



# บขส.บขส.บขส.

นายวัลลภ ตังคณานุกาญจน์ (ครุฑหุຍ)

ประธานคณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา

๑ ๒ ๓ ๔ ๕ ๖ ๗ ๘ ๙ ๑๐

## กฎหมายผู้สูงอายุ

### กบการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญ\*

**“ผู้สูงอายุ”** เป็นบุคคลที่เพียบพร้อมไปด้วยความรู้และประสบการณ์ เป็นผู้ถึงพร้อมทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่า ผู้สูงอายุได้ผ่านช่วงชีวิตต่าง ๆ มายาวนาน เป็นผู้ที่ทำให้กำเนิดบุตรหลานเลี้ยงดูให้การศึกษาให้เติบโตเป็นพลเมืองที่ดีของสังคมและประเทศชาติ ผู้สูงอายุได้ทำคุณประโยชน์ต่อประเทศชาติมากมายทั้งในอดีตและปัจจุบัน ผู้สูงอายุได้สร้างทรัพยากรบุคคลให้แก่ประเทศชาติ ได้สร้างสรรค์สังคม ได้สร้างสรรค์งานและความเจริญก้าวหน้า ได้ช่วยพัฒนาประเทศชาติ ได้ทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ศาสนา ประเพณี ซึ่งเป็นสมบัติอันล้ำค่าสืบทอดมายังลูกหลาน ผู้สูงอายุได้สร้างสรรค์งานอาชีพหลายอย่างให้อนุชนรุ่นหลังได้สานต่อ ท่านเป็นผู้ที่ให้แกสังคมอย่างมากมายเปรียบเสมือนคลังปัญญา ความรู้และประสบการณ์ที่ผู้สูงอายุได้สั่งสมไว้เป็นเวลานานนั้น นับเป็นสิ่งที่มีความค่าอย่างยิ่ง ซึ่งไม่สามารถจะหาได้จากตำราเล่มใด

ด้วยความสำคัญของผู้สูงอายุเช่นนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ **คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้วันที่ ๑๓ เมษายน ของทุกปีเป็น “วันผู้สูงอายุแห่งชาติ”** ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ก็ได้บัญญัติโดยให้ความสำคัญถึงเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความช่วยเหลือจากรัฐให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและสามารถพึ่งตนเองได้

ดังนั้น เพื่อเป็นการร่วมแสดงความกตัญญูตเวทีแก่ผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้ทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ นานัปการ ทางกองบรรณาธิการจึงได้ขออนุญาตทำการสัมภาษณ์ **นายวัลลภ ตังคณานุกาญจน์ (ครุฑหุຍ) ประธานคณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา** ในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับกิจการในด้านผู้สูงอายุ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประเมินและติดตามผลการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่บัญญัติ โดยให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

\*บทความนี้ถอดความจากเทปสัมภาษณ์นายวัลลภ ตังคณานุกาญจน์ ประธานคณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชน และผู้สูงอายุ วุฒิสภา ที่ได้ให้สัมภาษณ์กับกองบรรณาธิการวารสาร **“จุดนิติ”** เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ อาคารรัฐสภา ๒.



**จุดนิติ :** สภาพสังคมไทยปัจจุบันมีมุมมองหรือทัศนคติเกี่ยวกับผู้สูงอายุอย่างไร

**ครุฑุขุย :** หากมองแบบหยาบ ๆ แล้ว สภาพสังคมไทยเป็นสังคมที่มีความกตัญญูรู้คุณ ต้องมีการตอบแทนคุณของบิดา มารดา แต่พอมาระยะหลัง ๆ สังคมไทยเริ่มจะเปลี่ยนแปลงไป สืบเนื่องมาจากอิทธิพลของวัฒนธรรมตะวันตก กล่าวคือสังคมไทยเริ่มเปลี่ยนเป็นสังคมที่ต่างคนต่างอยู่ โครงสร้างของครอบครัวเริ่มเปลี่ยนเป็นครอบครัวเดี่ยวมากขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุบางส่วนไม่ได้รับการดูแลจากบุตรหลาน ซึ่งในที่นี่สามารถจำแนกผู้สูงอายุออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ ๑** คือกลุ่มผู้สูงอายุที่อยู่กันเองตามลำพังซึ่งจะมีจำนวนมากในชนบท เนื่องจากบุตรหลานมักจะอพยพเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร และจะมีการฝากลูกไว้กับผู้สูงอายุกลุ่มนี้ให้เลี้ยงดูอีกด้วย

**กลุ่มที่ ๒** คือกลุ่มผู้สูงอายุในชนชั้นกลางที่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยไม่พึ่งกับลูกบวกลูกสาวมากนัก เช่น กลุ่มผู้สูงอายุที่เกษียณอายุราชการแล้ว และได้รับเงินบำนาญ

**กลุ่มที่ ๓** คือกลุ่มผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในสถานสงเคราะห์ ซึ่งนับวันยิ่งสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุในกลุ่มที่ ๑ และกลุ่มที่ ๓ จะมีจำนวนปริมาณเพิ่มมากขึ้น แต่ผู้สูงอายุในกลุ่มที่ ๒ จะมีจำนวนลดน้อยลง ทำให้คาดว่าต่อไปในโลกอนาคตจะเต็มไปด้วยผู้สูงอายุเพราะคนจะมีอายุยืนยาวมากยิ่งขึ้น อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์ การแพทย์ และสาธารณสุข ฉะนั้นสิ่งที่น่าห่วงใยในขณะนี้คือการเตรียมความพร้อมในเรื่องที่เกี่ยวกับความต้องการของผู้สูงอายุเพราะหากไม่มีการเตรียมการที่ดีแล้ว สิ่งเหล่านี้เราจะไม่สามารถทำให้ทันกับความต้องการของสังคมได้เลย

**จุดนิติ :** ในปัจจุบันได้มีกระบวนการทางสังคมและกระบวนการทางกฎหมาย ที่ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุอย่างไร และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้มีส่วนส่งเสริมและได้ขยายสิทธิแก่ผู้สูงอายุมากน้อยเพียงใด

**ครุฑุขุย :** พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นกลไกทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่จะให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุซึ่งมีรากฐานมาจากการผลักดันจากกลุ่มผู้สูงอายุเป็นเวลากว่า ๔๐ ปีแล้ว เหตุผลว่าทำไมเพิ่งเริ่มมีกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุนั้น ก็สืบเนื่องจากการตรากฎหมายของเรานั้นมีขั้นตอนและกระบวนการที่ยาวนานมาก ทั้งกระบวนการในชั้นของฝ่ายบริหารและของรัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฉบับนี้มีสาระสำคัญอยู่ ๓ ประการ คือ

**ประการที่ ๑** เรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลซึ่งเป็นตัวแทนจากทุกฝ่าย แต่ผมรู้สึกเสียดายที่ไม่สามารถผลักดันให้มีคณะกรรมการขึ้นในระดับจังหวัดได้ ซึ่งหากจะเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กแล้ว นอกจากจะมีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติแล้ว ยังมีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กในระดับจังหวัดอีกชุดหนึ่ง เพราะทุกอย่างมันต้องขึ้นมาจากท้องถิ่นแต่ผมก็อนุมานเอาเองว่าถึงแม้จะไม่มีกรรมการ



ในระดับจังหวัดก็ตาม แต่การแต่งตั้งอนุกรรมการของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ นั้นขอให้ตั้งอนุกรรมการครบทุกจังหวัดด้วย

**ประการที่ ๒** เรื่องกองทุนผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นแหล่งทุนเพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับการ ค้ำครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุ ซึ่งตอนนั้นเราคาดหวังกันว่ากองทุน ผู้สูงอายุต้องมีทุนอย่างน้อย ๗๖ ล้านบาท เฉลี่ยแล้วจังหวัดละ ๑ ล้านบาท เพื่อให้ อนุกรรมการจังหวัดนำไปดำเนินงานในระดับท้องถิ่น แต่เป็นที่น่าเสียดาย ที่ได้มาเพียง ๓๐ ล้านบาทเท่านั้น และปัจจุบันเงินจำนวนดังกล่าวยังไม่กระจาย ลงไปถึงท้องถิ่นเลย

**ประการที่ ๓** เกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุที่จะต้องได้รับความคุ้มครองส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ เช่น การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข การศึกษา การศาสนา การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม เป็นต้น ตาม พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ฯ มาตรา ๑๑ นั้น ปัจจุบันในทางปฏิบัติยังไม่เกิดผลที่เป็น รูปธรรม

นี่คือสาระสำคัญทั้ง ๓ ประการที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ ซึ่งหาก พิจารณาให้ดีแล้วสิทธิของผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ จะสามารถเกิดผลที่เป็นรูปธรรม ได้ นั่นไม่ได้ขึ้นอยู่กับหน่วยงานราชการเพียงส่วนเดียว แต่จะเกิดขึ้นได้มากก็โดยการ ผลักดันของกลุ่มหรือองค์กรในชุมชน เพราะหากมีการรวมกลุ่มกันได้ก็จะสามารถ เร่งรัดและเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายได้ ซึ่งหากมีการเรียกร้องกันขึ้นมาทาง คณะกรรมการกิจการสตรี เยาวชนและผู้สูงอายุ วุฒิสภา ก็จะมีหนังสือเชิญ หน่วยงานที่รับผิดชอบมาชี้แจงและดำเนินการ ตรงนี้จะทำให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมได้

**จุดนิติ :** กระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น **มีความเหมาะสมหรือไม่เพียงพอ และความปรับปรุงหรือไม่ประการใด**

**ครุทฤษฎ :** เนื่องจากหลักการและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุที่ดี ๆ ในหลาย ประการได้ถูกตัดไปเยอะในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาของสภา เช่น คณะกรรมการ ระดับจังหวัดถูกตัดออกไป แต่กำลังจะไปหารือกับคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าขอให้ยึดหลักการที่ว่า การตั้งคณะอนุกรรมการนั้นควรตั้งครบทุกจังหวัด

ในส่วนของกองทุนผู้สูงอายุจะต้องดำเนินการอย่างไรนั้นโดยความเห็นแล้ว อยากให้มีการกำหนดในรายละเอียดเป็นระเบียบกองทุนผู้สูงอายุว่าต้องมีการ ดำเนินการโดยท้องถิ่นที่เขารวมกลุ่มกันเสนอเป็นโครงการขึ้นมา และขออนุมัติ เบิกจ่ายเงิน ไม่ใช่ให้หน่วยราชการหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบเป็นคนคิดโครงการ แล้วให้เงินเขาไปเพราะมันผิดหลัก ซึ่งเรื่องนี้ไม่ใช่เรื่องของหลักกฎหมายมันเป็น รายละเอียด เป็นระเบียบปฏิบัติ เป็นกฎเกณฑ์ ประเด็นตรงนี้มักเป็นช่องว่างของ กฎหมายทุกฉบับในประเทศไทย กล่าวคือเมื่อมีการตรากฎหมายขึ้น กฎกระทรวงก็ดี ข้อบังคับก็ดี ระเบียบต่าง ๆ ก็ดี มักจะไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริง มักจะถูกร่าง ให้ไปสอดคล้องกับกลไกของราชการมากกว่า กล่าวคือส่งเสริมให้ข้าราชการมีอำนาจ มากขึ้นซึ่งมันไม่ใช่ เพราะเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้อำนาจแก่ประชาชน



ดังนั้น กฎเกณฑ์ ระเบียบต่าง ๆ จะต้องเอื้อให้ข้าราชการทำงานได้รวดเร็วขึ้นภายใต้ประโยชน์ของประชาชนเท่านั้น ไม่ใช่เป็นการไปให้อำนาจข้าราชการเพื่อตัวเอง

**จุดนิติ :** **ในประเด็นเกี่ยวกับทิศทางของสวัสดิการสาธารณะกับการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุนั้นแนวโน้มที่ถูกต้องนั้นควรดำเนินไปในทิศทางใด**

**กลยุทธ์ :** ในเรื่องเกี่ยวกับสวัสดิการสาธารณะตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ นั้น มันมีปัญหาอยู่ที่รายละเอียดในการปฏิบัติว่าจะลงรายละเอียดอย่างไร เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่ต้องจัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษนั้น ซึ่งทางกระทรวงสาธารณสุขกำลังพิจารณาให้มีช่องบริการสำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะแต่ในทางปฏิบัติก็จะติดปัญหาว่าการเอาผู้สูงอายุไปเข้าคิวต่อกันยิ่งทำให้เข้าไปใหญ่ เป็นต้น

โดยสรุปในเรื่องนี้มีจุดอ่อนอยู่ที่การวางระเบียบต่าง ๆ ที่จะต้องออกตามกฎหมาย ซึ่งยังขาดรายละเอียดที่สอดคล้องและเหมาะสมกับผู้สูงอายุในสภาพความเป็นจริงของสังคมที่เป็นอยู่ ดังนั้น วิธีการกำหนดรายละเอียดควรให้หน่วยราชการเป็นคนกลางในการเปิดเวทีให้หน่วยงานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะภาคประชาชนได้มีส่วนร่วมกันคิดรายละเอียด ไม่ใช่กระทรวง ทบวง กรม ไปนั่งเทียนเขียนรายละเอียดเอง มันควรมาจากรากฐานข้างล่างโดยเปิดเวทีให้เขาคิดและเสนอขึ้นมา มันจะเป็นรูปธรรมมากกว่า

**จุดนิติ :** **บทสรุปและข้อเสนอแนะอื่น ๆ**

**กลยุทธ์ :** การบังคับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริงของสังคมบางที่ต้องยึดหลักคิดบางตัวควบคู่กันไปด้วย ยกตัวอย่างเช่น **กรณีของผู้สูงอายุที่ไม่มีผู้ดูแล สถานสงเคราะห์น่าจะเป็นสถานที่สุดท้ายที่เขาคิดและตัดสินใจจะไปอยู่ หากไม่มีหลักคิดแบบนี้ยึดถือเป็นหลักแล้ว ก็มุ่งแต่จะสร้างสถานสงเคราะห์ทำเดี่ยว ซึ่งก็หมายถึงงบประมาณที่จะใช้ก่อสร้างและงบประมาณที่ใช้เลี้ยงดูผู้สูงอายุในสถานสงเคราะห์ซึ่งโดยหลักการตามวิถีชีวิตความเป็นจริงแล้วผู้สูงอายุเขาไม่อยากจะอยู่สถานสงเคราะห์ เขาอยากอยู่บ้านกับครอบครัวกับชุมชนที่ดูแลเขาได้** ถ้ามีหลักคิดยึดอย่างนี้แล้วทั้งกฎหมาย ทั้งงบประมาณ ทั้งกลไกของภาครัฐต้องสนองตอบหลักคิดแบบนี้ จึงจะส่งผลให้ชุมชนเข้มแข็งและมีพลัง ทำให้เกิดการก่อตั้งชมรมหรือกลุ่มต่าง ๆ ของผู้สูงอายุ มีการเสนอโครงการของชุมชน มีการเรียกร้องสิทธิที่เขา มีสิทธิ์ ซึ่งการกระทำเช่นนี้ก็จะไปกระทบถึงองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทบงบประมาณ กระทบกระทรวงการคลังที่จะต้องคิดวางแผนงบประมาณในเชิงเปอร์เซ็นต์ว่างงบประมาณที่ตั้งขึ้นเพื่อสังคมหรือผู้สูงอายุก็เปอร์เซ็นต์ ซึ่งการกระทบไปทุกส่วนเช่นนี้ จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมและสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือต้องให้ทุกคนมีส่วนร่วมกันคิดและร่วมตัดสินใจ ตลอดจนต้องพยายามให้ชุมชนในระดับรากหญ้าได้มีโอกาสเรียนรู้กฎหมายให้มากที่สุด ให้เขารู้ถึงสิทธิที่เขาพึงมีพึงได้ สุดท้ายการบังคับใช้กฎหมายก็จะเกิดประโยชน์

