการทำงาน โดยใช้อายุเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ
- การตอบโต้เพื่อต่อต้านการกระทำที่ผิดกฎหมาย หรือการตอบโต้การใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของลูกจ้าง

แม้ว่าจะมีกฎหมายในความคุ้มครองลูกจ้างเมื่อสูงอายุแต่ก็ยังมีคดีความต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยถูกกล่าวหาว่ากระทำขัดต่อกฎหมายดังกล่าวหรือได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมในเรื่องอายุ ไม่เพียงแต่จะมีประเด็นเรื่องการถูกไล่ออกเนื่องมาจากสาเหตุของอายุแต่เพียงกรณีเดียว แต่ยังมีประเด็นอื่น ๆ อีกที่เป็นการขัดขวางการทำงานของลูกจ้าง เช่น การลดตำแหน่ง การขัดขวางไม่ให้มีการเลื่อนตำแหน่ง หรือการเลิกจ้างงาน อันเนื่องมาจากสาเหตุของอายุ เป็นต้น

3. กฎหมายว่าด้วยคนพิการ

เป็นกฎหมายว่าด้วย คนพิการของสหรัฐอเมริกา (The American with Disabilities Act หรือ ADA) ได้ประกาศใช้ในปี ค.ศ. 1990 กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของชาวอเมริกันโดยคาดการณ์ว่าจะมีชาวอเมริกันที่พิการหรือเสื่อมสมรรถภาพประมาณ 43 ล้านคน ในสหรัฐอเมริกากล่าวถึงสิทธิในทางแพ่งเป็นสำคัญ โดยมีบทบัญญัติถึงขอบเขตของการคุ้มครองทางด้านการบริการสาธารณะ การอำนวยความสะดวกทางด้านการค้า การคมนาคม การบริการด้านการสื่อสาร และการจ้างงาน โดยในหมวดที่ 1 ของกฎหมายฉบับนี้ จะมีผลบังคับในด้านการคุ้มครองการจ้างงานซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุและผู้เยาว์ที่พิการหรือเสื่อมสมรรถภาพอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้พิการและผู้เสื่อมสมรรถภาพได้เพิ่มมากขึ้นตามเกณฑ์อายุและทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ ส่งผลกระทบต่อคนงานผู้สูงอายุจำนวนมาก จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับเรื่องสุขภาพและการเกษียณอายุของสถาบันวิจัยสังคม มหาวิทยาลัยมิชิแกนและสถาบันผู้สูงอายุแห่งชาติพบว่า สาเหตุสำคัญที่ต้องลาออกจากงาน ได้แก่ ปัญหาเกี่ยวกับกระดูกสันหลัง ปัญหาเกี่ยวกับโรคหัวใจ โรคเบาหวาน โรคเกี่ยวกับปอด และการเจ็บป่วยด้วยสาเหตุอื่น ๆ ซึ่งมักจะเกิดขึ้นกับลูกจ้างที่สูงอายุ

กฎหมาย ADA นี้ใช้บังคับกับองค์กรที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 15 คนขึ้นไป ซึ่งห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติในการจ้าง อาทิในเรื่อง การเลื่อนตำแหน่ง การมอบหมายงาน การประเมินผลงาน การสิ้นสุดสัญญา การเลิกจ้าง กฎ

ระเบียบข้อบังคับ การฝึกอบรม การลาออกและสิทธิประโยชน์ เป็นต้น การเป็นผู้พิการหรือผู้เสื่อมสมรรถภาพอันจะได้รับสิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้จำเป็นจะต้องเป็นไปตามคำจำกัดความที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- มีความบกพร่องทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการจำกัดการทำกิจกรรมที่สำคัญในชีวิตประจำวัน
- ได้มีการบันทึกถึงความพิการหรือความเสื่อมสมรรถภาพนั้น
- ได้รับการยืนยันว่ามีความบกพร่องเช่นนั้น

ความบกพร่องทางร่างกายและจิตใจที่ถือเป็นสาเหตุและเป็นสาระสำคัญในการจำกัดการทำกิจกรรมที่สำคัญในชีวิตประจำวัน ได้แก่

- การดูแลตัวเอง
- การปฏิบัติงานที่ต้องใช้ฝีมือของตนเอง
- การเดิน
- การมองเห็น
- การได้ยิน
- การพูด
- การหายใจ
- การเรียนรู้
- การทำงาน

นอกจากนี้ ยังหมายรวมถึง การนั่ง การยืน การยกของ การเอื้อม เป็นต้น และในสาระสำคัญของกฎหมายยังมีปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงในเรื่องลักษณะและความร้ายแรงของความบกพร่อง ระยะเวลาของความบกพร่อง หรือระยะประมาณการของความบกพร่องว่าจะยาวนานมากน้อยแค่ไหน รวมทั้งผลกระทบในระยะยาวหรือการคาดการณ์ว่าจะเกิดผลกระทบมากน้อยเพียงใดอีกด้วย

4. กฎหมายว่าด้วยการลาเพื่อไปทำหน้าที่ในครอบครัวหรือการลาทางการแพทย์

เป็นกฎหมายว่าด้วย การลาเพื่อไปทำหน้าที่ในครอบครัวหรือการลาทางการแพทย์ (The Family and Medical Leave Act) ใน ค.ศ. 1993 โดยได้รับรองถึงความจำเป็นอันสำคัญและเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างชีวิตการทำงานและชีวิตครอบครัวของบุคคล ความต้องการในเรื่องดังกล่าวของคนทำงานชาวอเมริกันได้เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ในระยะไม่กี่ปีมานี้ จำนวนผู้สูงอายุที่ต้องอาศัยอยู่กับสมาชิกครอบครัวที่ทำงานมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น อันเป็นภาระที่หนักแก่สมาชิกครอบครัวเหล่านั้น ในหลายกรณีที่คนทำงานที่สูงอายุโดยเฉพาะสตรีได้ถูกบีบบังคับให้ต้องออกจากงานเพื่อไปดูแลญาติผู้สูงอายุของตน

กฎหมายดังกล่าวจึงให้ความคุ้มครองคนที่ทำงานว่า จะไม่มีการที่ต้องเลือกระหว่างภาระหน้าที่ที่บ้านและภาระหน้าที่การงานของตนเอง ถ้าคุณสมบัติของบุคคลผู้นั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายบุคคลนั้นจะได้สิทธิในการลาได้ถึง 12 สัปดาห์ในหนึ่งปี โดยไม่ได้รับเงินเดือน ในกรณีดังต่อไปนี้

- การลาเพื่อคลอดหรือดูแลบุตร รวมทั้งการรับบุตรบุญธรรม
- การลาเพื่อดูแลสมาชิกในครอบครัว เช่น คู่สมรส บุตร และ บิดามารดา ซึ่งประสบปัญหาในเรื่องสุขภาพอย่างร้ายแรง
- การลาทางการแพทย์เมื่อไม่สามารถปฏิบัติงานได้ เนื่องจากประสบปัญหาในเรื่องสุขภาพอย่างร้ายแรงและบุคคลที่จะได้รับสิทธิดังกล่าว จะต้องทำงานสังกัดองค์กรดังต่อไปนี้

1. หน่วยงานของรัฐ

2. หน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวกับการค้าที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 50 คนขึ้นไป และได้ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 20 สัปดาห์ ในหนึ่งปี และ บุคคลที่จะได้รับสิทธิตามกฎหมายนี้จะต้องปฏิบัติตามดังนี้

- ได้ทำงานให้แก่นายจ้างผู้นั้นมาแล้วไม่น้อยกว่า 12 เดือน
- ทำงานมาแล้วไม่น้อยกว่า 1,250 ชั่วโมงใน 12 เดือนที่ผ่านมา
- ทำงานในสถานที่ที่จ้างลูกจ้างมากกว่า 50 คน

ซึ่งภายใต้กฎหมายฉบับนี้ เมื่อเป็นไปตามเงื่อนไขลูกจ้างมีสิทธิที่จะลาได้โดยไม่เสียสิทธิประโยชน์อย่างใด ๆ เมื่อการลาสิ้นสุดลงแล้วกลับเข้าทำงานบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิทำงานได้ในหน่วยงานเดิม ในตำแหน่งงานเดิม หรือเทียบเท่าตำแหน่งงานเดิมโดยค่าจ้าง สิทธิประโยชน์ เงินไข และหลักเกณฑ์ในการจ้างเป็นไปตามเดิม

สองในสามของจำนวนมลรัฐในสหรัฐอเมริกาและในเขต District of Columbia ได้ตรากฎหมายนี้เพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนในรัฐโดยกฎหมายนี้ไม่ได้จำกัดหรือบังคับแก่ทุกมลรัฐว่าต้องปฏิบัติตามทุกกรณี ดังนั้นหากกฎหมายของมลรัฐให้อำนาจความสะดวกให้แก่ผู้ทำงานมากกว่ากฎหมายของสหรัฐ (กฎหมายส่วนกลาง) เช่น ระยะเวลาในการลาอาจจะมากกว่าหรือเงื่อนไขอาจจะไม่เคร่งครัดเหมือนกฎหมายของสหรัฐ บุคคลผู้อยู่อาศัยอยู่ในมลรัฐนั้นย่อมเลือกให้กฎหมายของมลรัฐที่ให้ประโยชน์มากกว่าได้

5. โครงการประกันรายได้เสริม

โครงการประกันรายได้เสริม (The Supplemental Security Income หรือ SSI program) ได้ผ่านการพิจารณาจากสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ.1972 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่มีอายุมากกว่า 65 ปี พิการทางตา หรือเป็นผู้พิการ โดยรัฐจะเป็นผู้กำหนดรายได้ขั้นต่ำที่จะช่วยเหลือบุคคลดังกล่าว

โครงการนี้ไม่ได้รับการจัดสรรเงินทุนโดยกองทุนประกันสังคมหรือภาษีประกันสังคมแต่เป็นงบประมาณที่ได้จากรายได้ทั่วไปของสหรัฐ การจ่ายเงินตามโครงการนี้ของสหรัฐ ในปี ค.ศ. 1996 อย่างมากที่สุดไม่เกินเดือนละ 470 เหรียญสำหรับคนโสด และ 705 เหรียญสำหรับผู้มีคู่สมรส โดยมากกว่าครึ่งหนึ่งของมลรัฐทั้งหมดได้ให้เงินเพิ่มเติมจากเดิมจึงทำให้เงินรายได้ส่วนบุคคลพึงได้รับตามโครงการนี้เพิ่มขึ้น ถึงแม้ว่าในบางปีเงินดังกล่าวอาจจะลดลงบ้างตามสภาวะทางเศรษฐกิจของแต่ละมลรัฐ

ในปี ค.ศ.1993 SSI ได้จ่ายเงินเป็นจำนวน 24 พันล้านเหรียญให้แก่ผู้มีสิทธิจำนวน 6 ล้านคน โครงการ SSI เป็นหนึ่งในหลายโครงการของรัฐบาลสหรัฐที่อยู่ภายใต้กฎแห่งความเท่าเทียมกัน โดยให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้สูง

อายุยากจนที่เป็ผู้อพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่งในสหรัฐเช่นเดียวกับผู้สูงอายุกจนที่ถือสัญชาติอเมริกัน²³ แต่โดยความเป็นจริงแล้วผู้สูงอายุกจนวนมากที่ไม่เคยทราบว่ามีโครงการช่วยเหลือแบบนั้นในสหรัฐอเมริกาหรือไม่เคยคาดคิดว่าจะมีโครงการนี้ โครงการดังกล่าวให้สิทธิประโยชน์มากกว่าโครงการที่รัฐจัดประกันสังคมให้ในแต่ละปีเสียอีกและคาดการณ์ว่า จะมีผู้สูงอายุกจนวนมากกว่า 1.5 ล้านคน ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ตามโครงการ SSI แต่ไม่ได้สมัครเข้าร่วมโครงการนี้เพราะไม่ทราบข้อมูล

ประชาชนจำนวนมากที่ไม่มีสิทธิตามกฎหมายประกันสังคม แต่อาจจะเป็นผู้มีสิทธิตามโครงการ SSI นี้ได้ สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์ตามโครงการประกันสังคมในกรณีเกษียณอายุหรือพิการจำนวนเงินค่าชดเชยที่ได้รับอาจน้อยกว่าเงินที่จะได้รับตามโครงการ SSI แต่ทั้งนี้ก็จะได้รับสิทธิประโยชน์ทั้งภายใต้โครงการประกันสังคมและโครงการ SSI พร้อมกันได้ในบางกรณี

บุคคลผู้ที่จะได้รับสิทธิตามโครงการ SSI ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

1. มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป พิกการทางตาหรือเป็นผู้พิการ (เด็ก อาจได้รับประโยชน์ตามโครงการ SSI ในบางกรณี)
2. มีสินทรัพย์และรายได้้นน้อยกว่าจำนวนที่กำหนด (ในกรณีที่เป็นโสด จะต้องมสินทรัพย์และรายได้ไม่เกิน 2,000 เหรียญ ในกรณีที่มีสมรสไม่เกิน 3,000 เหรียญ) ในการประเมินสินทรัพย์เพื่อกำหนดสิทธิตาม SSI ต้องมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้
 - บ้านและที่ดิน
 - ทรัพย์สินส่วนตัว
 - รถยนต์
 - เงินประกันชีวิตและประกันการทำศพ ไม่เกิน 1,500 เหรียญ และคู่สมรสอีกไม่เกิน 1,500 เหรียญ
 - ที่ดินสำหรับฝังศพสำหรับบุคคลและครอบครัว

กล่าวโดยสรุป สหรัฐอเมริกา มีกฎหมายผู้สูงอายุกที่บัญญัติถึงสิทธิของผู้สูงอายุกและสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุกโดยเฉพาะ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายปลีกย่อยอื่น ๆ ที่บัญญัติให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุกเป็นกรณีเฉพาะเรื่องไป ซึ่งในภาพรวมจะเห็นได้ว่า สหรัฐอเมริกาได้ให้ความสำคัญต่อปัญหาของผู้สูงอายุกเป็นอย่างดีโดยได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นหลายฉบับรวมทั้งจัดทำโครงการต่าง ๆ ที่มีความสอดคล้องและเป็นไปแนวทางเดียวกันอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ดีอาจเป็นเพราะ สหรัฐอเมริกามีสภาพพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ดีทำให้สามารถออกกฎหมายและโครงการต่าง ๆ ได้ ซึ่งการบังคับใช้และการดำเนินงานของโครงการให้สัมฤทธิ์ผลจะต้องให้จ่ายเงินงบประมาณเป็นจำนวนมหาศาล

²³ หมายเหตุ : ภายใต้กฎหมายสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ที่ผ่านรัฐสภาสหรัฐในปี ค.ศ.1996 ผู้อพยพที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมายไม่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลืออีกต่อไป ถ้าไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่า คู่สมรส และบิดามารดาของผู้นั้น ได้ทำงานในสหรัฐอเมริกามาแล้ว 10 ปี

3.3 กฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุในกลุ่มสหภาพยุโรป

ในส่วนนี้ผู้วิจัยจะสรุปให้เห็นภาพรวมในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องของสหราชอาณาจักร จะไม่ละเอียดเท่าของสหรัฐอเมริกาที่มีระบบโครงสร้างของสังคมหลากหลายและมีระบบกลไกของกฎหมายที่อิงกับสิทธิเสรีภาพที่เท่าเทียมกัน เนื่องจากจะเป็นการศึกษาในหลาย ๆ ประเทศของภาคพื้นยุโรปที่มีพื้นฐานทางวัฒนธรรม จารีตประเพณีที่ต่างกัน มีรายละเอียดดังนี้

3.3.1 สถานการณ์ของกฎหมายผู้สูงอายุในประเทศอังกฤษ

มีระบบการประกันสังคมตามกฎหมายที่เรียกว่า พระราชบัญญัติการประกันแห่งชาติ (National Insurance Act) ในปี ค.ศ.1911 ภายใต้ธรรมเนียมประเพณีของสังคมที่ช่วยเหลือเกื้อกูลกันในประเทศอังกฤษ โครงร่างของระบบประกันสังคมที่ได้อ้างอิงขึ้นในชื่อที่ว่า รายงานเบเวริดจ์ (Beveridge Report) ถูกจัดพิมพ์ขึ้นในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 2 และระบบดังกล่าวได้ดำเนินการอย่างจริงจังภายหลังสงครามโลกสิ้นสุดลง

ในประเทศอังกฤษแนวความคิดของการบริการทางสังคม หมายรวมถึง ขอบเขตที่กว้างในการให้บริการในด้านต่าง ๆ เช่น การประกันรายได้ การบริการทางด้านสุขภาพโดยรัฐหรือที่เรียกว่า “ National Health Service ” (NHS) การบริการทางสังคมเฉพาะบุคคล การบริการทางด้านการเคหะ การบริการทางด้านการศึกษา

โครงการการประกันแห่งชาตินี้ ให้ความคุ้มครองครอบคลุมถึงผู้ประกอบอาชีพอิสระและลูกจ้างสังกัดองค์กรที่อยู่ภายใต้ระบบของโครงการนี้ ระบบนี้ได้ให้เงินค่าเลี้ยงชีพแก่ผู้เกษียณอายุ เงินสงเคราะห์มารดา เงินสงเคราะห์กรณีประสบอุบัติเหตุและเจ็บป่วย เงินช่วยเหลือกรณีทุพพลภาพ และเงินช่วยเหลือแก่ผู้หม้าย (อาทิตำเลี้ยงชีพแก่ผู้เป็นหม้าย และเงินช่วยเหลือมารดาและเด็ก)

มาตรการทางสุขภาพและสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ

อัตราของผู้สูงอายุในประเทศอังกฤษ คือ 15.8% ในปี ค.ศ. 1993 แต่ได้มีการคาดการณ์ว่าอัตราดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วภายหลังปี ค.ศ. 2010 การบริการทางด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุในประเทศอังกฤษดังนี้

1. การบริการทางด้านการแพทย์ที่ให้โดย Nation Health Service หรือ NHS ซึ่งดำเนินการโดยรัฐบาลแห่งชาติและโดยองค์กรส่วนท้องถิ่น ในส่วนของรัฐจะให้บริการภายในบ้าน (In – home services) หมายรวมถึง การให้คำแนะนำทางด้านสุขภาพและการเยี่ยมเยียนเพื่อให้บริการทางด้านการรักษาพยาบาล
2. การบริการการช่วยเหลืองานบ้าน (Home help services) การบริการทางด้านอาหาร (Meal services) และศูนย์สงเคราะห์ในเวลากลางวัน ได้ถูกจัดให้โดยองค์กรส่วนท้องถิ่น

3. การบริการทางด้านการอำนวยความสะดวก ไม่ว่าจะเป็นในด้านโรงพยาบาล บ้านพัก รักษาตัว ที่อยู่อาศัยแก่ประชาชน และยังให้ความสะดวกต่าง ๆ ที่มีอยู่โดยรอบอพาร์ทเมนต์ ที่มีผู้มีหน้าที่ดูแลในช่วงเวลากลางวัน (Sheltered housing) และ(อพาร์ทเมนต์ที่มีผู้มีหน้าที่ดูแลตลอด 24 ชั่วโมง (Very sheltered housing)
4. สิทธิประโยชน์ทางการเงิน ได้แก่ เงินช่วยเหลือเพื่อการอยู่อาศัยแก่ประชาชนผู้พิการ (สำหรับประชาชนผู้พิการก่อนอายุ 65) เงินช่วยเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ดูแลคนพิการ (สำหรับประชาชนผู้พิการในอายุ 65) เงินช่วยเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับผู้ดูแลคนพิการ (สำหรับประชาชนผู้พิการในอายุ 65 หรือ มากกว่า) และเงินช่วยเหลือในการดูแลระยะยาวแก่ผู้พิการ (ให้แก่ผู้ดูแลคนพิการในกรณีข้างต้น)

กฎหมายอื่นนอกเหนือไปจากกฎหมายประกันสังคม

พระราชบัญญัติการสงเคราะห์ชุมชน (The Community Care Act) ได้บังคับใช้ในเดือนเมษายน ค.ศ. 1993 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดการช่วยเหลือและปกป้องสิทธิของประชาชนในการใช้บริการของเอกชน ในเหตุผลที่ว่า รัฐจะเข้ามาประเมินความจำเป็นที่ไม่สามารถจะดำเนินการได้ต่อไปโดยผู้ให้บริการที่เป็นเอกชนและเข้าไปควบคุมดูแลการให้บริการของเอกชน และกำหนดให้องค์กรส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่ที่จะต้องเข้าดำเนินการให้การดูแลประชาชน

กล่าวโดยสรุป อังกฤษ ในส่วนของกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุก็มีทั้งกฎหมายในรูปแบบการประกันสังคม และกฎหมายที่บัญญัติเป็นการเฉพาะเรื่อง แต่ไม่มีกฎหมายผู้สูงอายุโดยตรงเช่นสหรัฐอเมริกา

3.3.2 สถานการณ์ของกฎหมายผู้สูงอายุในประเทศฝรั่งเศส

มีระบบการประกันสังคมที่แบ่งออกเป็นสองประเภท คือ

1. ระบบความช่วยเหลือทางสังคม เป็นระบบความช่วยเหลือทางสังคมมีรากฐานมาจากกิจกรรมการบริจาคให้แก่โบสถ์และมุ่งให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือทางสังคม ได้แก่ คนพิการ ผู้สูงอายุและเด็ก สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ให้ในระบบนี้ได้แก่ ความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุและความช่วยเหลือแก่ครอบครัว โดยมีข้อจำกัดทางด้านรายได้ของบุคคลในการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ดังกล่าว นับตั้งแต่ระบบนี้ได้รับการจัดสรรกองทุนโดยเงินภาษีอากร
2. ระบบการประกันสังคม ซึ่งได้รับการจัดสรรกองทุนผ่านทาง การจัดเก็บเบี้ยประกัน แบ่งประเภทความคุ้มครองออกเป็น การประกันความเจ็บป่วย การประกันการสูงอายุ (Old – age insurance system) และเงินช่วยเหลือแก่ครอบครัว โดยขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของการประกันภัย

ระบบการประกันการสูงอายุ (Old – age Insurance system)

ในระบบนี้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินค่าเลี้ยงชีพ หลังการจ่ายเงินให้แก่กองทุนไปแล้ว 37.5 ปี จำนวนเงินค่าเลี้ยงชีพทั้งหมด คือ 50 เปอร์เซ็นต์ของค่าเฉลี่ยจากค่าจ้างที่สูงสุด 10 ปีและเมื่อนำเงินค่าเลี้ยงชีพส่วนเสริมอื่น ๆ รวมเข้าไปกับเงินจำนวนนี้ ค่าเลี้ยงชีพจะมีจำนวนประมาณ 60 ถึง 70 เปอร์เซ็นต์ของค่าจ้างก่อนเกษียณอายุการทำงานซึ่งนับว่าเป็นจำนวนที่เพียงพอแก่ผู้สูงอายุที่จะนำไปใช้ในวันบั้นปลายชีวิต

ในการควบคุมระบบการจ่ายเงินและสิทธิประโยชน์ มาตรการเช่นนี้ได้ถูกเพิ่มจำนวนของปีในการจ่ายเงินเข้ากองทุนเพื่อรับค่าเลี้ยงชีพเต็มจำนวนเป็น 40 ปี และเพิ่มจำนวนปีในการคำนวณค่าจ้างซึ่งเป็นฐานของการจ่ายค่าเลี้ยงชีพจาก 10 ปี เป็น 25 ปี ในปี ค.ศ. 1994 ถึงแม้ว่าอายุของผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับค่าเลี้ยงชีพคือ 65 ปี แต่ขณะนี้ก็ได้เปลี่ยนเป็น 60 ปีแล้วอันเป็นมาตรการสำหรับลูกจ้างที่ว่างงานในปี 1983

นโยบายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

เป็นนโยบายที่มีลักษณะแนวคิดในการลดการพึ่งพาบริการจากรัฐ และให้ครอบครัวชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ ได้แก่ การดูแลเอาใจใส่ภายในบ้าน (In – home care) คือ พื้นฐานของการให้บริการทางด้านสุขภาพและสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุในประเทศฝรั่งเศส การช่วยเหลืองานบ้าน (Homemaker – help) การรักษาพยาบาลภายในบ้าน (In – home nursing care) การบริการจัดส่งอาหารตามบ้าน (Meal delivery services) คือ การดูแลเอาใจใส่ที่รัฐจัดให้ เป็นแนวคิดที่ลดการพึ่งพาบริการจากรัฐ และให้ครอบครัวชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งหมู่บ้านสำหรับผู้สูงอายุ สถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ และการให้ความช่วยเหลืออำนวยความสะดวกระยะยาวให้แก่ผู้สูงอายุอันเป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันสังคมอีกด้วย แต่ก็ยังมีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตามมาได้แก่ การขาดการประสานงานระหว่างโครงการต่าง ๆ การที่จะต้องจ่ายเงินในการเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนมากของประชาชนที่มีรายได้ปานกลางและรายได้สูง และภาระทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบในงบประมาณค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ดังนั้นในปี ค.ศ.1996 รัฐบาลจึงได้วางแผนที่จะดำเนินการในโครงการหาเงินช่วยเหลือตนเองที่จะให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทางด้านการขาดการดูแลเอาใจใส่อย่างแท้จริง แต่แผนการดังกล่าวก็ได้ถูกเลื่อนออกไปด้วยสาเหตุที่ประสบปัญหาการขาดแคลนในด้านงบประมาณ

กล่าวโดยสรุป ฝรั่งเศส มีระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในรูปแบบของการประกันสังคมไม่มีกฎหมายในลักษณะเป็นการเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ

3.3.3 สถานการณ์ทางกฎหมายผู้สูงอายุในประเทศอิตาลี

สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ การบริการช่วยทำงานบ้าน (Home maker help) การช่วยเหลือทางด้านอาหาร (Meal assistance) รวมทั้งการบริการในรูปแบบของ In – home services อันได้แก่ การพยาบาลในบ้าน และความสะดวกสบายอื่น ๆ เพื่อการอยู่อาศัย ยกตัวอย่างเช่น สถานพักผ่อน ที่เรียกว่า “ casa di riposo ” (recreation home) และการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมในทางสังคม เช่น การจัดตั้งศูนย์และวิทยาลัยสำหรับผู้สูงอายุ

การออกกฎหมายและการวางแผนในส่วนของการสวัสดิการได้นำมาปฏิบัติในระดับจังหวัดนับตั้งแต่มีการเลือกตั้งรัฐบาลท้องถิ่นในปี ค.ศ. 1970 ไม่ปรากฏว่ามีการออกกฎหมายหรือการวางแผนในระดับชาติแต่อย่างใด จึงทำให้เกิดความแตกต่างอย่างมากในสภาพสังคมและเศรษฐกิจในประเทศอิตาลีเกิดช่องว่างระหว่างทางตอนเหนือและทางตอนใต้ของประเทศ ความแตกต่างในระดับภูมิภาคดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อถึงสถานการณ์และมาตรการทางกฎหมายของผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก องค์การเอกชน อันได้แก่ โบสถ์คาทอลิก องค์การอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสภาพแรงงาน และองค์การอาสาสมัครต่าง ๆ ถือได้ว่าเป็นกำลังสำคัญในการช่วยเหลือผู้สูงอายุ โดยที่รัฐไม่ได้ได้รับความร่วมมืออย่างเต็มที่

กล่าวโดยสรุป อิตาลี รัฐยังไม่ได้เล็งเห็นว่าปัญหาผู้สูงอายุเป็นปัญหาใหญ่ จึงยังไม่ได้มีการออกกฎหมายหรือวางแผนงานในระดับประเทศ แต่ให้รัฐบาลของท้องถิ่นรับผิดชอบดูแลเอง

3.3.4 สถานการณ์ทางกฎหมายผู้สูงอายุในประเทศเยอรมัน

เมืองคาร์ลสบูร์กอิสระ 6 องค์การที่เป็นผู้กำหนดแนวทางในการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาว และให้บริการต่าง ๆ ในระดับรัฐ โดยมีหน่วยงานทั้งในระดับรัฐไปจนถึงองค์การเอกชนที่ดำเนินการโดยแสวงหากำไรรวมแล้วมากกว่า 3,900 แห่งทั่วประเทศ ซึ่งให้บริการในหลาย ๆ ด้านดังนี้ การดูแลรักษาพยาบาล (visiting nurse service) การดูแลรักษาภายในบ้าน การช่วยเหลือในการทำงานบ้าน และการให้คำปรึกษา การอำนวยความสะดวกเพื่อการอยู่อาศัยอันได้แก่ บ้านพักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ สถานพักพิงสำหรับผู้สูงอายุ สถานพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุ และสิ่งอำนวยความสะดวกเอนกประสงค์สำหรับผู้สูงอายุ

แม้ว่าจะมีระบบในการดูแลผู้สูงอายุ แต่ไม่มีมาตรการของรัฐในการกำกับควบคุมดูแลที่ชัดเจน ได้แก่ เรื่องของการให้การศึกษาและการตรวจสอบคุณสมบัติหรือประสิทธิภาพของผู้ที่จะทำงานเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุ เพียงแต่อยู่ในขั้นตอนของการเตรียมการวางมาตรการทางกฎหมายเท่านั้น ทำให้ผู้ทำงานหน้าที่นี้ในเวลานี้ก็ไม่มีความรู้ความชำนาญทางด้านวิชาชีพเท่าใดนัก ซึ่งในปัจจุบันผู้ทำงานในหน้าที่นี้มักจะเป็นบุคคลที่คัดค้านไม่ต้องการถูกเกณฑ์ทหารและและบรรดาอาสาสมัครจากบุคคลทั่วไปที่ต้องการช่วยเหลือสังคม

กล่าวโดยสรุป เยอรมัน มีการจัดตั้งองค์กรทั้งของรัฐและเอกชนที่เข้ามาดูแลในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ แต่ยังคงขาดกฎหมายที่จะเข้าไปควบคุมดูแลผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

3.3.5 สถานการณ์ทางกฎหมายผู้สูงอายุในประเทศสวีเดน

มีระบบการประกันสังคมประกอบไปด้วย 4 ส่วน ได้แก่ การประกันรายได้ การประกันทางการแพทย์ การบริการทางด้านการแพทย์และสุขภาพ และการบริการทางสังคม

ในส่วนของผู้สูงอายุ ได้แก่ การดูแลในระยะยาว (Long-term care) นับตั้งแต่ได้มีการปฏิรูปกฎหมายที่บังคับใช้ในปี 1992 การบริการด้านการดูแลในระยะยาวได้จัดขึ้นโดยชุมชน (Communes) โดยใช้บริการในด้านต่าง ๆ ดังนี้ การบริการช่วยทำงานบ้าน การดูแลเยี่ยมเยียนเพื่อการรักษาพยาบาล การดูแลในช่วงกลางวัน (Day care) การบริการส่งอาหาร การบริการอาบน้ำ และระบบการเรียกฉุกเฉิน จนถึงปี 1995 มีผู้ทำงานเต็มเวลาในการช่วยดูแลทำงานบ้านถึง 94,632 คน ซึ่งดูแลให้บริการรวมถึง การทำความสะอาด การทำอาหารและซักผ้า

ในปลายปี 1994 ปรากฏว่า 10 เปอร์เซนต์ของพลเมืองผู้ที่มีอายุ 65 ปี หรือมากกว่านั้น และ 23 เปอร์เซนต์ของพลเมืองที่มีอายุ 80 ปี หรือมากกว่านั้น ได้รับการเพียงบางประเภทเท่านั้น การบริการอำนวยความสะดวกเพื่อการอยู่อาศัย ได้แก่ การให้ที่พักพิงในลักษณะของหมู่บ้าน ที่พักอาศัยที่มีการบริการดูแลให้ด้วย สถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุ และสถานพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุ สำหรับผู้สูงอายุที่วิกฤติจะได้รับดูแลจากผู้ดูแลตลอด 24 ชั่วโมง ในบ้านพักประเภทที่มีการบริการดูแลด้วยนั้นผู้สูงอายุที่มีปัญหาและพักอาศัยอยู่เพียงคนเดียวและสามารถหุงหาอาหารและอยู่ได้โดยลำพังนั้นสามารถใช้บริการจากผู้ดูแลโดยการโทรศัพท์เรียกได้ตลอด 24 ชั่วโมง ส่วนสถานสงเคราะห์สำหรับผู้สูงอายุจัดให้แก่ผู้ที่ประสบปัญหาในการอยู่ตามลำพัง สถานพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุจัดให้แก่ผู้สูงอายุที่จำเป็นจะต้องได้รับการรักษาทางการแพทย์ในระยะยาว

สำหรับสิทธิประโยชน์ของผู้ที่ดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวรัฐบาลกลางได้ให้เงินช่วยเหลือได้แก่ ในกรณีหากผู้ดูแลเป็นญาติสนิทที่ต้องสูญเสียรายได้จากงานประจำเพราะจะต้องคอยดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ในสภาพที่ป่วยอาการหนัก โดยจะให้เงินช่วยเหลือสูงถึง 60 วันต่อผู้ดูแล 1 คน รวมทั้งการประกันทางการแพทย์ให้แก่ผู้ดูแลผู้สูงอายุ และการให้เงินช่วยเหลือ 75 % ของรายได้ที่เคยได้รับก่อนทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ

กล่าวโดยสรุป สวีเดนรวมถึงประเทศในกลุ่มสแกนดิเนเวียด้วยกัน มีระบบกฎหมายในรูปแบบการประกันสังคมให้แก่ผู้สูงอายุ และมีการกำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ

3.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องสวัสดิการผู้สูงอายุในกลุ่มประเทศเอเชีย

3.4.1 ประเทศอินโดนีเซีย

มีระบบการประกันสังคมในรูปแบบเฉพาะ ส่วนในรูปแบบที่เป็นลักษณะสากลยังไม่ได้จัดตั้งในประเทศอินโดนีเซียโดยมีระบบบางระบบและบริการบางบริการเท่านั้นที่ยังให้บริการอยู่อย่างเป็นอิสระ รูปแบบการประกันสังคมเป็นการประกันสำหรับคนทำงานที่ให้หลักประกันในด้านต่าง ๆ ดังนี้คือ การประกันด้านสุขภาพ การประกันค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการประสบอุบัติเหตุ การให้สวัสดิการผู้สูงอายุ และกรณีมรณภาพ ซึ่งสองประการหลังนี้เป็นหลักประกันที่เพิ่งได้รับการเพิ่มเติมในปี ค.ศ.1992 ส่วนการประกันทางการแพทย์และระบบค่าทดแทนนั้นคุ้มครองเฉพาะลูกจ้างหรือข้าราชการของรัฐและข้าราชการทหาร การให้บริการสวัสดิการสังคมนั้นจัดให้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ คนยากจน เป็นการบริการทางการแพทย์ที่จัดให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายมากนักผ่านทางสถาบันทางการแพทย์ของรัฐบาล ซึ่งโครงการทางด้านสวัสดิการสังคมส่วนหนึ่งนั้นรัฐบาลอินโดนีเซียได้รับความร่วมมือจากองค์กรอิสระอื่น ๆ

การบริการอำนวยความสะดวกในสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยและสวัสดิการสังคม สำหรับผู้สูงอายุที่พักอาศัยอยู่ในบ้านได้ถูกจัดให้โดยรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการด้านสวัสดิการโดยอำนวยความสะดวกทางด้านที่อยู่อาศัยให้แก่ผู้สูงอายุที่ยากจนและประสบปัญหาทางการเงินและกายภาพ เช่น การให้อาหาร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป อินโดนีเซียยังไม่มีระบบกฎหมายในรูปแบบเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ แต่มีระบบประกันสังคมที่ให้หลักประกันในหลาย ๆ ด้านแก่ประชาชนเป็นบางกลุ่มยังไม่ทั่วถึง

3.4.2 ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซียมีระบบสิทธิประโยชน์สำหรับผู้เกษียณอายุไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ส่วนประชาชนก็ได้รับความช่วยเหลือโดยรัฐเช่นกันโดยมีมาตรการทางด้านสวัสดิการสังคมสำหรับเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์การประกันทางด้านการแพทย์

ระบบสิทธิประโยชน์สำหรับผู้เกษียณอายุคุ้มครองทั้งลูกจ้างรัฐและลูกจ้างเอกชน ทั้งยังมีระบบเงินทดแทนที่ให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างของรัฐ สำหรับลูกจ้างเอกชนนั้นมีการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพสำหรับลูกจ้างภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง หลังจากเกษียณอายุคือ อายุ 55 ปีหรือพิการ ลูกจ้างจะได้รับเงินสำรองเต็มจำนวนรวมทั้งเงินปันผล และยังสามารถที่จะถอนเงินดังกล่าวได้ถึง 1 ใน 3 ของยอดเงินสำรองเมื่อมีอายุ 50 ปี

ส่วนระบบการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างของรัฐนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์การบริหารงานบุคคลแห่งชาติเช่นเดียวกับลูกจ้างเอกชน สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับนั้นจะได้ภายหลังจากเกษียณอายุ (55 ปี) จำนวนเงินทดแทนจะคำนวณจากฐานของอายุการทำงานและเงินเดือนก่อนเกษียณอายุงาน นอกจากนี้ยังมีมาตรการในด้านสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุรวมถึงเงินสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ สำหรับผู้สูงอายุ และการบริการอำนวยความสะดวกอื่น ๆ ที่ให้ภายในบ้าน และตามโครงการอื่น ๆ

เงินสิทธิประโยชน์ที่ให้แก่ผู้สูงอายุได้แก่ เงินรายเดือนจำนวน 70 ริงกิต ต่อผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีหรือมากกว่านั้น ซึ่งไม่มีรายได้เป็นของตนเองแต่มีที่อยู่อาศัยและสามารถอยู่ได้โดยลำพังตนเองหรือมีผู้อื่นคอยดูแลอาศัยอยู่ด้วย นอกจากนี้ ยังมีเงินทุนสำหรับการตัดแว่นสายตาซึ่งจัดให้แก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทางสายตา

ปัจจุบัน มีบ้านพักผู้สูงอายุในมาเลเซียจำนวน 8 แห่ง ซึ่งจัดการโดยรัฐบาลและตั้งอยู่ตามส่วนต่าง ๆ ของประเทศเฉพาะผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 หรือมากกว่าเท่านั้นที่มีสิทธิที่จะได้เข้าพักในสถานพักฟื้นผู้สูงอายุ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้สูงอายุไม่มีใครคอยช่วยเหลือหรือถูกทอดทิ้งนอกจากจะมีสถานพักฟื้นผู้สูงอายุที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐแล้วยังมีสถานพักฟื้นผู้สูงอายุที่จัดการโดยกลุ่มอาสาสมัครเอกชนโดยได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาลที่จะคอยให้ความช่วยเหลือด้วย ซึ่งโดยส่วนมากสถานพักฟื้นในกลุ่มนี้จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้สูงอายุ

กล่าวโดยสรุป มาเลเซียก็มีระบบในลักษณะการประกันสังคมที่ให้การดูแลแก่ผู้สูงอายุเช่นกัน แต่ยังไม่มีการหมายในส่วนของผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ

3.4.3 ประเทศฟิลิปปินส์

ประเทศฟิลิปปินส์ได้มีระบบการประกันสังคมที่รวมถึงค่าทดแทนการเกษียณอายุ และการประกันทางด้านการแพทย์เช่นเดียวกับโครงการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ และโครงการสวัสดิการสำหรับเด็กเพื่อการคุ้มครองและดูแลเด็กที่ถูกทอดทิ้งหรือที่กระทำความผิด และมีมาตรการในด้านการดูแลทางการแพทย์สำหรับประชาชนผู้มีรายได้ต่ำโดยให้บริการในราคาถูกหรือไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายดังนี้เป็นารดำเนินงานโดยสถาบันทางการแพทย์ของรัฐ

เงินทดแทนสำหรับผู้เกษียณอายุที่มีอายุ 60 ปีหรือกว่านั้น ซึ่งได้จ่ายเบี้ยประกันมาเกิน 120 เดือนหรือจ่ายมากกว่านั้น โดยการคำนวณเงินทดแทนอาศัยฐานของระยะเวลาที่ผู้รับประโยชน์ได้ชำระเบี้ยประกัน จำนวนเบี้ยประกัน จำนวนปีที่เข้าเป็นสมาชิก และจำนวนบุตรที่ยังต้องการการเลี้ยงดู

รัฐบาลฟิลิปปินส์ได้ใช้มาตรการยกเว้นภาษีและการลดหย่อนภาษีให้แก่ประชาชนที่ดูแลและอาศัยอยู่กับผู้สูงอายุ และมีมาตรการการยกเว้นภาษีสำหรับเอกชนหรือบริษัทที่จัดสร้างบ้านสำหรับผู้สูงอายุหรือชุมชนหลังเกษียณ และให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษีกรณีการก่อสร้างหรือซ่อมแซมถนนของรัฐหรือหมู่บ้านที่อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ

ภายใต้โครงการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ กิจกรรมต่าง ๆ ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือให้แก่ผู้สูงอายุ ได้แก่ กิจกรรมทางด้านสังคม วัฒนธรรมและกิจกรรมสันทนาการ รูปแบบของกิจกรรมเพื่อช่วยเหลือตนเอง กิจกรรมงานอดิเรก กิจกรรมอาสาสมัครของกลุ่มเด็ก วัยรุ่น และสตรีในการดูแลผู้สูงอายุ

กล่าวโดยสรุป ฟิลิปปินส์มีรูปแบบการประกันสังคมที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ ทั้งยังมีมาตรการอื่น ๆ ที่เอื้อประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ เช่น ให้เอกชนมีบทบาทในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุโดยรัฐเข้าไปกำกับดูแล หรือการลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ที่ให้การดูแลผู้สูงอายุ

3.4.4 ประเทศเกาหลีใต้

มีระบบการประกันสังคมที่ให้ความช่วยเหลือจากรัฐในรูปแบบ โครงการสวัสดิการสังคม การประกันทางด้านการแพทย์ ระบบการจ่ายค่าทดแทน ความช่วยเหลือในชีวิตประจำวัน การศึกษา การพัฒนาคุณภาพชีวิตและความช่วยเหลือของด้านการแพทย์แก่คนยากจน ระบบการประกันสังคมได้จัดให้แก่ คนพิการ ผู้สูงอายุ เด็ก สตรี และคนพิการจิต ซึ่งกองทุนส่วนใหญ่มาจากการคลังของรัฐโครงการบางโครงการได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายกองทุนสวัสดิการสังคมซึ่งบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1981

มาตรการทางสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบไปด้วยการบริการและอำนวยความสะดวกในด้านที่อยู่อาศัยโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือเสียค่าใช้จ่ายไม่มากแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย สำหรับประชากรที่เคยประสบภัยพิบัติจากนิวเคลียร์ก็ได้เพิ่มจำนวนกลายเป็นผู้สูงอายุมากขึ้นจึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยในสถานที่ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกเช่นเดียวกับความต้องการสิ่งอำนวยความสะดวกที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุทั่วไปซึ่งก็เพิ่มเป็นจำนวนมาเช่นเดียวกัน ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวรัฐบาลจึงได้อนุญาตให้เอกชนหรือบริษัทเอกชนเปิดดำเนินการให้บริการทางด้านสวัสดิการที่มุ่งเน้นเฉพาะผู้สูงอายุทั่วไปและต้องเสียค่าใช้จ่ายด้วยในปี ค.ศ. 1994 ยกตัวอย่าง เช่น การให้บริการในบ้าน ศูนย์บริการให้ความช่วยเหลือในบ้านได้จัดตั้งขึ้นทั่วประเทศ เพื่อให้บริการต่าง ๆ ได้แก่ การบริการทางด้านการปรุงอาหาร อาบน้ำ การช่วยเหลือผู้ช่วยเหลือผู้ช่วยในโรงพยาบาลให้แก่ผู้สูงอายุอยู่คนเดียว นอกจากนี้ ยังมีบริการให้ความช่วยเหลือเป็นเวลา 15 วันแก่ผู้สูงอายุในกรณีที่สมาชิกของครอบครัวไม่สามารถดูแลได้ชั่วคราวอีกด้วย การอำนวยความสะดวกเหล่านี้ได้ดำเนินงานโดยความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาล นอกจากนี้ยังมีมาตรการการให้สิทธิพิเศษแก่ผู้สูงอายุ ได้แก่ การยกเว้นค่าโดยสารรถไฟใต้ดินและรถ

โดยสาร ค่าธรรมเนียมในการเข้าชมพิพิธภัณฑ์ และสวนสาธารณะ การลดค่าโดยสารรถไฟ 50 เปอร์เซ็นต์และบริการตรวจสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

กล่าวโดยสรุป เกาหลีใต้ถือได้ว่าเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในแถบเอเชีย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าแนวคิดในด้านการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุจะมีแนวคิดคล้าย ๆ กับทางอเมริกาและยุโรป เช่น มีการจัดตั้งกองทุน การให้เอกชนมีส่วนร่วม การให้บริการแก่ผู้สูงอายุที่บ้าน เป็นต้น

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ระบบกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุของต่างประเทศ เปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของประเทศไทย และการกำหนดแนวทางมาตรการที่เหมาะสม

4.1 เปรียบเทียบระบบกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทยกับต่างประเทศ

จากการได้ศึกษากฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุพบว่า มีความเหมือนและแตกต่างกันในลักษณะของกฎหมาย หลักการ และรูปแบบ ดังนี้

4.1.1 พื้นฐานและแนวคิดของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทยมีข้อแตกต่างกันอย่างมาก สาเหตุน่าจะมาจากขนบธรรมเนียมประเพณีตลอดจนวัฒนธรรมมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง เช่นในประเด็นของครอบครัวกับการดูแลผู้สูงอายุ ครอบครัวในสังคมตะวันตกนั้นโดยมากพอลูกโตเป็นหนุ่มเป็นสาวก็จะแยกตัวออกไปไม่ได้อยู่กับครอบครัวเหมือนกับสังคมตะวันออกที่ความสัมพันธ์ของครอบครัวยังให้ความสำคัญกับการอยู่ร่วมกันเป็นครอบครัวใหญ่มากกว่า ดังนั้นลักษณะของกฎหมายจึงไม่ได้มุ่งเน้นที่จะให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิหรือการดูแลจากรัฐเท่าที่ควรเพราะ รัฐเองยังเห็นว่าผู้สูงอายุยังมีครอบครัวที่ให้การดูแลอยู่ แต่ปรากฏว่าสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปทำให้ลักษณะของครอบครัวขยายแต่เดิมกลับกลายเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้นทำให้ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งไร้การดูแลเอาใจใส่จากครอบครัว โดยที่รัฐเองก็ไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาหรือรองรับปัญหาดังกล่าวเลย ซึ่งต่างไปจากต่างประเทศที่รัฐได้มีการบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองดูแลแก่ผู้สูงอายุเป็นอย่างดี

4.1.2 การที่มีกฎหมายผู้สูงอายุบังคับใช้โดยเฉพาะ ในบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มีกฎหมายผู้สูงอายุอเมริกา (The Older American Act) เป็นผลดีในแง่ความชัดเจนในการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุ มีความชัดเจนในการให้สวัสดิการ และมีการสร้างองค์กรที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบโดยตรง มีการกำหนดพันธกิจให้มลรัฐมีหน้าที่ในการดูแลด้านสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ แต่ในบางประเทศ เช่น ประเทศในกลุ่มเอเชีย ได้แก่ ไทย อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์และในกลุ่มประเทศตะวันตกบางประเทศ เช่น ประเทศเยอรมัน ประเทศอิตาลี ก็ยังไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิของผู้สูงอายุโดยเฉพาะ

4.1.3 รูปแบบของการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุตามกฎหมายประกันสังคม เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในนานาประเทศ ถึงแม้ว่าหลายประเทศจะไม่มีกฎหมายรับรองสิทธิของผู้สูงอายุโดยเฉพาะก็ตาม หลักการตามกฎหมายประกันสังคมที่ให้สวัสดิการผู้สูงอายุ เน้นการดูแลด้านสุขภาพและทางการแพทย์ เงินค่าเลี้ยงชีพ โดยผ่านทางกองทุนที่ผู้สูงอายุได้หักเงินสมทบไว้ในขณะเมื่อตนได้ทำงาน ซึ่งรูปแบบของสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายประกันสังคมอาจไม่เพียงพอในการคุ้มครองผู้สูงอายุโดยยังมิได้ยึดหลักแห่งความเท่าเทียมกัน เพราะการคุ้มครองและการให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุนั้นได้เฉพาะคนที่เคยทำงานและได้หักเงินสมทบเข้ากองทุน แต่

ไม่คุ้มครองผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีอาชีพการงานที่คงที่ ซึ่งในประเทศนี้ในต่างประเทศจะมีการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในทุกกลุ่ม แต่สำหรับประเทศไทยการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุยังไม่เป็นธรรมต่อผู้สูงอายุในกลุ่มผู้ยากไร้

- 4.1.4 ในต่างประเทศจะมีการบัญญัติกฎหมายในส่วนอื่น ๆ ที่เป็นการรับรองและให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ นอกเหนือไปจากกฎหมายเฉพาะ กฎหมายประกันสังคม เป็นรูปแบบที่ประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติกันโดยทั่วไป แต่ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของแต่ละรัฐ และงบประมาณสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่จะเอื้ออำนวยให้รัฐนั้นมีศักยภาพในการให้สวัสดิการเพิ่มเติมมากน้อยอย่างไร โดยวางหลักการอยู่บนพื้นฐานของความช่วยเหลือผู้สูงอายุโดยเท่าเทียมกัน หรือหากไม่เท่าเทียมกัน อาจกำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่ควรได้รับสวัสดิการเฉพาะเป็น เรื่อง ๆ ไป เช่น กฎหมายว่าด้วยการห้ามการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับอายุในการจ้างงาน กฎหมายว่าด้วยคนพิการ กฎหมายว่าด้วยการลาเพื่อไปทำหน้าที่ในครอบครัวหรือการลาทางการแพทย์ ในประเทศสหรัฐอเมริกา หรือกฎหมายในบางเรื่องที่พัฒนาไปจนถึงการสามารถใช้สิทธิที่จะตายโดยการฆ่าตัวตายที่สมควรชีวิต ซึ่งแพร่หลายในมลรัฐของสหรัฐอเมริกา กฎหมายส่วนอื่น ๆ ที่เสริมขึ้นมานี้อาจเป็นรูปแบบของกฎหมายเฉพาะเรื่องดังเช่นในสหรัฐอเมริกาได้ แต่สำหรับในประเทศไทยกฎหมายที่ให้สิทธิและคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุแบ่งอยู่ในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายประกันสังคม กฎหมายแรงงาน และในกฎระเบียบต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐ โดยยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิเป็นการเฉพาะซึ่งก็ทำให้ผู้สูงอายุยังไม่ได้รับสวัสดิการดีอย่างเพียงพอ

- 4.1.5 ในต่างประเทศหากวิเคราะห์ถึงกฎหมายผู้สูงอายุโดยทั่วไปแล้วจะเห็นว่า มุ่งเน้นที่จะให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุโดยมีลักษณะสำคัญดังนี้คือ ให้สิทธิโดยเท่าเทียมกัน ตัวอย่างเช่น การได้รับสิทธิประโยชน์ในบริการสาธารณะที่จัดให้โดยรัฐและเอกชน หรือการได้สิทธิในลักษณะพิเศษ เช่น การได้สิทธิในรูปแบบของกฎหมายประกันสังคม กฎหมายคนพิการ กฎหมายแรงงาน หรือกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้สูงอายุที่ยากจน เป็นต้น ซึ่งการกำหนดสิทธิในลักษณะพิเศษนั้นอาจไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน และตามแผนการปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติได้ เพราะอาจทำให้ผู้สูงอายุได้รับสิทธิอย่างไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งโดยพื้นฐานแล้วผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน เว้นแต่ผู้สูงอายุที่มีลักษณะเฉพาะเท่านั้น แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่จะให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกัน จะมีก็แต่กฎหมายที่เป็นการให้สิทธิในลักษณะพิเศษแก่ผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการหรือลูกจ้างเอกชนที่เกษียณอายุการทำงานเท่านั้น

- 4.1.6 ในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา มีการจัดองค์กรในการดูแลช่วยเหลือผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบ โดยมีกฎหมายผู้สูงอายุ และกฎหมายเสริม แต่ละมลรัฐจะคอยกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายของสหรัฐ (กฎหมายส่วนกลาง) ในเรื่องผู้สูงอายุ และอาจจะมีกฎหมายเฉพาะในแต่ละมลรัฐก็ย่อมได้ โดยในมลรัฐจะมีตัวแทนของมลรัฐที่เรียกว่า Agency ประจำอยู่ในแต่ละเขตการปกครองที่เรียกว่า “ County “ ซึ่งสามารถให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายหรือในด้านสวัสดิการที่ควรได้รับตามกฎหมายแก่ผู้สูงอายุที่มีปัญหา รวมทั้งดูแลการบังคับใช้

กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินไปด้วยดี ระบบเช่นนี้ยังไม่ชัดเจนในประเทศไทย และอีกหลายประเทศ ซึ่งมีองค์กรที่ให้การดูแลผู้สูงอายุแต่เป็นลักษณะของการทำงานที่ไม่เป็นระบบหรือมีหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ไม่มีการจัดระบบหน่วยงานและแบ่งหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเช่นในต่างประเทศ

- 4.1.7 ในต่างประเทศบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส นอกจากจะมีกฎหมายกำหนดมาตรการให้การช่วยเหลือในด้านการรักษาพยาบาลหรือทางการแพทย์แล้ว ยังมุ่งเน้นให้การช่วยเหลือในลักษณะต่าง ๆ แก่ผู้สูงอายุที่อยู่ตามบ้านหรือกับครอบครัว ดังนี้ In – home Services , In-home medical service , Visiting – nurse service , การให้บริการทางกายภาพบำบัด (Home care) , การบริการช่วยเหลืองานบ้าน (Home help services) , การบริการทางด้านอาหาร (Meal services) , การบริการติดต่อสื่อสารในกรณีฉุกเฉิน (Emergency communication service) หรือการบริการจัดส่งอาหารตามบ้าน (Meal delivery services) เป็นต้น แต่สำหรับประเทศไทยกฎหมายที่ให้สวัสดิการผู้สูงอายุที่อาศัยในเวลานี้มุ่งเน้นในการช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ การรักษาพยาบาล และเงินช่วยเหลือกรณีชราภาพ แต่ไม่ได้มุ่งเน้นช่วยเหลือผู้สูงอายุที่อยู่ตามบ้านเช่นในต่างประเทศเท่าใดนัก

สรุปได้ว่า ความเหมือนกันของกฎหมายสวัสดิการทั้งของไทยและต่างประเทศคือ ต่างก็มีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้สูงอายุมีบ้านปลายชีวิตที่อยู่ได้อย่างมีความสุขและได้รับการดูแลทั้งจากครอบครัวและจากรัฐ ส่วนที่ต่างกันคือ แนวคิดในการบัญญัติกฎหมายมาตรการต่าง ๆ ที่ต่างประเทศนั้นไปไกลกว่าของไทยมีพัฒนาการที่ดีกว่าอย่างมาก ทั้งนี้อาจสืบเนื่องจากสภาพสังคมวัฒนธรรมและจารีตประเพณีที่มีความแตกต่างกันอย่างมาคนั่นเอง

4.2 รูปแบบและการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย

จากการเปรียบเทียบข้างต้น ประเทศไทยโดยรัฐควรจะต้องมีการจัดรูปแบบและองค์กรหรือหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ นโยบาย และแผนงาน ที่ได้มีการกำหนดไว้แล้ว โดยพิจารณาถึงปัญหาที่ประสบในขณะนี้และที่คาดว่าจะมีขึ้นต่อไปในอนาคต ปัจจุบันมีผู้สูงอายุประมาณกว่า 5 ล้านคน คาดว่าในปี พ.ศ.2563 จะเพิ่มเป็น 10.8 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 15.3 ของประชากรทั้งหมด¹ จะเห็นได้ว่าในอนาคตรัฐจะต้องเผชิญกับปัญหาในการจัดสรรงบประมาณจำนวนเป็นพันเป็นหมื่นล้านบาทต่อปี เพื่อให้เพียงพอในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุที่มีจำนวนที่เพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น รูปแบบและการจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานจะต้องเน้นถึงการแก้ไขปัญหาโดยที่รัฐจะต้องมีแนวทางในการจัดสรรและใช้งบประมาณให้เพียงพอ ทั้งนี้จะต้องมีการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการต่อผู้สูงอายุว่าจะไปเป็นทิศทางอย่างไร โดยจัดสวัสดิการให้มีความหลากหลายและให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้จะต้องเป็นสิ่งที่รัฐจะพึงกระทำต่อผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกันมีจัดทำโครงการที่จะเพิ่มศักยภาพของผู้สูงอายุและพยายามให้ผู้สูงอายุสามารถจะพึ่งพาตนเองได้ รัฐควรมีนโยบายที่

¹ ข้อมูลจากจดหมายข่าวสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข ปีที่ 4 ฉบับที่ 8(44) กุมภาพันธ์ 2542

จะปฏิบัติต่อผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอหรือยากไร้หรือทุพพลภาพแตกต่างกัน เพราะเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้เมื่อเทียบกับผู้สูงอายุในกลุ่มอื่น

การนี้รัฐควรจัดแบ่งประเภทของผู้สูงอายุออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือยากไร้ และประเภทที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ทั้งนี้รูปแบบการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุทั้ง 2 ประเภทนี้ ต้องมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเภทแรก รัฐมีหน้าที่ต้องจัดสวัสดิการให้โดยไม่คิดมูลค่า ส่วนประเภทที่สอง รัฐอาจจัดสวัสดิการให้โดยไม่คิดมูลค่าเฉพาะในบางด้านเท่านั้น และอาจมีมาตรการทางกฎหมายอื่น ๆ ที่จะให้ความคุ้มครองและอำนวยความสะดวกสบายแก่ผู้สูงอายุในประเภทนี้เช่นที่ต่างประเทศมีให้อาติ In – home Services , In-home medical service , Visiting – nurse service , การให้บริการทางกายภาพบำบัด (Home care) , การบริการช่วยเหลืองานบ้าน (Home help services) , การบริการทางด้านอาหาร (Meal services) , การบริการติดต่อสื่อสารในกรณีฉุกเฉิน (Emergency communication service) หรือการบริการจัดส่งอาหารตามบ้าน (Meal delivery services) เป็นต้น โดยไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือของเอกชน ให้ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุแต่ต้องเสียค่าใช้จ่าย และจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุที่จะต้องมีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเพื่อใช้ในการจัดสวัสดิการ

ซึ่งในขณะนั้นนโยบายของรัฐเป็นไปตามแนวคิดรัฐสวัสดิการ (Welfare State) และยังสามารถนำแนวคิดในหลายลักษณะเข้ามาใช้ในการจัดสวัสดิการด้วย ได้แก่

1. แนวคิดการลดการพึ่งพาบริการของรัฐ (Deinstitution Approaches) โดยรัฐจะจัดบริการที่จำเป็นให้กับผู้สูงอายุในครอบครัว ชุมชน โดยผู้สูงอายุไม่ต้องเข้ามาอยู่ในสถานสงเคราะห์ ในลักษณะของเบี้ยยังชีพ ซึ่งยังไม่สามารถจัดเป็นสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพราะปัญหาในด้านงบประมาณ
2. แนวคิดครอบครัว และชุมชนเป็นฐาน (Family and Community-Based) โดยจัดบริการสังคมให้กับผู้สูงอายุในชุมชน ในลักษณะการจัดตั้งศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน จัดตั้งชมรมผู้สูงอายุ แต่การดำเนินงานยังมีปัญหาและอุปสรรคในด้านงบประมาณและในด้านการดำเนินงาน
3. แนวคิดการจัดสวัสดิการแบบรวมในชุมชน (Collective Welfare) ในลักษณะของกองทุนฌาปนกิจสงเคราะห์ก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติที่ผู้ดำเนินงานไม่ปฏิบัติให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ขณะนี้ได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขกฎหมายดังกล่าวอยู่

จากนโยบายข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐได้พยายามจะจัดรูปแบบสวัสดิการหลาย ๆ ลักษณะ เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ และเป็นการลดค่าใช้จ่ายในด้านงบประมาณ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ รูปแบบที่นำมาใช้นั้นไม่สามารถตอบสนองตามต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ทั้งยังมีปัญหาในการดำเนินการจัดการ

ปัญหาที่รัฐเผชิญอยู่ในปัจจุบัน คือ ปัญหาในด้านงบประมาณ ปัญหาการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ มีลักษณะเป็นการซ้ำซ้อนไม่ประสานกัน ขาดนโยบายที่ชัดเจน ดังนั้นควรจะมีการจัดทำโครงสร้างรูปแบบการจัดองค์กรใหม่และควรจะต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในลักษณะการทำงานประสานกัน ซ้ำเสริมกัน เพื่อให้การทำงานมีเอกภาพและเกิดประโยชน์แก่ผู้สูงอายุอย่างเต็มประสิทธิภาพ

สำหรับแนวนโยบาย แผนพัฒนา และระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐที่ผ่านมาได้มีการกำหนดรูปแบบและองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้บ้างแล้ว เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข หรือในรูปของคณะกรรมการในระดับประเทศเรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการการสังคมแห่งชาติ (กสค.) และในระดับจังหวัดเรียกว่า คณะกรรมการส่งเสริมการสวัสดิการสังคมจังหวัด (กสจ.)² เป็นต้น แต่ก็ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดรูปแบบและองค์กรหรือหน่วยงานอย่างชัดเจน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งทำให้การทำงานของหน่วยงานและกระทรวงที่เกี่ยวข้องไม่ต่อเนื่องและเป็นไปตามกระแสการเมือง แต่เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแล้วมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่กำหนดให้รัฐต้องจัดทำกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้สูงอายุให้เป็นรูปธรรม

ลักษณะของรูปแบบและองค์กรหรือหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย ควรกำหนดดังนี้

- 4.2.1 กำหนดนโยบายแห่งชาติในส่วนของผู้สูงอายุที่รัฐบาลทุกรัฐบาลจะต้องดำเนินการ แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล รัฐบาลใหม่ก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายแห่งชาตินี้เสมือนหนึ่งเป็นพันธกิจของรัฐที่จะผูกพันในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุถึงเป้าประสงค์ที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อประชาชนโดยเฉพาะผู้สูงอายุ
- 4.2.2 จัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลในด้านผู้สูงอายุ ทั้งในระดับประเทศ และท้องถิ่นเป็นการเฉพาะโดยให้การทำงานเป็นในลักษณะต่อเนื่องสัมพันธ์กัน ทั้งนี้จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรลักษณะดังกล่าวให้ชัดเจนกล่าวคือ องค์กรหรือหน่วยงานในระดับประเทศอาจเป็นในรูปของคณะกรรมการก็ได้จะเป็นผู้ที่รับผิดชอบกำกับดูแลควบคุมการทำงานขององค์กรหรือหน่วยงานในระดับท้องถิ่นให้ดำเนินการเป็นไปตามนโยบายหรือแผนงาน
- 4.2.3 ต้องยกระดับความสำคัญของสภาผู้สูงอายุ และชมรมผู้สูงอายุ โดยมีการออกกฎหมายยกฐานะเป็นนิติบุคคล กำหนดบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจนเพื่อให้มีศักยภาพในการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพที่จะสามารถมีสิทธิต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย ซึ่งองค์กรของผู้สูงอายุนี้นี้จะทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนของผู้สูงอายุ ในการกำหนดนโยบาย หรือแนวทางต่าง ๆ ที่จะส่งผลดีต่อผู้สูงอายุ ทั้งยังจะเป็นการสร้างพลังในการเรียกร้องต่อรัฐ เพราะตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันให้สิทธิแก่ประชาชนจำนวน 50,000 คนที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดได้หลายประการ เช่น การเสนอร่างกฎหมาย การถอดถอนฝ่ายบริหาร เป็นต้น
- 4.2.4 จัดแบ่งประเภทของสวัสดิการที่รัฐจะให้กับผู้สูงอายุ โดยให้ความช่วยเหลือไม่คิดมูลค่าเฉพาะผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอหรือยากไร้ แต่ทั้งนี้รัฐจะต้องมีการจัดสวัสดิการที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพด้วย
- 4.2.5 สนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ โดยมีการออกกฎหมายมากำกับดูแลเพราะ จะสามารถช่วยแบ่งเบาภาระของรัฐในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ เพราะ รัฐคงจะไม่สามารถจะจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกันได้นี้เนื่องจากปัญหาของการจัดสรรในด้านงบประมาณอาจไม่เพียงพอ

² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การส่งเสริมการสังคมแห่งชาติ พ.ศ.2537

- 4.2.6 กำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในท้องถิ่นตน โดยส่งเสริมให้มีความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนในชุมชนและผู้สูงอายุในชุมชน โดยอาจจัดตั้งเป็นองค์กรที่มีรูปแบบเฉพาะที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นได้

4.3 มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม

จากการวิจัยพบว่า การที่จะกำหนดมาตรการเช่นไรในทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุควรที่จะต้องจัดทำให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทต่าง ๆ แนวนโยบายของรัฐ ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ตามหลักการของสหประชาชาติ และกฎหมายสิทธิมนุษยชน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายในที่นี้ หมายถึง กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่รัฐจะต้องดำเนินการบัญญัติ เพื่อให้มีผลบังคับใช้และต้องปฏิบัติตามอย่างเป็นรูปธรรม ดังรายละเอียดต่อไปนี้

4.3.1 การบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

จากการศึกษาพบว่า ในปัจจุบัน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ยังมิได้มีการกำหนดสิทธิในลักษณะเฉพาะ ทำให้ผู้สูงอายุบางกลุ่มเท่านั้นที่ได้รับประโยชน์จากกฎหมายที่มีอยู่ คือ กลุ่มผู้สูงเป็นข้าราชการบำนาญ และกลุ่มผู้สูงอายุที่เป็นลูกจ้างเอกชน ส่วนผู้สูงอายุในกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มยากไร้ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดสิทธิ ทำให้ยังไม่ได้รับสวัสดิการที่เหมาะสมและเป็นธรรม

แต่โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งเปรียบเสมือนกฎกติกาในการบริหารประเทศมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้มีการกำหนดแนวนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุไว้อย่างชัดเจนตามมาตรา 54 โดยเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นประสงค์จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ โดยมีเกณฑ์พิจารณาอยู่ 2 ประการ คือ

1. อายุต้องเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และ
2. รายได้ต้องไม่มีเพียงพอแก่การยังชีพ

ดังนั้น ประเด็นนี้คงชี้ให้เห็นว่า แนวนโยบายของรัฐต่อการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุน่าจะมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มเกษตรกรและกลุ่มยากจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และน่าจะเป็นการสนับสนุนแนวนโยบายของรัฐตามแนวคิดรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ที่รัฐจะจัดสวัสดิการให้เฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจน ไม่มีผู้ดูแล และช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เพราะหากรัฐต้องจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนอย่างเท่าเทียมกันในทุกกรณีแล้วคงจะต้องใช้งบประมาณจำนวนมหาศาลซึ่งรัฐไม่สามารถจัดได้ แต่ทั้งนี้รัฐอาจมีการกำหนดมาตรการที่จะจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในกลุ่มที่เป็นข้าราชการบำนาญและกลุ่มลูกจ้างเอกชนแยกต่างหาก เป็นคนละรูปแบบเพราะกลุ่มดังกล่าวมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ดังนั้น การจัดทำกฎหมายผู้สูงอายุ จึงควรให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

4.3.2 การจัดทำพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ

ในขณะนี้ ทราบว่าได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้ว และกำลังอยู่ในขั้นตอนเพื่อเตรียมการนำเสนอต่อรัฐสภา แต่คณะผู้วิจัยพบว่าร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนใน

ประเด็นของสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้สูงอายุ และในการใช้ถ้อยคำในตัวบทกฎหมายไม่เป็นไปในแนวทางที่สอดคล้องกันอันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการตีความได้เมื่อมีการบังคับใช้ ได้แก่

1. ประเด็นตามมาตรา 13 กำหนดให้บุตรหลานและญาติสืบสายโลหิตโดยตรงหน้าที่การเลี้ยงดูบุพการี และตามมาตรา 14 หากบุคคลอื่นที่มีใช้บุตรหลานหรือญาติสืบสายโลหิตของผู้สูงอายุเป็นผู้เลี้ยงดู โดยจะได้รับสิทธิในการหักเงินค่าลดหย่อนภาษี การให้สิ่งของและสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ปัญหาในทางปฏิบัติก็คือ มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเลี้ยงดูอย่างไรเป็นข้อพิจารณาว่าผู้เลี้ยงดูจะได้รับสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด และในกรณีที่ให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ลูกหลานเลี้ยงดูมีเกณฑ์พิจารณาอย่างไรที่จะให้สิทธิในการเลี้ยงดู ดังนั้น จากประเด็นข้างต้นควรมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการเลี้ยงดู และควรมีการกำหนดเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีใช้ลูกหลานในการเข้าดูแลอุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุ นอกจากนั้นน่าจะจะต้องจัดตั้งหน่วยงานรับผิดชอบในการพิทักษ์สิทธิให้แก่ผู้สูงอายุด้วยว่าจะได้รับการเลี้ยงดูที่ดีตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด โดยให้หน่วยงานของดังกล่าวเข้าไปตรวจสอบดูแลเพื่อผู้สูงอายุจะได้รับการดูแลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง และเป็นการป้องกันมิให้มีการปฏิบัติตามหน้าที่นี้เป็นไปในลักษณะโดยไม่สุจริต และควรมีการกำหนดโทษด้วยหากบุคคลใดได้มีการแสวงหาประโยชน์ในกรณีนี้โดยไม่สุจริต
2. ประเด็นตามมาตรา 16 ผู้สูงอายุจะได้รับบริการสุขภาพที่เหมาะสมจากรัฐโดยไม่คิดมูลค่า ปัญหาที่น่าจะเกิดขึ้นคือ ในการตีความคำว่า “ที่เหมาะสม” มีบรรทัดฐานแค่ไหน เพียงใดใครเป็นผู้กำหนดรัฐหรือสถานบริการสาธารณสุข และความเป็นไปได้ที่ผู้สูงอายุจะได้รับทุกคนอย่างทั่วถึงอย่างเป็นธรรมหรือไม่ เพราะจากบทบัญญัตินี้ครอบคลุมถึงผู้สูงอายุทุกคนไม่ได้จำกัดสิทธิเฉพาะที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งรัฐจะต้องมีการจัดสรรในด้านงบประมาณให้เพียงพอ เพราะเมื่อบัญญัติเป็นสิทธิตามกฎหมายแล้วรัฐจะต้องดำเนินการตามสิทธินั้น ซึ่งหากรัฐทำไม่ได้ผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับการบริการสุขภาพอาจถือได้ว่าตนถูกละเมิดสิทธิได้
3. ประเด็นการใช้ถ้อยคำในกฎหมายไม่สอดคล้องกัน อาจเกิดปัญหาในการตีความได้คือ ในมาตรา 19 ที่บัญญัติว่า “ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ” และในมาตรา 26 ที่บัญญัติว่า “ผู้สูงอายุที่ยากไร้” ทั้งสองกรณีนี้เป็นผู้สูงอายุกลุ่มเดียวกันหรือไม่ หากเป็นกลุ่มเดียวกันก็ควรที่จะใช้ถ้อยคำที่เหมือนกัน และหากไม่ใช่กลุ่มเดียวกันก็ควรที่จะมีคำนิยามที่ชัดเจนว่าผู้สูงอายุดังกล่าวหมายถึง ผู้สูงอายุลักษณะเช่นใด

4.3.3 การจัดทำกฎหมายในส่วนอื่น ๆ

นอกจากรัฐจะต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายโดยตรงเกี่ยวกับผู้สูงอายุแล้ว ควรที่จะต้องมีการจัดทำกฎหมายในส่วนอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องและรับกันเป็นระบบในแนวนโยบายที่จะให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการควรมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ ซึ่งในขณะนี้ทราบว่ามีการจัดทำกฎหมายในลักษณะดังกล่าวแล้ว คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น พ.ศ.....อยู่ในขั้นตอนรอประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) , เทศบาล , องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) , เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร เฉพาะในส่วนการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะ มาตรา 17 अनु 10 บัญญัติว่า “การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส” ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า อาจเกิดปัญหาในความชัดเจนของการบริหารงานด้านสวัสดิการต่อไปว่า หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุหรือหน่วยงานในส่วนท้องถิ่น หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการ ดังนั้นควรที่จะมีการออกกฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรในส่วนระดับประเทศ และท้องถิ่นให้ชัดเจน เพื่อมิให้การดำเนินการเป็นลักษณะของการซ้ำซ้อน ซึ่งลักษณะการทำงานของท้องถิ่นควร จะประสานตามแนวนโยบายของรัฐ มีการกำหนดหน่วยงานที่ประสานงานกับส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินงาน เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

จากวิจัยพบว่า ในส่วนขององค์กรท้องถิ่นมักได้กำหนดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้แล้วเป็นใน ลักษณะของนโยบายในภาพรวม ซึ่งจะสัมฤทธิ์ผลได้น่าที่จะต้องมีการกำหนดแผนงานและหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบในระดับท้องถิ่นให้ชัดเจนโดยทั้งนี้จะต้องอิงกับนโยบายของรัฐด้วย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากปัญหาของสังคมที่ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งไร้การดูแลและมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ถึงแม้ว่ารัฐจะมีหน่วยงานที่ให้ความดูแลในการจัดสวัสดิการสังคม แต่ก็ยังไม่ทั่วถึงและเป็นธรรมเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาและรับรองสิทธิของผู้สูงอายุโดยชัดเจน รัฐควรหาแนวทางและมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหา เนื่องจากที่ผ่านมายังไม่มีกฎหมายผู้สูงอายุโดยเฉพาะ เป็นเพียงแต่มีบทบัญญัติที่ให้ความรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุไว้บ้างตามที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ เช่น ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ.2533 หรือในกฎหมายบำนาญบำนาญที่จำกัดให้สิทธิเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นข้าราชการ และที่สำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้ชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐควรจะบัญญัติเพื่อบังคับใช้และรับรองสิทธิของราษฎรผู้สูงอายุโดยเร็วเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

จากการวิเคราะห์โดยศึกษาเอกสาร ข้อมูล รายงานที่เกี่ยวข้อง ที่ครอบคลุมเฉพาะกฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุทั้งกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศพบว่า สิทธิของผู้สูงอายุมีปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ และบัญญัติไว้ชัดเจนในปญญาสาภกกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องถือเป็นแนวทางให้ทุกประเทศต้องยึดถือและปฏิบัติตาม นอกจากนี้ตามแนวนโยบายขององค์การสหประชาชาติ ได้จัดให้มีแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุในปี ค.ศ.1982 ซึ่งเป็นมาตรการระหว่างประเทศครั้งแรกที่กล่าวถึงการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ โดยมีจุดมุ่งหมายเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการพัฒนาและความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชากรผู้สูงอายุ โดยส่งเสริมให้มีการร่วมมือกันในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศเพื่อทำให้คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้ดีขึ้น กระจายสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้เหมาะสมเคารพต่อความเป็นมนุษย์ ความเป็นธรรมทางสังคม การปราศจากการเลือกปฏิบัติในด้านอายุ เพศ ปัญหาต่าง ๆ ของผู้สูงอายุควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง และเคารพต่อสิทธิทางมนุษยธรรมของผู้สูงอายุโดยตรงนักถึงบริบททางด้านธรรมเนียมประเพณี โครงสร้างและคุณค่าทางวัฒนธรรม และกำหนดภารกิจให้รัฐ โดยเฉพาะองค์กรส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนที่มีได้สังกัดรัฐบาล อาสาสมัครอิสระ และอาสาสมัครขององค์กรต่าง ๆ รวมทั้งสภาผู้สูงอายุและชมรมผู้สูงอายุ ควรมีส่วนสำคัญที่จะทำให้เกิดการกำหนดมาตรการเพื่อให้การสนับสนุนและร่วมกันในการจัดทำกฎหมายผู้สูงอายุ

ความชัดเจนในนโยบายขององค์การสหประชาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เกิดขึ้นจากการประกาศในปี ค.ศ.1999 เป็นปีผู้สูงอายุสากล โดยประกาศหลักการในการเคารพสิทธิของผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานมีหลักการ 18 ข้อ อันถือเป็นหลักสำคัญที่ภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจะต้องเคารพและนำไปปฏิบัติตามนั้น เน้นถึงสิทธิอันจำเป็นที่ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลเอาใจใส่จากครอบครัว ชุมชน และรัฐ การรับรองสิทธิต่างๆ ที่พึงมีพึงได้ในสังคม โดยยึดหลักความเท่าเทียมกันในความเป็นมนุษย์

ในประเทศไทย แนวคิดและความเป็นมาเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุ อิงอยู่กับหลักวัฒนธรรมประเพณีเป็นสำคัญ แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุตามที่ปรากฏอยู่ในตัวบทกฎหมาย ได้แก่ สิทธิในการรับมรดก สิทธิได้รับคืนทรัพย์สินด้วยเหตุเนรคุณและสิทธิที่จะไม่ถูกฟ้องในคดีแพ่งและคดีอาญาจากบุตรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิที่จะไม่ถูกทอดทิ้งตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ภายหลังสิทธิของผู้สูงอายุเริ่มปรากฏเด่นชัดขึ้นในแนวนโยบายของรัฐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกันสังคม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี และในการดำเนินงานของส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม กระทรวงสาธารณสุข และร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ อันนับเป็นร่างกฎหมายที่รับรองสิทธิของผู้สูงอายุโดยตรงแต่ก็ยังไม่ครอบคลุมและในประโยชน์แก่ผู้สูงอายุเท่าที่ควร

กฎหมายที่เกี่ยวกับสวัสดิการของผู้สูงอายุในประเทศไทย ปัจจุบันได้แก่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ในกฎหมายฉบับอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พระราชบัญญัติการแบ่งส่วนราชการกรมประชาสัมพันธ์ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญ ในส่วนของนโยบายของรัฐเกี่ยวกับสวัสดิการของผู้สูงอายุ ปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ซึ่งกำหนดแนวทางหลักในการพัฒนาผู้สูงอายุจากงานที่ไม่มีญาติหรือผู้เลี้ยงดู แผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมและสังคมศาสตร์แห่งชาติที่มุ่งพัฒนาศักยภาพ ในการจัดกิจกรรมและการรวมกลุ่ม จัดหาอาชีพที่เหมาะสม การคุ้มครองดูแลในชุมชน การขยายศูนย์บริการทางสังคม จัดตั้งสถานสงเคราะห์ให้แก่ผู้สูงอายุ รวมทั้งจัดให้มีกฎหมายที่จัดบริการสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้แก่ผู้สูงอายุ แผนสำหรับผู้สูงอายุระยะยาวที่ให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติที่มีนโยบายเร่งรัดให้มีพระราชบัญญัติประกันสังคมที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้สูงอายุในด้านสวัสดิการต่าง ๆ รวมทั้งขยายบริการในศูนย์บริการและศูนย์สงเคราะห์ผู้สูงอายุเคลื่อนที่ให้มากขึ้น และนโยบายและมาตรการผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ.2535 – 2554) แผนพัฒนาแรงงานและสวัสดิการสังคม แผนประชาสงเคราะห์แม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมการสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2537 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 และในขณะนี้ได้อยู่ในระหว่างการจัดทำร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุซึ่งนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุโดยตรงที่ยังไม่เคยมีมาก่อน

กฎหมายผู้สูงอายุของนานาประเทศ มีความเหมือนและความแตกต่างกับกฎหมายของประเทศไทย ประเทศที่มีกฎหมายสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะ และมีกฎหมายอื่น ๆ บัญญัติเสริม เพื่อรับรองสิทธิของผู้สูงอายุในกรณีต่าง ๆ คือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกฎหมายผู้สูงอายุอเมริกา (The Order American Act) กำหนดนโยบายให้สหรัฐให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้สูงอายุ และส่งเสริมให้มีการพัฒนาโครงการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือผู้สูงอายุ กฎหมายว่าด้วยการห้ามเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับอายุในการจ้างงาน (The Age Discrimination Employment Act) กฎหมายว่าด้วยคนพิการ (The American with Disabilities Act) กฎหมายว่าด้วยการลาเพื่อไปทำหน้าที่ในครอบครัวหรือการลาทางการแพทย์ (The Family and Medical Leave Act) รวมทั้งการทำพินัยกรรมชีวิต (Living will) ส่วนกฎหมายของประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสวีเดน ประเทศฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย รวมทั้งประเทศไทย การให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุเป็นไปในรูปแบบของกฎหมายประกัน

สังคม และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และยังไม่มีความหมายที่บัญญัติรับรองสิทธิโดยเฉพาะเหมือนเช่น สหรัฐอเมริกา

จึงอาจกล่าวได้ว่า รูปแบบของการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุตามกฎหมายประกันสังคมเป็นแนวทางที่นานาประเทศปฏิบัติกันทั่วไป แต่อาจไม่เพียงพอในการคุ้มครองผู้สูงอายุโดยเท่าเทียมกัน เพราะคุ้มครองและให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุที่ได้เคยทำงานและหักเงินสมทบเข้ากองทุน แต่ไม่คุ้มครองผู้สูงอายุที่ยากจนและไม่มีอาชีพการงาน ส่วนการบัญญัติกฎหมายในส่วนอื่น ๆ ที่เป็นการรับรองและให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุขึ้นอยู่กับนโยบาย สถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่จะก่อให้เกิดศักยภาพเพียงใด การให้สวัสดิการแก่ผู้สูงอายุโดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ สิทธิที่ให้แก่ผู้สูงอายุโดยเท่าเทียมกันและสิทธิที่ให้แก่ผู้สูงอายุที่มีลักษณะพิเศษ หากรัฐใดที่มุ่งให้สิทธิแก่ผู้สูงอายุที่มีลักษณะพิเศษอย่างเดียว อาจไม่สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและแผนการปฏิบัติการขององค์การสหประชาชาติได้

กฎหมายสวัสดิการของผู้สูงอายุในบางประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศยุโรป มิได้มุ่งช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ การรักษาพยาบาล เงินช่วยเหลือกรณีชราภาพแต่อย่างใด แต่ยังเน้นถึงการช่วยเหลือในรูปแบบของ In – home services แก่ผู้สูงอายุที่อยู่ในบ้าน เพื่อให้ผู้อยู่ในบ้านของตนได้อย่างมีความสุขโดยไม่จำเป็นต้องเข้าพำนักยังสถานสงเคราะห์คนชราเสมอไป

รัฐควรต้องมีการจัดรูปแบบและองค์กร เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามนโยบายและแผนงาน เน้นถึงการแก้ไขปัญหา แนวทางในการจัดสรรและใช้งบประมาณให้เพียงพอ กำหนดทิศทางเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมต่อผู้สูงอายุให้มีความหลากหลายและเหมาะสมกับผู้สูงอายุที่มีพื้นฐานที่แตกต่างกันในแต่ละกลุ่ม ให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้ กำหนดนโยบายที่จะปฏิบัติต่อผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอหรือยากไร้หรือทุพพลภาพเป็นพิเศษ รัฐควรจัดแบ่งประเภทของผู้สูงอายุออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือยากไร้ และประเภทที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยมีรูปแบบการจัดสวัสดิการที่ต่างกันและควรนำแนวคิดในเรื่องรัฐสวัสดิการมาใช้ อันได้แก่ แนวคิดการลดการพึ่งพาบริการของรัฐ แนวคิดครอบครัวและชุมชนเป็นฐาน และแนวคิดการจัดสวัสดิการแบบรวมในชุมชน เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐ และเป็นการลดค่าใช้จ่ายในด้านงบประมาณ

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในการจัดสรรงบประมาณ ปัญหาการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีลักษณะซ้ำซ้อนไม่ประสานกัน รัฐควรจัดโครงสร้างรูปแบบการจัดองค์กรใหม่ให้เป็นระบบและมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนมีการประสานการทำงานระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การทำงานมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดนโยบายแห่งชาติจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่กำกับดูแลในด้านผู้สูงอายุทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นเป็นการเฉพาะ ยกกระดับความสำคัญของสภาผู้สูงอายุและชมรมผู้สูงอายุ โดยควรมีการออกกฎหมายที่จะยกฐานะให้เป็นนิติบุคคลและกำหนดบทบาทหน้าที่อย่างชัดเจน จัดแบ่งประเภทของสวัสดิการที่รัฐจะให้แก่ผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่ม สนับสนุนให้ภาคหรือองค์กรเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุโดยมีการออกกฎหมายในกำกับดูแล และกำหนดให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุในท้องถิ่นตน

มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสม รัฐควรบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และมีกฎหมายกำหนดสิทธิให้แก่ผู้สูงอายุโดยเฉพาะในแต่ละกลุ่มจากพื้นฐานที่มีความแตกต่างกัน เพื่อให้ทำให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ หากมองในภาพรวมควรมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มผู้สูงอายุกลุ่มเกษตรกรรมและกลุ่มยากจนให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น การจัดทำกฎหมายผู้สูงอายุจึงควรจัดทำให้สอดคล้อง

คล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีเจตนารมณ์ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ โดยมีเกณฑ์พิจารณาอยู่ 2 ประการ คือ อายุต้องเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และรายได้ต้องไม่มีเพียงพอแก่การยังชีพ

ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุที่กำลังดำเนินการจัดทำในปัจจุบัน ผู้วิจัยเห็นว่ายังมีความไม่ชัดเจนในประเด็นของสิทธิประโยชน์ที่จะให้แก่ผู้สูงอายุ และในการใช้ถ้อยคำในตัวบทกฎหมายที่ไม่ชัดเจนน่าจะมีความต้องตีความในหลาย ๆ ประเด็นได้ในอนาคต

นอกจากรัฐจะดำเนินการจัดทำกฎหมายโดยตรงที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุแล้ว ควรจะต้องมีการจัดทำกฎหมายในส่วนอื่น ๆ เพื่อสอดคล้องและรับกันทั้งระบบ และน่าจะมุ่งเน้นให้ท้องถิ่นและชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการมากขึ้น ควรมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดบทบาทหน้าที่ชัดเจนของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่นเพื่อให้การทำงานสอดคล้องกันทั้งระบบ จะได้ไม่เกิดการดำเนินงานในลักษณะซ้ำซ้อน

5.2 ข้อคิดเห็นจากการเสวนาระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายผู้สูงอายุ

ในการจัดเสวนาระดมความคิดเห็นโดยพิจารณาจากข้อมูลการวิจัยและร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ สรุปประเด็นที่น่าสนใจได้ดังนี้

1. รูปแบบในการจัดสวัสดิการของต่างประเทศนั้นมีความหลากหลาย ที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้สูงอายุได้เป็นอย่างดีในทุกด้าน ซึ่งประเทศไทยควรจะได้นำรูปแบบดังกล่าวมาใช้บ้าง
2. รูปแบบในการจัดสวัสดิการในแถบเอเชียมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันทั้งนี้อาจเนื่องมาจากพื้นฐานทางสังคม วัฒนธรรมและจารีตประเพณีไม่แตกต่างกันเท่าใดนัก
3. ในด้านกฎหมายของต่างประเทศมีกฎหมายเฉพาะผู้สูงอายุที่กำหนดสิทธิและหน้าที่ ทั้งยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เป็นการสนับสนุนและเกื้อหนุนกันและกัน ซึ่งทำให้การคุ้มครองดูแลและการให้สวัสดิการผู้สูงอายุเป็นระบบและครอบคลุม
4. ผู้สูงอายุของไทยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้การรับรองสิทธิเป็นการเฉพาะ ควรจะต้องมีการบัญญัติให้รับรองสิทธิเป็นการเฉพาะ และต้องครอบคลุมแก่ผู้สูงอายุในทุกกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุที่ยากไร้
5. ข้าราชการบำนาญมีความเห็นว่าควรมีการปรับเงินบำนาญให้เหมาะสมกับสภาพของเงินเฟ้อในแต่ละช่วงเวลาด้วย ส่วนลูกจ้างเอกชนที่มีประกันสังคมจ่ายบำนาญให้เมื่อชราภาพเห็นว่าควรมีการเพิ่มอัตราการจัดเก็บให้มากขึ้นกว่าในปัจจุบันเพราะ ที่จ่ายสมทบในเวลานี้เป็นจำนวนค่อนข้างจะน้อยเมื่อครบเวลาอาจจะได้รับเงินบำนาญที่ไม่เพียงพอต่อการยังชีพในสังคมเวลานั้นได้
6. กลไกตามรัฐธรรมนูญที่รัฐกำหนดให้ประชาชน 50,000 คนสามารถลงชื่อเสนอกฎหมายได้นั้นมีความเห็นว่า วิธีการในทางปฏิบัติค่อนข้างยุ่งยากและใช้เวลาเพราะจะต้องมีการตรวจสอบลายมือชื่อทั้งหมดว่าบุคคลที่ลงลายมือชื่อนั้นมีสิทธิถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญปัจจุบันมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งว่า หากบุคคลใดไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องเสียสิทธิทางการเมืองตั้งในหลาย ๆ กรณี เช่น สิทธิในการลงลายมือชื่อเสนอร่างกฎหมาย เป็นต้น และไม่ใช่แต่ว่าลงลายมือชื่อแล้วมีผลทันที ยังมีกระบวนการตรวจสอบและขั้นตอนอีกหลายอย่าง

เช่น จะต้องมีการแนบสำเนาเอกสารประกอบการลงชื่อด้วย ได้แก่ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน หรือสำเนาทะเบียนบ้าน ทั้งนี้ได้มีผู้ร่วมเสวนาเสนอว่าทางที่ดีที่สุดน่าจะต้องการให้พนักงานเมืองเป็นผู้ผลักดันกฎหมายจะทำให้รวดเร็วกว่า

7. ควรมีการเรียกร้องให้รัฐกำหนด ความชัดเจนในการจัดทำร่างกฎหมายผู้สูงอายุเพราะ นับแต่รัฐธรรมนูญปัจจุบันประกาศใช้ถึงวันนี้เป็นเวลา 3-4 ปีแล้วก็ยังไม่มีความหมายบัญญัติออกมาในการรับรองและคุ้มครองสิทธิให้แก่ผู้สูงอายุเลย โดยรัฐน่าจะได้กำหนดระยะเวลาว่าจะมีการประกาศใช้กฎหมายนี้ในเวลาใดที่แน่นอน

8. ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ มีข้อคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- 8.1 ประเด็นในการกำหนดสิทธิต่าง ๆ ยังไม่ครอบคลุมในทุกเรื่อง บางประเด็นยังขาดรายละเอียดที่จะทำให้เห็นแนวทางในการปฏิบัติ เช่น มาตรา 23¹ ในการให้การศึกษแก่ผู้สูงอายุจะเป็นไปในรูปแบบใดอย่างใดก็ไม่ปรากฏรายละเอียดนำที่จะกำหนดเหมือนมาตรา 22² ที่บัญญัติว่ารายละเอียดที่กำหนดในกฎกระทรวง

- 8.2 ประเด็นการยกเว้นภาษีตามมาตรา 25³ น่าจะให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนไม่ใช่เฉพาะผู้ที่ได้รับบำเหน็จหรือบำนาญเท่านั้นเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกัน แต่ทั้งนี้ต้องมีเงื่อนไขที่เหมาะสมและเป็นธรรม และต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ของมาตรการนี้ผ่านผู้สูงอายุ และการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิได้รับการยกเว้นภาษีว่า 70 ปีขึ้นไปจึงจะได้สิทธินี้ ซึ่งน่าจะต้องมีการวิเคราะห์วิจัยกันในประเด็นการกำหนดอายุนี้น่าจะมีผู้สูงอายุจำนวนสักกี่คนที่จะได้ประโยชน์จากมาตรการนี้ ซึ่งผู้ร่วมการเสวนาเห็นว่าควรมีการกำหนดอายุให้น้อยลงเช่น 60 ปีขึ้นไปก็น่าจะมีสิทธิแล้ว

- 8.3 ประเด็นในส่วนการกำหนดสิทธิในรูปของพินัยกรรมชีวิต ก็น่าจะมีได้โดยทั้งนี้จะต้องไม่ขัดแย้งต่อวัฒนธรรมและจารีตประเพณีของไทย เพราะในปัจจุบันก็มีการเกิดการกระทำเช่นนั้นเหมือนกันในประเทศไทย แต่เป็นลักษณะที่ไม่เปิดเผยหรือญาติเป็นผู้ช่วยเหลือซึ่งก็เป็นการผิดกฎหมายอยู่แม้ผู้ตายจะยินยอมให้กระทำต่อตนเองก็ตาม

- 8.4 ประเด็นการได้รับค่าลดหย่อนทางภาษีตามมาตรา 13 และ 14⁴ เมื่อให้การดูแลผู้สูง

¹ บัญญัติว่า “รัฐต้องจัดให้บริการด้านการศึกษาและเรียนรู้แก่ผู้สูงอายุตามความสมัครใจ”

² บัญญัติว่า “รัฐต้องลดหย่อนค่าโดยสาร ยานพาหนะ แก่ผู้สูงอายุ รายละเอียดที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง”

³ บัญญัติว่า “รัฐต้องยกเว้นภาษีบำเหน็จและภาษีบำนาญแก่ผู้สูงอายุที่อายุ 70 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป”

⁴ บัญญัติว่า “บุตรหลานและญาติสืบสายโลหิตโดยตรงมีหน้าที่ต้องเลี้ยงดูบุพการีที่สูงอายุให้อยู่ในครอบครัวและสังคมตามอัตภาพ และต้องไม่ปฏิเสธในการเลี้ยงดูบุพการีที่สูงอายุ เนื่องจากการละสิทธิในการรับมรดกหรือด้วยเหตุผลอื่นใด

บุตรที่เลี้ยงดูบุพการีที่สูงอายุ มีสิทธิได้รับการหักเงินค่าลดหย่อนภาษี การให้สิ่งของและสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง”

บัญญัติว่า “บุตรอื่นที่มีไม่บุตรหลานหรือญาติสืบสายโลหิตของผู้สูงอายุ ถ้าให้การอุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุ ให้บุคคลนั้นมีสิทธิหักค่าลดหย่อนภาษี การให้สิ่งของและสิ่งจำเป็น สิทธิพิเศษและสวัสดิการต่าง ๆ ที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง”

อายุ ควรจะต้องมีการกำหนดรายละเอียด หลักเกณฑ์ หน่วยงานในการกำกับดูแล
ว่ามีการดูแลผู้สูงอายุเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดหรือไม่

- 8.5 ประเด็นการกำหนดโทษทางอาญาต่อบุคคลที่กระทำผิดอาญาต่อผู้สูงอายุตาม
มาตรา 28 และมาตรา 29⁵ เห็นว่าควรที่จะนำบทบัญญัตินี้ไปบัญญัติอยู่ใน
ประมวลกฎหมายอาญาน่าจะดีกว่าเพราะเป็นเหตุจรรยาที่ให้ผู้กระทำผิดต้องรับ
โทษหนักขึ้น การที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้อาจทำให้เกิดปัญหาในทาง
ปฏิบัติสำหรับผู้ใช้กฎหมายอาญาที่ไม่รู้ถึงบทบัญญัติตามกฎหมายนี้ได้
- 8.6 ควรเพิ่มประเด็นสิทธิการดูแลผู้สูงอายุตามบ้าน โดยอาจกำหนดให้บุคคลที่ไม่
ต้องการเกณฑ์ทหารมาทำหน้าที่นี้ได้ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรในส่วนท้อง
ถิ่นที่จัดตั้งขึ้นสำหรับกรณีนี้เป็นการเฉพาะ

5.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะนี้เป็นผลสรุปในภาพรวมของการวิจัยและการเสวนา มีรายละเอียดดังนี้

1. ควรมีการศึกษา ค้นคว้า วิจัย กฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุของต่างประเทศแล้วสรุปประเด็นข้อดี
ข้อเสีย แล้วนำมาเป็นแบบอย่างในการบัญญัติกฎหมายสวัสดิการของไทย ซึ่งวิธีการนี้จะทำให้เรา
ได้รับแนวความคิดในทางกฎหมายใหม่ ๆ เข้ามาใช้แต่ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อสังคม วัฒนธรรม และ
จารีตประเพณีของไทย
2. ควรมีกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่พื้นฐานของผู้สูงอายุในรูปของพระราชบัญญัติได้แก่ พระราช
บัญญัติผู้สูงอายุ ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายนี้จะต้องครอบคลุมถึงกลไก สิทธิ หน้าที่ต่าง ๆ อาทิ
 - 2.1 องค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ รัฐควรจะต้องตั้งเป็นการเฉพาะให้มี
หน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับผู้สูงอายุทั้งในระดับประเทศ และท้องถิ่น อาจเป็นรูป
ของคณะกรรมการก็ได้ และยกระดับความสำคัญขององค์กรผู้สูงอายุ เช่น สภาผู้สูงอายุ
หรือชมรมผู้สูงอายุให้เป็นนิติบุคคลเพื่อที่จะสามารถมีสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ได้ตามกฎหมาย
และควรกำหนดให้ท้องถิ่นหรือชุมชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบ เช่น องค์กรบริหารส่วน
ตำบล (อบต.) ทั้งต้องสนับสนุนให้ภาคเอกชนได้มีส่วนในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ
มากขึ้นโดยให้อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐ ซึ่งในขณะนี้ปรากฏว่ามีการจัดตั้งองค์กรต่าง
ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในภาครัฐหลายองค์กร จึงจำเป็นต้องกำหนดบทบาทหน้าที่
ที่ของแต่ละองค์กรอย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานต่อไป

⁵ บัญญัติว่า “ในการกระทำความผิดอาญาซึ่งมีโทษตามประมวลกฎหมายหรือตามกฎหมายอื่น ถ้ากระทำต่อผู้สูงอายุให้เพิ่มโทษที่
จะลงแก่ผู้กระทำความผิดขึ้นอีกกึ่งหนึ่ง”

บัญญัติว่า “ในการกระทำความผิดในทางอาญาซึ่งมีโทษตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น ถ้าได้กระทำต่อผู้สูง
อายุมีปัญหาทางด้านสุขภาพ ภาวะแก่จิต หรือความเสื่อมทางระบบประสาท โดยใช้อุบายหลอกลวง หรือใช้ผู้สูงอายุเป็นเครื่องมือ
ในการกระทำความผิด ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดขึ้นอีกสองในสามส่วน”

- 2.2 กำหนดให้ในแต่ละชุมชนมีหน่วยงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยมีคณะกรรมการกำกับดูแลประสานงาน เพื่อให้สอดคล้องกับการทำงานในระดับประเทศซึ่งกฎหมายจะต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้จะเป็นกรรมการ และกรรมการนี้ต้องมีตัวแทนของผู้สูงอายุร่วมอยู่ด้วย
- 2.3 สิทธิของผู้สูงอายุทั่วไป รัฐควรจะกำหนดให้มีการออกบัตรประจำตัวผู้สูงอายุเป็นรูปเฉพาะแก่ประชาชนที่มีอายุเกิน 60 ปีทุกคน ซึ่งบัตรดังกล่าวนี้จะเป็นบัตรที่ผู้สูงอายุจะได้นำไปใช้ในการแสดงตัว เพื่อรับสิทธิต่าง ๆ ที่รัฐและเอกชนจัดทำให้
- 2.4 จัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกันในสิทธิพื้นฐาน และควรจัดสวัสดิการที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายไม่ว่ารัฐดำเนินการเองหรือภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินงานสำหรับกลุ่มของผู้สูงอายุที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และมีความต้องการได้รับสวัสดิการที่ดีกว่า ทั้งนี้จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานในเชิงธุรกิจนี้ เช่น บ้านพักผู้สูงอายุ การให้บริการดูแลภายในบ้าน เป็นต้น
- 2.5 สิทธิในด้านสุขภาพอนามัย รัฐควรกำหนดสิทธิให้ผู้สูงอายุในการได้รับสวัสดิการรักษายาบาลโดยไม่คิดมูลค่า ซึ่งในที่นี้อาจไม่สามารถที่จะจัดให้แก่ผู้สูงอายุได้ทุกคน ควรมีข้อจำกัดเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ส่วนผู้สูงอายุที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพรัฐน่าจะพิจารณานำระบบการประกันมาใช้ หรือให้ส่วนลดในการรักษายาบาลในส่วนของรัฐและเอกชน โดยสถานพยาบาลของเอกชนรับรักษายาบาลผู้สูงอายุจะได้รับการลดหย่อนทางภาษี
- 2.6 กำหนดให้สถานพยาบาลในสังกัดของรัฐ จะต้องมีการแยกแผนกผู้ป่วยสูงอายุเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุ
- 2.7 สิทธิในเบี้ยเลี้ยงชีพ สำหรับผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเบี้ยเลี้ยงชีพรัฐควรจะต้องให้เฉพาะแก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอทุกคน แต่เนื่องจากงบประมาณที่รัฐจัดสรรไม่เพียงพอ จึงอาจแก้ปัญหาโดยการจัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุในชุมชน เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ ส่วนผู้สูงอายุที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพไม่มีสิทธิได้รับ แต่รัฐอาจจัดสวัสดิการในด้านอื่น ๆ ให้ เช่น การจัดตั้งหมู่บ้านผู้สูงอายุที่มีการอำนวยความสะดวกอย่างพร้อมมูล หรือได้รับการลดหย่อนภาษี เงินได้ เงินฝากธนาคาร หรือได้รับส่วนลดการบริการจากรัฐ
- 2.8 สิทธิในด้านกฎหมาย รัฐควรจัดให้มีหน่วยงานที่จะให้บริการและให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายแก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความสะดวกและความเป็นธรรม หากจะต้องดำเนินการใด ๆ ทางกฎหมาย เช่น ทำนิติกรรมต่าง ๆ หรือการทำพินัยกรรม
- 2.9 สิทธิในด้านภาษี รัฐควรมีข้อยกเว้นการจัดเก็บภาษีรายได้ต่อผู้สูงอายุที่มีอายุเกินกว่า 65 ปี และควรจะยกเว้นภาษีเงินฝากในกรณีที่ผู้สูงอายุฝากเงินในสถาบันการเงิน โดยกำหนดวงเงินที่จะได้รับการยกเว้น เพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีรายได้สามารถที่จะดำรงชีวิตได้อย่างไม่เดือดร้อน

- 2.10 จัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุในชุมชน เพื่อจะได้นำเงินไปใช้ในการพัฒนางานและจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ โดยกำหนดให้หน่วยงานที่จัดตั้งให้ชุมชนเป็นผู้ดำเนินงาน
 - 2.11 สิทธิในชีวิต รัฐอาจกำหนดสิทธิที่จะให้ผู้สูงอายุสามารถตัดสินใจในการที่จะมีชีวิตอยู่ต่อไปหรือไม่โดยกำหนดสิทธินี้ไว้อย่างชัดเจนในพินัยกรรม ในกรณีที่ผู้สูงอายุป่วยร้ายแรงทั้งนี้จะต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายในส่วนของกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้อง แต่การใช้สิทธิในกรณีนี้อาจมีปัญหาในด้านของศีลธรรม และขัดต่อหลักคำสอนทางศาสนา
 - 2.12 สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน มีการกำหนดโทษแก่ผู้กระทำผิดต่อผู้สูงอายุในอัตราโทษที่สูงกว่าทั่วไป
 - 2.13 สิทธิที่จะได้รับการบริการโดยไม่คิดมูลค่าจากรัฐ รัฐจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าผู้สูงอายุจะได้รับการบริการประเภทใดที่ไม่คิดมูลค่า และกำหนดให้เอกชนให้ส่วนลดในการใช้บริการ
 - 2.14 สิทธิในการศึกษา ในสอดคล้องกับพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ ที่จะได้รับการศึกษาเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตโดยไม่คิดมูลค่า
 - 2.15 สิทธิในการทำงาน สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน ต้องออกกฎหมายที่จะไม่เป็นการจำกัดสิทธิในด้านอายุเป็นข้อพิจารณาในการทำงาน
3. รัฐต้องจัดทำกฎหมายอื่น ๆ เพื่อให้สอดคล้องและขยายความพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลโดยสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ได้แก่
- 3.1 กฎหมายที่กำหนดให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแล โดยจัดตั้งองค์กรชุมชนที่มีรูปแบบเฉพาะ เน้นการดูแลภายในบ้าน (In-home services) สำหรับให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้งที่อยู่ในบ้านตามลำพัง โดยสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีความสุข
 - 3.2 กฎหมายภาษี กำหนดให้บุคคลที่เป็นผู้สืบสันดานโดยตรงของผู้สูงอายุที่ให้การดูแลผู้สูงอายุภายในครอบครัวมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีเงินได้ หรือกรณีที่มีบุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ผู้สืบสันดานเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุภายในครอบครัวก็จะได้สิทธิการลดหย่อนภาษีเช่นกัน แต่ให้กรณีเช่นนี้จะต้องอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐว่าบุคคลดังกล่าวเหมาะสมหรือไม่เพียงใดในการจะเป็นผู้ให้การดูแลผู้สูงอายุ
 - 3.3 กฎหมายแรงงาน กำหนดให้สิทธิแก่ผู้สืบสันดานหรือบุคคลที่ดูแลผู้สูงอายุสามารถลาทำงานเพื่อดูแลผู้สูงอายุได้ เมื่อผู้สูงอายุเจ็บป่วยต้องมีผู้ดูแลพยาบาล กำหนดให้มีการรับผู้สูงอายุเข้าทำงานโดยองค์กรเอกชนจะได้รับประโยชน์ด้านภาษีตอบแทน โดยกำหนดเงื่อนไขและวิธีการในการรับเป็นการเฉพาะ และต้องออกกฎหมายที่จะไม่เป็นการจำกัดสิทธิในด้านอายุเป็นข้อพิจารณาในการทำงาน
 - 3.4 กฎหมายเกี่ยวกับสถานดูแลผู้สูงอายุในภาคเอกชน เพื่อส่งเสริมให้ภาคเอกชนได้มีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดมาตรการในการควบคุมสถานประกอบการ และมาตรฐานของสถานประกอบการ

- 3.5 กฎหมายด้านวิชาชีพ ที่จะกำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพในการดูแลผู้สูงอายุจะต้องผ่านการอบรมจากหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลผู้สูงอายุ
 - 3.6 กฎหมายที่กำหนดบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งในชุมชนเพื่อทำหน้าที่ในการดูแลและจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ
 - 3.7 กฎหมายประกันสังคมกรณีชราภาพ ควรจะมีการปรับการจัดเก็บเงินสมทบในอัตราที่มากขึ้นกว่าเดิม เพื่อให้ผู้ประกันตนจะได้รับการจัดสรรสวัสดิการและบำเหน็จบำนาญชราภาพในสัดส่วนที่เหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจ
 - 3.8 กฎหมายประกันภัย น่าจะมีการเสนอกฎหมายที่จะให้ประชาชนเก็บออมมากขึ้นโดยกำหนดเบี้ยประกันภัยให้ถูกลง และขยายอายุการประกันสุขภาพให้สูงขึ้น
 - 3.9 กฎหมายส่งเสริมการลงทุน ต้องให้การสนับสนุนในกิจการภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งสถานบริการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
4. ขั้นตอนในการจัดทำกฎหมายผู้สูงอายุ ควรให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมในการจัดทำโดยจัดให้มีตัวแทนขององค์กรและชมรมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุได้เข้าร่วมในการจัดทำร่างกฎหมาย เมื่อจัดทำร่างกฎหมายเสร็จเป็นที่เรียบร้อยแล้วจะต้องทำประชาพิจารณ์ทั่วประเทศ และในการจัดทำกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีความชัดเจนในประเด็นของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เพราะบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 54 ตรีความได้ว่า บุคคลที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐต้องมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ อย่างไรก็ตามจะเป็นเกณฑ์กำหนดแสดงว่ามีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

ขนาน หัสศิริ . การดำรงชีวิตของผู้สูงอายุเมื่อกรุงรัตนโกสินทร์ครบ 200 ปี พ.ศ.2525 . รายงานวิจัย กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข , 2529

เขมิกา ยามะรัต . ความพึงพอใจในชีวิตของคนชรา : ศึกษากรณีข้าราชการบำนาญกระทรวงเกษตร และสหกรณ์ . วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2527

จารุพันธ์ สมบูรณ์สิทธิ์ . ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางประชากร กิจกรรมในการดำเนินชีวิตประจำวันกับความพึงพอใจในชีวิตของผู้สูงอายุ . วิทยานิพนธ์ปริญญาโทวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาพยาบาลสาธารณสุข บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล , 2532

ทองอยู่ แก้วไทรยะ และคณะ . ผู้สูงอายุในสังคมไทย . รายงานการวิจัย กรมการศึกษานอกโรงเรียน กระทรวงศึกษาธิการ , 2527

นภาพร ชัยวรรณ และคณะ . ผลกระทบทางเศรษฐกิจ สังคม และประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย . รายงานวิจัย สถาบันประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2532

นิตา ชูโต . คนชราไทย . รายงานการวิจัยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2525

พีระสิทธิ์ คำนวนศิลป์ และคณะ . ความทันสมัย ภาพพจน์เกี่ยวกับตนเอง และปัญหาบางประการของคนชรา . รายงานการวิจัย สำนักวิจัยสถาบันพัฒนาบริหารศาสตร์ , 2523

ไมตรี ดิยะรัตนกุล . ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความพึงพอใจของผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร : กรณีศึกษาผู้สูงอายุในชมรมผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร . วิทยานิพนธ์ปริญญาโทวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต (วิจัยประชากรและสังคม) บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล , 2534

ศึกษาธิการ , กระทรวง . คณะอนุกรรมการศึกษาวัฒนธรรมและกิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุ . ผู้สูงอายุในสังคมไทย : ความสุข ความวิตกกังวล และความคาดหวัง . กรุงเทพฯ : ศรีเดชา , 2528

ศศิพัฒน์ ยอดเพชรและคณะ . รายงานการวิจัยเรื่อง ศักยภาพของปัจจัยเกื้อหนุนทางสังคมที่มีผลต่อการจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุ . คณะสังคมสงเคราะห์ , มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2535

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร . แนวทางการจัดบริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ รายงานวิจัย , กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2532

สุธีรา น้อยเจริญ . การศึกษาบทบาทของครอบครัว ในการดูแลผู้สูงอายุ : ศึกษาเฉพาะกรณีครอบครัวผู้ใช้บริการศูนย์บริการทางสังคมของผู้สูงอายุ . โรงพยาบาลสงฆ์ , 2530

ภาษาอังกฤษ

Arber S. and Jones,G., Gender and Inequalities In Health In Later Life. Social Science Medicine, 36, 1993.

Andy Landis, Social Security the Inside Story. Crisp Publication, Inc. 1997.

Biegel, David E. et al. Building Support Networks for the Elderly : Theory and Applications. Beverly Hills, California : Sage Publications Inc., 1984.

Ebersole, Priscilla. And Hess, Patricia. Toward Healthy Aging : Human Needs Nursing Response. 3rd. ed. Toronto : The C.V. Mosby Company, 1990.

Feraro, Kenneth F. et al. Self – Ratings of Health among the old and the old. Journal of Health and Social Behavior. 21 (December 1980) : 377 – 383

Linn, B. and Linn, M. Objective and Self – Assessed Health in the old and very old. Social Science and Medicine. 14 (A) (1980) : 311 – 315

Marshall, J.G. Happiness and Social Participation in Aging. Journal of Gerontology. 1976 ; 701 – 706

Peter J. Strauss, Nancy M. Lederman , Fact on File , Inc. 1996.

ภาคผนวก

บันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.....

.....

หลักการและเหตุผล

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุใน มาตรา 54 และมาตรา 80 วรรค 2 โดยมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้ได้กฎหมายเฉพาะสำหรับใช้เป็นหลักพิจารณาเกี่ยวกับผู้สูงอายุให้ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.....”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา 3 บรรดากฎหมาย กฎและข้อบังคับอื่น ๆ ในส่วนที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

- ผู้สูงอายุ หมายความว่า บุคคลที่มีสัญชาติไทยและมีอายุตั้งแต่หกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป
- กรรมการ หมายความว่า คณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ

มาตรา 5 พระราชบัญญัตินี้ถูกตราขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ให้ความคุ้มครอง

ครองต่อสิทธิและผลประโยชน์ที่ถูกต้องตามกฎหมายของผู้สูงอายุ พัฒนางานที่เกี่ยวข้องและตัวผู้สูงอายุส่งเสริม
คุณความดีของคนไทยในการให้ความเคารพนับถือและเลี้ยงดูผู้สูงอายุ

มาตรา 6 ในการเรียกร้องสิทธิหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้
ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 7 ให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กสม”
ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบ
หมายเป็นรองประธาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม ปลัดกระทรวง
สาธารณสุข ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดี
กรมการแพทย์ อธิบดีกรมการศึกษานอกโรงเรียน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์
อธิบดีกรมพลศึกษา อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมสุขภาพจิต อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
อธิบดีกรมองค์การระหว่างประเทศ อธิบดีกรมอนามัย ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งประเทศไทย ประธานสภาสังคม
สงเคราะห์แห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ ประธานสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระ
ราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี เลขาธิการสภาการศึกษา และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งนายกรัฐมนตรี
แต่งตั้งไม่เกินสิบคน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ในด้านการส่งเสริมและพัฒนากิจการของผู้สูง
อายุอย่างน้อยสามคนและจากองค์กรภาคเอกชนอย่างน้อยสามคนเป็นกรรมการ

ให้หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุ
การ

ให้ผู้ว่าการกองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ และผู้ว่าการสถาบันเวชศาสตร์ผู้
สูงอายุ กรมการแพทย์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 8 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วัน
ที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ หรือในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการผู้
ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้
ดำรงตำแหน่งแทนหรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรง
คุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

มาตรา 9 นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 8 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

- (5) นายกรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่อง ไม่สุจริตต่อหน้าที่ ประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันกระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา 10 การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุมให้กรรมการซึ่งมาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา 11 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) เสนอนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการส่งเสริมกิจกรรม บทบาทและสถานภาพของผู้สูงอายุต่อรัฐมนตรี
- (2) พิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว โดยให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตลอดจนประสานงาน ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักดังกล่าว
- (3) สนับสนุนและช่วยเหลือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการพัฒนาผู้สูงอายุ
- (4) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในการส่งเสริมกิจกรรม บทบาท และสถานภาพของผู้สูงอายุ
- (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (6) เสนอรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยสองปีต่อครั้ง
- (7) เชิญข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาสอบสวนหรือให้ข้อเท็จจริง รวมทั้งเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประกอบการพิจารณา
- (8) พิจารณาเรื่องอื่นใดเกี่ยวกับผู้สูงอายุตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา 12 ให้มีสำนักงาน กสผ. ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ศึกษาวิจัยเชิงนโยบายและประเมินผล พร้อมทั้งการวิเคราะห์ และสังเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับงานส่งเสริมกิจกรรมและบทบาทผู้สูงอายุ และจัดทำแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ
- (2) รณรงค์และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน ในการสนับสนุนช่วยเหลือเกี่ยวกับงานพัฒนาผู้สูงอายุ

- (3) พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการส่งเสริมกิจกรรม บทบาท และสถานภาพของผู้สูงอายุ
- (4) ทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสาน เผยแพร่ และประชาสัมพันธ์งานและกิจการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
- (5) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา 13 บุตรหลานและญาติสืบสายโลหิตโดยตรงมีหน้าที่ต้องเลี้ยงดูบุพการีที่สูงอายุ ให้อยู่ในครอบครัวและสังคมตามอัตภาพ และต้องไม่ปฏิเสธในการเลี้ยงดูบุพการีที่สูงอายุ เนื่องจากการสละสิทธิในการรับมรดกหรือด้วยเหตุผลอื่นใด ๆ

บุตรที่เลี้ยงดูบุพการีที่สูงอายุมีสิทธิได้รับการหักเงินค่าลดหย่อนภาษี การให้สิ่งของและสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 14 บุคคลอื่นที่มีใช้บุตรหลานหรือญาติสืบสายโลหิตของผู้สูงอายุ ถ้าให้การอุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุ ให้บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับการหักเงินค่าลดหย่อนภาษี การให้สิ่งของและสิ่งจำเป็น สิทธิพิเศษและสวัสดิการต่าง ๆ ที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง

มาตรา 15 สถานพยาบาลของรัฐที่มีขนาดใหญ่ ต้องจัดสัดส่วนการรองรับผู้สูงอายุที่เป็นผู้ป่วยในตามที่กำหนด รวมทั้งการจัดคลินิกผู้สูงอายุไว้ในสถานพยาบาล รายละเอียดที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง

มาตรา 16 ผู้สูงอายุจะต้องสามารถเข้าถึง และได้รับบริการสุขภาพที่เหมาะสมจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่คิดมูลค่า

มาตรา 17 รัฐต้องส่งเสริมพัฒนาการศึกษาวิจัยโรคและปัญหาผู้สูงอายุ รวบรวมปัญหาความต้องการความเหมาะสมของการให้บริการ การฝึกอบรมทั้งระยะสั้น ระยะยาว ตลอดจนการศึกษาต่อเนื่องแก่บุคลากรในการดูแลรักษาผู้สูงอายุทั้งที่โรงพยาบาลและการดูแลต่อเนื่องที่บ้าน ให้สามารถประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับปัญหาผู้สูงอายุและได้มาตรฐานสากล

มาตรา 18 ให้จัดตั้ง “ กองทุนเพื่อผู้สูงอายุ “ ในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานและสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้สูงอายุและสนับสนุนสถาบันบริการทางการแพทย์ ทางการศึกษา ทางสังคมและการฝึกอาชีพ ตลอดจนศูนย์เทคโนโลยีทางการศึกษา และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

กองทุนเพื่อผู้สูงอายุประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

- (2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับบริจาคจากเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศ รัฐบาลต่างประเทศหรือองค์ระหว่างประเทศหรือที่ได้มาจากการจัดกิจกรรมหรือหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้รับบริจาค
- (3) เงินจากดอกผลและผลประโยชน์ใด ๆ ที่เกิดจากกองทุนนี้
- (4) เงินอื่น ๆ ที่ได้รับมาเพื่อดำเนินการกองทุนนี้

เงินและทรัพย์สินอื่นตามวรรคสองให้ส่งเข้ากองทุนโดยไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การบริหารการจัดหาผลประโยชน์และการใช้จ่ายเงินกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

มาตรา 19 ผู้สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ต้องได้รับการสงเคราะห์ช่วยเหลือจากรัฐที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง

มาตรา 20 นายจ้างหรือเจ้าของสถานที่ประกอบการของเอกชนซึ่งรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน มีสิทธินำค่าจ้างที่จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุมาหักเป็นค่าใช้จ่ายตามประมวลรัษฎากรได้สองเท่าของจำนวนที่จ่ายจริง

มาตรา 21 รัฐต้องกำหนดให้มีลักษณะอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือบริการสาธารณะที่ต้องมีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่ผู้สูงอายุ รายละเอียดที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง

มาตรา 22 รัฐต้องลดหย่อนค่าโดยสาร ยานพาหนะแก่ผู้สูงอายุ รายละเอียดที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง

มาตรา 23 รัฐต้องจัดให้บริการด้านการศึกษาและเรียนรู้แก่ผู้สูงอายุตามความสมัครใจโดยไม่คิดมูลค่า

มาตรา 24 รัฐต้องส่งเสริมให้ผู้สูงอายุพัฒนาตนเองโดยเฉพาะการรวมกลุ่ม การสร้างกลุ่มประชาสังคม

มาตรา 25 รัฐต้องยกเว้นภาษีบำนาญและภาษีบ้านแก่ผู้สูงอายุที่อายุ 70 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

มาตรา 26 ผู้สูงอายุที่ยากไร้ต้องได้รับฌาปนกิจสงเคราะห์จากรัฐ โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

มาตรา 27 รัฐต้องคุ้มครองสวัสดิภาพผู้สูงอายุจากการทารุณกรรมหรือถูกนำไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายรายละเอียดที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวง

มาตรา 28 ในการกระทำความผิดอาญาซึ่งมีโทษตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น ถ้าได้กระทำต่อผู้สูงอายุให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดขึ้นอีกกึ่งหนึ่ง

มาตรา 29 ในการกระทำความผิดในทางอาญาซึ่งมีโทษตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมาย

อื่น ถ้าได้กระทำต่อผู้สูงอายุโดยอาศัยโอกาสที่ผู้สูงอายุมีปัญหาทางด้านสุขภาพ ภาวะแห่งจิต หรือความเสื่อมทางระบบประสาท โดยใช้อุบายหลอกลวง หรือใช้ผู้สูงอายุเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด ให้เพิ่มโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดขึ้นอีกสองในสามส่วน

มาตรา 30 ให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และสวัสดิการสังคม รักษาการตามพระราชบัญญัติให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวง และประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น ให้ใช้บังคับได้ในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป