



วารสารนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
THAMMASAT LAW JOURNAL

ชื่อเรื่อง: การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ชื่อผู้แต่ง: วรพชร จันทรันันตี

การอ้างอิงที่แนะนำ: วรพชร จันทรันันตี, ‘การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย’ (2566) 52(4) วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 958.

ผู้สนับสนุนหลัก

Tax and Legal Counsellors

Seri Manop & Doyle



**SATYAPON
& PARTNERS**

THAILAND Intellectual Property Law Firm

CHANDLER MHM

ผู้สนับสนุนร่วม



DS&B DOMNERN
SOMGIAT
& BOONMA

WEERAWONG C&P
WEERAWONG, CHINNAVAT & PARTNERS LTD.

โครงการวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง

เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร 10200 โทร. 02 613 2109 อีเมล tu.lawjournal@tu.ac.th

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*

Human Dignity Protection of Elderly Person under the Constitution of the Kingdom of Thailand

วรพชร จันทร์ขันตี[†]

สำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Worapach Chankhanti

School of Law, Mae Fah Luang University

วันที่รับบทความ 30 เมษายน 2566; วันที่แก้ไขบทความ 20 ตุลาคม 2566; วันที่ตอบรับบทความ 6 พฤศจิกายน 2566

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าประเทศไทยมีมาตรการและกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุอย่างไรบ้าง และมาตรการเหล่านั้นมีความเพียงพอเหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ เพื่อหาขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า ศักดิ์ศรี

* บทความนี้เรียบเรียงจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีการศึกษา 2564 โดยได้รับทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ ประจำปีงบประมาณ 2564 จากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และได้รับรางวัลการวิจัยแห่งชาติ : รางวัลวิทยานิพนธ์ ประจำปีงบประมาณ 2566 รางวัลระดับดีจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ในการนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้คำแนะนำงานวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วง โดยเฉพาะศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่กรุณาให้ข้อคิด คำแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง.

[†] นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ความเป็นมนุษย์แม้มีลักษณะที่เป็นนามธรรม แต่เป็นแนวความคิดที่ได้รับการยอมรับในสากลประเทศ โดยปรากฏอยู่ในเอกสารระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของนานาประเทศ สำหรับประเทศไทย ได้รับแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นครั้งแรก จนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย และโดยที่ปัจจุบันสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการผ่านนโยบาย กฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย ซึ่งต้องอยู่ภายใต้แนวความคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันประกอบด้วยสาระัตถะ คือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ดังนั้น สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคจึงเป็นเกณฑ์สำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ แต่จากการศึกษารัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องที่แม้จะมีความพยายามในการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอและเหมาะสม อันเกิดจากตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย

คำสำคัญ : ผู้สูงอายุ, ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

Abstract

The purpose of this research article is to investigate how Thailand has policies and legislation in place to protect the human dignity of the elderly and whether those policies are adequate and appropriate, in order to determine the extent of protection of elder human dignity that is suitable for the context of Thailand. Human dignity is widely recognized, according to the research, despite its ideal nature, as indicated by international documents and domestic laws in many countries. The aforementioned notion was first implemented in Thailand in the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2540. Human dignity and its guarantee are still enshrined in the current Constitution of the Kingdom of Thailand (B.E. 2560). As Thailand approaches an absolute aging society, the state has a responsibility to defend the human dignity of the elderly through policies, laws, enforcement, and interpretation. To accomplish



so, the state must consider the concept of elder human dignity, which includes the essential values of the right to life and body as well as the right to equality. In other words, the right to life and body, as well as the right to equality, is a critical criterion for protecting the elder human dignity. However, according to the study of the constitution, The Elderly Act B.E. 2546, and related subordinate laws, despite efforts to protect the elderly in various contexts, there are still issues and impediments that lead to inadequacy and impropriety in elder human dignity protection that stem from legislation, enforcement, and interpretation.

Keywords: elderly person, human dignity, Constitution of the Kingdom of Thailand

1. บทนำ

ประเทศต่าง ๆ ในโลกรวมทั้งประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรไปสู่สังคมสูงอายุอย่างรวดเร็วและรุนแรง ซึ่งสถานการณ์สังคมสูงอายุของแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันบ้าง แต่สิ่งที่เหมือนกันคือทุกประเทศต้องรับมือกับสังคมสูงอายุด้วยการสร้างนโยบายกฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศของตนเอง โดยองค์การสหประชาชาติรายงานว่าในปี ค.ศ. 1960 หรือเมื่อกว่า 63 ปีมาแล้ว โลกมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปเพียงร้อยละ 5 ของประชากรโลกทั้งหมด มาในปี ค.ศ. 2021 ประชากรผู้สูงอายุเพิ่มเป็นร้อยละ 10 ของประชากรโลก¹ นอกจากนี้ได้รายงานแนวโน้มประชากรโลกในปี ค.ศ. 2022 โดยคาดว่าในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2022 ประชากรโลกจะมีจำนวนประมาณ 8 พันล้านคน และอาจเพิ่มขึ้นเป็น 8.5 พันล้านคน ในปี ค.ศ. 2030 ซึ่งการเติบโตของประชากรส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากอัตราการตายที่ลดลง สะท้อนจากอายุขัยเฉลี่ยของประชากรโลกที่เพิ่มขึ้นเป็น 72.8 ปี ในปี ค.ศ. 2019 และอัตราการตายที่ลดลงคาดว่าประชากรจะมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นเป็น 77.2 ปี ในปี ค.ศ. 2050² เมื่ออัตราการตายลดลงทำให้ประชากรผู้สูงอายุมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น คาดการณ์ว่าสัดส่วนประชากรโลกที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปจะเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10 ในปี ค.ศ. 2022 เป็นร้อยละ 16 ในปี ค.ศ. 2050 ซึ่งจะมีมากกว่าจำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 5 ปีถึงสองเท่า อันเป็นผลจากอัตราการตายที่ลดลง การมีอายุยืนยาวขึ้น และภาวะเจริญพันธุ์ที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง³ หรือหากดูจากสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป และประชากรวัยเด็กที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี จำแนกตามภูมิภาคในปี ค.ศ. 2022 กลุ่มประเทศที่มีสัดส่วนประชากรวัยเด็กมากที่สุดคือกลุ่มประเทศในแอฟริกา และกลุ่มประเทศที่มีประชากรวัยเด็กน้อยที่สุดคือกลุ่มประเทศในยุโรป โดยมีสัดส่วนร้อยละ 40 และร้อยละ 16 ตามลำดับ ส่วนประเทศในกลุ่มลาตินอเมริกา-ทะเลแคริบเบียน และกลุ่มประเทศในเอเชียมีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุกับประชากรวัยเด็กใกล้เคียงกัน คือมีประชากรวัยเด็กร้อยละ 26 และร้อยละ 24 ตามลำดับ ส่วนประชากรผู้สูงอายุร้อยละ 98 และร้อยละ 10 ตามลำดับ⁴ แต่แนวโน้มสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นสวนทางกับประชากรวัยเด็กที่มีสัดส่วน

¹ 'Population ages 65 and above (% of total population)' (The World Bank Group) <<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.65UP.TO.ZS>> accessed 16 February 2023.

² United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Prospects 2022*, (United Nations, New York, 2022) i.

³ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (n 3) ii.

⁴ 'Proportion of selected age groups of world population and in regions in 2022' (Statista) <<https://www.statista.com/statistics/265759/world-population-by-age-and-region/>> accessed 16 February 2023.



ลดลงเรื่อย ๆ สำหรับสถานการณ์ประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2565 มีประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 13 ล้านคน จากประชากรทั้งหมด 66 ล้านคน หรือร้อยละ 19 ของประชากรทั้งหมด และในจำนวนประชากรผู้สูงอายุหากแบ่งตามช่วงอายุปรากฏว่ามีประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไปถึง 1.82 ล้านคน หรือร้อยละ 14.59 ของประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด⁵ สะท้อนให้เห็นว่าประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทยมีอายุยืนยาวมากขึ้น นั้นหมายความว่ารัฐจะต้องมีมาตรการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุยาวนานขึ้นตามความต้องการที่แท้จริงของประชากรผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มที่อาจมีความต้องการการคุ้มครองที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุ (Ageing Society) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ในปี พ.ศ. 2565 และคาดว่าภายในปี พ.ศ. 2585 จะมีประชากรผู้สูงอายุประมาณ 18.9 ล้านคน หรือร้อยละ 31.44⁶ เข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society)⁷ การทำความเข้าใจและการคาดการณ์แนวโน้มและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรจึงสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศโดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน⁸ รายงานแนวโน้มประชากรโลก (World Population Prospects 2022) ขององค์การสหประชาชาติให้คำแนะนำว่าประเทศต่าง ๆ ควรดำเนินการปรับแผนงานให้สอดคล้องกับสัดส่วนของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้น รวมถึงการปรับปรุงระบบประกันสังคม (social security) และระบบบำนาญ (pension systems) ให้เกิดความยั่งยืน และจัดตั้งระบบการดูแลสุขภาพถ้วนหน้า (universal health care) และระบบการดูแลระยะยาว (long-term care systems)⁹ นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ปี พ.ศ. 2564 – 2573 เป็นทศวรรษแห่งการสูงวัยอย่างมีสุขภาพดีของสหประชาชาติ (The United Nations Decade of Healthy Ageing 2021–2030) อันเป็นความร่วมมือระดับโลกที่มีเป้าหมายให้ผู้สูงอายุ ครอบคลุม และชุมชนมีคุณภาพ

⁵ กรมกิจการผู้สูงอายุ, *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2565* (บริษัท อมรินทร์ คอร์เปอร์เรชั่นส์ จำกัด (มหาชน) 2566) 16.

⁶ กรมกิจการผู้สูงอายุ (เชิงอรธ 5) 17.

⁷ สังคมสูงอายุ (Ageing Society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด ส่วนสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด และสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ใน อนันต์ อนันตกุล, *สังคมสูงวัย...ความท้าทายประเทศไทย เอกสารเสนอที่ประชุมรชารับมติและภาคีสมาชิก สำนักกรรมการศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา* (ม.ป.ท. : ม.ป.ป.) 1.

⁸ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (n 3) 1.

⁹ United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division (n 3) ii.

ชีวิตที่ดี สอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)¹⁰

สำหรับประเทศไทยที่ผ่านมาในระดับชาติมีความก้าวหน้าในการดำเนินมาตรการรองรับสังคมสูงอายุทั้งมาตรการทางกฎหมาย นโยบาย และแผนต่าง ๆ แต่อาจยังไม่ได้เต็มที่เนื่องจากข้อจำกัดหลายประการ ประเด็นที่น่าเป็นห่วงสำหรับการรับมือกับสังคมสูงอายุของประเทศไทยคือความพร้อมในระดับบุคคลและชุมชนเพื่อรับมือกับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่รุนแรงขึ้นภายใต้บริบทของสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง สถานการณ์การเป็นสังคมสูงอายุทั้งของโลกและประเทศไทยดังกล่าวงานวิจัยนี้จึงขอชวนพิจารณาว่าการเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทยจะนำมาซึ่งผลกระทบอะไรบ้าง ซึ่งก็พบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุไม่ได้เป็นเรื่องของผู้สูงอายุอย่างเดียว เพราะนอกจากประชากรผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นในขณะที่ประชากรวัยเด็กกลับลดลงเรื่อย ๆ คือประชากรจะมีอายุยืนยาวขึ้นแต่ประชากรที่เกิดน้อยลง ดังนั้น สังคมสูงอายุจึงเป็นเรื่องโครงสร้างของประเทศโดยรวมที่มีผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ และมีผลกระทบต่อคนทุกวัยกระทบทั้งในระดับจุลภาค (ระดับบุคคลและครอบครัว) และในระดับมหภาค (สังคม การเมือง เศรษฐกิจ) ด้วยเหตุดังกล่าวการคุ้มครองผู้สูงอายุจึงเป็นเรื่องที่ประเทศต่าง ๆ จะต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้สูงอายุซึ่งเป็นกลุ่มประชากรที่กำลังเพิ่มจำนวนมากขึ้นมีคุณภาพในการดำรงชีวิตที่ดี เหมาะสม และมีศักดิ์ศรี ซึ่งแต่ละประเทศก็มีมาตรการและกลไกในการคุ้มครองผู้สูงอายุที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับลักษณะทางสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง แต่ไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันอย่างไรอย่างน้อยมาตรการและกลไกดังกล่าวจะต้องสามารถนำไปสู่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุได้ แม้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเป็นแนวความคิดที่มีลักษณะเป็นนามธรรมที่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีนิยามความหมายอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป¹¹ รวมทั้งยังมีลักษณะที่เป็นพลวัตมิได้มีสภาพที่ตายตัว¹² แต่อย่างไรก็ดีเป็นที่ยอมรับว่าแนวความคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง¹³ ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมมีเป้าหมายเพื่อให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลเกิดขึ้นได้จริงอย่างเป็นรูปธรรมนั่นเอง และในสถานการณ์การเป็นสังคมสูงอายุจึงมี

¹⁰ 'WHO's work on the UN Decade of Healthy Ageing (2021–2030)' (World Health Organization) <<https://www.who.int/initiatives/decade-of-healthy-ageing>> accessed 21 April 2023.

¹¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์* (พิมพ์ครั้งที่ 6, วิทยุชน 2562) 87.

¹² อุดม รัฐอมฤต นพนิธิ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ, *การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2544) (1).

¹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 'คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์' ใน *รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมทศวรรษวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2562) 45.



ความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องศึกษาว่าประเทศไทยมีมาตรการและกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุอย่างไรบ้าง และมาตรการเหล่านั้นมีความเพียงพอเหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ โดยใช้แนวความคิดทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน คือ แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งมีสาระที่สำคัญอันได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

2. แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดเพื่อปกป้องมนุษย์จากการกระทำของรัฐและเอกชน ด้วยกันเอง กล่าวคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน และได้ขยายพรมแดนไปในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง อีกด้วย¹⁴ โดยมีพัฒนาการที่ยาวนานตั้งแต่สมัยกรีก ยุคโรมัน ยุคกลาง ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ยุคแห่งความรู้แจ้ง จนนำมาสู่การยอมรับในทางกฎหมายในปัจจุบันโดยปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร¹⁵ อยู่ในเอกสารระหว่างประเทศ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 หรือปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของต่างประเทศที่เคยมีประสบการณ์อันเลวร้ายในการละเมิดคุณค่าในความเป็นมนุษย์ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่กฎหมายพื้นฐานมีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และบัญญัติให้การใช้อำนาจรัฐต้องผูกพันต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย หรือสาธารณรัฐแอฟริกาคัดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แนวความคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือเป็นแนวความคิดที่มีลักษณะเป็นนามธรรมสูง ทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในไม่อาจให้นิยามความหมายที่แน่นอนชัดเจนได้ จึงยังไม่มีกฎหมายที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีลักษณะที่เป็นพลวัตร และขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละสังคมและวัฒนธรรมที่ต้องพัฒนานิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นที่ยอมรับในสังคมของตนเอง อันส่งผลต่อการตีความศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่องค์กรซึ่งมีหน้าที่ตีความจะต้องค้นหาเจตนารมณ์ที่แท้จริงของเรื่อง ส่วนจุดแข็งของแนวความคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็คือเปิดโอกาสให้

¹⁴ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, *ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน* (วิญญูชน 2565) 174.

¹⁵ ดู เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 'คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์' ใน *รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์* (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2562) 45-77.

องค์กรที่มีหน้าที่คุ้มครอง โดยเฉพาะองค์กรตุลาการหรือศาลได้พัฒนาความหมายและขอบเขตของการคุ้มครองผ่านการตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ต้องตีความอย่างกว้างดังที่ศาสตราจารย์ ดร.อรุณ ภาณุพงศ์ กล่าวว่า “รัฐธรรมนูญมิใช่เรื่องกฎหมายอย่างเดียว แต่เกี่ยวข้องกับรัฐศาสตร์และปรัชญาด้วยการตีความกว้างกว่ากฎหมาย”¹⁶ เช่นกรณีของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่พยายามตีความให้นิยามความหมายและกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการตอบสนองต่อกฎหมายพื้นฐานที่ให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นเกณฑ์มาตรฐานหรือคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญและส่งผลโดยตรงต่อเนื้อหาของสิทธิขั้นพื้นฐานอื่น ๆ¹⁷

แม้ว่ายังไม่มีกรณีให้นิยามความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป แต่เป็นที่ยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประกอบด้วยสาระหรือรากฐานที่สำคัญสองประการ คือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค¹⁸ ทั้งนี้ เนื่องจากสิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของมนุษย์ทุกคน¹⁹ เป็นสิทธิที่จะนำไปสู่การมีสิทธิและเสรีภาพประการอื่น เพราะหากไม่มีชีวิตและร่างกายแล้วก็ย่อมไม่อาจมีสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ ได้ ดังสะท้อนอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ก่อตั้งสภาพบุคคล อันเป็นที่มาของสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคลว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย...” ส่วนสิทธิในความเสมอภาค เป็นการสะท้อนว่าบุคคลทุกคนจะมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ บุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน หรือบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎเกณฑ์ที่แตกต่างกันไปตามสาระสำคัญของบุคคลที่แตกต่างกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม สิทธิในความเสมอภาคในฐานะที่เป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีผลทั้งต่อแนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เองว่าบุคคลทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอกันโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ และมีผลผูกพันต่อการใช้อำนาจอธิปไตยที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันอย่างเท่าเทียมกันและภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน หากบุคคลปราศจากหลักประกันสิทธิ

¹⁶ อุดม รัฐอมฤต นพนิติ สุริยะ และบรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 12) 81.

¹⁷ ‘Human Dignity as the Foundation of the State Community’ (Peter Häberle) <<https://bit.ly/3Tm4MKL>> accessed 8 April 2023.

¹⁸ ‘Here, There and Everywhere: Human Dignity in Contemporary Law and in the Transnational Discourse’ p. 371. (Luís Roberto Barroso) <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1945741#> accessed 18 October 2023.

¹⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 11) 91.



ในความเสมอภาค แม้ว่าจะมีชีวิตและร่างกาย แต่ก็อาจได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมหรือการเลือกปฏิบัติได้ สิทธิในความเสมอภาคจึงเป็นรากฐานสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน²⁰ ดังนั้น สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค จึงเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยสิทธิในชีวิตและร่างกายแสดงถึงปริมาณทละส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคล แต่สิทธิในความเสมอภาคแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเองและความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ²¹ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล จึงเป็นสาระสำคัญที่นำไปสู่การมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สำหรับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นอาจพิจารณาได้เป็นหลายแนวทาง ได้แก่ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะหลักการพื้นฐานอันเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากบัญญัติรับรองเป็นหลักการทั่วไปในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับในบรรดาสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) 4 ประการ ได้แก่ 1) การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล 2) องค์กรของรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ 3) มีการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และ 4) มีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งสาระสำคัญประการแรกคือการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นับว่าสำคัญที่สุดจนอาจกล่าวได้ว่าเป็น “มงกุฎของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” ส่วนสาระสำคัญประการอื่นก็ล้วนมีขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ²² ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นสาระของสิทธิในชีวิตร่างกายและความเสมอภาคอันเป็นสิทธิมนุษยชน หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมุมมองของสิทธิขั้นพื้นฐาน เพราะเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนพึงมีพึงได้ เป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี²³ หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือเอกชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นเกณฑ์หรือขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐที่ผูกพันหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงที่จะต้องเคารพ

²⁰ Paulus Kaufmann and others, *Humiliation, Degradation, Dehumanization: Human Dignity Violated* (Springer 2011) 80.

²¹ บรรเจิด สิงคะเนติ (เชิงอรรถ 11) 91.

²² วรพจน์ วิศุทธิ์พิชญ์, ‘สิทธิมนุษยชนกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ’ ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2562) 79-80.

²³ พงษ์เทพ สันติกุล, ‘สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิทางสังคม’ (2562) 1 วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 37, 39.

และคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล²⁴ รวมทั้งไม่ใช้อำนาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ไม่เพียงลำพังรัฐเท่านั้นที่ต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่เอกชนด้วยกันเองก็ต้องเคารพและไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่น ในแง่นี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของเอกชนนั่นเอง และสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย เมื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดด้วย ดังนั้น การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล รวมทั้งการใช้อำนาจและการกระทำทั้งปวงของรัฐจะต้องเคารพและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลด้วยเสมอ หากบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือการกระทำใด กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ และเมื่อพิจารณาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นหลักการที่มีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญหรือคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ตรากฎหมายจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้²⁵ รวมทั้งบุคคลจะละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนเองก็ไม่ได้ ย่อมแสดงถึงการยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีคุณค่าอยู่สูงกว่าสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ²⁶

3. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในระยะเวลากว่า 90 ปีที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศมาแล้วถึง 20 ฉบับ และในบรรดารัฐธรรมนูญจำนวน 20 ฉบับได้บัญญัติเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยผู้เขียนแบ่งออกเป็นสองช่วงดังนี้

3.1 ช่วงที่หนึ่ง

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 15 โดยมีรัฐธรรมนูญจำนวน 9 ฉบับ ที่มีได้มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติรับรองความเสมอภาคและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล

²⁴ ‘Human Dignity as the Foundation of the State Community’ (Peter Häberle) <<https://bit.ly/3Tm4MKL>> accessed 8 April 2023.

²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง.

²⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (เชิงอรรถ 13) 73-74.



ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521³⁴ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534³⁵ จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 9 ฉบับดังกล่าวให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยโดยปริยาย แต่เมื่อไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้ง จึงไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจำนวน 6 ฉบับ มิได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เลย ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะมีเจตนารมณ์จะบังคับใช้เป็นการชั่วคราวภายหลังการปฏิวัติหรือรัฐประหารยึดอำนาจการปกครอง แล้วแต่กรณี แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในจำนวนนี้บางฉบับจะมีระยะเวลาการบังคับใช้ยาวนานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็ตาม

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 12 และมาตรา 14.

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 12 และมาตรา 14.

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 21 และมาตรา 23.

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 27 และมาตรา 31.

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 24 และมาตรา 27.

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 25 และมาตรา 29.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 27 และมาตรา 33.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 23 และมาตรา 28.

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 25 และมาตรา 30.

3.2 ช่วงที่สอง

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ถึงฉบับที่ 20 ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง โดยรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติหลักการพื้นฐานอันเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักการดังกล่าวคือการที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญ³⁶ และได้บัญญัติหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีผลผูกพันต่อการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งปวง³⁷ รวมทั้งกลไกการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนทั้งที่เป็นส่วนราชการ ในฝ่ายบริหาร ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม³⁸ องค์การอิสระ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา³⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ⁴⁰ และโดยเฉพาะองค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ⁴¹ และศาลปกครอง⁴² ต่อมามีการรัฐประหารประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ก็ยังบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ แต่เป็นการรับรองภายใต้ประเพณีการปกครอง⁴³ และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้กลับมาบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์⁴⁴ ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และเมื่อมีการรัฐประหารประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ก็บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ประเพณี

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”.

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 29.

³⁸ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 33 (4).

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 196.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199.

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 255.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276.

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และมาตรา 29.



การปกครอง⁴⁵ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และพุทธศักราช 2557 บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ในแห่งหนึ่งนับได้ว่าเป็นความก้าวหน้าที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการยอมรับและนำมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นครั้งแรก ภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2549 และได้รับการยืนยันอีกครั้งภายหลังการรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 แต่ในอีกแห่งหนึ่งคือการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และพุทธศักราช 2557 บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ภายใต้ประเพณีการปกครอง ย่อมมีประเด็นปัญหาตามมาว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญหรือไม่

ปัจจุบันภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 ก็ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์⁴⁶ ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 แต่บัญญัติหลักประกันการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 กล่าวคือ ในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดว่าการตรากฎหมายจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ โดยไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ทั้งสิ้น⁴⁷ และเมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล รัฐจึงมีหน้าที่ต้องเคารพ ให้ความคุ้มครอง และตอบสนองโดยการสร้างมาตรการและกลไกต่าง ๆ ที่จะทำให้เกิดการเคารพและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่ต้องได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองด้วย

ในด้านความหมายและขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับใดให้นิยามความหมายไว้ จึงเปิดโอกาสให้องค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยเฉพาะองค์กรตุลาการได้ให้ความหมายและขอบเขตของการคุ้มครองผ่านการตีความกฎหมายที่ต้องปรับใช้กับคดี ซึ่งแม้ว่าจะมีคำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่บ้าง แต่พัฒนาการในเรื่องการให้นิยามความหมายและการกำหนดขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4.

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย...”.

โดยองค์กรตุลาการยังมีไม่มากนัก อาทิ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2541 ที่วางหลักการว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายนั้นประกาศใช้ อันถือว่ามิบทบาทสำคัญยิ่งในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับใช้แล้ว ซึ่งอาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 21/2546 ศาลรัฐธรรมนูญนำหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามระบอบประชาธิปไตย โดยห้ามมิให้รัฐออกกฎหมายใดอันเป็นการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเพศ ดังนั้น พระราชบัญญัติชื้อบุคคล พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ที่บัญญัติบังคับให้หญิงมีสามีต้องใช้ชื่อสกุลของสามีจึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555⁴⁸ ได้นำหลักความเสมอภาคอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยเช่นเดียวกันว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ในส่วนที่บัญญัติให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่า “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” ขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคสาม คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7634/2554 วินิจฉัยว่าการที่แพทย์ละทิ้งคนไข้โดยไม่เห็นแก่ชีวิตของคน เป็นการผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 ที่กำหนดว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547 ที่นำหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดี คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2550 กรณีการปิดป้ายโฆษณาบนหน้าต่างของรถไฟโดยสาร โดยวางหลักว่าการปฏิบัติต่อบุคคลเยี่ยงวัตถุย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1113/2561 กรณีให้บุคคลซึ่งเป็นหญิงถอดเสื้อผ้ารอแพทย์ตรวจร่างกายในการสอบเข้าเป็นนักเรียนนายร้อยตำรวจ เป็นวิธีการที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ส่วนสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น เห็นว่ามีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะนอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรอง

⁴⁸ โปรดเทียบคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545 ที่ศาลวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ไม่มีปัญหาด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30.



ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้งแล้ว⁴⁹ ยังได้บัญญัติหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 บัญญัติว่าการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้⁵⁰ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่าการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้⁵¹ ซึ่งย่อมรวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายที่จะกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ด้วย เช่นเดียวกับกรณีของกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 1 ที่บัญญัติว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ อำนาจอรัฐทั้งหลายมีความผูกพันที่จะต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์⁵² หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 1996 ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ⁵³ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ผูกพันการใช้อำนาจอรัฐทั้งปวงที่จะต้องเคารพ (respect) ให้ความคุ้มครอง (protect) และตอบสนอง (fulfill) ให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดเป็นรูปธรรมได้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจยังไม่เพียงพอที่จะกล่าวได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หากแต่คงต้องพิจารณาจากการใช้อำนาจอรัฐในทางความเป็นจริงด้วยการเคารพและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลหรือไม่ อย่างไร และหากพิจารณาข้อเท็จจริงของการใช้อำนาจอรัฐภายหลังจากมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้จนถึงปัจจุบัน อาจพบคำตอบว่าในสังคมไทยโดยเฉพาะผู้ใช้อำนาจอรัฐให้การยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในอีกด้านหนึ่งประชาชนในฐานะผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความหวงแหนและเรียกร้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนเพียงใด

⁴⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4.

⁵⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง.

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง.

⁵² The Basic Law of the Federal Republic of Germany (1949) Article 1 (1).

⁵³ The Constitution of the Republic of South Africa (1996) Chapter 1 Founding provisions.

ตารางที่ 1 การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญฉบับที่	1 - 15	16	17	18	19	20
พุทธศักราช	2475 - 2534	2540	2549	2550	2557	2560
การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	ไม่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญ (แต่มีรัฐธรรมนูญ 6 ฉบับที่บัญญัติรับรองสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้)	รัฐธรรมนูญฉบับแรกที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และบัญญัติหลักประกันไว้	รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ประเพณีการปกครองเนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว	รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และบัญญัติหลักประกันไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2540	รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้ประเพณีการปกครองเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 2549	รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และบัญญัติหลักประกันไว้ชัดเจนกว่ารัฐธรรมนูญ 2540 และ 2550

4. การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของต่างประเทศ

การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของต่างประเทศผู้เขียนได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งทั้งสามประเทศเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอดแล้วและมีความพยายามในการจัดระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุและพัฒนามาตรการต่าง ๆ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมาย เพื่อรับมือกับการเป็นสังคมสูงอายุในประเทศของตนภายใต้บริบทสังคม วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และการเมือง

4.1 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลอันเป็นผลพวงจากประวัติศาสตร์ของการต่อสู้เรียกร้องดังที่ปรากฏในเอกสารสำคัญอย่างคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ซึ่งได้วางหลักการที่สำคัญ 3 ประการได้แก่ การรับรองสิทธิมนุษยชน การรับรองสิทธิพลเมือง และการรับรองหลักการขององค์กรทางการเมือง⁵⁴ สำหรับการคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของ

⁵⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ* (วิญญูชน 2547) 63.



สาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมีทั้งที่เป็นประมวลกฎหมาย รัฐบัญญัติเฉพาะ และกฎหมายลำดับรอง ในส่วนของประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ ได้แก่ ประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว (Code de l'action sociale et des familles) ที่มีสาระสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่ครอบครัวที่ประสบปัญหาในการดำรงชีวิตโดยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ด้อยโอกาส ได้แก่ เด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้ไม่มีหลักประกันด้านสุขภาพ ผู้ที่ถูกกีดกันออกจากสังคม ซึ่งประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัวกำหนดแนวนโยบายของรัฐในการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาส กลุ่มต่าง ๆ แนวทางในการให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการด้านสังคมสงเคราะห์และบุคลากรที่ประกอบอาชีพในองค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินกิจการด้านสังคมสงเคราะห์และการให้ความช่วยเหลือครอบครัว⁵⁵ และประมวลกฎหมายประกันสังคม (Code de la sécurité sociale) ที่ใช้ระบบประกันสังคมโดยครอบคลุมสวัสดิการหลายประเภทและในประชาชนทุกกลุ่มรวมทั้งผู้สูงอายุ⁵⁶

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. 2022 สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีประชากรทั้งประเทศจำนวน 68 ล้านคน เป็นประชากรผู้สูงอายุ 13.94 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 20.5 ของประชากรทั้งหมด ส่วนในปี ค.ศ. 2023 (ณ วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2023) มีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 21.26 ของประชากรทั้งหมด และกว่าร้อยละ 10.07 ของประชากรผู้สูงอายุมีอายุ 75 ปีขึ้นไป⁵⁷ จึงเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) แล้ว สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีแนวคิดหลักในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุสองประการ ได้แก่ การให้ความสำคัญและคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ และอยู่บนพื้นฐานหลักความเสมอภาค สำหรับรูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส แบ่งเป็นมาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุที่ตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุซึ่งเป็นสาระสำคัญของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ได้แก่ เงินเบี้ยเลี้ยงผู้สูงอายุ⁵⁸ เงินช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย⁵⁹

⁵⁵ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เรื่องเสร็จที่ 549/2553’ <https://www.krisdika.go.th/data/comment/comment_lawdraft/2553/0549_2553_0153.htm> สืบค้นเมื่อ 21 เมษายน 2566.

⁵⁶ ‘Code de la sécurité sociale’ (Légifrance) <<https://bit.ly/3qzQM3>> accessed 21 April 2023.

⁵⁷ ‘Distribution of the population in France as of January 1, 2023, by age group’ (Statista) <<https://www.statista.com/statistics/464032/distribution-population-age-group-france/>> accessed 28 April 2023.

⁵⁸ Code de l'action sociale et des familles, Articles L232-1 et L232-2.

⁵⁹ Code de l'action sociale et des familles, Articles L123-4 à L123-9, Articles L132-1 à L132-12 et Articles L143-1 à L143-10.

การให้บริการด้านอาหาร⁶⁰ การให้บริการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ⁶¹ ตามประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว เงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย⁶² เงินช่วยเหลือกรณีเสื่อมสมรรถภาพในการทำงาน⁶³ การให้บริการและความช่วยเหลือในที่อยู่อาศัย⁶⁴ ตามประมวลกฎหมายประกันสังคม ส่วนหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ หน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีมาตรการทางกฎหมาย เช่น รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2015-1776 ลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2015 เป็นกฎหมายว่าด้วยการปรับตัวของสังคมเข้าสู่ผู้สูงอายุ⁶⁵ รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2015-1402 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการรายงานสถานการณ์การปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ⁶⁶ รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2008-496 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ⁶⁷ ประมวลกฎหมายสาธารณสุขในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้ป่วยในระยะสุดท้ายของชีวิต (Fin de vie, Droits des patients)⁶⁸ รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2005-370 ลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 2005 ว่าด้วยสิทธิของผู้ป่วยและการสิ้นสุดของชีวิต⁶⁹ เป็นต้น

4.2 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของราชอาณาจักรสวีเดน

ในปี ค.ศ. 2022 ราชอาณาจักรสวีเดนมีประชากรทั้งหมด 10.6 ล้านคน เป็นประชากรผู้สูงอายุร้อยละ 20.4 ของประชากรทั้งหมดจึงเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) แล้ว และเป็นรัฐสวัสดิการที่มีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่ดีประเทศหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี ราชอาณาจักรสวีเดนต้องประสบกับปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงาน ภาระงบประมาณ การจัดสวัสดิการ เช่นเดียวกันกับ

⁶⁰ Code de l'action sociale et des familles, Articles L231-1 à L231-6.

⁶¹ Code de l'action sociale et des familles, Articles L313-2, L314-2 et L314-9.

⁶² Code de la sécurité sociale, Articles L815-1 à L815-15 et Article L816-1.

⁶³ Code de la sécurité sociale, Articles L815-24 et Article L816-1.

⁶⁴ Code de la sécurité sociale, Articles L815-1 à L815-15 et Article L816-1.

⁶⁵ Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

⁶⁶ Loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé.

⁶⁷ Loi n° 2008- 496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d' adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

⁶⁸ Code de la santé publique, Articles L1111-11 à L1111-12 et Articles R1111-17 à R1111-20.

⁶⁹ Loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie (dite Loi Léonetti).

ประเทศต่าง ๆ ที่กำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุ ซึ่งราชอาณาจักรสวีเดนนับเป็นประเทศแรก ๆ ที่ประสบกับปัญหาประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 13.8 ในปี ค.ศ. 1970 เป็นร้อยละ 20.4 ในปี ค.ศ. 2022⁷⁰ สำหรับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดนในฐานะที่เป็นรัฐสวัสดิการมีแนวคิดการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่มีพัฒนาการแบ่งได้เป็น 4 ช่วง นับตั้งแต่ช่วง ค.ศ. 1930 จนถึงปัจจุบัน ได้แก่⁷¹ ช่วงที่ 1 ค.ศ. 1930 – 1965 เป็นระยะเวลาที่รัฐเข้ามารับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุร่วมกับครอบครัว โดยมีแนวความคิดให้ผู้สูงอายุสามารถพักอาศัยอยู่ในบ้านของตนเองให้ยาวนานที่สุดภายใต้การดูแลของครอบครัวโดยรัฐสนับสนุนช่วยเหลือสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการด้านต่าง ๆ ช่วงที่ 2 ค.ศ. 1965 – 1980 เป็นระยะเวลาที่ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุได้รับการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว การออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ โดยมีแนวความคิดในการพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการที่จะต้องเป็นการดูแลผู้สูงอายุทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกถึงการมีชีวิตที่ดีและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ในปี ค.ศ. 1980 มีการตรากฎหมายรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตที่บ้านของตนเองตลอดชีวิต และมีการตรากฎหมายรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Right) ในปีเดียวกัน ช่วงที่ 3 ค.ศ. 1980 – 1997 เป็นระยะเวลาที่ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุต้องเผชิญกับวิกฤติด้านงบประมาณ ในปี ค.ศ. 1992 จึงต้องมีการปฏิรูประบบสวัสดิการผู้สูงอายุเพื่อลดภาระงบประมาณ และช่วงที่ 4 ค.ศ. 1998 เป็นต้นมาอันเป็นระยะเวลาของการปรับปรุงระบบสวัสดิการผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นโดยเน้นการจัดสวัสดิการตามความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุแต่ละคน และเน้นคุณภาพของบริการมากกว่าปริมาณ สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน ได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสุขภาพและสวัสดิการแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับมณฑล และคณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำท้องถิ่น เป็นต้น

⁷⁰ Statista, 'Share of population in Sweden aged 65 years or more in selected years from 1970 to 2022, by age group' <<https://www.statista.com/statistics/525637/sweden-elderly-share-of-the-total-population-by-age-group/>> accessed 28 April 2023.

⁷¹ Nathalie MOREL, « La prise en charge des personnes âgées dépendantes en Suède de 1930 à 2008 : entre réforme et continuité », Association française de sociologie, N° 2010-5, p. 4. จุมพล ศรีจึงศิริกุล และคณะ, 'โครงการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ 2555) 18-22.

การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของราชอาณาจักรสวีเดนพบว่ามีความหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสุขภาพและการบริการทางการแพทย์ ค.ศ. 1982 (The Health and Medical Service Act 1982) พระราชบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนช่วยเหลือและการบริการสำหรับผู้สูญเสียสมรรถภาพทางร่างกายและทางจิตใจ ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2005 (The Act Concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments: LSS) พระราชบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2003 (The Social Insurance Act 1999, amendment 2003) พระราชบัญญัติบริการสังคม ค.ศ. 2001 (The Social Service Act 2001) และพระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติ ค.ศ. 2008 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2014 (The Discrimination Act 2008, Amendments 2014) ส่วนรูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดนแบ่งเป็นมาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ ได้แก่ การดูแลสุขภาพและการดูแลระยะยาว (Health care and Long-term care) การให้บริการและการดูแลในที่พักอาศัย การให้บริการด้านการขนส่ง และระบบบำนาญผู้สูงอายุ และมาตรการดูแลทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุ ได้แก่ การจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุตามแนวความคิดที่ให้ผู้สูงอายุสามารถพักอาศัยในบ้านของตนเองกับครอบครัวให้ยาวนานที่สุด โดยคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุแต่ละราย

4.3 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

สถานการณ์ประชากรของประเทศญี่ปุ่นในปี ค.ศ. 2022 มีประชากรทั้งหมด 124.9 ล้านคน⁷² และจากรายงาน White Paper on Aging Society 2022 ซึ่งจัดพิมพ์โดยสำนักงานคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่น รายงานว่าในปี ค.ศ. 2022 มีประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป จำนวนมากกว่า 36.21 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 28.9 ของประชากรทั้งหมด⁷³ จึงเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society)

การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น แม้จะมีแนวความคิดการจัดสวัสดิการสังคมมาเป็นเวลานาน และระบบสวัสดิการผู้สูงอายุซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก

⁷² ‘Japan’s population falls below 125 million, shrinking for 12th straight year’ (The Japan Times) <<https://www.japantimes.co.jp/news/2023/04/12/national/japan-population-shrinking-2022/>> accessed 28 April 2023.

⁷³ World Economic Forum, ‘Why wellbeing and happiness hold the key to a healthy ageing society in Japan’ <<https://www.weforum.org/agenda/2022/10/well-being-happiness-healthy-ageing-society-japan/>> accessed 28 April 2023.



โดยรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาค และสิทธิในการมีมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชน รวมทั้งบัญญัติให้รัฐต้องจัดสวัสดิการการประกันสังคม และการสาธารณสุขให้กับประชาชน อันนำไปสู่การตรากฎหมายด้านการจัดสวัสดิการสังคมด้านต่าง ๆ จำนวนมาก ประเทศญี่ปุ่นจึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมไม่ใช่เป็นภาระของครอบครัวเท่านั้น⁷⁴ แต่เนื่องจากตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมาประเทศญี่ปุ่นต้องประสบกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็ว สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นจำนวนมาก แม้รัฐบาลจะพยายามสร้างมาตรการรองรับเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี มีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี หากแต่ปรากฏว่าหลายมาตรการต้องประสบปัญหาโดยเฉพาะภาระทางงบประมาณที่ต้องใช้เงินงบประมาณในการจัดสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุจำนวนมาก จึงต้องมีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม (The Welfare Reform) ของประเทศบนแนวคิดของการกระจายอำนาจและการแก้ไขกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรค ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบสวัสดิการครั้งสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการสังคมในประเทศญี่ปุ่น โดยการลดบทบาทด้านการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง และโอนภารกิจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมหลายฉบับ⁷⁵

การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของประเทศไทย ญี่ปุ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะมีได้มีบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุไว้โดยตรง แต่การคุ้มครองผู้สูงอายุปรากฏในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับซึ่งเป็นภาพสะท้อนให้เห็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น กฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุของประเทศไทยฉบับสำคัญ ได้แก่ พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ค.ศ. 1951 (Social Welfare Act, 1951) พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 (Act on Social Welfare for the Elderly, 1963) พระราชบัญญัติความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 (Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons, 1971) พระราชบัญญัติว่าด้วยอาคารที่ผู้สูงอายุและผู้พิการทางร่างกายสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ ค.ศ. 1994 (The Act on Buildings Accessible and Usable by the Elderly and Physically Disabled Persons, 1994) กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995 (The Basic Law on Measures for the Aging Society, 1995) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกัน

⁷⁴ ญัตติกร ถวัลย์โพธิ และคณะ, 'โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ 2555) 55.

⁷⁵ ญัตติกร ถวัลย์โพธิ และคณะ (เชิงอรรถ 74) 55-56.

การละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005 (Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters, 2005)

รูปแบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น แบ่งเป็นมาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ ได้แก่ ระบบบำนาญสาธารณะ ระบบประกันสุขภาพ ระบบประกันการดูแลระยะยาว ส่วนมาตรการดูแลทางด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ ได้แก่ การดำเนินมาตรการต่าง ๆ จะต้องคำนึงถึงความต้องการและความเป็นอิสระของผู้สูงอายุด้วย ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ได้แก่ คณะกรรมการสภานโยบายสังคมสูงอายุ ซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995 มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างหลักการพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการของรัฐบาล การประสานงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาเรื่องสำคัญเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ และการส่งเสริมการดำเนินมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ⁷⁶

ลักษณะที่สำคัญของการคุ้มครองผู้สูงอายุของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และญี่ปุ่น อาจสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

(1) การเป็นสังคมสูงอายุ

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของทั้งสามประเทศเป็นสังคมสูงอายุแล้ว และเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอดแล้วทั้งสามประเทศ กล่าวคือ มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 21.26 ของประชากรทั้งหมด ราชอาณาจักรสวีเดนมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 20.4 ของประชากรทั้งหมด และประเทศญี่ปุ่นมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 28.9 ของประชากรทั้งหมด โดยประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุมากที่สุดเมื่อเทียบกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสวีเดน

(2) การกำหนดความเป็นผู้สูงอายุ

ปัจจุบันก็ยังไม่มีการกำหนดอายุมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติที่ใช้กำหนดการเป็นผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เพราะแต่ละประเทศมีบริบทสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน แต่องค์การสหประชาชาติใช้เกณฑ์อายุตามปีปฏิทินหรืออายุตามวัยในการรายงานประชากรสูงอายุของโลกเท่านั้น

⁷⁶ The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 15.



สำหรับการกำหนดความเป็นผู้สูงอายุของทั้งสามประเทศใช้เกณฑ์อายุตามปีปฏิทิน⁷⁷ โดยต้องเป็นบุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นการให้คำนิยามผู้สูงอายุของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วและไม่มีประเทศใดกำหนดเกณฑ์อายุไว้ในรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับการให้คำนิยามผู้สูงอายุในรายงานประชากรสูงอายุโลกขององค์การสหประชาชาติตั้งแต่ปี ค.ศ. 2019⁷⁸ แตกต่างจากกรณีของประเทศไทยที่ใช้เกณฑ์อายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย⁷⁹

(3) ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ

ทั้งสามประเทศเป็นประเทศพัฒนาแล้ว (developed country)⁸⁰ ที่มีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ แต่อาจมีแนวความคิดและรูปแบบการจัดสวัสดิการที่แตกต่างกันตามบริบทและปัจจัยที่ต่างกัน กล่าวคือ สาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งเป็นรัฐสวัสดิการตามแนวคิดการคุ้มครองทางสังคม (social protection) ได้พัฒนาปรับปรุงระบบการจัดสวัสดิการเรื่อยมาเพื่อให้สอดคล้องกับฐานะทางการเงินการคลังของประเทศโดยในช่วงปลายทศวรรษที่ 1970 มีการปฏิรูประบบสวัสดิการอันเนื่องมาจากภาระค่าใช้จ่ายด้านการจัดสวัสดิการเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง⁸¹ การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมนำไปสู่การผสมผสานของระบบสวัสดิการสองระบบ คือระบบประกันสังคม (Bismarck Model) ซึ่งมีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นต้นแบบ กับระบบคุ้มครองสังคม (Beveridge Model)

⁷⁷ กรอบความคิดที่ใช้เป็นแนวในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสูงอายุอาจแบ่งความรู้เกี่ยวกับความสูงอายุออกเป็นความสูงอายุโดยนัยอายุตามปีปฏิทินหรืออายุตามวัย อายุทางชีววิทยา อายุทางสังคม และอายุตามอัตวิสัย และอายุในมิติอื่นดูเพิ่มเติมใน รศรินทร์ เกรย์ และคณะ, *มโนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุ : มุมมองเชิงจิตวิทยาสังคม และสุขภาพ = New Concept of Older Persons: The Psycho-Social and Health Perspective* (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2556) 7.

⁷⁸ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, *World Population Ageing 2019* (New York: United Nations, 2020) 5.

⁷⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ยังได้บัญญัติเกณฑ์อายุ 60 ปีบริบูรณ์ไว้ในมาตรา 3 ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

⁸⁰ ประเทศพัฒนาแล้ว หมายถึง ประเทศที่มีกิจกรรมทางอุตสาหกรรมจำนวนมาก ประชาชนมีรายได้ต่อหัวสูง มาตรฐานการครองชีพสูง ประชาชน มีอายุขัยเฉลี่ยสูง และมาตรฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของบุคคล ประเทศพัฒนาแล้วเรียกอีกอย่างว่า ประเทศโลกที่หนึ่ง ใน 'Developed Countries' (Encyclopedia.com) <<https://www.encyclopedia.com/finance/encyclopedias-almanacs-transcripts-and-maps/developed-countries>> accessed 25 March 2023. แต่อย่างไรก็ดี เกณฑ์ในการวัดหรือการจัดกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่.

⁸¹ Bruno Palier, 'French Welfare Reform in Comparative Perspective' (2004) 45 *Revue française de sociologie* 97, 97.

ซึ่งมีอังกฤษเป็นต้นแบบ⁸² ราชอาณาจักรสวีเดนมีพัฒนาการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 แม้ว่าจะเป็นรัฐสวัสดิการแต่ก็ต้องประสบปัญหาด้านงบประมาณในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ จึงมีแนวคิดสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตอยู่ในบ้านของตนเองร่วมกับครอบครัวได้ยาวนานที่สุด โดยรัฐสนับสนุนการจัดบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตอันเป็นการตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย และให้ครอบครัวมีส่วนสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวของตนเองอันเป็นการตอบสนองต่อการคุ้มครองทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุด้วย ส่วนประเทศญี่ปุ่นนำระบบประกันสังคมและระบบสวัสดิการสังคมมาใช้ร่วมกัน เนื่องจากประสบกับปัญหาด้านงบประมาณในการจัดสวัสดิการเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ จึงได้ปฏิรูประบบสวัสดิการลดบทบาทของส่วนกลางลง และกระจายอำนาจเพิ่มบทบาทให้กับส่วนท้องถิ่นมากขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ส่วนที่เหมือนกันคือสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นสิทธิทางสังคมของผู้สูงอายุและเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการ แต่ด้วยภาระค่าใช้จ่ายภาครัฐในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่สูงขึ้นอันเนื่องมาจากจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น แต่ละประเทศจึงนำระบบการประกันสังคม (Social health insurance) หรือ Bismarck Model มาใช้มากขึ้น เพื่อให้ผู้สูงอายุและครอบครัวมีส่วนร่วมในการรับภาระค่าใช้จ่าย ซึ่งน่าจะสอดคล้องกับบริบทของทั้งสามประเทศที่ผู้สูงอายุมีเงินออมและมีความสามารถในการร่วมจ่าย ส่วนแนวคิดการจัดสวัสดิการของประเทศไทยเป็นระบบผสมของหลาย ๆ ระบบ ได้แก่ ระบบบริการสังคม ระบบประกันสังคม ระบบการช่วยเหลือทางสังคม และระบบการส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคม⁸³

(4) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ทั้งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ จึงถือได้ว่ารัฐธรรมนูญของทั้งสามประเทศให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เช่นเดียวกับกรณีรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 15 ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2534 ที่ไม่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคไว้⁸⁴ แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญของ

⁸² Robert Boyer, *Is There a Welfare State Crisis? A Comparative Study of French Social Policy* (Geneva: International Labour Organization 2002) v.

⁸³ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), 'ติดตามประเด็นด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม' (8 มกราคม 2564) <<https://tdri.or.th/2021/01/covid-100/>> สืบค้นเมื่อ 28 เมษายน 2566.

⁸⁴ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ.



สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่นจะมีได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่กลับมีกลไกการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ แต่ก็มีได้หมายความว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะได้รับการเคารพ การคุ้มครอง และการตอบสนองอย่างแท้จริง ส่วนประเทศที่รัฐธรรมนูญมิได้มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ก็มีได้หมายความว่าประเทศนั้นจะไม่เคารพ ไม่ให้การคุ้มครอง และไม่ตอบสนองในทางปฏิบัติ คงต้องพิจารณาจากปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในสังคมประเทศนั้น ๆ ว่ารัฐและเอกชนให้ความเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลโดยมีมาตรการหรือกลไกในการปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร รวมทั้งปัจเจกบุคคลเองในฐานะที่เป็นผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีความหวงแหนและเรียกร้องในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนเองหรือไม่อย่างไรด้วย

(5) กฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น ล้วนมีกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุ โดยเฉพาะซึ่งสะท้อนถึงความพยายามในการคุ้มครองชีวิต ร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นสาระหรือรากฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี อย่างเช่นสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีทั้งในรูปของประมวลกฎหมายและรัฐบัญญัติเฉพาะอีกหลายฉบับ ส่วนราชอาณาจักรสวีเดนกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ และที่น่าสนใจมากคือประเทศญี่ปุ่นที่มีกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุมานานกว่าครึ่งศตวรรษแล้ว โดยมีพัฒนาการมาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น พระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948 พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ค.ศ. 1951 พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 พระราชบัญญัติความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 พระราชบัญญัติว่าด้วยอาคารสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการทางร่างกายสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ ค.ศ. 1994 กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ ที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศแรกของโลกที่มีกฎหมายป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุโดยเฉพาะ

ตารางที่ 2 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของฝรั่งเศส สวีเดน ญี่ปุ่น และไทย

ประเทศ	ฝรั่งเศส	สวีเดน	ญี่ปุ่น	ไทย
ประเด็น				
1) การเป็นสังคมสูงอายุ	สังคมสูงอายุระดับสุดยอดและเป็นประเทศพัฒนาแล้ว	สังคมสูงอายุระดับสุดยอดและเป็นประเทศพัฒนาแล้ว	สังคมสูงอายุระดับสุดยอดและเป็นประเทศพัฒนาแล้ว	สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ และเป็นประเทศกำลังพัฒนา
2) การกำหนดความเป็นผู้สูงอายุโดยใช้เกณฑ์อายุตามปฏิทิน	อายุ 65 ปีขึ้นไป	อายุ 65 ปีขึ้นไป	อายุ 65 ปีขึ้นไป	อายุ 60 ปีขึ้นไป
3) ระบบสวัสดิการสังคม	ระบบผสมระหว่างระบบประกันสังคม (Bismarck Model) และระบบคุ้มครองสังคม (Beveridge Model) เป็นระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State)	ระบบคุ้มครองสังคม (Beveridge Model)	ระบบประกันสังคม (Bismarck Model) หรือระบบ Social health insurance	ระบบผสมระหว่างระบบบริการสังคม ระบบประกันสังคม ระบบการช่วยเหลือทางสังคม และระบบการส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคม
4) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	ไม่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง	ไม่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง	ไม่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง	บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง
5) รัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ	รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุไว้โดยตรง	รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุไว้โดยตรง	รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุไว้โดยตรง	รัฐธรรมนูญ 2540 รัฐธรรมนูญ 2550 และรัฐธรรมนูญ 2560 บัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุไว้โดยตรง
6) กฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุ	ประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว ประมวลกฎหมายประกันสังคม และรัฐบัญญัติเฉพาะ	พระราชบัญญัติหลายฉบับ	พระราชบัญญัติหลายฉบับ โดยมีพระราชบัญญัติป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุเป็นประเทศแรกของโลก	พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดสิทธิผู้สูงอายุ 14 ด้าน
7) รูปแบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ	- เงินเบี้ยเลี้ยงผู้สูงอายุ - เงินช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย - เงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มี	- ระบบการดูแลสุขภาพและการดูแลระยะยาว - การให้บริการและการดูแลในที่พัก	- ระบบบำนาญสาธารณะ - ระบบประกันสุขภาพ - ระบบประกันการ	- หลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ - หลักประกันด้านสภาพจิตใจของ



ประเทศ	ฝรั่งเศส	สวีเดน	ญี่ปุ่น	ไทย
ประเด็น				
	รายได้น้อย - เงินช่วยเหลือกรณีเสื่อมสมรรถภาพในการทำงาน - การให้บริการด้านอาหาร - การให้บริการที่อยู่อาศัย	อาศัย - การให้บริการด้านขนส่ง - ระบบบำนาญผู้สูงอายุ	ดูแลระยะยาว	ผู้สูงอายุ - หลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ
8) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ	- หน่วยงานส่วนกลาง - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - คณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการประเมินระบบการให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการเฝ้าระวังและต่อต้านการกระทำที่ละเมิดต่อผู้สูงอายุและผู้พิการ คณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น	- หน่วยงานส่วนกลาง - หน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น - คณะกรรมการต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสุขภาพและสวัสดิการแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมณฑล และ คณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำท้องถิ่น เป็นต้น	- หน่วยงานส่วนกลาง - หน่วยงานส่วนท้องถิ่น - คณะกรรมการสภานโยบายสังคมสูงอายุ	- หน่วยงานส่วนกลาง - หน่วยงานส่วนภูมิภาค - หน่วยงานส่วนท้องถิ่น - รัฐวิสาหกิจ - หน่วยงานอื่นของรัฐ - คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

5. การคุ้มครองผู้สูงอายุภายใต้กฎหมายของประเทศไทย

สถานการณ์การเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุ (Ageing Society) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ในปี พ.ศ. 2565

และคาดว่าภายในปี พ.ศ. 2583 จะเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) ซึ่งมีประชากรผู้สูงอายุประมาณ 18.9 ล้านคน หรือร้อยละ 31.44⁸⁵ สถานการณ์ผู้สูงอายุของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2565 จากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2565 ซึ่งจัดทำโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) รายงานว่าประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 13 ล้านคน จากประชากรทั้งหมด 66 ล้านคน หรือร้อยละ 19 ของประชากรทั้งหมด และในจำนวนประชากรผู้สูงอายุหากแบ่งตามช่วงอายุปรากฏว่ามีประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไปถึง 1.82 ล้านคน หรือร้อยละ 14.59 ของประชากรผู้สูงอายุทั้งหมด⁸⁶

ในด้านการคุ้มครองผู้สูงอายุของประเทศไทยปรากฏว่าได้มีความพยายามในการคุ้มครองผู้สูงอายุผ่านนโยบาย แผนพัฒนา และกฎหมาย อาทิ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570)⁸⁷ แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 หากแต่ก็ปรากฏว่ามีปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองผู้สูงอายุหลายประการ อันเนื่องจากข้อจำกัดทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ส่วนในด้านของกฎหมายพบว่ามีปัญหาทั้งในแง่ของตัวบทบัญญัติของกฎหมาย การใช้และการตีความกฎหมาย อันส่งผลให้การคุ้มครองผู้สูงอายุยังไม่เพียงพอ เหมาะสมตามแนวความคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในบรรดารัฐธรรมนูญไทย 20 ฉบับ รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดเกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้⁸⁸ โดยกำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่า รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการ⁸⁹ โดยจัดผู้สูงอายุอยู่ใน

⁸⁵ กรมกิจการผู้สูงอายุ (เชิงอรรถ 5) 17.

⁸⁶ กรมกิจการผู้สูงอายุ (เชิงอรรถ 5) 16.

⁸⁷ ดู แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) ส่วนที่ 2 บริบทการพัฒนาประเทศ 2.2 บริบทการพัฒนาประเทศในมิติด้านสังคมและทรัพยากรมนุษย์ และส่วนที่ 4 แผนกลยุทธ์รายหมวดหมาย หมวดหมายที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ เหมาะสม.

⁸⁸ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ‘บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเกี่ยวกับสวัสดิการผู้สูงอายุ’ (มกราคม 2562) <https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=54389&filename=house2558_2> สืบค้นเมื่อ 19 ตุลาคม 2566.

⁸⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 81.



กลุ่มเดียวกับผู้พิการ ซึ่งก็สะท้อนแนวความคิดว่ารัฐมองผู้สูงอายุและผู้พิการเป็นภาระของสังคมที่รัฐพึงให้การสงเคราะห์ และแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จะกำหนดให้รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุก็ตาม แต่การกำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐก็ไม่ได้มีผลผูกพันให้รัฐต้องดำเนินการแต่อย่างใด เป็นเพียงแนวทางในการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องรัฐถ้ารัฐไม่ดำเนินการ⁹⁰ คือรัฐจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่นำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) มาใช้มากที่สุด โดยเฉพาะด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญที่มีมาก่อนหน้านั้นและมีบทบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุเป็นครั้งแรก โดยกำหนดว่าบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ⁹¹ และในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทย⁹² จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ต่อมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁹³ และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560⁹⁴ ก็ยังบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนสิทธิในด้านต่าง ๆ ของผู้สูงอายุ ที่สำคัญคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน นอกจากจะบัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุแล้ว ยังบัญญัติในหมวดหน้าที่ของรัฐให้ประชาชนมีสิทธิติดตาม เร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ดำเนินการด้วย⁹⁵

5.2 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุพบว่ากระจัดกระจายในพระราชบัญญัติหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัด

⁹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 59.

⁹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 และมาตรา 80.

⁹² สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุ เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2542 และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบปฏิญญาผู้สูงอายุไทย เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542.

⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53.

⁹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง.

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 51.

สวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹⁶ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติอื่น ๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลรัษฎากร เป็นต้น โดยมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองส่งเสริม และสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1) – (13) กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนด้านต่าง ๆ แบ่งออกเป็น 14 ด้าน ได้แก่

- 1) ด้านการบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ
- 2) ด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- 3) ด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- 4) ด้านการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
- 5) ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น
- 6) ด้านการช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- 7) ด้านการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- 8) ด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง
- 9) ด้านการให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอขวด
- 10) ด้านการจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
- 11) ด้านเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- 12) ด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย
- 13) ด้านการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

⁹⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.

14) ด้านอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด โดยคณะกรรมการได้ประกาศกำหนดสิทธิผู้สูงอายุ⁹⁷ ได้แก่ ด้านการจัดบริการสถานที่ท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ⁹⁸ โดยมีกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานหลักที่มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุตามที่กฎหมายกำหนด⁹⁹

สิทธิของผู้สูงอายุทั้ง 14 ด้าน ถือได้ว่ามีความครอบคลุมปัจจัยที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ คือปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพ ซึ่งเป็นปัจจัยที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี แต่ในทางปฏิบัติสิทธิของผู้สูงอายุบางด้านยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามสิทธิของผู้สูงอายุด้านต่าง ๆ จำนวนมากอาจยังดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีลักษณะต่างคนต่างทำขาดความเป็นเอกภาพ และบางหน่วยงานขาดความตระหนักในสิทธิของผู้สูงอายุและขาดการดำเนินการตามหน้าที่อย่างจริงจังเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุ ทำให้การคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพ และอาจกระทบต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในที่สุด

5.3 เกณฑ์ในการพิจารณาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

ดังได้กล่าวแล้วว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประกอบด้วยสาระสำคัญที่สำคัญ 2 ประการ คือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ดังนั้น สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคจึงเป็นมาตรฐานขั้นต่ำหรือขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการยอมรับเกณฑ์ในการพิจารณาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ จึงพิจารณาว่ามาตรการทาง

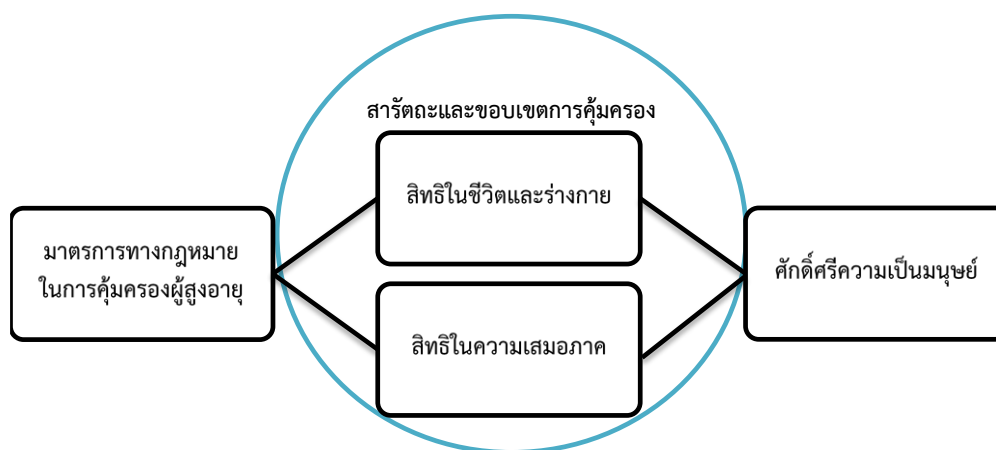
⁹⁷ ประกาศคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรื่อง กำหนดสิทธิผู้สูงอายุตามมาตรา 11 (13) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2553.

⁹⁸ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคสอง และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561.

⁹⁹ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2559 ข้อ 2.

กฎหมายไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ตอบสนองให้ความคุ้มครองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ อย่างไร กล่าวคือ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ ซึ่งหมายถึงปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพ รวมทั้งการดูแลด้านสภาพจิตใจด้วย ส่วนสิทธิในความเสมอภาคหมายความว่า การดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุจะต้องเป็นไปตามหลักความเสมอภาคตามความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มที่แตกต่างกัน และไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ภาพที่ 1 ขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ



6. ปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

งานวิจัยนี้ได้แบ่งสภาพปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ ปัญหาสถานะและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายไทย ปัญหาสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ปัญหาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ และปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ ดังนี้

6.1 ปัญหาสถานะและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายไทย

ปัญหาสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรก ที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และได้บัญญัติรับรองเรื่อยมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ตัวยกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในหมวด 1 บททั่วไป รวมทั้งบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เป็นหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่ การบัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ผูกพันการใช้อำนาจอธิปไตย หรือการบัญญัติว่าการตรากฎหมายจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ก็ดี ตัวยกบทบัญญัติดังกล่าวย่อมสะท้อนสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ว่ามีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดเช่นเดียวกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บัญญัติรับรองในกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ แม้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะมีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดในทางปฏิบัติหรือไม่เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ต้องพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในสังคม หรือกรณีของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ที่นำเอาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปบัญญัติอยู่ในความหมายของสิทธิมนุษยชน¹⁰⁰ ซึ่งก็เข้าใจได้ว่าเพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย แต่การนำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งความจริงเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชนไปกำหนดอยู่ในความหมายของสิทธิมนุษยชนในระดับเดียวกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความสับสนเกี่ยวกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญไทย

ส่วนปัญหาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญไทยนั้น การที่ประเทศไทยรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่รัฐได้ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างแท้จริงหรือไม่ เป็นอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้น และเนื่องจากพัฒนาการในเรื่องของการให้นิยามความหมายและการกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยองค์กรตุลาการยังมีไม่มากนัก รวมทั้งเมื่อพิจารณาจากการใช้อำนาจอธิปไตยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาที่มีปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์มีสียดกรือเฮะ เหตุการณ์ตากใบ การทำสงครามยาเสพติด การบังคับสูญหาย การสลายการชุมนุม เป็นต้น เหตุการณ์เหล่านี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการเคารพและคำนึงถึงในการใช้อำนาจอธิปไตยหรือไม่ ดังนั้น ลำพังการบัญญัติรับรอง

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 4.

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครอง หากแต่หน่วยงานของรัฐทั้งปวงจะต้องตระหนักและคำนึงถึงในการใช้อำนาจด้วยเสมอ รวมทั้งในการตีความกฎหมายขององค์กรตุลาการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องนำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาใช้ในการประกอบการพิจารณาด้วยเสมอเช่นกัน เพื่อให้แนวคิดดังกล่าวได้รับการพัฒนาทั้งในด้านความหมายและขอบเขตการคุ้มครองที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไป และที่สำคัญคือตัวประชาชนเองในฐานะที่เป็นผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะต้องเกิดความหวงแหนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ร่วมกันด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการเคารพ การคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นที่รัฐจะต้องมีมาตรการและกลไกการปฏิบัติที่จะทำให้เกิดการเคารพและคุ้มครองอย่างแท้จริง เช่น การมีมาตรการและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น

6.2 ปัญหาสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 ได้กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุออกเป็น 14 ด้าน โดยงานวิจัยนี้ได้จัดสิทธิทั้ง 14 ด้านออกเป็น 5 กลุ่ม ได้แก่ ปัญหาความหมายของผู้สูงอายุ ปัญหาหลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ ปัญหาหลักประกันด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ ปัญหาหลักประกันด้านบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ และปัญหามาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ โดยขอสรุปแต่ละปัญหาพอสังเขป ดังนี้

(1) ปัญหาความหมายของผู้สูงอายุ

การกำหนดความเป็นผู้สูงอายุของประเทศไทยโดยใช้เกณฑ์อายุ 60 ปีมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น เมื่อ พ.ศ. 2442 มีประกาศกำหนดอายุบุคคลที่เป็นฉกรรจ์ และปลดชรา รัตนโกสินทรศก 118 มาตรา 2 ที่กำหนดว่า “แต่ต่อไป ถ้าผู้ใดมีอายุถึง 60 ปี ให้ปลดจากเป็นคนฉกรรจ์ เป็นคนชราพ้นจากราชการทั้งปวง”¹⁰¹ เป็นต้น ปัจจุบันรัฐธรรมนูญก็ยังกำหนดความเป็นผู้สูงอายุไว้ที่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป¹⁰² ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของประชากรที่มีอายุเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากความก้าวหน้าทางการแพทย์ ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวและสุขภาพดีขึ้น ส่วนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ให้คำนิยามผู้สูงอายุไว้ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและต้องมียศชาวไทย ซึ่งแม้จะก่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในตัวบุคคลผู้ทรงสิทธิตามกฎหมาย ก็จะต้องเป็น

¹⁰¹ สติพงษ์ ธนวิริยะกุล, รายงานการสังเคราะห์ข้อมูลจากเวทีวิชาการ เรื่อง มโนทัศน์ใหม่ นิยามผู้สูงอายุ และการขยายอายุเกษียณ (มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) 2556) 14.

¹⁰² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง.



บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และต้องมีสัญชาติไทยจึงจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และก็เป็นที่น่าสนใจได้ว่าภายใต้บริบทของประเทศไทยกฎหมายให้ความคุ้มครองสิทธิทางสังคมแก่ผู้สูงอายุได้เฉพาะที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น แต่ในความเป็นจริงพบผู้สูงอายุกลุ่มหนึ่งที่มีปัญหาสัญชาติ เช่น ผู้สูงอายุที่อยู่บนพื้นที่สูงและถิ่นทุรกันดารที่ในอดีตมีการสำรวจเพื่อจัดทำทะเบียนราษฎร ประชากรกลุ่มนี้อาจตกสำรวจ ทำให้ไม่ได้รับสัญชาติไทย และเข้าไม่ถึงสิทธิตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 รวมทั้งสิทธิตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลกลุ่มนี้โดยตรง เพราะขาดหลักประกันในมาตรฐานการดำรงชีวิต

(2) ปัญหาหลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ

ชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนที่สำคัญยิ่งและเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น หลักประกันในด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุจึงจำเป็นต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ซึ่งหลักประกันดังกล่าวก็คือปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ โดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดสิทธิด้านที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง¹⁰³ สิทธิได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม¹⁰⁴ สิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย¹⁰⁵ สิทธิด้านการประกอบอาชีพหรือการฝึกอาชีพที่เหมาะสม¹⁰⁶ สิทธิได้รับบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ¹⁰⁷ และสิทธิได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี¹⁰⁸ ซึ่งสิทธิแต่ละด้านก็จะมีกฎหมายลำดับรองกำหนดรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง แต่ตัวพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ เอง ก็มีปัญหาว่ากำหนดสิทธิไว้แบบกว้าง ๆ ขาดความชัดเจน ส่งผลให้กฎหมายลำดับรองที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีปัญหาเช่นกัน เช่น กรณีระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. 2561 ที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพและก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เนื่องจากผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่น จนต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นวาระระเบียบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติที่กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม

¹⁰³ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (10).

¹⁰⁴ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (11) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553.

¹⁰⁵ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (11/1) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560.

¹⁰⁶ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (3).

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (1).

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (12).

ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพที่กำหนดเงื่อนไขว่าผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐนั้นออกโดยที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติในการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุดังกล่าวไว้ และยังเป็นเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย¹⁰⁹ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2565 จึงได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าว¹¹⁰ หรือกรณีของสิทธิด้านอื่น ๆ ที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ กำหนดไว้แบบกว้าง ๆ และไปออกเป็นประกาศกระทรวง แต่ในประกาศกระทรวงก็ไม่ชัดเจนว่า จะต้องดำเนินการอย่างไร ภายในระยะเวลาเท่าใด อีกทั้งประกาศกระทรวงบางฉบับไม่กำหนดบุคคลหรือหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการด้วย จึงขาดรายละเอียดที่จำเป็นในทางปฏิบัติ¹¹¹ ส่วนในเรื่องความเพียงพอเหมาะสมก็มีปัญหาเช่นกัน เช่น เบี้ยยังชีพที่จ่ายให้แบบขั้นบันไดตามเกณฑ์อายุของผู้สูงอายุเดือนละ 600-1,000 บาท แล้วแต่กรณี¹¹² หรือเงินสงเคราะห์อื่น ๆ เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริงในการดำรงชีวิต สภาพเศรษฐกิจ สังคม และจากการสอบถามกลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุได้รับคำตอบในทางเดียวกันว่าไม่เพียงพอเหมาะสมต่อการดำรงชีวิต แต่ก็ยังสามารถช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่ายในชีวิตประจำวันได้

(3) ปัญหาหลักประกันด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดสิทธิด้านการศึกษา การศาสนา ข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต¹¹³ สิทธิการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน¹¹⁴ และสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการทารุณกรรมหรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วย

¹⁰⁹ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 611/2564 มีความเห็นว่า “...เงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ เป็นเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ เงื่อนไขนั้นจึงใช้บังคับไม่ได้...”

¹¹⁰ ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ยกเลิกโดยระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2565.

¹¹¹ พจมาน ริตแดง, ‘สิทธิและสวัสดิการของผู้สูงอายุภายใต้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายอนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง’ <<http://web.krisdika.go.th/pdfPage.jsp?type=act&actCode=13769>> สืบค้นเมื่อ 2 มีนาคม 2566.

¹¹² คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 อนุมัติการกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุตามเกณฑ์อายุของผู้สูงอายุ ตั้งแต่ประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุรายเดือนแบบขั้นบันได แบ่งเป็น 4 ขั้น ได้แก่ ขั้นที่ 1 ช่วงอายุ 60 – 69 ปี จำนวน 600 บาท ขั้นที่ 2 ช่วงอายุ 70 – 79 ปี จำนวน 700 บาท ขั้นที่ 3 ช่วงอายุ 80 – 89 ปี จำนวน 800 บาท และขั้นที่ 4 ช่วงอายุ 90 ปีขึ้นไป จำนวน 1,000 บาท.

¹¹³ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (2).

¹¹⁴ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (4).

กฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง¹¹⁵ สภาพปัญหาที่สำคัญได้แก่ ผู้สูงอายุเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่ในชนบท จากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุจำนวน 10 คน ในประเด็นเกี่ยวกับการทราบหรือรับรู้ถึงสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พบว่าผู้สูงอายุทั้งหมดทราบเฉพาะสิทธิด้านการรักษาพยาบาลและสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งเป็นสิทธิที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต ส่วนสิทธิด้านอื่น ๆ เช่น สิทธิด้านการฝึกอาชีพ การศึกษา สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง เป็นต้น ยังไม่ทราบถึงสิทธิดังกล่าวและไม่ทราบว่าจะต้องไปติดต่อหน่วยงานใดเพื่อขอรับการคุ้มครอง ส่วนปัญหาการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์ทางด้านทรัพย์สิน และการถูกทอดทิ้ง ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดของผู้สูงอายุ แม้จะมีประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครองการส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 แต่ก็เน้นให้ความช่วยเหลือเมื่อมีความเดือดร้อนเกิดขึ้นแล้วอันเป็นมาตรการคุ้มครองในเชิงแก้ไข ยังขาดมาตรการคุ้มครองในเชิงป้องกัน

(4) ปัญหาหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดสิทธิให้ผู้สูงอายุได้รับการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่น¹¹⁶ สิทธิได้รับการช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม¹¹⁷ สิทธิได้รับการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ¹¹⁸ และสิทธิได้รับคำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือการแก้ไขปัญหาคครอบครัว¹¹⁹ ก็เช่นเดียวกันกับปัญหาหลักประกันด้านชีวิตและร่างกายที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดไว้แบบกว้าง ๆ และให้ออกเป็นประกาศกระทรวง แต่ตัวประกาศกระทรวงก็ไม่ชัดเจนขาดรายละเอียดในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะกรณีของการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ถูกทอดทิ้ง ประสบปัญหาด้านครอบครัว ด้านที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่ม ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยตรงที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ กำหนดว่าผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ถูกทอดทิ้ง

¹¹⁵ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (8).

¹¹⁶ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (5).

¹¹⁷ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (6).

¹¹⁸ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (7).

¹¹⁹ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (9).

ประสบปัญหาด้านครอบครัว ด้านที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่ม มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ แต่รายละเอียดจะช่วยเหลืออย่างไรให้เป็นไปตามประกาศกระทรวง ซึ่งประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 แม้ว่าจะมีการปรับปรุงให้ดีขึ้นกว่าฉบับเดิม¹²⁰ แต่ก็ยังมีลักษณะของการรวมอำนาจหน้าที่ไว้ที่หน่วยงานส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ทั้ง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่อยู่ใกล้ชิดกับชุมชนและผู้สูงอายุควรมีบทบาทนำในเรื่องนี้ แต่ปรากฏว่าไม่มีบทบาทเลยตามประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าว

(5) ปัญหามาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการี ซึ่งเป็นผู้สูงอายุ โดยให้ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร¹²¹ แต่ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูได้เฉพาะบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้¹²² ซึ่งไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ ที่กำหนดว่าเป็นการอุปการะเลี้ยงดูบุพการี โดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ และประมวลรัษฎากรมิได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “อุปการะเลี้ยงดู” และคำว่า “บุพการี” ไว้จึงต้องพิจารณาคำว่าอุปการะเลี้ยงดู และคำว่าบุพการีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคำว่าอุปการะเลี้ยงดูตามกฎหมายนั้นจะต้องมีกฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูไว้ ส่วนคำว่าบุพการีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ได้แก่ บิดา มารดา ปู่ย่า ตายาย ทวด มิได้หมายความว่าเฉพาะบิดามารดาเท่านั้น จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรและประกาศอธิบดีกรมสรรพากรให้สอดคล้องกับความมุ่งหมายของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ ต่อไป

¹²⁰ ประกาศกระทรวงฉบับเดิม หมายถึง ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับ อันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง และการให้คำแนะนำ ปกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางแก้ไขปัญหาคอขวด ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2548.

¹²¹ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 17.

¹²² ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 136) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดา มารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 14 มกราคม 2548.

6.3 ปัญหาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ

การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองผู้สูงอายุในปัจจุบันมีการดำเนินการทั้งในรูปแบบของ คณะกรรมการ และหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

(1) รูปแบบของคณะกรรมการ

มีคณะกรรมการหลัก ๆ อยู่ 3 ชุด กระจายอยู่ในกฎหมาย 3 ฉบับ คือ คณะกรรมการผู้สูงอายุ แห่งชาติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม แห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และคณะกรรมการ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งคณะกรรมการแต่ละชุดมีส่วนที่ เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุอยู่ด้วย และเมื่อพิจารณาจากองค์ประกอบ คณะกรรมการทุกชุดมีลักษณะ รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง ขอยกตัวอย่างการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ที่มีคณะกรรมการเกี่ยวกับผู้สูงอายุอยู่หลายชุด เช่น คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อประเมินระบบการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ คณะกรรมการแห่งชาติ เพื่อเฝ้าระวังและต่อต้านการละเมิดผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งแม้จะมีคณะกรรมการหลายชุด แต่ละชุด มีภารกิจเฉพาะ ทำให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบในการทำหน้าที่ ไม่รวมศูนย์อยู่ที่คณะกรรมการ ชุดเดียว ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีคณะกรรมการสภานโยบายสังคมสูงอายุชุดเดียวคล้ายกับคณะกรรมการ ผู้สูงอายุแห่งชาติของประเทศไทย หรือราชอาณาจักรสวีเดนมีคณะกรรมการทั้งในระดับชาติ ระดับ ภูมิภาค และระดับท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการ ผู้สูงอายุ เพราะมีแนวคิดว่าการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ ทั้งในเรื่อง ของความต้องการและความพร้อม ดังนั้น กรณีของประเทศไทยเห็นว่าควรมีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจเรื่องการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุไปในระดับพื้นที่มากขึ้น โดยอาจมีคณะกรรมการ ผู้สูงอายุประจำจังหวัดเพื่อดำเนินงานด้านผู้สูงอายุภายในเขตจังหวัดให้สอดคล้องกับความต้องการ ในระดับพื้นที่ และเพื่อรองรับกับระบบสวัสดิการชุมชนที่จะเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญด้วย¹²³

(2) หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่มีมากกว่า 20 หน่วยงาน ข้อดีคือ ทุกหน่วยงานมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้สูงอายุ แต่ข้อเสียคือมีลักษณะต่างคนต่างทำ ส่วนองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรมีบทบาทหลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในระดับพื้นที่ก็ทำได้เพียงรับ

¹²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (4).

มอบภารกิจจากส่วนกลางเป็นเรื่อง ๆ เช่น การรับลงทะเบียนและการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อาสาสมัครสาธารณสุข การดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง และล่าสุดมีการถ่ายโอนภารกิจโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำภารกิจด้านผู้สูงอายุได้ต้องรอให้ส่วนกลางมอบให้เป็นเรื่อง ๆ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่สามารถดำเนินการในลักษณะทั่วไปได้ เพราะกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เพียงว่า “ส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ” ซึ่งขาดความชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการในเรื่องใดได้บ้าง และเมื่อดำเนินการไปแล้วจะปลอดภัยจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือไม่ จึงรอส่วนกลางมอบหมายเป็นเรื่อง ๆ ไป ก็นับเป็นอุปสรรคสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้สูงอายุ

6.4 ปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ

การละเมิดผู้สูงอายุนับเป็นปัญหาสำคัญที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น ทั้งในเรื่องการใช้ความรุนแรง การเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สิน และการถูกทอดทิ้ง ตามที่ปรากฏข่าวให้เห็นอยู่เสมอ ๆ ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการละเมิดในเรื่องต่าง ๆ อยู่หลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดฐานหมิ่นบุพการี ความผิดฐานทำร้ายร่างกายบุพการี ความผิดฐานทอดทิ้งคนชรา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แต่เนื่องจากมีงานวิจัยและผู้ที่ทำเรื่องนี้ไว้มากแล้ว งานวิจัยนี้จึงไม่ได้ลงในรายละเอียดมากนัก แต่จากการศึกษาโดยเฉพาะในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ พบว่า กำหนดสิทธิผู้สูงอายุไว้เพียงว่ามีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรม การถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการถูกทอดทิ้ง กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเพียงเท่านี้ ส่วนรายละเอียดให้เป็นไปตามประกาศกระทรวง คือ ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 แต่ประกาศกระทรวงดังกล่าวเองก็มีข้อจำกัด เพราะใช้บังคับแก่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เท่านั้น ดังนั้น บทบาทหลักในการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการถูกละเมิดจึงเป็นของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง ไม่มีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในระดับพื้นที่ ประกอบกับมาตรการที่กำหนดในประกาศกระทรวง



ดังกล่าวเป็นมาตรการในเชิงแก้ไขมากกว่ามาตรการในเชิงป้องกัน ในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าควรกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเป็นหมวดว่าด้วยการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 หรือเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะอีกฉบับหนึ่งดังเช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005¹²⁴ เพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุจากการละเมิดไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปและผูกพันการใช้อำนาจขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายแทนที่จะกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองระดับประกาศกระทรวง รวมทั้งต้องกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการละเมิดด้วย

7. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยขอสรุปและเสนอแนะดังนี้

7.1 บทสรุป

การศึกษาสามารถตอบคำถามของโจทย์วิจัยได้ว่าประเทศไทยมีมาตรการและกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ แต่มาตรการเหล่านั้นยังไม่เพียงพอเหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ว่าแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิผู้สูงอายุ แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิผู้สูงอายุในปัจจุบันยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ เหมาะสม อันเกิดจากสภาพปัญหาทั้งในแง่บทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ส่วนในเรื่องขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น องค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะองค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญจึงมีภารกิจที่จะต้อง

¹²⁴ ‘Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters, 2005’ (Ministry of Justice, Japan) <<https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/3929/en>> accessed 9 April 2023.

ตีความให้นิยามความหมาย ขอบเขตการคุ้มครอง และผลผูกพันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งในขอบเขตที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน และความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเองมากขึ้น รวมทั้งองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรากฎหมายคือรัฐสภาที่จะต้องตรากฎหมายโดยทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการเคารพ การคุ้มครอง และได้รับการตอบสนองอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญและได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง

7.2 ข้อเสนอแนะ

การพัฒนากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุเพื่อให้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นทั้งสาระและขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นไปอย่างเพียงพอและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น โดยการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญ

การกำหนดเกณฑ์ความเป็นผู้สูงอายุโดยไม่ควรกำหนดอายุไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างเช่นกรณีของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น ที่กำหนดเกณฑ์ความเป็นผู้สูงอายุว่าเป็นบุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป และไม่มีประเทศใดกำหนดเกณฑ์นี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่แก้ไขยากกว่ากฎหมายธรรมดา การกำหนดเกณฑ์อายุไว้ในรัฐธรรมนูญอาจทำให้บทบัญญัติไม่สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงทั้งด้านโครงสร้างประชากร สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งการกำหนดเกณฑ์ความเป็นผู้สูงอายุควรกำหนดไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

(2) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายลำดับรอง

ควรกำหนดสิทธิด้านต่าง ๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นและกฎหมายลำดับรองควรกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติที่ชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มเติมบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ เพื่อให้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป และสร้างความตระหนักในการเคารพต่อผู้สูงอายุโดยการกำหนดความหมายและขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่อย่างน้อยกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ ต้องตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของผู้สูงอายุ ดังเช่นกรณีกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995 ของประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับการสร้างมาตรการรับมือกับสังคมสูงอายุ และกำหนดความรับผิดชอบของส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เป็นต้น กฎหมายเป็นเครื่อง

สะท้อนความต้องการและความจำเป็นของสังคม เมื่อความต้องการและความจำเป็นของสังคมเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุอย่างรวดเร็ว กฎหมายต้องตอบสนองความเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นดังกล่าว ซึ่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ใช้บังคับมากกว่า 20 ปีแล้ว รวมทั้งกฎหมายลำดับรองทั้งหลายที่ต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและความจำเป็นต่อไป

(3) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ ควรแก้ไขเพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจด้านการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองผู้สูงอายุที่ชัดเจนมากขึ้น สามารถปฏิบัติได้จริงโดยไม่ต้องรอส่วนกลางมอบหมายให้เป็นเรื่อง ๆ หรือการแก้ไขประมวลรัษฎากร และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรในประเด็นการหักค่าลดหย่อนผู้อุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ ที่มุ่งหมายให้ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีที่มีใช้เฉพาะบิดามารดาเท่านั้น อันจะเป็นการเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ¹²⁵ และยังเป็นการนำคุณค่าพื้นฐานของสังคมไทยในเรื่องความกตัญญูต่อบุพการีมาปรับใช้เพื่อรับมือกับการเป็นสังคมสูงอายุด้วย

(4) การผลักดันร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมระบบสวัสดิการชุมชน

ให้มีผลเป็นกฎหมายเพื่อรับรองสถานะและการดำเนินงานของระบบสวัสดิการชุมชน เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดระบบสวัสดิการชุมชนตามรัฐธรรมนูญ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดระบบสวัสดิการชุมชนเพื่อการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุอย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

ปัจจุบันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้เคลื่อนตัวขยายขอบเขตออกไปกว้างขวางขึ้น เพื่อให้ปัจเจกบุคคลได้รับความคุ้มครองทั้งจากการกระทำของรัฐและการกระทำของเอกชน โดยปรากฏในเอกสารสำคัญและกฎหมายทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และภายในประเทศ สำหรับประเทศไทยเองหากพิจารณาในแง่ตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไว้ในบททั่วไปและบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานที่เป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งกลไกการคุ้มครองไว้ด้วย ในแง่นี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นการประกาศอุดมการณ์ของรัฐว่าการกระทำและการใช้อำนาจของรัฐต้องมีเป้าหมายเพื่อเคารพคุ้มครอง และตอบสนองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และเมื่อรัฐธรรมนูญรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล รัฐจึงมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทั้งจากการกระทำของรัฐเองและการกระทำของเอกชน มิให้มีการล่วงละเมิดหรือแก้ไขเยียวหากมี

¹²⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71.

การละเมิดเกิดขึ้น แล้วแต่กรณี โดยผ่านมาตรการทางกฎหมายและกลไกต่าง ๆ โดยที่ปัจจุบัน สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุได้ส่งผลกระทบทั้งทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง สำหรับประเทศไทยกำลังมุ่งสู่การเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ในเวลาอันใกล้นี้เมื่อประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ซึ่ง ณ ปี พ.ศ. 2565 ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 19 จึงกำลังเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ และในเวลาอีกไม่นานก็จะเป็นสังคมสูงอายุนี้อันดับสูงสุด (Super Aged Society) เมื่อประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีจำนวนมากกว่าร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมดสวนทางกับอัตราการเกิดที่ลดลงจนมีอัตราการเกิดน้อยกว่าอัตราการตายเป็น ครั้งแรกในประวัติศาสตร์เมื่อปี พ.ศ. 2564 ต่อเนื่องจนถึงปี พ.ศ. 2565 แนวโน้มประชากรจะมีอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้นจากความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้านการดูแลสุขภาพและการแพทย์ ประเด็นอันเป็น โจทย์สำคัญคือขณะที่ประชากรจะมีอายุยืนยาวขึ้นแต่สวนทางกับความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ไปจนวาระสุดท้ายที่จะสะท้อนถึงการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การรับมือกับสังคมสูงอายุและการเตรียมตัวสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีสุขภาวะที่ดีจึงต้องดำเนินการในหลายระดับไปพร้อมกัน ทั้งระดับ บุคคล ระดับชุมชน ระดับสังคม โดยอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน ครอบครัว บุคคล และสถาบันต่าง ๆ ในสังคม โดยในระดับสังคมมีความก้าวหน้าในการดำเนินการ พอสมควรตามข้อจำกัดที่มีอยู่ แต่อาจยังไม่เพียงพอเหมาะสมตามหลักศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ส่วนใน ระดับบุคคลยังขาดความตระหนักในเรื่องนี้ อาจต้องมีการบรรจุเรื่องสังคมสูงอายุและการเป็นผู้สูงอายุ ที่มีสุขภาวะที่ดีไว้ในระบบการศึกษาทุกระดับตั้งแต่เด็ก ๆ เพื่อให้ในระดับบุคคลมีความตระหนัก เตรียมความพร้อมและวางแผนมากขึ้นสำหรับการเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดีและดำรงอยู่ในสังคม อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

“Older persons should be able to live in dignity and security and be free of exploitation and physical or mental abuse.”

United Nations Principles for Older Persons, 1991.