

แนวทางการพัฒนานกฎหมายสวัสดิการสังคมเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุ

Guidelines for Developing Social Welfare Laws to Support an Aging Society

จิรภัทร วรณะธูป¹ และศิริพร โกวิท²

Jirapat Wannatoop and Siporn Kowit

Received: November 02, 2024

Revised: March 29, 2025

Accepted: April 03, 2025

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาและกฎหมายการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุของประเทศไทย 2) ศึกษากฎหมายการจัดสวัสดิการของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายในประเทศไทย และ 3) นำเสนอแนวทางการพัฒนานกฎหมายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยผู้ให้ข้อมูลในส่วนผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ จำนวน 14 คน จากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการ ภาคประชาสังคมหรือองค์กรอิสระ ผลการวิจัย พบว่า 1) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 มีปัญหาด้านข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ กฎหมายมีวัตถุประสงค์ในทางประโยชน์สาธารณะตามหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน แต่ไม่ใช่กฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองกลุ่มบุคคลผู้สูงอายุเป็นพิเศษจึงไม่มีมาตรการบังคับ การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ไม่มีบทบังคับโทษทางอาญา 2) ในต่างประเทศ หากมีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้สูงอายุ จะมีมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษและปรับซึ่งเป็นมาตรการทางปกครอง และ 3) แนวทางการการพัฒนานการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุคือ ต้องแก้กฎหมายให้มีบทลงโทษ เช่น ปรับและกักขัง นอกจากนี้การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

คำสำคัญ: กฎหมาย, สวัสดิการสังคม, ผู้สูงอายุ

¹⁻² โรงเรียนนายร้อยตำรวจ; Royal Police Cadet Academy

Corresponding author, e-mail: sipornkowit@gmail.com

Abstract

The objectives of this research article were 1) to study the problems and laws regarding elderly welfare in Thailand; 2) to compare international welfare laws with those in Thailand; and 3) to propose guidelines for the development of elderly welfare laws in Thailand. This was the qualitative research, conducted by 14 informants working in social welfare for the elderly from the Ministry of Social Development and Human Security, local administrative organizations, the Department of Rights and Liberties Protection, the National Economic and Social Development Council, social workers, academics, civil society or independent organizations. The research findings revealed that 1) the Elderly Act of 2003 (B.E. 2546) faced legal and practical challenges. The law served a public interest purpose in line with the government's duty to provide public services to the public. However, it did not specifically protect the elderly. Therefore, there were no enforcement measures. Violations of the terms and conditions were not subject to criminal penalties; 2) in other countries, if unfair treatment of the elderly was committed, legal measures were available to punish and fine, which were administrative measures; 3) the approach to develop social welfare for the elderly involved amending the law to include penalties, such as fines and detention. Furthermore, coordination with relevant agencies was essential to ensure consistent implementation.

Keywords: law, social welfare, elderly

บทนำ

ประเทศไทยมีสัดส่วนผู้สูงอายุเกินร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ โดยในปีพ.ศ. 2562 มีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปสูงถึงร้อยละ 16.73 ของประชากรทั้งประเทศ และจะก้าวสู่การเป็นสังคมสูงอายุ โดยสมบูรณ์ (Complete - Aged Society) ในปีพ.ศ. 2564 เมื่อสัดส่วนผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ทั้งนี้ประเทศไทยจะก้าวสู่การเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super - Aged Society) ในปีพ.ศ. 2574 สัดส่วน ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 28 (กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2567) จากสถานการณ์ที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่และจะทวีความซับซ้อนของปัญหาในการดูแลผู้สูงอายุ ในต่างประเทศผู้สูงอายุจะได้รับสวัสดิการหลากหลายด้าน เช่น ด้านที่อยู่อาศัย เงินจากกองทุนผู้สูงอายุ (Old age Pension) สำหรับผู้ที่จ่ายเงินสมทบ เงินช่วยเหลือยังชีพ (Maintenance Support) สำหรับผู้ที่ไม่ได้อยู่ในระบบกองทุนผู้สูงอายุ

การจัดสวัสดิการในประเทศไทยมีแนวคิดพื้นฐานในการสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคม สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดแนวนโยบายระหว่างรัฐและประชาชนเกี่ยวกับสิทธิของประชาชน ในความเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน อีกทั้งยังสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 พ.ศ.2566-2570 (ในส่วนผู้สูงอายุ) ที่ผู้สูงอายุควรได้รับการส่งเสริมสนับสนุนให้มีส่วนร่วมอันเป็นประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าวให้ความสำคัญกับการเสริมสร้าง พัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2567)

จากการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการพัฒนา การดูแล การจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุที่ผ่านมา พบว่า ในการศึกษาประเด็นต่าง ๆ ยังคงเป็นเรื่องของการเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ หรือศักยภาพในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ศึกษาต่าง ๆ แต่ยังไม่พบว่ามีกรลงพื้นที่ศึกษาในสถานที่จัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ สักรวถึงมีความเพียงพอ การจัดระบบในการดูแลอำนวยความสะดวก สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพื่อรวบรวมเป็นข้อมูลสำหรับการพัฒนา ประกอบกับกฎหมาย สวัสดิการสังคมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในประเทศไทย มีเพียงพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ที่กำหนดรูปแบบในการคุ้มครองและสนับสนุนผู้สูงอายุในความต้องการต่าง ๆ โดยไม่ได้กำหนดให้กระทรวงโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดใด หรือองค์กรใดเป็นหน่วยที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับนี้ แต่กำหนดให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เป็นผู้เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาว่าจะให้หน่วยงาน หรือกระทรวง กรมใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการ โดยคำนึงถึงความสัมพันธ์กับ

ภารกิจหลัก ปริมาณงานในความรับผิดชอบ และความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งแต่ละหน่วยงานเองต่างมีภารกิจหลักของหน่วยงานตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว การรับหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 กำหนดจึงไม่ใช่ภารกิจหลักของหน่วยงานโดยตรง ย่อมเกิดปัญหาช่องว่าง หรือความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตหน้าที่ในการดูแลสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุตามกฎหมาย

จากปัญหาที่เกิดขึ้นผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษากฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย เพื่อให้สามารถกำหนดแนวทางในการพัฒนา เปลี่ยนแปลงหลักการต่าง ๆ ให้มีความเหมาะสมกับสังคมไทย ช่วยขับเคลื่อนสังคมและประเทศชาติให้พัฒนาต่อไป

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาปัญหาและกฎหมายการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุของประเทศไทย
2. เพื่อศึกษากฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย
3. เพื่อนำเสนอแนวทางการพัฒนากฎหมายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย

วิธีดำเนินการวิจัย

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ นักวิจัยรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลในส่วนผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ จำนวน 14 คน โดยการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลในการสนทนากลุ่มครั้งนี้ เป็นการเลือกโดยเฉพาะเจาะจง ผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องหรือมีผลงานวิจัยหรืองานเขียนที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมจาก กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นักสังคมสงเคราะห์ นักวิชาการ ภาคประชาสังคมหรือองค์กรอิสระ

การรวบรวมข้อมูล ในการการเก็บรวบรวมข้อมูล ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ได้มีการเลือกพื้นที่โดยเจาะจงไว้ ผู้สูงอายุที่เข้ารับบริการด้านสวัสดิการจากสถานที่ดังกล่าวที่มีการเลือกโดยเจาะจงมานั้น มีความแตกต่างด้านบริบทของพื้นที่ที่ตั้งอยู่ต่างภูมิภาค และการดำเนินการ การบริหารจัดการ ตลอดจนการให้บริการแก่ผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน เพื่อให้สามารถนำข้อมูลที่ได้อาวิเคราะห์จุดเด่น จุดด้อยของแต่ละพื้นที่ และสามารถนำข้อมูลมาประยุกต์เพื่อให้ได้แนวทางการจัดการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับสถานการณ์ หลังจากการสัมภาษณ์ในแต่ละครั้ง ผู้วิจัยจะตรวจสอบประเด็นคำถามคำตอบ เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ และถอดบทสัมภาษณ์ และบทสนทนากลุ่มเป็นข้อความ ตรวจสอบอีกครั้งก่อนนำไปวิเคราะห์ตามประเด็นการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ที่ใช้เก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โครงสร้างข้อคำถามในการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยได้จัดทำร่างแบบคำถามทั้งโครงสร้างการสัมภาษณ์ เพื่อตรวจสอบคุณภาพด้านความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหาจากผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 คน เพื่อให้ข้อคำถามครอบคลุมวัตถุประสงค์ของการวิจัย ก่อนที่จะนำแบบโครงสร้างการสัมภาษณ์มาใช้ในการสัมภาษณ์จริง โดยเครื่องมือในการวิจัย และโครงร่างการวิจัยได้ผ่านการตรวจรับรองจากคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัย คณะสังคมศาสตร์ โรงเรียนนายร้อยตำรวจแล้ว จึงได้ดำเนินการเก็บข้อมูลวิจัย ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม ตามระเบียบวิธีวิจัยที่กำหนดไว้

การประมวลผล และวิเคราะห์ข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูลวิจัยเป็นการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) จากการศึกษาและให้ความสำคัญกับบริบทเชิงพื้นที่ ของพื้นที่ที่ผู้วิจัยได้ลงศึกษาเก็บข้อมูล สังเกต และสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ นอกจากบันทึกบทสนทนาในการสัมภาษณ์แล้ว ผู้วิจัยจะมีการบันทึกข้อสังเกตอื่น ๆ ที่พบ รวบรวมเพื่อการวิเคราะห์ ประกอบข้อมูลจากการรวบรวมเอกสาร ข้อกฎหมาย กฎ ระเบียบ จนเกิดข้อสรุปในเบื้องต้นของข้อมูลที่ได้รวบรวม นำมาวิเคราะห์ประกอบข้อมูลจากเอกสารดังกล่าว พิจารณาความสอดคล้อง หรือความแตกต่าง พิจารณาเหตุและผลประกอบ เพื่อหาคำตอบของบทสรุปนั้น เพื่อให้เป็นบทสรุปที่มีความเที่ยงตรง เชื่อถือได้ โดยผู้วิจัย ผู้เก็บรวบรวมข้อมูล นำข้อมูลที่เป็นบทสรุปนั้น ร่วมตรวจสอบ วิเคราะห์ร่วมกัน และจัดทำร่างรายงานฉบับสมบูรณ์และคู่มือสำหรับผู้สูงอายุที่รวบรวมองค์ความรู้ กฎหมาย สิทธิสวัสดิการที่เกี่ยวข้องในชีวิตประจำวันแก่ผู้สูงอายุที่เหมาะสม พร้อมทั้งเป็นแนวทางในการดำเนินการกำหนดนโยบาย แผนและงบประมาณเพื่อการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุของประเทศต่อไป

สรุปผลการวิจัย

1. ปัญหาและกฎหมายการจัดสวัสดิการของผู้สูงอายุของประเทศไทย พบว่า ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย ตามที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุ ให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เพื่อให้เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านในการดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ แต่ไม่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้สูงอายุ ดังเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.2546 ที่มุ่งคุ้มครองเด็กในด้านต่าง ๆ กล่าวคือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 จึงเป็นกฎหมายที่ไม่มีมาตรการบังคับใด ๆ ไม่มีบทลงโทษใด ๆ หากมีการฝ่าฝืน ดังความเห็นของผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ดังนี้

“... ควรมิบทลงโทษบ้าง เช่น ครอบครัว ลูกหลานที่ไม่ดูแลพ่อแม่ ต้องมีแบล็คลิสหรือไม่ หรือการอยู่ในสังคมที่ต้องให้มีส่วนรับผิดชอบต่อพ่อแม่ตนเอง ไม่ต้องให้พ่อแม่ไปอยู่ในสถานสงเคราะห์คนชรา ซึ่งก็ไม่พร้อมที่จะไป บางคนก็ไม่อยากไป อยากอยู่กับครอบครัว แต่ครอบครัวปฏิเสธเขา”

นอกจากนี้ยังพบปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุ โดยหน่วยงานของท้องถิ่นโดยที่การดำเนินการของศูนย์หรือสถานสงเคราะห์คนชรา มีการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ 2 รูปแบบ ได้แก่ การดำเนินการภายใต้การกำกับดูแลของกรมกิจการผู้สูงอายุ ในการจัดตั้งเป็นศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งมี 12 ศูนย์ทั่วประเทศ กระจายตามภูมิภาคต่าง ๆ กับที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ขึ้นอยู่กับความพร้อมของแต่ละท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ ดังเช่นพื้นที่ที่นักวิจัยลงเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการสังเกตบริบทพื้นที่ และการสัมภาษณ์เชิงลึกตามระเบียบวิธีวิจัยที่กำหนดไว้ พบว่า ท้องถิ่นซึ่งสามารถดำเนินงานในการจัดสถานสงเคราะห์คนชราได้นั้น ขึ้นอยู่กับความพร้อมและความต้องการของท้องถิ่นหรือชุมชนเอง แต่เมื่อเริ่มดำเนินการก็ต้องอาศัยอำนาจดำเนินการตามกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 และอำนาจของท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยคำนึงถึงมาตรฐานการดำเนินการตาม พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ.2541 ภายใต้การควบคุมของกระทรวงสาธารณสุข ดังนั้น ปัญหาที่พบคือ การดำเนินสถานสงเคราะห์คนชราที่ดำเนินการโดยท้องถิ่นนั้น ฝ่ายปฏิบัติงานเกิดความสับสนเนื่องจากเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายหลายฉบับ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ที่ยังไม่สมบูรณ์

2.กฎหมายสวัสดิการผู้สูงอายุของต่างประเทศเปรียบเทียบกับประเทศไทย จากการศึกษาเปรียบเทียบ พบว่า กฎหมายที่คุ้มครองสวัสดิการในประเทศไทยไม่มีมาตรการบังคับ แต่ในต่างประเทศมีมาตรการบังคับและบทลงโทษ อาทิเช่น ประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมาย (Japanese Law Translation, 1963) ที่กำหนดให้มีการบริการดูแลผู้สูงอายุหลายรูปแบบ หากมีการกระทำที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้สูงอายุ จะมีมาตรการทางกฎหมายในการลงโทษและปรับ ซึ่งเป็นมาตรการทางปกครอง (Article 38 - Article 43) (Japanese Law Translation, 1963) ซึ่งคล้ายกับประเทศอินเดีย ที่มีบทลงโทษบุคคลที่มีหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุแต่ละเลย ด้วยมาตรการทางศาล โดยสั่งให้บุตร

หรือญาติจ่ายเงินแก่ผู้สูงอายุเป็นรายเดือน และการฝ่าฝืนจะมีมาตรการคุมขังไม่เกิน 1 เดือน อันเป็นการใช้มาตรการทางอาญามาบังคับกับหน้าที่ของบุคคลในทางแพ่ง (Article 5(8)) (indiacode, 2007)

3.แนวทางการพัฒนากฎหมายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย จากปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่ได้นำเสนอดังกล่าวข้างต้น ในการแก้ปัญหาข้อกฎหมาย คือ การแก้ไขบทบัญญัติให้มีผลบังคับในทางกฎหมายชัดเจน เช่น การกำหนดโทษปรับ กักขังหรือจำคุกในระยะสั้น นอกจากนี้ การพัฒนากฎหมายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทยต้องมีการบูรณาการความร่วมมือและดำเนินการร่วมกันจากทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชน เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ เพื่อเสริมมาตรฐานคุณภาพชีวิตแก่ผู้สูงอายุ และเข้าถึงสวัสดิการสังคมในทุกรูปแบบได้มากที่สุด

อภิปรายผลการวิจัย

1. การแก้ไขข้อกฎหมายในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุเป็นอีกหนึ่งแนวทางในการพัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ซึ่งเป็นกฎหมายหลัก ก็บัญญัติเพียงแนวทางในการดำเนินการด้านสวัสดิการไว้เท่านั้น ไม่ได้กำหนดเป็นมาตรการบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตาม ส่งผลให้มีปัญหาเรื่องความชัดเจนของมาตรการบังคับ และคงต้องรอให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กำหนดความชัดเจนในประเด็นเรื่องมาตรการบังคับที่เกี่ยวกับสิทธิสวัสดิการผู้สูงอายุนี้อีกครั้ง ซึ่งประเด็นการศึกษาเรื่องสิทธิสวัสดิการผู้สูงอายุนี้ สอดคล้องกับการศึกษา ที่เห็นว่า รัฐสามารถแก้ไขปัญหาการสงเคราะห์และสวัสดิการผู้สูงอายุได้ด้วยการกำหนดบทบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจน รวมถึงการกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการผู้สูงอายุมีความเข้าใจอย่างท่องแท้แล้วนำไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ ทัวถึงและเป็นธรรม (ภูมิ มูลศิลป์, 2564; อาทิตยา โภคสุทธิ์, ทศนีย์ เงินสุข และ ปัทมา มัญขุนกร, 2565; รัฐสภา จุริมาศ, ภูมิ มูลศิลป์ และธนาเสฏฐ์ เศรษฐกุลเกียรติ, 2567) โดยการแก้ไขข้อกฎหมายในการจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุอาจเกิดจากการศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์จากกฎหมายและแนวปฏิบัติในการดำเนินกิจการผู้สูงอายุในต่างประเทศ เพื่อนำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย (วรภัทร รัตนพาณิษฐ์, 2565; รัฐสภา จุริมาศ, ภูมิ มูลศิลป์ และธนาเสฏฐ์ เศรษฐกุลเกียรติ, 2567; รัชนิ แดงอ่อน และจิรวัด ศิริศักดิ์สมบูรณ์, 2562; นันทิดา ศิริธนานุกุลวงศ์, 2563)

2. การพัฒนาหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ จากการศึกษาพบว่า การจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุ มีข้อจำกัดในการดำเนินการหลายประการ เนื่องจากหน่วยงานหลักที่มีภารกิจโดยตรงเกี่ยวกับผู้สูงอายุคือ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จะกำหนดนโยบายภารกิจของกรมที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและส่งเสริมทรัพยากรมนุษย์ และด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม กำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ แต่รูปแบบสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ มีทั้งการบริการจากสังคม (Social Service) ด้านความต้องการพื้นฐาน สุขภาพอนามัย ด้านการศึกษา ที่อยู่อาศัย บริการสังคมและนันทนาการ การช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance) เป็นการสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสทางสังคมไร้ที่พึ่ง ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ การประกันสังคม (Social Insurance) เป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงด้านสุขภาพ การรักษาพยาบาล ด้วยระบบประกันสังคม เห็นได้ว่า สวัสดิการสังคมเกี่ยวกับผู้สูงอายุในรูปแบบต่าง ๆ เป็นภารกิจความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน หลายกระทรวง โดยกรมกิจการผู้สูงอายุเป็นหน่วยงานประสาน ไม่มีอำนาจสั่งการ ผลการศึกษาสอดคล้องกับการศึกษาของมาตี ลิมสกุล (2558) ที่พบว่า กฎหมายสวัสดิการของไทยมีข้อจำกัดด้านบทบัญญัติเชิงบริหารจัดการ ควรมีการปรับปรุงให้มีกฎหมายกลางว่าด้วยสวัสดิการสังคมฉบับใหม่ เพื่อการบริหารจัดการสวัสดิการสังคมตั้งแต่ระดับชาติ มาสู่ระดับท้องถิ่น เพื่อกระจายอำนาจและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน จากสถานะของกรมกิจการผู้สูงอายุที่เป็นหน่วยงานประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ การส่งเสริมความรู้แก่ประชาชน การพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ (ชูเกียรติ รักษาเหนือ, 2562; วิจิตร วิเชียรชม, 2561) เป็นปัญหาเชิงระบบโครงสร้าง จากการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ จึงต้องมีการบูรณาการการทำงานร่วมกันทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงองค์กรอื่น ๆ ในภาคเอกชนด้วย (ยุวดี รอดจากภัย และกุลวดี โรจน์ไพศาลกิจ, 2562; สุพจน์ บุญวิเศษ, 2561; มณฑิตา ศรีพล, 2562)

องค์ความรู้ใหม่

พระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุมากกว่า 20 ปี นั้น งานวิจัยนี้พบว่า กฎหมายทั้งสองฉบับกลับไม่มีมาตรการบังคับ (Sanction) ดังเช่นกฎหมายที่มีลักษณะคุ้มครองอื่น ๆ การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อกำหนดต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมสวัสดิการสังคม พ.ศ.2546

และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ไม่มีบทบังคับโทษทางอาญา ดังนั้น ควรแก้ไขข้อกฎหมาย โดยกำหนดบทลงโทษ เช่น การปรับหรือโทษกักขัง เป็นต้น

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

1. กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการเรื่องการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ควรออกระเบียบเพิ่มเติมว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพดังกล่าวให้มีความชัดเจน ในกรณีคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่จะขอรับเบี้ยยังชีพที่ต้อง “เป็นผู้มีรายได้ไม่เพียงพอ” โดยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนดความชัดเจน หรือให้ความหมายของการเป็นผู้มีรายได้ไม่เพียงพอ เพื่อที่กระทรวงมหาดไทยจะกำหนดระเบียบการจ่ายเงินให้มีความสอดคล้องกัน เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างผู้สูงอายุกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จ่ายเงิน มิให้เกิดปัญหาการรับสิทธิประโยชน์จากรัฐซ้ำซ้อน หรือผิดเงื่อนไข จะทำให้ถูกดำเนินคดีเรียกเงินคืน อันจะเป็นปัญหาของกระบวนการฝ่ายปกครองในอนาคต

2. กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ควรผลักดันให้มีกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุ ดังเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 เพื่อให้มีมาตรการบังคับ (Sanction) ให้ต้องปฏิบัติตาม กรณีการกระทำอันไม่เป็นธรรมต่อผู้สูงอายุ การทอดทิ้งผู้สูงอายุ การกำหนดฐานความผิดและมาตรการลงโทษทางอาญา การกำหนดให้เป็นเหตุเพิ่มโทษในกรณีความผิดต่อชีวิตร่างกายที่กระทำต่อผู้สูงอายุ และเพิ่มมาตรการในการตัดสิทธิประโยชน์ กรณีการขอหักลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้เสียภาษีที่ขอหักลดหย่อนภาษีนั้น ไม่ได้ปฏิบัติตามมารดาจริง เพื่อป้องกันปัญหาผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง แก้ไขปัญหาครอบครัวและสังคม

ผลการวิจัยสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทบทวนกฎหมายสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ หรือทบทวนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 จัดระเบียบเกี่ยวกับโครงสร้างในการดำเนินงาน การบริหารจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ ให้เป็นการกระจายหน้าที่ไปยังท้องถิ่นอย่างชัดเจน ลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน เน้นการเตรียมความพร้อมสู่สังคมผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ความรู้แก่ประชาชน และพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ ให้มีการบูรณาการการทำงานร่วมกันทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

กิตติกรรมประกาศ

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ซึ่งได้สนับสนุนทุนวิจัยนี้ และขอขอบพระคุณผู้เชี่ยวชาญ จำนวน 3 ท่าน ได้แก่ รองศาสตราจารย์ พันตำรวจเอกหญิง ทัดดาว โฉมลักษณ์, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจเอก กฤษณ์ สติพัฒนานนท์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ พันตำรวจเอกหญิง สุพัตรา อินทร์ธมยา ที่ให้ความช่วยเหลือในการตรวจสอบเครื่องมือและการปรับแก้ไขเครื่องมือวิจัยได้อย่างสมบูรณ์ นอกจากนี้ขอขอบพระคุณกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เสียสละเวลาในการตอบคำถามสัมภาษณ์ ตลอดจนผู้ที่ช่วยเหลือทุกท่านที่กรุณาให้ความร่วมมือและเป็นประโยชน์ในการวิจัยครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2567). ยุทธศาสตร์กรมกิจการผู้สูงอายุ 20 ปี ประจำปี พ.ศ. 2561-2580. เข้าถึงได้จาก https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1539326153-138_0.pdf
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2567). แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ.2566-2580). เข้าถึงได้จาก <https://www.dop.go.th/th/laws/1/28/843>
- ชูเกียรติ รักบำเหน็จ. (2562). แนวทางการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม สำหรับการดูแลผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ : สำนักงบประมาณของรัฐบาล สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- นันทิดา ศิริธนานุกุลวงศ์. (2563). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาหรือจำเลยที่เป็นผู้สูงอายุในการดำเนินคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายอาญา). คณะนิติศาสตร์ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภูมิ มูลศิลป์. (2564). การพัฒนานโยบายและกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรสิ้นผู้สูงอายุ. วารสารวิชาการธรรมทรรศน์, 21(4), 93-102.
- มณฑิตา ศรีพล. (2562). ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ กรณีศึกษาชมรมผู้สูงอายุในพื้นที่เทศบาลตำบลท่าช้าง อำเภอบางกล่ำ จังหวัดสงขลา. (วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการบริหารและพัฒนาสังคม). บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยทักษิณ.

- มาตี ลิมสกุล. (2558). กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมในประเทศไทย. *วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์*, 23(1), 28-54.
- ยุวดี รอดจากภัย และกุลวดี โรจน์ไพศาลกิจ. (2562). *การพัฒนาเครือข่ายทางสังคมในการดูแลผู้สูงอายุ*. (รายงานการวิจัย). สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ : มหาวิทยาลัยบูรพา.
- รัชนี้ แดงอ่อน และจิรวรรณ ศิริศักดิ์สมบูรณ์. (2562). มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงต่อผู้สูงอายุ กรณีฉ้อโกงผู้สูงอายุ ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและสหรัฐอเมริกา. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 11(2), 59-89.
- รัฐสภา จุริมาศ, ภูมิ มุลศิลป์ และธนาเสฏฐ์ เศรษฐกุลเกียรติ. (2567). การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายการคุ้มครองสิทธิและส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุของประเทศไทย ประเทศญี่ปุ่น และสหราชอาณาจักร. *วารสารวิทยาลัยสงฆ์นครลำปาง*, 13(2), 33-51.
- วรภัทร รัตนพานิชย์. (2565). การพัฒนารูปแบบการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ: การเรียนรู้เพื่อส่งเสริมผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ. *วารสาร มจร สังคมศาสตร์ปริทรรศน์*, 11(6), 1-13.
- วิจิตรา วิเชียรชม. (2561). *กฎหมายสวัสดิการสังคม*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดียนตุลา.
- สุพจน์ บุญวิเศษ. (2561). การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในระดับตำบลอย่างมีส่วนร่วม. *วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย*, 11(2), 217-232.
- อาทิตยา โภคสุทธิ, ทศนีย์ เงินสุข และปัทมา มัญขุนกร. (2565). ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ศึกษาเฉพาะพื้นที่เทศบาลตำบลชากไทย อำเภอลำลูกเกด จังหวัดจันทบุรี. *วารสารสหวิทยาการสังคมศาสตร์และการสื่อสาร*, 5(1), 149-161.
- indiacode. (2007). The Maintenance and Welfare of Parents and Senior Citizens Act, 2007 (Act No. 56 of 2007). Retrieved from https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/6831/1/maintenance_and_welfare_of_parents_and_senior_citizens_act.pdf
- Japanese law translation. (1963). Act on Social Welfare for the Elderly (Act No. 133 of July 11, 1963). Retrieved from <https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3930>.

