

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

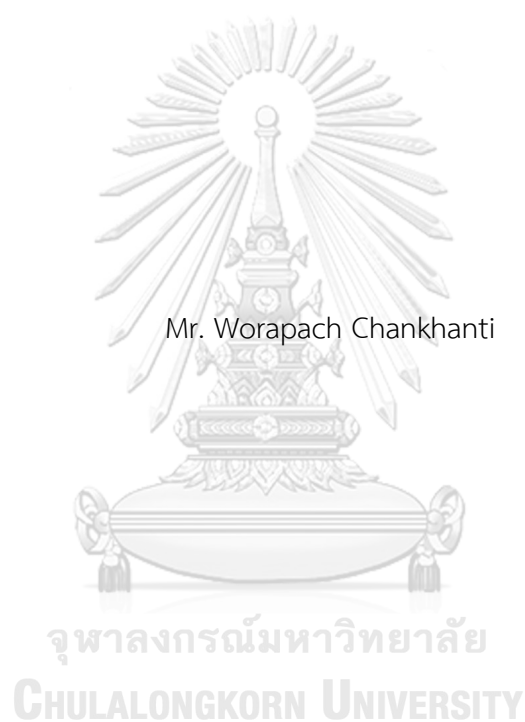
สาขาวิชานิติศาสตร์ ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2564

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

HUMAN DIGNITY PROTECTION OF ELDERLY PERSON UNDER THE CONSTITUTION OF  
THE KINGDOM OF THAILAND



Mr. Worapach Chankhanti

A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Doctor of Juridical Science in Laws

Common Course

FACULTY OF LAW

Chulalongkorn University

Academic Year 2021

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
โดย	นายวรพชร จันทร์ขันตี
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

.....	คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปาริณา ศรีวินิชย์)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัสวโรจน์)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)	
.....	กรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.จิราพร เกศพิชญวัฒนา)	
.....	กรรมการ
(อาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)	

วรพชร จันทร์ขันตี : การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย. ( HUMAN DIGNITY PROTECTION OF ELDERLY PERSON UNDER THE  
CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ศ. ดร.เกรียงไกร เจริญธ  
นาวัฒน์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่า ประเทศไทยมีมาตรการและกฎหมายในการ  
คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุอย่างไรบ้าง และมาตรการเหล่านั้นมีความเพียงพอเหมาะสมต่อการ  
คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ เพื่อสะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาอันส่งผลต่อการคุ้มครอง  
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพื่อให้การคุ้มครอง  
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างเพียงพอเหมาะสม

จากการศึกษาพบว่า แม้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะมีลักษณะที่เป็นนามธรรม แต่ประกอบด้วย  
สารัตถะที่สำคัญสองประการ คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้  
เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีพระราชบัญญัติ  
ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองผู้สูงอายุที่กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุด้านต่างๆ ดังนั้น  
บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายจึงต้องสอดคล้องและคำนึงถึงสารัตถะอัน  
เป็นขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าว แต่จากการศึกษารัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ  
ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องพบว่าแม้จะมีความพยายามในการให้ความคุ้มครอง  
ผู้สูงอายุ แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุยังไม่  
เพียงพอและเหมาะสม อันเกิดจากตัวบทบัญญัติแห่งกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง  
กฎหมายลำดับรอง เพื่อให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุมีความเพียงพอและเหมาะสม  
สอดคล้องกับความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่รับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุต่อไป

สาขาวิชา      นิติศาสตร์  
ปีการศึกษา    2564

ลายมือชื่อนิสิต .....  
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก .....

# # 6086557134 : MAJOR LAWS

KEYWORD: Elderly; Human Dignity; The Constitution of the Kingdom of Thailand

Worapach Chankhanti : HUMAN DIGNITY PROTECTION OF ELDERLY PERSON UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND. Advisor: Prof. Dr. KRIENGGKRAI CHAROENTHANAVAT

The purpose of this dissertation is to investigate the measures and laws in Thailand that protect the human dignity of the elderly. What measures and laws are currently in place, and are they adequate and appropriate for protecting the human dignity of the elderly? This investigation seeks to reflect on the issues that affect human dignity protection under the Thai Constitution, B.E. 2560, as well as to make suggestions and recommendations to improve human dignity protection for elderly to an adequate and appropriate level.

According to the investigation, though it has a more subjective nature, human dignity is made up of two key concepts: the right to life and body, and the right to equality. With the Act on the Elderly, B.E. 2546, as the principal law in elderly protection, establishing the rights of the elderly in numerous aspects, the Thai Constitution, B.E. 2560, recognized human dignity together with right to appropriate assistance for the elderly with insufficient income for subsistence. Consequently, any subsequent legal provision, legal enforcement, or legal interpretation must take into account and adhere to the aforementioned human dignity protection key concepts. However, an examination of the Thai Constitution, B.E. 2560, the Act on the Elderly, B.E. 2546, and other relevant secondary laws reveals that, despite efforts to protect the elderly, many challenges and barriers arise from legal provision, legal enforcement, and legal interpretation, resulting in inadequate and inappropriate human protection of the elderly.

As a result of the foregoing, this dissertation recommends amending the Thai Constitution, B.E. 2560, the Act on the Elderly, B.E. 2546, and other relevant legislations, including secondary laws, to improve human dignity protection for the elderly to an adequate and appropriate level, in order to comply with the Thai Constitution, B.E. 2560, for the purpose of protecting human dignity and rights for the elderly.

CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: Laws

Student's Signature .....

Academic Year: 2021

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จด้วยดีก็ด้วยความกรุณาให้คำแนะนำของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ประกอบด้วยศาสตราจารย์ ดร.เสาวนีย์ อัครโรจน์ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา รองศาสตราจารย์ ดร.จิราพร เกศพิชญวัฒนา และอาจารย์ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณอาจารย์ทุกท่านมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นพิเศษในความเมตตาและความกรุณาของท่านอาจารย์ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ อาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ทางกฎหมายมหาชนแก่ผู้เขียนตั้งแต่ชั้นปริญญาตรี และรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาทั้งในระดับปริญญาโทและปริญญาเอก ซึ่งนอกเหนือไปจากการให้วิชาความรู้ ให้คำแนะนำการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีแล้ว ยังเป็นผู้มีคุณูปการแก่ผู้เขียนทั้งในทางการทำงานและการใช้ชีวิตอีกด้วย

ขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ธีรยุทธ หล่อเลิศรัตน์ อธิการประธานศาลปกครองสูงสุด คุณแม่ อุทัยวรรณ หล่อเลิศรัตน์ และคุณแม่วันิดา ขพานนท์ ผู้กอบด้วยเมตตาให้การสนับสนุนส่งเสริมทั้งในด้านการศึกษาและหน้าที่การงานแก่ผู้เขียนด้วยดียิ่งเสมอมา รวมทั้งศาสตราจารย์ไชยยศ เหมะรัชตะ ศาสตราจารย์พิเศษวันชัย ศิริชนะ รองศาสตราจารย์ ดร.ชโล ว่องวัฒนาภิกุล และอาจารย์สำราญ นุ่นพันธ์ ที่ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนเสมอมาด้วยเช่นกัน

ขอขอบพระคุณสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญที่กรุณาให้ทุนสนับสนุนการทำวิทยานิพนธ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 แก่ผู้เขียน

ขอขอบคุณคุณฉัตรสบง ณรงค์อินทร์ เพื่อนผู้ให้กำลังใจและความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนเสมอมา คุณวัชระ กลิ่นสุวรรณ และอาจารย์ชรินทร์ อินทรปัญญา ที่กรุณาช่วยเหลือทางเทคนิคแก่ผู้เขียนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความเรียบร้อยและลุล่วงไปด้วยดี

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณของคุณพ่อสมเดช จันทร์ขันตี คุณแม่ทองดี อ่อนน้อม บิดาและมารดาที่ให้ชีวิตและกำลังใจแก่ผู้เขียน และขอแสดงความระลึกถึงผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฉันทิพย์ โสทธิพันธุ์ และอาจารย์รณัฐกรณ์ อัสมังกรัตน์ หรืออาจารย์ชัยวัฒน์ บางตระกูล อาจารย์ผู้เป็นที่รักซึ่งล่วงลับไปก่อนวัยอันควร หากความดีในวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีอยู่ผู้เขียนขอมอบแต่บิดามารดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีอุปการะแก่ผู้เขียนทั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นและที่ไม่อาจบ่งนามได้หมดในเนื้อที่อันจำกัดนี้ แต่หากวิทยานิพนธ์นี้มีความผิดพลาดบกพร่องประการใดถือเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียว

วรพชร จันทร์ขันตี

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	บ
สารบัญรูปภาพ.....	ป
บทที่ 1 .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	7
1.3 สมมติฐานการวิจัย .....	8
1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย .....	8
1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย .....	10
1.6 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย .....	12
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย .....	12
1.8 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง.....	13
1.9 โครงสร้างของงานวิจัย .....	16
บทที่ 2 .....	19
2.1 ความนำ.....	19
2.2 การคุ้มครอง .....	21
2.2.1 ความหมายของการคุ้มครอง .....	21
2.2.2 ประเภทของการคุ้มครอง.....	23

2.2.2.1 การคุ้มครองแบบป้องกัน .....	24
2.2.2.2 การคุ้มครองแบบแก้ไข .....	25
2.2.3 หลักพื้นฐานของการคุ้มครอง .....	26
2.2.3.1 การหลีกเลี่ยงเหตุที่ก่อให้เกิดอันตราย.....	27
2.2.3.2 การทำให้บุคคลเข้าถึงการช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ.....	27
2.2.3.3 การปกป้องบุคคลจากความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ .....	28
2.2.3.4 การช่วยเหลือบุคคลเพื่อเรียกร้องสิทธิให้มีการเยียวยาเมื่อมีการละเมิด.....	28
2.2.4 มาตรการและกลไกการคุ้มครอง .....	29
2.2.4.1 มาตรการทางกฎหมาย .....	30
2.2.4.2 หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ .....	31
2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	32
2.3.1 ความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	32
2.3.1.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของปรัชญาตะวันตก .....	33
(1) แนวความคิดในยุคโบราณ : กรีก โรมัน.....	33
(2) แนวความคิดในยุคกลางหรือยุคมืด .....	38
(3) แนวความคิดในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ .....	39
(4) แนวความคิดในยุคใหม่ : สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	40
(5) แนวความคิดในยุคปัจจุบัน : กฎหมายระหว่างประเทศ และรัฐธรรมนูญ ต่างประเทศ .....	42
2.3.1.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของปรัชญาตะวันออก.....	47
(1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของศาสนาพราหมณ์-ฮินดู .....	47
(2) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของลัทธิขงจื้อ .....	49
(3) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของศาสนาอิสลาม .....	50
(4) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของศาสนาพุทธ .....	51



2.3.2 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	55
2.3.2.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในความหมายทางประวัติศาสตร์ ปรัชญา และศาสนา .....	56
2.3.2.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในความหมายทางวิชาการ .....	56
2.3.2.3 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในความหมายทางกฎหมาย .....	58
2.3.3 สถานะและสาระัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	59
2.3.3.1 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	59
(1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะหลักการพื้นฐานอันมีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ59	
(ก) หลักการใช้อำนาจของรัฐไม่อาจกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	61
(ข) หลักความผูกพันต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขององค์กรของรัฐ .....	62
(ค) หลักแห่งความยินยอมไม่อาจใช้อ้างเพื่อละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	63
(2) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นสาระัตถะของสิทธิในชีวิตร่างกายและความเสมอภาค .....	64
(3) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมุมมองของสิทธิขั้นพื้นฐาน .....	65
(ก) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นหลักการของสิทธิขั้นพื้นฐาน .....	65
(ข) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่ง .....	66
(ค) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทอื่น .....	67
(4) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน .....	69
(5) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน.....	71
(6) สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย .....	72
2.3.3.2 สาระัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	73
(1) สิทธิในชีวิตและร่างกาย .....	73
(2) สิทธิในความเสมอภาค.....	74

(3) สิทธิและเสรีภาพอื่นที่ต่อเนื่องมาจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย .....	75
2.3.4 การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	75
2.3.4.1 การลดคุณค่า.....	76
2.3.4.2 การย่ำยีศักดิ์ศรี.....	77
2.3.4.3 การหลู่เกียรติ .....	78
2.3.4.4 การหยามศักดิ์ศรี.....	79
2.3.5 ประเภทของการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์.....	79
2.3.5.1 การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อชีวิตและร่างกาย .....	80
(1) การละเมิดต่อชีวิต.....	80
(2) การละเมิดต่อเนื้อตัวร่างกาย.....	82
(3) การละเมิดต่ออนามัย.....	83
(4) การละเมิดต่อเสรีภาพ.....	83
2.3.5.2 การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อจิตใจ .....	84
(1) การละเมิดต่อจิตใจ .....	84
(2) การละเมิดต่อชื่อเสียง .....	84
2.3.6 สภาพบังคับของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ .....	85
2.4 ความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของไทย .....	86
2.4.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 87	
2.4.1.1 ความหมายของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ .....	87
2.4.1.2 วัฒนธรรมทางการเมืองไทยในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์.....	88
(1) วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอำนาจนิยม.....	88
(2) วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบศักดินานิยม .....	90
(3) วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอุปถัมภ์.....	91
2.4.1.3 ระบบกฎหมายตราสามดวง .....	93

2.4.2 ความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในระบอบการปกครองแบบใหม่.....	94
2.4.2.1 ความหมายระบอบการปกครองแบบใหม่ .....	94
2.4.2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองตะวันตกในประเทศไทย .....	95
2.4.2.3 ระบบกฎหมายของรัฐสมัยใหม่ .....	96
2.4.3 อิทธิพลของความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการปกครองระบอบเก่าต่อความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการปกครองระบอบใหม่.....	97
2.5 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับผู้สูงอายุและสังคมสูงอายุ.....	98
2.5.1 การให้คำนิยาม “ผู้สูงอายุ” .....	98
2.5.2 ความรู้และกระบวนการทัศนเกี่ยวกับความสูงอายุ.....	99
2.5.3 ประเภทของผู้สูงอายุ.....	100
2.5.3.1 การแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามแนวคิดนักชราวิทยา.....	100
2.5.3.2 การแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามภาวะการพึ่งพิง .....	100
2.5.4 แนวคิดเกี่ยวกับสังคมสูงอายุ .....	101
2.5.4.1 ความหมายของสังคมสูงอายุ.....	102
2.5.4.2 ระดับของสถานการณ์สังคมสูงอายุ .....	102
(1) สังคมสูงอายุ (Ageing Society) .....	102
(2) สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society).....	103
(3) สังคมสูงอายุนระดับสุดยอด (Super Aged Society) .....	103
2.6 ระบบการจัดสวัสดิการสังคม.....	104
2.6.1 ระบบประกันสังคม (Bismarck Model).....	104
2.6.2 ระบบคุ้มครองสังคม (Beveridge Model) .....	105
2.6.3 ระบบผสมหรือระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance).....	105
2.7 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ .....	107
2.7.1 ความหมาย สถานะและสารถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ.....	107

2.7.1.1 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ .....	107
2.7.1.2 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ .....	108
2.7.1.3 สาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ .....	108
2.7.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ.....	109
2.7.2.1 การหลีกเลี่ยงเหตุที่ก่อให้เกิดอันตรายกับผู้สูงอายุ.....	109
2.7.2.2 การทำให้ผู้สูงอายุเข้าถึงการช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ..	110
2.7.2.3 การปกป้องผู้สูงอายุจากความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ .....	110
2.7.2.4 การช่วยเหลือผู้สูงอายุเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาเมื่อมีการละเมิด .....	110
2.7.3 กลไกการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ .....	111
2.7.3.1 มาตรการทางกฎหมาย .....	111
(1) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามกฎหมายระหว่างประเทศ	111
(ก) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 .....	112
(ข) หลักการของสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991.....	112
(ค) แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ค.ศ. 2002	112
(ง) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 .....	113
(จ) ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบัน ครอบครัว : การดูแลผู้สูงอายุ ค.ศ. 2010 .....	114
(ฉ) ปฏิญญาบัวลาห์เปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของ ผู้สูงอายุในอาเซียน ค.ศ. 2015.....	114
(2) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามกฎหมายภายใน .....	115
(ก) รัฐธรรมนูญ .....	115
(ข) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ.....	115
2.7.3.2 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุ.....	117
(1) องค์การระหว่างประเทศ.....	117

(2) องค์กรภายในประเทศ .....	117
2.8 บทสรุป.....	118
บทที่ 3 .....	119
3.1 ความนำ.....	119
3.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	120
3.2.1 ผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	120
3.2.1.1 คำนิยามผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	121
3.2.1.2 สถานการณ์สังคมสูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	122
3.2.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	122
3.2.2.1 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789.....	123
3.2.2.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958.....	132
3.2.2.3 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	136
3.2.3 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	144
3.2.3.1 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 .....	144
3.2.3.2 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามประมวลกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	145
(1) ประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว.....	145
(2) ประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม .....	147
3.2.4 แนวคิดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	151
3.2.4.1 ระบบสวัสดิการสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	152
3.2.4.2 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	154
3.2.5 รูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	155
3.2.5.1 มาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ.....	155

(1) การให้เงินเบี้ยเลี้ยงและเงินช่วยเหลือ.....	156
(2) การให้บริการและการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก .....	158
3.2.5.2 มาตรการดูแลทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุ.....	160
3.2.6 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	161
3.2.6.1 หน่วยงานส่วนกลาง.....	162
3.2.6.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น .....	163
3.2.6.3 คณะกรรมการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ.....	164
3.2.7 การละเมิดผู้สูงอายุและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	166
3.2.7.1 การละเมิดผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	168
3.2.7.2 กลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	170
(1) มาตรการทางกฎหมาย .....	170
(2) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	179
3.3 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน.....	181
3.3.1 ผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน.....	182
3.3.1.1 คำนิยามผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน .....	182
3.3.1.2 สถานการณ์สังคมสูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน .....	183
3.3.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน.....	184
3.3.3 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของราชอาณาจักรสวีเดน.....	188
3.3.4 แนวคิดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน.....	190
3.3.4.1 ระบบสวัสดิการสังคมของราชอาณาจักรสวีเดน .....	191
3.3.4.2 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน.....	191
3.3.5 รูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน.....	195
3.3.5.1 มาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ.....	195
(1) การดูแลสุขภาพและการดูแลระยะยาว .....	195

(2) การให้บริการและการดูแลในที่พักอาศัย .....	196
(3) การให้บริการจากหน่วยงานบริการขนส่งแห่งชาติ.....	198
(4) ระบบบำนาญผู้สูงอายุ .....	199
3.3.5.2 มาตรการดูแลทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุ .....	201
3.3.6 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน .....	202
3.3.6.1 หน่วยงานส่วนกลาง.....	202
3.3.6.2 หน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น .....	203
3.3.6.3 คณะกรรมการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ .....	204
3.3.7 การละเมิดผู้สูงอายุและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน .....	205
3.3.7.1 การละเมิดผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน .....	205
3.3.7.2 กลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน .....	209
(1) มาตรการทางกฎหมาย .....	209
(2) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน .....	210
3.4 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น .....	212
3.4.1 ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น .....	213
3.4.1.1 คำนิยามผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น.....	213
3.4.1.2 สถานการณ์สังคมสูงอายุของประเทศญี่ปุ่น .....	215
3.4.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในประเทศญี่ปุ่น .....	216
3.4.2.1 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 .....	216
3.4.2.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายญี่ปุ่น.....	217
3.4.3 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายญี่ปุ่น.....	241
3.4.3.1 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 .....	242
3.4.3.2 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของประเทศญี่ปุ่น .....	244
(1) พระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948.....	244

(2) พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ค.ศ. 1951 .....	245
(3) พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963.....	246
(4) พระราชบัญญัติความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 .....	247
(5) พระราชบัญญัติว่าด้วยอาคารที่ผู้สูงอายุและผู้พิการทางร่างกายสามารถเข้าถึงและ ใช้งานได้ ค.ศ. 1994 .....	249
(6) กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995 .....	250
(7) พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005 .....	255
3.4.4 แนวคิดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย.....	257
3.4.4.1 ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย.....	257
3.4.4.2 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทย.....	258
3.4.5 รูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย.....	264
3.4.5.1 มาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ.....	264
(1) ระบบบำนาญสาธารณะ.....	264
(2) ระบบประกันสุขภาพ.....	265
(3) ระบบประกันการดูแลระยะยาว.....	266
3.4.5.2 มาตรการดูแลทางด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ.....	268
3.4.6 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย.....	269
3.4.6.1 หน่วยงานส่วนกลาง.....	269
3.4.6.2 หน่วยงานส่วนท้องถิ่น .....	270
3.4.6.3 คณะกรรมการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ .....	270
3.4.7 การละเมิดผู้สูงอายุและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศไทย.....	271
3.4.7.1 การละเมิดผู้สูงอายุในประเทศไทย.....	272
3.4.7.2 กลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศไทย.....	274



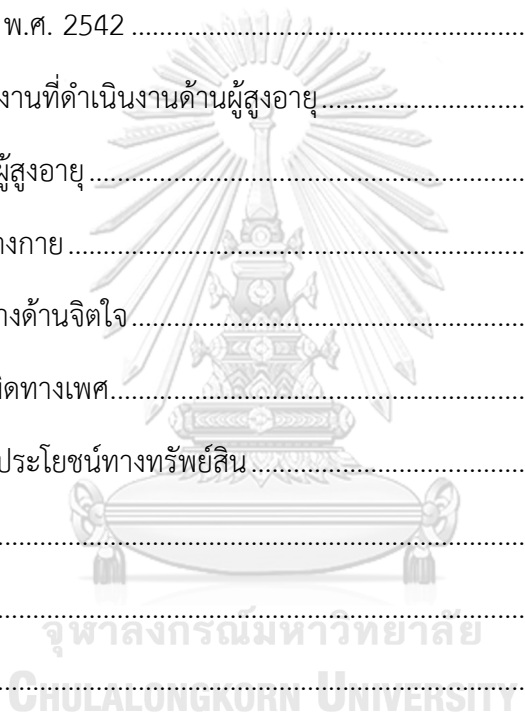
(1) มาตรการทางกฎหมาย .....	274
(2) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น.....	274
3.5 บทสรุป.....	278
บทที่ 4 .....	285
4.1 ความนำ.....	285
4.2 สถานการณ์สังคมสูงอายุและการรับมือของประเทศไทย .....	286
4.2.1 สถานการณ์สังคมสูงอายุของประเทศไทย .....	286
4.2.2 มาตรการรับมือกับสังคมสูงอายุของประเทศไทย.....	291
4.3 ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย.....	298
4.3.1 แนวคิดและหลักการของกฎหมายสวัสดิการสังคม.....	298
4.3.2 ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย.....	306
4.3.3 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย.....	312
4.4 การรับรองสิทธิผู้สูงอายุของประเทศไทย.....	314
4.4.1 การรับรองสิทธิผู้สูงอายุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย .....	314
4.4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534.....	314
4.4.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	315
4.4.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	317
4.4.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	318
4.4.2 สิทธิของผู้สูงอายุตามปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542.....	319
4.4.2.1 ด้านปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต.....	320
4.4.2.2 ด้านการดูแลสุขภาพจิตใจของผู้สูงอายุ .....	322
4.4.2.3 ด้านการศึกษาของผู้สูงอายุ.....	323
4.4.2.4 ด้านการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์แก่สังคม และการทำงานของผู้สูงอายุ .	324
4.4.2.5 ด้านหลักประกันสุขภาพของผู้สูงอายุ.....	326

4.4.2.6	ด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม .....	327
4.4.2.7	ด้านการกำหนดนโยบายและแผนด้านผู้สูงอายุ .....	329
4.4.2.8	ด้านการตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ.....	330
4.4.2.9	ด้านการปลูกฝังค่านิยมในการตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุ .....	331
4.4.3	สิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 .....	332
4.4.3.1	ด้านปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกาย .....	336
4.4.3.2	ด้านสภาพจิตใจ .....	337
4.4.3.3	ด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวก.....	337
4.4.3.4	ด้านหลักประกันรายได้ในวัยสูงอายุ.....	338
4.5	กลไกการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในประเทศไทย .....	340
4.5.1	กลไกทางกฎหมาย .....	340
4.5.1.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย .....	341
4.5.1.2	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 .....	342
4.5.1.3	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560.....	343
4.5.1.4	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561.....	345
4.5.1.5	ประมวลกฎหมายอาญา.....	346
4.5.1.6	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ .....	348
4.5.1.7	พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 .....	348
4.5.2	องค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ.....	350
4.5.2.1	การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยรัฐสภา .....	350
4.5.2.2	การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยคณะรัฐมนตรี .....	352
4.5.2.3	การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยศาล.....	353

4.5.2.4 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ356	
4.6 ปัญหาสถานะและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายไทย.....	357
4.6.1 ปัญหาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย .....	358
4.6.1.1 ปัญหาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พุทธศักราช 2540 .....	359
(1) รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว.....	360
(2) รัฐธรรมนูญฉบับถาวร.....	364
4.6.1.2 ปัญหาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	
พุทธศักราช 2540 .....	369
(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	369
(2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549.....	380
(3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.....	383
(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557.....	387
(5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.....	389
4.6.2 ปัญหาสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายไทย.....	399
4.6.2.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ .....	400
(1) การตรากฎหมายจะกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ .....	400
(2) การบังคับใช้กฎหมายจะกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้.....	402
(3) การตีความกฎหมายจะกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้.....	406
4.6.2.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ	
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 .....	418
4.7 ปัญหาสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 .....	423
4.7.1 ปัญหานิยามความหมายและการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.	
2546 .....	424
4.7.1.1 ปัญหานิยามความหมายของผู้สูงอายุ.....	425

4.7.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้สูงอายุและการแบ่งประเภทผู้สูงอายุ .....	434
4.7.2 ปัญหาหลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ .....	438
4.7.2.1 สิทธิด้านที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม .....	438
4.7.2.2 สิทธิได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือน .....	447
4.7.2.3 สิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย .....	462
4.7.2.4 สิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม.....	466
4.7.2.5 สิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวก และรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ.....	469
4.7.2.6 สิทธิได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี .....	479
4.7.3 ปัญหาหลักประกันด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ .....	494
4.7.3.1 สิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุนด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต.....	494
4.7.3.2 สิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการรวมกลุ่ม .....	500
4.7.3.3 สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง .....	505
4.7.4 ปัญหาหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ.....	517
4.7.4.1 สิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น .....	517
4.7.4.2 สิทธิได้รับการช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม .....	523
4.7.4.3 สิทธิได้รับการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ .....	524
4.7.4.4 สิทธิได้รับคำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในการแก้ไข ปัญหาครอบครัว.....	526
4.7.4.5 สิทธิด้านอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด .....	528
4.7.4.6 มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ .....	531

4.8 ปัญหาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย .....	537
4.8.1 ปัญหาการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการ .....	537
4.8.1.1 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 .....	537
4.8.1.2 คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 .....	540
4.8.1.3 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 .....	543
4.8.2 ปัญหาหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ.....	547
4.9 ปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ.....	550
4.9.1 การทำร้ายร่างกาย.....	553
4.9.2 การละเมิดทางด้านจิตใจ.....	555
4.9.3 การล่วงละเมิดทางเพศ.....	557
4.9.4 การแสวงหาประโยชน์ทางทรัพย์สิน.....	558
4.9.5 การทอดทิ้ง .....	559
4.10 บทสรุป.....	560
บทที่ 5 .....	564
5.1 บทสรุป.....	565
5.1.1 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย .....	565
5.1.2 ภาพรวมของสภาพปัญหาการคุ้มครองผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	567
(1) ปัญหานิยามความหมายและการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุ.....	568
(2) ปัญหาหลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ.....	569
(3) ปัญหาหลักประกันด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ.....	570



(4) ปัญหาหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ.....	571
(5) ปัญหาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย .....	572
(6) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ573	
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	575
(1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนิยามความหมายและการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุ.....	575
(2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ .....	576
(3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักประกันด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ.....	579
(4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ.....	580
(5) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546.....	581
(6) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ.....	582
ภาคผนวก.....	585
ภาคผนวก 1. ใบรับรองจริยธรรมการวิจัยในคน.....	586
ภาคผนวก 2. เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย (สำหรับผู้สูงอายุ).....	588
ภาคผนวก 3. หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย (สำหรับผู้สูงอายุ).....	590
ภาคผนวก 4. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) (สำหรับผู้สูงอายุ) .....	592
ภาคผนวก 5. เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย .....	596
(สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ).....	596
ภาคผนวก 6. หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย (สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ) ....	598
ภาคผนวก 7. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) .....	600
(สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ).....	600

ภาคผนวก 8. เอกสารสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย .....	604
(สำหรับเจ้าหน้าที่กรมกิจการผู้สูงอายุ).....	604
ภาคผนวก 9. หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย (สำหรับเจ้าหน้าที่กรมกิจการผู้สูงอายุ).....	606
ภาคผนวก 10. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview).....	608
(สำหรับเจ้าหน้าที่กรมกิจการผู้สูงอายุ).....	608
บรรณานุกรม.....	612
ประวัติผู้เขียน.....	662



## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส .....	283
ตารางที่ 2 รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – 2557 ด้านการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม .....	386
ตารางที่ 3 สรุปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสาระสำคัญของ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค.....	398
ตารางที่ 4 รายงานการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2555 - 2562 .....	451

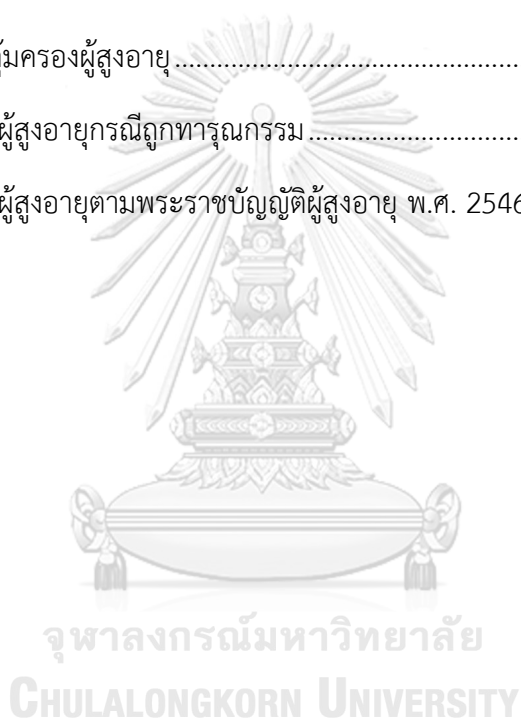


จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



## สารบัญรูปภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย .....	11
ภาพที่ 2 .....	431
ภาพที่ 3 .....	432
ภาพที่ 4 .....	433
ภาพที่ 5 แนวคิดการคุ้มครองผู้สูงอายุ .....	512
ภาพที่ 6 การคุ้มครองผู้สูงอายุกรณีถูกทารุณกรรม .....	515
ภาพที่ 7 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 .....	530



# บทที่ 1

## บทนำ

“ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้ และผู้สูงอายุที่พิการ”

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542<sup>1</sup>

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุ (Ageing Society) แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และคาดการณ์ว่า จะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ในปี พ.ศ. 2565 และจะเป็นสังคม สูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) ในปี พ.ศ. 2574<sup>2</sup> การเป็นสังคมสูงอายุดังกล่าวเป็น สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะประเทศไทยเท่านั้นแต่เป็น สถานการณ์ที่ทุกประเทศกำลังเผชิญอยู่ เพียงแต่มีระดับความรุนแรงหรือรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลง ที่แตกต่างกัน และเพื่อเป็นการรองรับกับสังคมสูงอายุดังกล่าว สหประชาชาติ (United Nations) ได้ประกาศหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ (United Nations Principles for Older Persons) เมื่อปี ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) รับรองสิทธิผู้สูงอายุใน 5 ด้าน คือ ด้านความมีอิสระในการ

<sup>1</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, (กรุงเทพฯ: กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542), หน้า 1.

<sup>2</sup> สังคมสูงอายุ (Ageing Society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) คือมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด และสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) คือมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ใน อนันต์ อนันตกุล, สังคมสูงวัย...ความท้าทายประเทศไทย เอกสารเสนอที่ประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก สำนักกรรมการศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา, (ม.ป.ท.: ม.ป.ป.), หน้า 1.

พึ่งตนเอง ด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ด้านการได้รับการอุปการะเลี้ยงดู ด้านการพัฒนาตนเอง และด้านความมีศักดิ์ศรี<sup>3</sup> ประกอบกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) บัญญัติให้มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี<sup>4</sup> มีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การดูแลรักษาทางการแพทย์ การบริการทางสังคมที่จำเป็น และสิทธิมีหลักประกันในวัยชรา<sup>5</sup> การคุ้มครองผู้สูงอายุเพื่อให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีผ่านนโยบาย กฎหมาย และการดำเนินมาตรการต่างๆ จึงเป็นภารกิจสำคัญของประเทศ เนื่องจากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรครั้งสำคัญที่จะนำมาสู่ปัญหาทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง แต่ละประเทศจึงมีนโยบาย กฎหมาย และมาตรการรับมือกับการเป็นสังคมสูงอายุแตกต่างกันตามพื้นฐานทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุของแต่ละประเทศมีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกัน แต่เป้าหมายร่วมกันของการดำเนินการเพื่อรับมือกับสังคมสูงอายุก็คือการสร้างสังคมที่เป็นธรรม สังคมของคนทุกวัย และการเตรียมความพร้อมในทุกระดับเพื่อให้บุคคลสามารถก้าวเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับอิทธิพลความคิดมาจากรัฐธรรมนูญของต่างประเทศโดยเฉพาะกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) หรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่บัญญัติในมาตรา 1 วรรคหนึ่งว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ อำนาจรัฐทั้งหลายมีความผูกพันที่จะต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”<sup>6</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่บัญญัติรับรองให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐาน

<sup>3</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). United Nations Principles for Older Persons. [Online] , 18 February 2018. Source <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OlderPersons.aspx>

<sup>4</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 1. All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood.

<sup>5</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 25 (1). Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

<sup>6</sup> The Basic Law of the Federal Republic of Germany (1949), Article 1 (1). Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority.

ของรัฐธรรมนูญ<sup>7</sup> (Fundamental Constitution Value) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐจะละเมิดมิได้ และเป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง<sup>8</sup> กล่าวคือสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหลายล้วนเป็นผลผลิตของปรัชญาหรืออุดมการณ์เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น ดังนั้น การใช้อำนาจรัฐในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการตีความกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงและให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเสมอ อำนาจรัฐไม่ว่าจะปรากฏตัวในรูปแบบใดย่อมต้องเคารพและคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสมอ<sup>9</sup> กล่าวคือกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี การบังคับใช้กฎหมายรวมทั้งการตีความกฎหมายโดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงก็จะต้องสัมพันธ์เกี่ยวเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น<sup>10</sup> ซึ่งเป็นลักษณะที่แท้จริงของมนุษย์ที่เกี่ยวกับสภาพจิตใจและความต้องการที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์<sup>11</sup> ได้แก่ปัจจัยสี่ที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของมนุษย์ อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรคหรือการดูแลสุขภาพ รวมทั้งการดูแลด้านสภาพจิตใจด้วย

การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นบุคคลก็เป็นผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิผู้สูงอายุ รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองส่งเสริม และสนับสนุนให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุเกิดขึ้นได้จริงตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง รวมทั้งป้องกันมิให้บุคคลอื่นซึ่งรวมถึงหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเองละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของผู้สูงอายุ ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการคุ้มครองผู้สูงอายุโดยการจัดสวัสดิการและบริการต่างๆ หากผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายไม่ดำเนินการหรือดำเนินการได้ไม่เพียงพอเหมาะสมจะถือได้ว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ และจะก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องในอันที่จะบังคับให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครองหรือไม่ อย่างไร จึงต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วย

<sup>7</sup> The Constitution of the Republic of South Africa (1996), Chapter 1 Founding provisions.

<sup>8</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544), หน้า 176.

<sup>9</sup> K. Stem, aao., S.17. อ้างใน บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 39.

<sup>10</sup> จริญญา โฆษณานันท์, รัฐธรรมนูญ 2540 : จาก “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” สู่ “อัมมิทสิทิมนุษยชน” (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2544), หน้า 1.

<sup>11</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 81.

กฎหมายของการกระทำของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเท่ากับเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของผู้สูงอายุ ในส่วนที่เกี่ยวกับการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดว่าการตรากฎหมายจะกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ ซึ่งรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายด้วย หากการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการตีความกฎหมายกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กฎหมายหรือการกระทำนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>12</sup> ในแง่นี้จึงถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็น “กฎเกณฑ์พื้นฐาน” (Grundnorm หรือ Basic Norm)<sup>13</sup> อันเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>14</sup> และสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ<sup>15</sup> ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ซึ่งมีหลักการที่สำคัญว่า “ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้ และผู้สูงอายุที่พิการ”<sup>16</sup> และในปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ<sup>17</sup> แม้ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะถูกยกเลิกไปและมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิผู้สูงอายุไว้

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 และมาตรา 26

<sup>13</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 47.

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>16</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 1.

<sup>17</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

เช่นเดียวกัน<sup>18</sup> นอกจากนี้ ยังมีแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) เป็นแผนยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ<sup>19</sup> ประกอบกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ที่กำหนดยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์<sup>20</sup> และยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม<sup>21</sup> อีกด้วย สำหรับการรับรองสิทธิผู้สูงอายุของประเทศไทย นอกจากรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดสิทธิผู้สูงอายุในแต่ละด้าน<sup>22</sup> และหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ ซึ่งอาจจัดกลุ่มสิทธิผู้สูงอายุที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตามแนวทางของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 หลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 และแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 2002<sup>23</sup> ออกเป็น 4 กลุ่ม ตามความต้องการที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมีศักดิ์ศรี คือกลุ่มที่ 1 ด้านชีวิตและร่างกาย อันได้แก่ปัจจัย 4 ที่จำเป็นแก่การดำรงชีพ (อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพ) กลุ่มที่ 2 ด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวก กลุ่มที่ 3 ด้านหลักประกันเมื่อสูงวัย และกลุ่มที่ 4 ด้าน

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 และมาตรา 53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง และมาตรา 48 วรรคสอง

<sup>19</sup> คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กรมกิจการผู้สูงอายุ, แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สามลดา, 2561), หน้า 3.

<sup>20</sup> ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580), หน้า 37.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46 และ 49.

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 บัญญัติกำหนดสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ 14 ด้าน ได้แก่ 1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข 2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต 3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม 4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน 5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น 6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม 7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ 8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง 9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอรัรัว 10) การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง 11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม 12) การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย 13) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี 14) การอื่นตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด

<sup>23</sup> The Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA)

สภาพจิตใจ แต่หากจัดกลุ่มสิทธิผู้สูงอายุตามสาระัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อาจจัดได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ ด้านชีวิตและร่างกาย และด้านความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ยังมีปัญหาความเหลื่อมล้ำ (Inequality) ทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง แม้รัฐจะมีนโยบาย กฎหมายและมาตรการในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ แต่พบว่ายังมีปัญหาในตัวของบทบัญญัติของกฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย การตีความกฎหมาย ปัญหาความเข้าใจและการตีความศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งปัญหาอันเกิดจากการกระทำของรัฐและเอกชนที่อาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ประกอบกับการเป็นสังคมสูงอายุได้นำมาซึ่งสิ่งที่ประเทศต้องรับมือหลายประการ เช่น ปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ปัญหาการเงินการคลัง ปัญหาด้านการจัดสวัสดิการสังคม เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบปัญหาที่สำคัญคือ การละเมิดผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น จากผลการศึกษาวิจัยสถานการณ์ความรุนแรงและการละเมิดต่อผู้สูงอายุไทยในชุดโครงการการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิของผู้สูงอายุ<sup>24</sup> พบว่ามีปัญหาความรุนแรงและการละเมิดผู้สูงอายุที่พบมากที่สุด 5 อันดับคือ ปัญหาความรุนแรงด้านจิตใจ ปัญหาการถูกทอดทิ้งไม่ดูแล ปัญหาการแสวงหาประโยชน์ในด้านทรัพย์สิน ปัญหาความรุนแรงในการทำร้ายร่างกาย และปัญหาความรุนแรงทางเพศ<sup>25</sup> ผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวสะท้อนถึงการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นและมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>26</sup> เนื่องจากการเพิ่มจำนวนของผู้สูงอายุตามการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศ สอดคล้องกับการตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีประเด็นเรื่องการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุด้วย<sup>27</sup> แม้ว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ<sup>28</sup> แต่กฎหมายดังกล่าวให้การคุ้มครองผู้สูงอายุในลักษณะที่เป็นสวัสดิการสังคม บนพื้นฐานของการสงเคราะห์

<sup>24</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, "เปิดปัญหาและทางออก การดูแลผู้สูงอายุถูกละเมิดสิทธิ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 21 กุมภาพันธ์ 2561. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/32qEHhN>

<sup>25</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2560, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2561), หน้า 26.

<sup>26</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "สถานการณ์สิทธิผู้สูงอายุไทย สู่วัยผู้สูงอายุอย่างมีศักดิ์ศรี," มุมมองสิทธิ 17,4 (เมษายน 2561): 1.

<sup>27</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2563), หน้า 90.

<sup>28</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

ผู้สูงอายุที่รัฐจัดให้ ยังไม่มีมาตรการคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้ อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งยังไม่มีมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิผู้สูงอายุ<sup>29</sup> ประกอบกับผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มก็มีความต้องการการช่วยเหลือที่แตกต่างกัน ปัจจุบันจึงขาดมาตรการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ

วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งหมายที่จะศึกษาว่าการที่รัฐธรรมนูญรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุ แต่มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีความเพียงพอ และเหมาะสมตามหลักสากลขององค์การสหประชาชาติและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ และการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยควรมีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด เพื่อหามาตรฐานหรือเกณฑ์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ และเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เพียงพอเหมาะสมกับบริบทการเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) ศึกษาแนวความคิด ความหมาย สถานะและขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญต่างประเทศและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- 2) ศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์ให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำแผนผู้สูงอายุ การกำหนดมาตรการ และการพัฒนากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับประเทศไทย
- 3) ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ และการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุผู้สูงอายุของต่างประเทศและประเทศไทย เพื่อหาขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย
- 4) หาขอบเขต มาตรฐานหรือเกณฑ์ในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายที่เพียงพอ เหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุของประเทศไทย

<sup>29</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2560, หน้า 148-149.



### 1.3 สมมติฐานการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุดังกล่าว แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุในปัจจุบันยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ เหมาะสม อันเกิดจากสภาพปัญหาทั้งในแง่บทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย จึงสมควรหาขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เพียงพอ เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เพื่อเป็นมาตรฐานหรือเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และความเข้าใจในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุต่อไป

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้ได้กำหนดขอบเขตด้านเนื้อหาและขอบเขตด้านประชากรของการวิจัย ดังนี้

**1. ขอบเขตด้านเนื้อหา** วิทยานิพนธ์นี้จะศึกษาเฉพาะการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุของต่างประเทศ เพื่อให้ได้ข้อค้นพบว่า สิทธิของผู้สูงอายุและมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 สามารถคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้หรือไม่ เพียงใด และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของประเทศไทยควรมีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด เพื่อหามาตรฐานหรือเกณฑ์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ และแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายที่เพียงพอ เหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุของประเทศไทย

**2. ขอบเขตด้านประชากร** วิทยานิพนธ์นี้ใช้การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ในกลุ่มประชากรเป้าหมาย 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เช่น แพทย์พยาบาล อาสาสมัคร ผู้ดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น และกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น โดยมีรายละเอียดของกลุ่มตัวอย่างดังนี้

1) เกณฑ์การคัดเลือกผู้เข้าร่วมการวิจัย หรือคุณสมบัติของกลุ่มตัวอย่าง (Inclusion criteria) ในวิทยานิพนธ์นี้แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุ กลุ่มตัวอย่างผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ และกลุ่มตัวอย่างผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ

1.1) กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุ จำนวน 10 คน มีคุณสมบัติดังนี้

ก) เป็นบุคคลสัญชาติไทยที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป

ข) สามารถฟัง อ่าน และเขียนภาษาไทยได้

ค) ไม่เป็นบุคคลในกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้สูงอายุที่ความจำเสื่อมหรือเป็นโรคสมองเสื่อม ฯลฯ

ง) ยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย

1.2) กลุ่มตัวอย่างผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ จำนวน 10 คน มีคุณสมบัติดังนี้

ก) เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ

ข) สามารถฟัง อ่าน และเขียนภาษาไทยได้

ค) ยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย

1.3) กลุ่มตัวอย่างผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ จำนวน 5 คน มีคุณสมบัติดังนี้

ก) เป็นผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับแผน นโยบาย กฎหมาย และมาตรการในการจัดสวัสดิการ และการดูแลผู้สูงอายุในหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ

ข) สามารถฟัง อ่าน และเขียนภาษาไทยได้

ค) ยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย

2) เกณฑ์การคัดออกของกลุ่มตัวอย่าง (Exclusion criteria) สำหรับการวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ คือกลุ่มตัวอย่างทั้ง 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุ กลุ่มตัวอย่างผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ และกลุ่มตัวอย่างผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุไม่สามารถเข้าร่วมการวิจัยหรือไม่สามารถตอบแบบสัมภาษณ์ได้ครบตามที่กำหนดไว้ ในกรณีที่มีการคัดออกกลุ่มตัวอย่างในแต่ละกลุ่ม ผู้วิจัยจะคัดเข้าผู้ทดแทนจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้ครบจำนวนตามเป้าหมาย

3) ขั้นตอนการได้มาซึ่งกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยดำเนินการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่าง 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มตัวอย่างผู้สูงอายุ กลุ่มตัวอย่างผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ และกลุ่มตัวอย่างผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ ตามคุณสมบัติและจำนวนที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่ม ตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

3.1) ขออนุญาตจากหน่วยงานต้นสังกัดเป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ ชมรมผู้สูงอายุ สมาคมที่ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ และกรมกิจการผู้สูงอายุ

3.2) เข้าพบกลุ่มตัวอย่างที่ยินยอมเข้าร่วมในการวิจัยทั้ง 3 กลุ่ม โดยตรวจสอบคุณสมบัติของกลุ่มตัวอย่างและจำนวนให้ครบถ้วนตามที่กำหนด เพื่อดำเนินการสัมภาษณ์

3.3) การปฏิบัติของผู้วิจัยในขณะสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง โดยการแนะนำตัว การให้ข้อมูลความเป็นมา ความสำคัญและปัญหาของการวิจัย วัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์ และขออนุญาตกลุ่มตัวอย่างจดบันทึก บันทึกภาพ บันทึกเสียงและถอดเทปบันทึกเสียง และแจ้งสิทธิของกลุ่มตัวอย่างในการเข้าร่วมการวิจัย

## 1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์เรื่อง “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ฉบับนี้มีโจทย์หรือปัญหาการวิจัยว่า “ประเทศไทยมีมาตรการและกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุอย่างไรบ้าง และมาตรการเหล่านั้นมีความเหมาะสมเพียงพอต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่” โดยมีสมมติฐานการวิจัยว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในปัจจุบันยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ เหมาะสม อันเกิดจากสภาพปัญหาทั้งในแง่บทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย จึงสมควรหาขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เพียงพอ เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย” ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ผู้สูงอายุจึงเป็นผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและย่อมได้รับความคุ้มครอง หากแต่แนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังมีลักษณะเป็นนามธรรม ยังไม่มีนิยามความหมายอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปสำหรับในต่างประเทศมีความพยายามในการให้นิยามความหมายและกำหนดสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น แต่สำหรับประเทศไทยแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญรับรองนำมาจากแนวคิดของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ จึงต้องหานิยามความหมาย สถานะและขอบเขตการคุ้มครองของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

2) ปัจจุบันประเทศต่างๆ ต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุ จึงมีนโยบาย กฎหมาย และมาตรการรับมือกับสังคมสูงอายุ โดยจะศึกษากฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นสังคมสูงอายุที่มีระบบการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ เพื่อนำมาเปรียบเทียบหาแนวทางการคุ้มครองผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

3) ประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุแล้วและกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ และสังคมสูงอายุระดับสุดยอดภายในระยะเวลาอันใกล้ การมีมาตรการรับมือกับสังคมสูงอายุจึงเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น ต้องศึกษาว่าปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการใน

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุอย่างไรบ้าง และกฎหมายและมาตรการเหล่านั้นมีความเหมาะสมเพียงพอต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่

4) นำแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิขั้นพื้นฐาน สังคมสูงอายุและมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น มาเปรียบเทียบกับมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทย เพื่อนำไปสู่การค้นพบคำตอบว่า มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุของประเทศไทยมีความเหมาะสมเพียงพอหรือไม่ อย่างไร และหาแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อให้วิทยานิพนธ์สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการตรากฎหมาย การจัดทำแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุหรือการกำหนดมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพต่อไป

การดำเนินการตามขั้นตอนและกรอบแนวคิดการวิจัยดังกล่าวข้างต้นย่อมนำไปสู่การตอบปัญหาการวิจัยและพิสูจน์สมมติฐานการวิจัยที่ตั้งไว้

### ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย



## 1.6 วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้แบ่งวิธีการศึกษาวิจัยออกเป็น ดังนี้

1) **การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research)** เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยการศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายลำดับรอง กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุของต่างประเทศ รวมทั้งเอกสารทางวิชาการ วารสารทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง

2) **การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)** เป็นการสัมภาษณ์ในกลุ่มประชากรเป้าหมาย 3 กลุ่ม ได้แก่ ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เช่น แพทย์ พยาบาล อาสาสมัคร ผู้ดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น และกลุ่มเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นต้น

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการศึกษาวิจัย

1) ความหมายและขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อเป็นแนวทางการจัดทำกฎหมายและกำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่เหมาะสม

2) แนวทางในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยคำนึงถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

3) แนวทางในการกำหนดมาตรการหรือกลไกในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

4) การสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทย เพื่อให้หน่วยงานระดับชาติ ระดับชุมชน และระดับบุคคล หามาตรการรองรับที่เหมาะสมในทุกกระดับ

## 1.8 การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้การวิจัยนี้มีพื้นฐานข้อมูลที่หนักแน่นและมองภาพเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น จึงได้มีการทบทวนวรรณกรรมทั้งงานวิจัย หนังสือ และบทความที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สังคมสูงวัย และการคุ้มครองผู้สูงอายุ เพื่อสำรวจองค์ความรู้และข้อค้นพบที่มีอยู่แล้วอันจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยต่อยอดและเติมเต็มช่องว่างขององค์ความรู้ (Knowledge Gap) ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่มีอยู่ในปัจจุบันให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น โดยการอภิปรายขยายพรมแดนในทางวิชาการเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมิติของผู้สูงอายุ เพื่อจัดระเบียบบรรดาองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้สูงอายุ และสังคมสูงวัย ให้เป็นระบบที่มีความประสานสอดคล้องเชื่อมโยงกัน เพื่อให้การแก้ปัญหาตามสมมติฐานยืนอยู่บนหลักการของเหตุและผล สร้างหลักทางความคิด รวมถึงหลักการใช้และการตีความกฎหมายที่อยู่บนหลักการของระบบแห่งเหตุผลต่อไป จากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า งานทางวิชาการในประเทศไทยหลายเรื่องที่กำลังกล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมิติหรือบริบทต่างๆ แต่ยังไม่พบงานวิจัยที่กำลังกล่าวถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยตรง สำหรับวรรณกรรมที่สำคัญ อาทิ

งานวิจัยเรื่อง “**มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ**” โดย *จุมพล ศรีจิงศิริกุล และคณะ* ได้ศึกษานโยบายและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุของประเทศฝรั่งเศส สวีเดน และญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นสังคมสูงวัยและมีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ โดยพบว่าประเทศไทยประสิทธิภาพในการให้บริการและการจัดพื้นที่ในการให้บริการมีแนวโน้มไม่เพียงพอต่อความต้องการในการรับบริการของผู้สูงอายุ โดยงานวิจัยศึกษามาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของประเทศไทย<sup>30</sup> แต่ยังไม่ได้ศึกษาว่ามาตรการต่างๆ เหล่านั้น นำไปสู่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ อย่างไร

งานวิจัยเรื่อง “**การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540**” โดย *อุดม รัฐอมฤต และคณะ* กล่าวว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองนั้น เป็น

<sup>30</sup> จุมพล ศรีจิงศิริกุล และคณะ, โครงการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ : รายงานการวิจัย, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างสรรค์สุขภาพ, 2555), หน้า a.

คุณค่าทางกฎหมายที่ได้รับการรับรองคุ้มครองแยกต่างหากจากสิทธิและเสรีภาพ สำหรับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีหรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวง เป็นแดนแห่งสิทธิที่รัฐไม่อาจใช้อำนาจล่วงละเมิดได้<sup>31</sup>

งานวิจัยเรื่อง “**ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุไทย : การทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ในปัจจุบัน**” โดย รองศาสตราจารย์ ดร.จิราพร เกศพิชญวัฒนา และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุวิณี วิวัฒน์วานิช ศึกษาทบทวนความหมายของการกระทำความรุนแรง เพื่อให้คำจำกัดความของการกระทำความรุนแรงในผู้สูงอายุ องค์ประกอบของเหตุการณ์ที่เข้าข่ายว่าเป็นการกระทำความรุนแรงในผู้สูงอายุ ประเภทของการกระทำความรุนแรงในผู้สูงอายุ เครื่องมือที่เหมาะสมในการประเมินความรุนแรงในผู้สูงอายุไทย ซึ่งผลการทบทวนสถานการณ์ความรุนแรงในผู้สูงอายุไทยที่พบมากที่สุดได้แก่ การถูกทำร้ายจิตใจ การถูกทอดทิ้ง การถูกเอาเปรียบชนชั้นทางทรัพย์สิน การถูกทำร้ายร่างกาย และถูกกระทำรุนแรงทางเพศ รวมทั้งได้ทบทวนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุที่ถูกกระทำความรุนแรง และจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายทั้งในระดับบุคคล ครอบครัว และสังคม<sup>32</sup> แต่งานวิจัยนี้ยังไม่ได้ศึกษาในประเด็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยตรง

หนังสือเรื่อง “**หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**” โดย ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้อธิบายข้อความคิดว่าด้วยศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้แก่ความเป็นมา ความหมาย สารัตถะ สถานะ ขอบเขตในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>33</sup> ซึ่งเป็นการอธิบายข้อความคิดทั่วไปของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มิได้จำกัดเฉพาะเจาะจงในบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งดังเช่นในวิทยานิพนธ์นี้ที่จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

หนังสือเรื่อง “**Human Dignity : the constitutional value and the constitution right.**” โดย Aharon Barak ได้อธิบายแนวความคิดพื้นฐาน ที่มา และสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นคุณค่าสูงสุดและเป็นบรรทัดฐานในการตีความรัฐธรรมนูญ<sup>34</sup>

<sup>31</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 11.

<sup>32</sup> จิราพร เกศพิชญวัฒนา และ สุวิณี วิวัฒน์วานิช, ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุไทย : การทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ในปัจจุบัน : รายงานฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), 2552), หน้า ข-จ.

<sup>33</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 85-128.

<sup>34</sup> Aharon Barak, Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitution Right, (United Kingdom: Cambridge University, 2015)

หนังสือเรื่อง “**Human Dignity and Welfare Systems.**” โดย *Chak Kwan Chan and Graham Bowpitt* ได้พยายามพัฒนาคำนิยามของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยการสืบค้นจากงานเขียนของนักจิตวิทยา นักปรัชญา นักเขียนศาสนาและคนอื่นๆ โดยพบว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดที่สำคัญมากขึ้นในการพิจารณากำหนดนโยบายทางสังคม การทำความเข้าใจศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสิ่งสำคัญ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีองค์ประกอบที่สำคัญ 7 ประการ คือ 1) สวัสดิภาพทางด้านร่างกาย 2) สวัสดิภาพทางด้านจิตใจ 3) ความสามารถในการทำหน้าที่ให้บรรลุผล เช่น การเลี้ยงดูบุตร เป็นต้น 4) การรวมกลุ่มทางสังคม การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม 5) การเรียนรู้ การพัฒนาตนเอง 6) การตัดสินใจด้วยตนเอง และ 7) ความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันในโอกาส ความหมายของคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีหลายความหมายในบริบทสังคมที่แตกต่างกัน โดยยกเอาการปฏิบัติต่อเชลยศึก การทำร้ายกันในทางกายภาพ การทำร้ายกันในทางจิตใจ<sup>35</sup> ทำให้เกิดคำถามน่าสนใจว่า สิทธิมนุษยชน (Human Right) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human dignity) เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร อะไรเป็นพื้นฐานอะไรเป็นขั้นสูงกว่ากัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเอาเรื่องสวัสดิการ (Welfare) มาผนวกรวมกับเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้วเกิดคำถามน่าสนใจยิ่งขึ้นไปอีกว่า สวัสดิการที่รัฐจัดให้เป็นการจัดให้แบบให้เปล่า หรือจัดให้โดยผู้รับต้องมีการตอบแทน นอกจากนั้นแล้วอาจมีคำถามว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องจัดทำให้ตามสิทธิของบุคคลที่พึงได้รับ หรือเป็นความเมตตากรุณาที่รัฐมอบให้ตามวิธีการ รูปแบบ ตามแต่ที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐพึงพอใจโดยมีพักต้องสนใจว่าผู้รับจะพึงพอใจในรูปแบบหรือวิธีการนั้นๆ หรือไม่ ซึ่งอาจมีผลถึงปริมาณ ความพอเพียง ความเคารพและศักดิ์ศรีของผู้รับสวัสดิการหรือความช่วยเหลือนั้น โดยชี้ให้เห็นว่าคนยากจนที่อาศัยอยู่กับผลประโยชน์สาธารณะประเภทต่างๆ นั้น สิ่งที่ผู้รับสวัสดิการมักประสบนั้นไม่ใช่การทารุณกรรมทางร่างกายแต่เกิดจากการล่วงละเมิดทางจิตใจและสังคม ดังนั้น สวัสดิการของรัฐกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันหรือไม่อย่างไร ขึ้นอยู่กับรูปแบบ วิธีการให้และการรับสวัสดิการนั้น หรืออาจขึ้นอยู่กับความเพียงพอ มูลค่าของสวัสดิการที่ได้รับซึ่งอาจเป็นแค่สิทธิในปัจจุบันขั้นพื้นฐาน (อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค) ด้วยหรือไม่ หรือขึ้นอยู่กับการทำงานตอบแทนรัฐเพื่อรับสวัสดิการ หรือการที่รัฐผู้ให้สวัสดิการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติต่อผู้รับอย่างคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ การศึกษาในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถช่วยประเมินทิศทางของนโยบายทางสังคมในปัจจุบันว่าสามารถส่งเสริมความเป็นอยู่ของมนุษย์ได้หรือไม่ และการศึกษาเปรียบเทียบศักดิ์ศรีของผู้รับสวัสดิการที่สามารถเพิ่มคุณค่าให้กับความสัมพันธ์ระหว่างระบบสวัสดิการกับเงื่อนไขศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

<sup>35</sup> Chak Kwan Chan and Graham Bowpitt, *Human Dignity and Welfare Systems* (United Kingdom: University of Bristol, 2005)



หนังสือเรื่อง “กฎหมายสวัสดิการสังคม” โดย ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม ได้อธิบายแนวคิดพื้นฐาน หลักการของสวัสดิการสังคม และระบบสวัสดิการสังคมตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งระบบสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย<sup>36</sup> แม้หนังสือนี้จะไม่วิเคราะห์ในบริบทของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่ก็สามารถใช้เป็นพื้นฐานสำหรับการศึกษาวิจัยนี้ได้

บทความเรื่อง “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” โดย ศาสตราจารย์ ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ กล่าวว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และคุณค่าของความเป็นมนุษย์มีลักษณะเป็นนามธรรม ยากที่จะหาเกณฑ์หรือมาตรวัดที่แน่นอน โดยเฉพาะการกำหนดมาตรวัดว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นกระทบต่อคุณค่าความเป็นมนุษย์หรือไม่ นอกจากนี้ ยังได้แบ่งอธิบายการให้คุณค่าของความเป็นมนุษย์และการปกป้องคุ้มครองในแต่ละยุคออกเป็น 6 ยุค ได้แก่ ยุคกรีก ยุคโรมัน ยุคกลาง ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ ยุคแห่งความรู้แจ้ง และยุคปัจจุบัน ตลอดจนอธิบายการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้ข้อค้นพบว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการที่เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศไทยได้รับแนวคิดจากกฎหมายระหว่างประเทศและเหตุการณ์ทางการเมือง แต่ภายใต้บริบทวัฒนธรรมทางการเมืองไทยอาจเกิดมุมมองในคุณค่าหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่แตกต่างกับบริบทของต่างประเทศ อันส่งผลต่อการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในประเทศไทย<sup>37</sup> ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษาวิจัยนี้ในการวางรากฐาน แนวคิด และพัฒนาการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อหามาตรวัดหรือเกณฑ์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## 1.9 โครงสร้างของงานวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งหมายที่จะตอบคำถามหลักที่ว่า “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีความเพียงพอ เหมาะสมหรือไม่ เพียงใด และมาตรฐานหรือเกณฑ์ในการคุ้มครองที่เพียงพอเหมาะสมควรมีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด” โดยมี

<sup>36</sup> จิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, *กฎหมายสวัสดิการสังคม*, พิมพ์ครั้งที่ 2 ( กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561), หน้า 7-11.

<sup>37</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” ใน *รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562), หน้า 45-77.

สมมติฐานของงานวิจัยว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิผู้สูงอายุในปัจจุบันยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ เหมาะสม อันเกิดจากสภาพปัญหาทั้งในแง่บทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย จึงสมควรหาขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุเพื่อเป็นมาตรฐานหรือเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุที่เพียงพอ เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย” โดยวิทยานิพนธ์นี้มีโครงสร้างของการศึกษาตามลำดับ ดังนี้

**บทที่ 1 “บทนำ”** กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์ของการวิจัย สมมติฐานการวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย วิธีดำเนินการศึกษาวิจัย ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย การทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และโครงสร้างของงานวิจัย

**บทที่ 2 “แนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ”** เป็นการศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดการคุ้มครอง ความหมาย ขอบเขต สถานะและสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้สูงอายุ ประเภทของผู้สูงอายุ และการเป็นสังคมสูงอายุ การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 หลักการของสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 และแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ค.ศ. 2002 แล้วจัดกลุ่มสิทธิของสูงอายุตามที่ปรากฏในกฎหมายดังกล่าว เพื่อหามาตรฐานหรือเกณฑ์การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เพียงพอเหมาะสม ตลอดจนเงื่อนไขและการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ผู้ที่อาจกระทำการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ และหลักประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

**บทที่ 3 “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในกฎหมายต่างประเทศ”** ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์สังคมสูงอายุ การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนาระบบสวัสดิการด้านผู้สูงอายุที่ดี แล้ววิเคราะห์วิจารณ์กฎหมายและมาตรการต่างๆ ของประเทศดังกล่าวว่าเพียงพอ เหมาะสมสำหรับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ ตลอดจนแนวคิด รูปแบบในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศดังกล่าว เพื่อนำมาเปรียบเทียบหารูปแบบ มาตรฐานหรือเกณฑ์ที่เหมาะสมกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในประเทศไทยต่อไป

**บทที่ 4 “สภาพปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”** เป็นการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศไทยที่รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุ ได้แก่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุ ด้านต่างๆ และหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมาย โดยอาศัยแนวความคิด เกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในบทที่ 2 และการเปรียบเทียบการคุ้มครอง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในกฎหมายต่างประเทศในบทที่ 3 แล้วนำมาวิเคราะห์วิจารณ์ว่า พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดสิทธิและมาตรการในการคุ้มครองผู้สูงอายุมีความ เพียงพอ เหมาะสมสำหรับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ อย่างไร เพื่อหา ขอบเขต มาตรฐานหรือเกณฑ์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เพียงพอ เหมาะสมภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาพปัญหาการละเมิดศักดิ์ศรีความ เป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ตลอดจนกลไกการควบคุมตรวจสอบการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของประเทศไทย

**บทที่ 5 “บทสรุปและข้อเสนอแนะ”** เป็นการสรุปและเสนอแนะตามที่ได้ศึกษาวิเคราะห์ไว้ ในบทที่ 2 บทที่ 3 และบทที่ 4 รวมทั้งเปรียบเทียบข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์กฎหมายของไทยกับ ต่างประเทศ เพื่อเสนอแนะขอบเขต มาตรฐานหรือเกณฑ์ในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เพียงพอเหมาะสมกับบริบท การเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทย

## บทที่ 2

### แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

*“All human beings are born free and equal in dignity and rights.  
They are endowed with reason and conscience and should  
act towards one another in a spirit of brotherhood.”*

*Universal Declaration of Human Rights*<sup>38</sup>

#### 2.1 ความนำ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นแนวคิดที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้รัฐในฐานะผู้ทรงอำนาจมหาชนมีความผูกพันต้องเคารพ (Respect) ปกป้องคุ้มครอง (Protect) และส่งเสริมหรือตอบสนอง (Fulfill) ให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลได้รับความเคารพและคุ้มครองตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติในทางระหว่างประเทศ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ในอารัมภบทว่า “...โดยที่ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันอีกครั้งไว้ในกฎบัตรถึงศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ และในสิทธิที่เท่าเทียมกันของบรรดาชายและหญิง และได้มุ่งมั่นที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานแห่งชีวิตที่ดีขึ้นในอิสรภาพอันกว้างขวางยิ่งขึ้น...” และข้อ 1 แห่งปฏิญญาดังกล่าวบัญญัติว่า “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี...”<sup>39</sup> ซึ่งประเทศไทยให้การรับรองเป็นภาคีของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ในระดับภูมิภาคยังมีปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

<sup>38</sup> United Nations, "Universal Declaration of Human Rights," [Online] Accessed: 10 December 2019. Available from: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

<sup>39</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, (กรุงเทพฯ: กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2551), หน้า 19-20.

ของกลุ่มประเทศอาเซียนที่มีเป้าหมายในการให้ความเคารพ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน<sup>40</sup> ประเทศไทยในฐานะที่เป็นภาคีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จึงมีหน้าที่ให้การเคารพ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของปฏิญญาทั้งสองฉบับ ส่วนกฎหมายภายในของประเทศไทย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้บัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>41</sup> ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>42</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>43</sup> ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยมีหลักการเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 บัญญัตินิยามของ “สิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม”<sup>44</sup> ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีจะต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประเทศไทยจึงต้องให้การเคารพ การปกป้อง คุ้มครอง และการส่งเสริมหรือตอบสนองให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญเป็นผลได้จริงผ่านมาตรการทางกฎหมายและกลไกต่างๆ ของรัฐ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของโลกและของประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุ ส่งผลให้ประเทศต่างๆ ต้องสร้างมาตรการเพื่อรับมือกับการเป็นสังคมสูงอายุโดยการคุ้มครองผู้สูงอายุ ซึ่งกำลังเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็วให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีผ่านมาตรการทางกฎหมาย นโยบายของรัฐ และมาตรการอื่นๆ แต่อย่างไรก็ดี มาตรการต่างๆ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาเพื่อรับมือกับสังคมสูงอายุจะต้องให้การเคารพ ปกป้องคุ้มครอง และส่งเสริมหรือตอบสนองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย เนื่องจากผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน วิทยานิพนธ์นี้จึงมีข้อพิจารณาว่ากฎหมาย

<sup>40</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Asean Human Rights Declaration), (กรุงเทพฯ: กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2556), หน้า 19.

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4

<sup>43</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 4

เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศไทย เพียงพอเหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ อย่างไร

ในบทนี้จึงขอกล่าวถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญ ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครอง แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของไทย แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับผู้สูงอายุและสังคมสูงอายุ ระบบการจัดสวัสดิการสังคม การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ และหลักประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

## 2.2 การคุ้มครอง

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดหรือหลักการที่นำมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่การทำให้แนวความคิดหรือหลักการดังกล่าวได้รับการเคารพ ตอบสนองและปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องมีการดำเนินการของรัฐในการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผ่านมาตรการและกลไกต่างๆ จึงต้องกล่าวถึงความหมายของการคุ้มครอง ประเภทของการคุ้มครอง หลักพื้นฐานของการคุ้มครอง และกลไกการคุ้มครอง ดังนี้

### 2.2.1 ความหมายของการคุ้มครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 วรรคหนึ่ง ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง” พิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญรับรองจะมีผลเป็นจริงขึ้นในทางปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อรัฐต้องมีการดำเนินการให้ความคุ้มครอง การคุ้มครองจึงเป็นการแสดงออกซึ่งรูปธรรมของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคซึ่งรัฐธรรมนูญรับรอง

คำว่า “คุ้มครอง” (protection) พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายว่า ป้องกันรักษา ระวังรักษา ปกป้องรักษา<sup>45</sup>

<sup>45</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, (กรุงเทพฯ: ราชบัณฑิตยสถาน, 2556), หน้า 264.

การคุ้มครองนั้นมีทั้งการคุ้มครองในทางระหว่างประเทศและการคุ้มครองภายในของรัฐ การคุ้มครองในทางระหว่างประเทศมีขอบเขตกว้างกว่าการคุ้มครองโดยรัฐ การคุ้มครองระหว่างประเทศเกิดขึ้นตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นสนธิสัญญา (Treaties) จารีตประเพณีระหว่างประเทศ (Customary International Law) หลักกฎหมายทั่วไป (General Principles of International Law) แนวคำพิพากษาของศาล (Judicial Decisions) และความเห็นของนักกฎหมาย (Teachings)<sup>46</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่กำหนดกรอบหรือขอบเขตแห่งการคุ้มครองให้รัฐภาคีซึ่งมีพันธกรณีจะต้องดำเนินการให้การคุ้มครองแก่ประชาชนภายในรัฐต่อไป ส่วนการคุ้มครองตามกฎหมายภายในของรัฐต่างๆ ดำเนินการผ่านมาตรการและกลไกต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมาย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายและกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งนโยบายของรัฐ ส่วนบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองมีทั้งบุคคลธรรมดาและบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งบุคคลธรรมดาจะหมายถึงประชาชนพลเมืองของรัฐนั้นๆ<sup>47</sup>

ในกฎหมายระหว่างประเทศฉบับต่างๆ ที่กล่าวถึงการคุ้มครอง เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>48</sup> อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก<sup>49</sup> อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ<sup>50</sup> เป็นต้น แต่ก็มิได้ให้คำนิยามหรือความหมายของคำว่าคุ้มครองไว้โดยเฉพาะ แต่มักเป็นคำที่ใช้ร่วมกับคำอื่นๆ เช่น การ

<sup>46</sup> Article 38 of Statute of the International Court of Justice.

1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;

b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;

c. the general principles of law recognized by civilized nations;

d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law. ใน International Court of Justice, "Statute of the International Court of Justice," [Online] Accessed: 15 February 2020. Available from: <https://www.icj-cij.org/en/statute>

<sup>47</sup> ธนวิศิษฎ์ มหพฤทธิไพศาล, "ปัญหาและสู่ทางการคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัยเด็กตามกฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 8.

<sup>48</sup> Universal Declaration of Human Rights (UDHR)

<sup>49</sup> Convention on the Rights of the Child (CRC)

<sup>50</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)

คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ การคุ้มครองเด็ก การคุ้มครองคนพิการ การคุ้มครองผู้สูงอายุ การคุ้มครองผู้ด้อยโอกาส เป็นต้น

สำหรับความหมายของการคุ้มครองตามกฎหมายภายในของไทยนั้น แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายจำนวนมากที่กล่าวถึงการคุ้มครอง ไม่ว่าจะเป็นชื่อของพระราชบัญญัติหรือในบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นต้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าปัจจุบันมีพระราชบัญญัติที่ใช้ชื่อว่าคุ้มครองอยู่กว่า 50 ฉบับ แต่กลับไม่มีฉบับใดเลยที่ให้นิยามความหมายและขอบเขตของคำว่าคุ้มครองไว้โดยเฉพาะ มีเพียงพระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ที่บัญญัตินิยามคำว่า “การคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง หมายความว่า การจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่งมีงานทำและมีที่พักอาศัย และการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง”<sup>51</sup> แต่อย่างไรก็ดี เมื่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และรัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองให้บุคคลได้รับประโยชน์จากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามที่ได้รับ การรับรองนั้น รวมทั้งการป้องกันมิให้มีการละเมิดหรือเฝ้าระวังความเสียหายกรณีที่มีการละเมิดเกิดขึ้น ด้วย

### 2.2.2 ประเภทของการคุ้มครอง

การคุ้มครองในความหมายของการป้องกันรักษา หรือระวังรักษา หรือปกป้องรักษานั้น ผู้วิจัยขอแบ่งการคุ้มครองออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การคุ้มครองแบบป้องกันและการคุ้มครองแบบแก้ไข ซึ่งเป็นการแบ่งโดยใช้เกณฑ์ระยะเวลาและเกณฑ์หน้าที่ในการคุ้มครอง<sup>52</sup> ตามความหมายของกฎหมายปกครอง โดยการคุ้มครองแบบป้องกันและการคุ้มครองแบบแก้ไขในบริบทของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น มีดังนี้

<sup>51</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 3

<sup>52</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง ภายในฝ่ายปกครองในประเทศไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531), หน้า 23-24.



### 2.2.2.1 การคุ้มครองแบบป้องกัน

การคุ้มครองแบบป้องกัน เป็นการดำเนินการให้ความคุ้มครองโดยใช้มาตรการและกลไกต่างๆ เพื่อไม่ให้มีการละเมิดสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง เช่น การคุ้มครองเด็ก การคุ้มครองคนพิการ หรือการคุ้มครองผู้สูงอายุ เป็นต้น หากเป็นการคุ้มครองแบบป้องกัน รัฐจะต้องจัดให้มีมาตรการและกลไกการคุ้มครองมิให้มีการละเมิดเกิดขึ้น การคุ้มครองแบบป้องกันจึงเรียกอีกอย่างว่า การคุ้มครองก่อนที่จะมีการละเมิด สำหรับการคุ้มครองแบบป้องกันในบริบทของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมายถึง การที่รัฐกำหนดมาตรการหรือกลไกเพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แบบป้องกันอาจแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ<sup>53</sup>

1) การควบคุมโดยการปรึกษาหารือกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหรือให้ความเห็น เช่น ก่อนดำเนินการใดๆ อันอาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล หากมีปัญหาการตีความกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานก็อาจขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ<sup>54</sup> หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี<sup>55</sup> พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2482 เรื่องการตีความและการให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเป็นประการใดแล้วโดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น<sup>56</sup> หรือ

2) การคุ้มครองโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน อาจแบ่งได้เป็น 3 วิธี ได้แก่ การโต้แย้งคัดค้าน การปรึกษาหารือ และการรับฟังความคิดเห็นและการให้เหตุผล

2.1) การโต้แย้งคัดค้านก่อนที่รัฐจะมีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่จะอาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น การคัดค้านเจ้าหน้าที่ กรรมการหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีเหตุอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง<sup>57</sup> หรือการให้สิทธิ

<sup>53</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, "การควบคุมฝ่ายปกครอง" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1270>

<sup>54</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 4

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2)

<sup>56</sup> หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.11310/2482 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2482 เรื่อง การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมาย

<sup>57</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 14 และมาตรา 16

คู่กรณีขอตรวจดูเอกสารเพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้<sup>58</sup> ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นต้น

2.2) การปรึกษาหารือกับองค์กรหรือตัวแทนของกลุ่มบุคคลผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะดำเนินการ

2.3) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง และการให้เหตุผลในการกระทำต่างๆ ที่อาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานรัฐให้ดำเนินการใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนหรือชุมชน หรืองดเว้นการดำเนินการอันจะเกิดผลกระทบต่อความเป็นอยู่อย่างสงบสุขของประชาชนหรือชุมชน และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว โดยหน่วยงานรัฐต้องพิจารณาข้อเสนอแนะนั้นโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย<sup>59</sup> หรือในการออกคำสั่งทางปกครองต้องจัดให้มีเหตุผลด้วย<sup>60</sup> เป็นต้น

3) การคุ้มครองโดยการให้ประชาชนได้รับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>61</sup> และพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีข้อมูลข่าวสารของราชการไว้ให้ประชาชนเข้าตรวจดูได้ ซึ่งบุคคลไม่ว่าจะมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องหรือไม่ก็ตาม ย่อมมีสิทธิเข้าตรวจดู ขอสำเนา หรือขอสำเนาที่มีคำรับรองถูกต้องของข้อมูลข่าวสารได้ด้วย<sup>62</sup>

#### 2.2.2.2 การคุ้มครองแบบแก้ไข

การคุ้มครองแบบแก้ไข เป็นการดำเนินการให้การชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดสิ่งซึ่งกฎหมายมุ่งคุ้มครอง เช่น การที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย เมื่อมีการละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิตหรือร่างกายของบุคคล ย่อมต้องมีมาตรการและกลไกในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเกิดจากการ

<sup>58</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 31

<sup>59</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (3)

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง

<sup>61</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (1)

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 มาตรา 9

ละเมิดนั้นด้วย การคุ้มครองแบบแก้ไขเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การคุ้มครองภายหลังจากการละเมิด สำหรับการคุ้มครองแบบแก้ไขในบริบทของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หมายถึง การที่รัฐกำหนดมาตรการหรือกลไกเพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แบบแก้ไข อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ การคุ้มครองภายใน และการคุ้มครองภายนอก

1) การคุ้มครองภายใน หมายถึง การดำเนินการเพื่อให้มีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายในหน่วยงานหรือภายในองค์กรที่มีการกระทำอันเป็นการละเมิดนั้นเอง ได้แก่ การร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการขอให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐทบทวนการกระทำ ทั้งในรูปแบบของการบังคับบัญชาและการกำกับดูแล เช่น การขอให้มีการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หรือการขอให้หน่วยงานชดใช้ค่าเสียหาย เป็นต้น

2) การคุ้มครองภายนอก หมายถึง การดำเนินการจากหน่วยงานหรือองค์กรภายนอกเพื่อให้มีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่ การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท การร้องเรียนต่อรัฐสภา องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และการฟ้องคดีต่อศาล

### 2.2.3 หลักพื้นฐานของการคุ้มครอง

หลักพื้นฐานของการคุ้มครอง 4 ประการ ตามกฎบัตรมนุษยธรรมและมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ<sup>63</sup> เป็นหลักการสนับสนุนการปฏิบัติด้านมนุษยธรรมที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการคุ้มครอง เนื่องจากการคุ้มครองเกี่ยวข้องกับความปลอดภัย ศักดิ์ศรีและสิทธิของประชาชน หลักพื้นฐานของการคุ้มครอง 4 ประการ ได้แก่ การหลีกเลี่ยงเหตุที่ก่อให้เกิดอันตราย การทำให้บุคคลเข้าถึงการช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม การปกป้องบุคคลจากความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ และการช่วยเหลือบุคคลเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาเมื่อมีการละเมิด<sup>64</sup>

<sup>63</sup> The Sphere Project, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response, (Switzerland: The Sphere Project, 2000) p. 5.

<sup>64</sup> สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย, กฎบัตรมนุษยธรรมและมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย, 2558), หน้า 31.

### 2.2.3.1 การหลีกเลี่ยงเหตุที่ก่อให้เกิดอันตราย

การหลีกเลี่ยงเหตุที่ก่อให้เกิดอันตราย เป็นการคุ้มครองประชาชนโดยการกระทำที่เหมาะสมเพื่อหลีกเลี่ยงการนำประชาชนเข้าสู่อันตราย ที่อาจเป็นสาเหตุหรือก่อให้เกิดความรุนแรงสำหรับในบริบทของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งรัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง การสร้างมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงการกระทำที่จะเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการคุ้มครองในเชิงป้องกัน จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะมาตรการหลีกเลี่ยงการกระทำที่จะกระทบต่อสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่ มาตรการหลีกเลี่ยงการกระทำที่จะกระทบต่อสิทธิในชีวิตร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล

### 2.2.3.2 การทำให้บุคคลเข้าถึงการช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ

การคุ้มครองโดยทำให้ประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือสามารถเข้าถึงการช่วยเหลือได้อย่างเป็นธรรม โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นเรื่องการดำเนินการของรัฐตามหลักความเสมอภาคที่ต้องไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งในบริบทของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นสิทธิในความเสมอภาค ถือเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เมื่อรัฐมีมาตรการให้ความช่วยเหลือบุคคลกลุ่มใดๆ ตามที่รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายกำหนด มาตรการเหล่านั้นต้องไม่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เช่น กรณีของคนพิการที่มีสิทธิได้รับการช่วยเหลือในด้านสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่ การเคารพในศักดิ์ศรี การไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมกันของโอกาส ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ<sup>65</sup> เป็นต้น ทั้งนี้ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล นอกจากจะกระทบต่อสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ยังถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญอีกด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง...”<sup>66</sup> และกำหนดว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและ

<sup>65</sup> สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Crpd), (กรุงเทพฯ: สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2552), หน้า 21 และ 25.

<sup>66</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง

เสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้...”<sup>67</sup> หากการดำเนินการของรัฐเป็นการเลือกปฏิบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าว การกระทำนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>68</sup>

### 2.2.3.3 การปกป้องบุคคลจากความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ

การคุ้มครองประชาชนจากความรุนแรงและการคุ้มครองจากการถูกบังคับหรือการชักนำให้กระทำการใดๆ โดยปราศจากความสมัครใจ อันเป็นการคุ้มครองประชาชนจากความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ<sup>69</sup> โดยรัฐจะต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองประชาชนจากการกระทำที่ปราศจากความสมัครใจ แต่ในบริบทของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น บุคคลย่อมไม่อาจให้ความยินยอมในการกระทำที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนเองได้ ดังความที่ปรากฏในอารัมภบทของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ว่าการยอมรับในศักดิ์ศรีแต่กำเนิด และสิทธิที่เท่าเทียมกันที่ไม่อาจเพิกถอนได้

### 2.2.3.4 การช่วยเหลือบุคคลเพื่อเรียกร้องสิทธิให้มีการเยียวยาเมื่อมีการละเมิด

การคุ้มครองประชาชนโดยมีการกำหนดมาตรการหรือกลไกให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ถูกละเมิด ให้สามารถเรียกร้องสิทธิให้มีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดทั้งทางร่างกายและจิตใจ<sup>70</sup> โดยในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 8 กำหนดว่า “ทุกคนมีสิทธิได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพจากศาลซึ่งมีอำนาจสำหรับการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>67</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

<sup>68</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

<sup>69</sup> สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Crpd), หน้า 32.

<sup>70</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว<sup>71</sup> และมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ<sup>72</sup> ปัจจุบันบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิในชีวิตร่างกายและสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงอาจนำคดีฟ้องต่อศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญได้ แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ยังมีการจัดตั้งหน่วยงานและองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลโดยเฉพาะด้วย ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรการช่วยเหลือบุคคลเพื่อเรียกร้องสิทธิให้มีการเยียวยาเมื่อมีการละเมิด จึงเป็นการคุ้มครองแบบแก้ไข เพื่อให้มีการเยียวยาภายหลังจากที่มีการละเมิดเกิดขึ้นแล้ว

หลักการคุ้มครอง 4 ประการดังกล่าว ได้แก่ การกำหนดมาตรการเพื่อหลีกเลี่ยงภัยอันตราย การช่วยเหลือบุคคลอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ การปกป้องบุคคลจากความรุนแรง และการช่วยเหลือให้มีการเยียวยาเมื่อถูกละเมิด ซึ่งจำแนกได้เป็นการคุ้มครองแบบป้องกันและการคุ้มครองแบบแก้ไข หรือการคุ้มครองก่อนและภายหลังจากที่มีการละเมิด จึงมีเป้าหมายนำไปสู่การมีชีวิตที่มีศักดิ์ศรีของประชาชน ซึ่งเป็นคุณค่าของการมีชีวิตหรือการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเป็นคุณค่าพื้นฐานที่สำคัญของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

## 2.2.4 มาตรการและกลไกการคุ้มครอง

การคุ้มครองที่จะเป็นผลทำให้บุคคลซึ่งเป็นผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ได้รับประโยชน์หรือได้รับการคุ้มครองอย่างแท้จริง ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองแบบป้องกันหรือการคุ้มครองแบบแก้ไขเมื่อมีการละเมิดเกิดความเสียหาย จึงจะต้องมีมาตรการและกลไกการคุ้มครอง โดยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายซึ่งเป็นที่มาของมาตรการอื่นๆ ในที่นี้ขอกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายและกลไกการคุ้มครองที่เป็นหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

<sup>71</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (2)

<sup>72</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (3)

### 2.2.4.1 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการที่สำคัญในการเริ่มต้นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน คือมาตรการทางกฎหมาย เพราะกฎหมายจะนำไปสู่มาตรการอื่นๆ มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองมีทั้งมาตรการทางกฎหมายในระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และภายในประเทศ

ระดับระหว่างประเทศมีกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น กฎบัตรสหประชาชาติ<sup>73</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>74</sup> ซึ่งเป็นมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่จัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลกและเป็นรากฐานของการจัดทำอนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ<sup>75</sup> เป็นต้น

ระดับภูมิภาค เช่น อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>76</sup> กฎบัตรอาเซียน<sup>77</sup> ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>78</sup> เป็นต้น

ส่วนมาตรการทางกฎหมายภายในประเทศต่างๆ นั้น โดยมากกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญในประเทศประชาธิปไตยที่ได้รับแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม มักบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน และกำหนดองค์กรหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล<sup>79</sup> เป็นต้น หรือกำหนดในกฎหมายระดับ

<sup>73</sup> Charter of the United Nations 1945

<sup>74</sup> Universal Declaration of Human Rights 1948

<sup>75</sup> อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1969, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1976, อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1981, อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไม่มนุษยธรรมหรือย้ายศักดิ์ศรี ค.ศ. 1987, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1990, อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานย้ายถิ่นและสมาชิกในครอบครัว ค.ศ. 2003, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ค.ศ. 2008 และอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันบุคคลจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ค.ศ. 2010

<sup>76</sup> European Convention on Human Rights, 1950.

<sup>77</sup> ASEAN Charter, 2007.

<sup>78</sup> ASEAN Human Rights Declaration, 2012.

<sup>79</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

พระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 เป็นต้น

#### 2.2.4.2 หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ

กลไกการคุ้มครองที่สำคัญอีกประการหนึ่งนอกจากมาตรการทางกฎหมายคือองค์กรหรือหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง เพราะเป็นผู้บังคับใช้หรือปฏิบัติตามมาตรการทางกฎหมาย เป็นผู้ที่ทำให้การคุ้มครองเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติ องค์กรและเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่คุ้มครองมีหลายระดับ ทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และภายในประเทศ

กรณีของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน องค์กรคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับระหว่างประเทศ ระดับภูมิภาค และภายในประเทศ ในระดับระหว่างประเทศ มีคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council: UNHRC) ระดับภูมิภาค เช่น ในสหภาพยุโรป มีอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights: ECHR) ที่สภาแห่งยุโรป (European Council) จัดทำขึ้นเพื่อให้การรับรองสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งได้จัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights: ECHR) เพื่อให้บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญาดังกล่าวนำข้อพิพาทไปสู่การพิจารณาของศาลได้<sup>80</sup> หรือในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN) มีกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) หรือปฏิญญากรุงเทพฯ (Bangkok Declaration) กำหนดให้มีกลไกสิทธิมนุษยชนของอาเซียนโดยมีการตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights - AICHR) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในภูมิภาคอาเซียนตามที่ที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนกำหนด<sup>81</sup> ส่วนภายในประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>82</sup> มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริม

<sup>80</sup> European Convention on Human Rights, 1950.

<sup>81</sup> Article 14 of Charter of the Association of Southeast Asian Nations.

<sup>82</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 246



และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ ให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน<sup>83</sup> เป็นต้น

## 2.3 แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดหลักที่มุ่งศึกษาวิจัยในวิทยานิพนธ์นี้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความเป็นมา ความหมาย สถานะและสาระัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประเภทของการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสภาพบังคับของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อให้ทราบถึงกระแสพัฒนาการ ความหมายและขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในระบบกฎหมายต่อไป

### 2.3.1 ความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การศึกษาความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นการศึกษาในเชิงปรัชญาเป็นส่วนมาก<sup>84</sup> ปรัชญาเป็นหลักพื้นฐานของสาขาวิชาต่างๆ รวมทั้งสาขาวิชานิติศาสตร์

ปรัชญา หรือ Philosophy มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกโบราณว่า philos หมายถึง ผู้รัก และคำว่า sophia หมายถึง ความปรารถนา ดังนั้น philosophy จึงหมายถึงผู้รักในความปรารถนา หรือผู้ที่ปรารถนาจะเป็นนักปราชญ์เป็นผู้ฉลาด วิชาปรัชญาจึงเป็นเรื่องของการใช้ปัญญาเพื่อพิจารณาไตร่ตรองหาเหตุผลในสิ่งที่ตนสงสัย ในสิ่งที่เป็นปัญหา และพยายามใช้ปัญญาไตร่ตรองถึงคำตอบที่เป็นไปได้สำหรับข้อสงสัยหรือปัญหานั้นๆ ปรัชญาจึงเป็นเรื่องของผู้ใช้ปัญญา<sup>85</sup> เป็นความพยายามของมนุษย์ที่จะหาคำตอบให้แก่ปัญหาที่เกี่ยวข้องกันโดยตรงกับชีวิต เป็นความพยายามในการเข้าใจสิ่งต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงความพยายามในการทำความเข้าใจตัวมนุษย์เองด้วย ปรัชญาจึงเป็นบ่อเกิดของสรรพ

<sup>83</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26

<sup>84</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 45.

<sup>85</sup> ปานทิพย์ ศุภนคร, ปรัชญาเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 1.

วิทยาทั้งหลาย<sup>86</sup> รวมทั้งเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวคิดที่เกิดจากการพยายามหาคำตอบให้กับคุณค่าของความเป็นมนุษย์ เพื่อให้รัฐต้องเคารพ ส่งเสริมและคุ้มครองให้กับปัจเจกบุคคล

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดที่มีพัฒนาการยาวนานตั้งแต่สมัยกรีก ในที่นี้จึงขอกล่าวถึงกระแสพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ 2 กระแส ได้แก่ กระแสพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในปรัชญาตะวันตกและกระแสพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในปรัชญาตะวันออก

### 2.3.1.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของปรัชญาตะวันตก

ปรัชญาตะวันตก เกิดขึ้นในโลกประมาณ 600 ปี ก่อนคริสตกาล ณ นครรัฐกรีก ที่มีนักคิดนักปรัชญาพยายามสร้างแนวความคิดหรือให้เหตุผลกับปรากฏการณ์ต่างๆ แล้วได้แผ่ขยายออกไปยังดินแดนอื่นๆ<sup>87</sup>

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของปรัชญาตะวันตก แบ่งเป็นแนวความคิดในยุคโบราณ (กรีก โรมัน) ยุคกลางหรือยุคมืด ยุคใหม่ และยุคปัจจุบัน

#### (1) แนวความคิดในยุคโบราณ : กรีก โรมัน

ในยุคกรีกโบราณ (Ancient Greek) ใช้จารีตประเพณีเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครอง ด้วยไม่ปรากฏระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ในยุคนี้ได้เกิดสิ่งสำคัญ ได้แก่ อุดมคติ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครอง ศิลปวัฒนธรรม สถาปัตยกรรม ประติมากรรม<sup>88</sup> และโดยเฉพาะในด้านปรัชญาที่ส่งผลต่อการพัฒนาศาสตร์แขนงต่างๆ รวมทั้งระบบการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในยุคกรีกได้ปรากฏมีนักปรัชญาหลายท่านที่พยายามอธิบายเกี่ยวกับคุณค่าของความเป็นมนุษย์ นักปรัชญาคนสำคัญที่ขอกล่าวในงานนี้ ได้แก่ โฮเมอร์ (Homer) และอริสโตเติล (Aristotle)

<sup>86</sup> โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์, ขอบฟ้าแห่งปรัชญา ความรู้ ปรัชญา และสังคมไทย วิทยานิพนธ์, (กรุงเทพฯ: สภาวิจัยแห่งชาติ, 2541), หน้า 9.

<sup>87</sup> มขวินทร์ ปุริสศตโม พระมहा, "ปรัชญาสากล : วิเคราะห์และวิจารณ์," วารสารศึกษาศาสตร์ มมร. คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย 6, 1 (มกราคม – มิถุนายน 2561): 13.

<sup>88</sup> สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, เอกสารโสตทัศนศึกษา อารยธรรมมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 55 (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2559), หน้า 3 และ 13.

โฮเมอร์ (Homer) นักคิดนักเขียนชาวกรีก มีชีวิตอยู่ในช่วงประมาณ 850 ปีก่อนคริสตกาล หรือในช่วงศตวรรษที่ 7-8 ก่อนคริสตกาล เป็นผู้เขียนมหากาพย์อีเลียด (Iliad) และโอดิสซีย์ (Odyssey) โฮเมอร์เป็นผู้เสนอแนวความคิดสังคมแบบฮีโรอิก (Heroic Greek Society) โดยในมหากาพย์อีเลียด มีคำสอนว่าเกียรติยศ (Honor) เป็นคุณสมบัติสำคัญที่ทุกคนในสังคมพึงมี แต่บุคคลที่จะเป็นฮีโร่ (Hero) จะต้องเป็นบุคคลที่มีเกียรติยศสูงเป็นพิเศษ เช่น บุคคลที่เป็นฮีโร่จะไม่ยอมให้ใครมาลบหลู่ศักดิ์ศรี และยอมปกป้องศักดิ์ศรีของตนเองด้วยชีวิต หน้าที่สำคัญของบุคคลที่เป็นฮีโร่คือการต่อสู้ ซึ่งเป็นวิธีทำให้ได้มาซึ่งเกียรติยศชื่อเสียง กล่าวคือ บุคคลที่จะเป็นฮีโร่นั้นจะต้องกระทำอย่างฮีโร่ (Hero action) ซึ่งในการรบมีกฎเกณฑ์กำหนดหลายประการที่ผู้เป็นฮีโร่จะต้องปฏิบัติเมื่อต้องเข้าสู่สนามรบ หากสามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และสามารถรบชนะในสนามรบได้บุคคลนั้นจึงจะได้ชื่อว่าเป็นฮีโร่ อันเป็นที่มาของเกียรติยศชื่อเสียง ศักดิ์ศรีและสถานภาพทางสังคม จึงเรียกสภาพสังคมตามแนวความคิดดังกล่าวว่า สังคมแบบฮีโรอิก (Heroic Greek Society)<sup>89</sup> ซึ่งสังคมตามแนวคิดนี้บุคคลจะมีอัตลักษณ์หรือตัวตนตามบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่ในสังคม อัตลักษณ์ของแต่ละบุคคลมาจากการสร้างทางสังคมไม่ใช่มาจากการกำหนดของตนเอง แต่ละคนจึงมีบทบาทหน้าที่ทางสังคมที่ถูกกำหนดไว้แล้วโดยเครือข่ายทางสังคมซึ่งส่วนใหญ่ก็คือเครือข่ายทางครอบครัวและเครือญาติของแต่ละคน แต่ละคนจึงมีพันธะและเอกสิทธิ์ตามสถานะทางสังคมของตน ซึ่งพันธะที่แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบโดยมากไม่ได้มาจากการเลือกของตนเอง บุคคลที่หลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามพันธะเป็นผู้ที่ละเมิดกฎเกณฑ์ของสังคมและถือเป็นความผิดความบกพร่องทางจริยธรรม คุณธรรมจริยธรรมของบุคคลจึงเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามบทบาทหน้าที่ของตน<sup>90</sup> ซึ่งการกำหนดบทบาทหน้าที่ให้แก่บุคคลในสังคมตามแนวความคิดสังคมแบบฮีโรอิกของโฮเมอร์ ประหนึ่งว่าบุคคลเป็นตัวละครในมหากาพย์ที่ถูกกำหนดบทให้เล่นไปตามที่ผู้แต่งต้องการ แนวความคิดแบบนี้ตรงกันข้ามกับแนวความคิดของบุคคลในยุคสมัยใหม่ (Modern Age) ที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดของลัทธิปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งเป็นแนวความคิดแบบมนุษยนิยมที่เกิดขึ้นตั้งแต่ยุคกลาง แนวคิดนี้มองว่าบุคคลแต่ละคนมีความสำคัญอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน บุคคลมีศักยภาพของความเป็นมนุษย์ที่อยู่เหนือโชคชะตาและให้ความเคารพในความเป็นมนุษย์ของกันและกัน แนวคิดนี้ได้กลายมาเป็นรากฐานของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมและเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน<sup>91</sup> ที่มองว่าในฐานะที่เป็นมนุษย์บุคคล

<sup>89</sup> ประโยชน์ สังกิ้น, การฟื้นคืนกลับมาของจริยธรรมเชิงคุณธรรมในการบริหารรัฐกิจ, (มหาสารคาม: หจก. อภิชาติการพิมพ์, 2561), หน้า 14.

<sup>90</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15 และ 18.

<sup>91</sup> มติชนออนไลน์, "ปัจเจกชนนิยม : โกวิท วงศ์สุรวัฒน์" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 12 ธันวาคม 2562. แหล่งที่มา: [https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_1721548](https://www.matichon.co.th/columnists/news_1721548)

จึงมีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด และมีความเป็นอิสระที่จะกำหนดความเป็นไปของตนเองได้<sup>92</sup>

อริสโตเติล (Aristotle) นักปรัชญาชาวกรีก มีชีวิตอยู่ในช่วง 384-322 ปีก่อนคริสตกาล ที่กล่าวว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล” หรือในภาษากรีกว่า Anthropos zoion echon logon นิยามดังกล่าวได้รับการอ้างอิงและเป็นที่ยอมรับของพวกเหตุผลนิยมและปฏิฐานนิยมที่มีความเชื่อว่าเหตุผลมีคุณค่าอยู่เหนือสิ่งอื่นใด<sup>93</sup> จึงเห็นได้ว่า เหตุผลเป็นคุณสมบัติที่สำคัญของความเป็นมนุษย์ การใช้เหตุผลที่ดีของมนุษย์สะท้อนถึงคุณค่าของความเป็นมนุษย์<sup>94</sup> ความมีเหตุผลของมนุษย์เป็นคุณลักษณะที่สำคัญที่ทำให้มนุษย์สามารถพัฒนาตนเองได้ สามารถแยกแยะสิ่งที่ดีออกจากสิ่งที่ไม่ดี คือรู้จักว่าอะไรเป็นคุณเป็นโทษ ประโยชน์มิใช่ประโยชน์ ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่ทำให้มนุษย์แตกต่างจากสัตว์ประเภทอื่น คำกล่าวว่า “มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล” หรือ “Anthropos zoion echon logon” ในภาษากรีก หรือ “Man is rational animal” ในภาษาอังกฤษ โดยในภาษากรีก อริสโตเติลใช้คำว่า logos ซึ่งเติมไม่ได้แปลว่าเหตุผลอย่างที่ใช้ในปัจจุบัน หากแต่แปลว่า คำพูด ความคิด ความรู้ ตามธรรมดาสามัญ ต่อมาชาวกรีกใช้คำว่า logos ในความหมายว่าเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เป็นผู้สูงสุดหรือผู้ที่มีอำนาจควบคุมสรรพสิ่งในเอกภพนั่นคือพระเจ้า (God) เมื่ออริสโตเติลต้องการหาคำสำหรับเรียกสมรรถภาพทางความคิดหรือทางปัญญาของมนุษย์ จึงใช้คำว่า logos ต่อมาชาวโรมันแปลคำว่า logos ในภาษากรีกไปใช้ในภาษาละตินว่า ratio แปลว่า การคิดคำนวณ และชาวอังกฤษนำคำว่า ratio ของชาวโรมันไปใช้ในภาษาอังกฤษว่า rationality และ reason ที่แปลว่าเหตุผล จนดูเหมือนว่าในปัจจุบันคำว่า logos กับ ratio หรือ rationality และ reason จะเป็นสิ่งเดียวกัน แต่ในความเป็นจริงแล้วคำว่า ratio หรือ rationality และ reason ซึ่งแปลว่าเหตุผลนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของคำว่า logos เท่านั้น เพราะเหตุผลเป็นเพียงปัจจัยประการหนึ่งของการมีสมรรถภาพทางความคิดหรือทางปัญญาของมนุษย์ ดังนั้น ความมีเหตุผลของมนุษย์จึงสะท้อนถึงความเป็นมนุษย์ที่มีคุณค่า อันเป็นที่มาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>95</sup>

นอกจากนี้ อริสโตเติลยังมีแนวความคิดเกี่ยวกับคุณธรรมจริยธรรม โดยจริยธรรม (Ethics) ตามแนวความคิดของอริสโตเติลแตกต่างไปจากความเข้าใจในปัจจุบันที่เป็นเรื่องของ

<sup>92</sup> ประโยชน์ สังกลิน, การฟื้นคืนกลับมาของจริยธรรมเชิงคุณธรรมในการบริหารรัฐกิจ, หน้า 14.

<sup>93</sup> ศุภชัย ศรีศิริรุ่ง ผู้แต่ง และกิริติ บุญเจือ ผู้ปรับแก้, "ความเป็นมนุษย์," [Online] Accessed: 10 ธันวาคม 2562. Available from: <https://philosophy-suansunandha.com/2014/07/09/ความเป็นมนุษย์>

<sup>94</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 46.

<sup>95</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 47-48.

หลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมีคุณธรรม<sup>96</sup> ที่กำหนดให้บุคคลกระทำหรือไม่กระทำสิ่งใด คำว่า ethics มาจากรากศัพท์ในภาษากรีกว่า ethos หมายถึงวัฒนธรรมของสังคมหรือวิถีชีวิตที่สมาชิกในสังคมส่วนใหญ่ยึดถือ จริยธรรมตามแนวคิดในยุคกรีกจึงเป็นเรื่องพฤติกรรมตามประเพณีของประชาชน เป็นมาตรฐานการครองชีวิตมาตรฐานการครองตนที่ดีที่ประชาชนยึดถือ ซึ่งอริสโตเติลอธิบายถึงมาตรฐานดังกล่าวว่าต้องประกอบไปด้วย จิตวิญญาณของมนุษย์ (Human Soul) คุณธรรม (Virtue) ทางสายกลาง (Mean) ความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการและการใช้เหตุผล (Relation of Appetitive and Deliberative) และเป้าหมายของชีวิตและทฤษฎีเชิงจริยธรรม (Telos and Ethical Theory)<sup>97</sup> ปรัชญาของอริสโตเติลมีแก่นหรือแกนกลางอยู่ที่เรื่องเป้าหมายสุดท้าย (telos) โดยมีความเชื่อว่าทุกสิ่งในธรรมชาติมีเป้าหมายสุดท้ายด้วยกันทั้งสิ้น เช่น เป้าหมายสุดท้ายของมิดคือการตัดสิ่งของ เป้าหมายสุดท้ายของลูกโอ๊คคือการเจริญเติบโตเป็นต้นไม้ เป้าหมายสุดท้ายของลูกม้าพันธุ์ดีคือการเติบโตเป็นม้าฝีเท้าดี เป็นต้น ส่วนเป้าหมายสุดท้ายของมนุษย์ที่มีมาตั้งแต่เกิดคือ ความสุข โดยการดำเนินชีวิตตามหลักคุณธรรม แต่เราไม่ได้เป็นผู้เลือกเป้าหมายสุดท้ายของเราคืออะไร เช่นเดียวกับกับมิด ลูกโอ๊ค หรือม้า ที่ไม่ได้เลือกเป้าหมายสุดท้ายของมันเอง เราทำได้เพียงพยายามทำให้สำเร็จตามเป้าหมายหรือไม่เท่านั้น<sup>98</sup> ดังนั้น เมื่อเป้าหมายสุดท้ายของมนุษย์คือความสุข มนุษย์จึงต้องแสวงหาความสุขแสวงหาชีวิตที่ดีด้วยการประพฤติปฏิบัติตนอย่างมีคุณธรรม หากมนุษย์คนใดไม่แสวงหาความสุขหรือชีวิตที่ดีด้วยการประพฤติปฏิบัติตนอย่างมีคุณธรรม มนุษย์คนนั้นก็เป็นผู้บกพร่องทางคุณธรรม แต่เนื่องจากมนุษย์ไม่ได้มีแนวโน้มที่จะดำเนินชีวิตและแสวงหาความสุขอย่างมีคุณธรรมได้ตลอดเวลา อริสโตเติลจึงได้เสนอจริยธรรมในการดำเนินชีวิตไปตามลำดับขั้นตอนของชีวิต โดยความสุขซึ่งเป็นเป้าหมายสุดท้ายของมนุษย์ทุกคนจะเปลี่ยนแปลงไปตามช่วงชีวิต จากวัยเยาว์สู่วัยผู้ใหญ่และไปสู่วัยสูงอายุ ความสุขในวัยเยาว์คือการควบคุมความรักและความปรารถนาให้อยู่ในขอบเขตที่เหมาะสมโดยการศึกษาอบรม อันเป็นการเติมเต็มจิตวิญญาณในส่วนที่เป็นความต้องการ ความสุขในวัยผู้ใหญ่คือ การมีความรู้เชิงปฏิบัติ ความรับผิดชอบ เกียรติยศชื่อเสียง การได้รับความเคารพนับถือและการยกย่องจากคนในสังคมเมื่อได้ประพฤติปฏิบัติตนตามหลักคุณธรรม อันเป็นการเติมเต็มจิตวิญญาณส่วนของการใช้เหตุผล และความสุขของวัยสูงอายุคือ การศึกษาหาความรู้เกี่ยวกับสิ่งที่ตนนิรันดรหรือกฎที่เป็นสากล และถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์แก่คนรุ่นหลัง อันเป็นการเติมเต็มจิตวิญญาณในส่วนที่เป็นการไตร่ตรองความคิดที่ลึกซึ้ง ความสุขในแต่ละช่วงวัยของชีวิตตาม

<sup>96</sup> พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5

<sup>97</sup> ประโยชน์ ส่งกลิ่น, การฟื้นคืนกลับมาของจริยธรรมเชิงคุณธรรมในการบริหารรัฐกิจ, หน้า 22.

<sup>98</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-42.

แนวความคิดของอริสโตเติลจึงเป็นเรื่องของการเติมเต็มในการมีชีวิตที่ดีที่เหมาะสมตามแต่ละช่วงชีวิต ซึ่งมีความแตกต่างกัน<sup>99</sup>

ส่วนในยุคโรมันมีคำว่า dignitas เป็นคำที่ใช้กับสถานะทางสังคมของปัจเจกบุคคลบางประเภทในสังคมโรมัน นอกจากนี้ dignitas ยังใช้กับคุณสมบัติของสถาบันบางสถาบัน เช่น กษัตริย์ (Sovereign, Crown) หรือรัฐ (State) ที่อ้างและเชื่อมโยงถึงความมีอำนาจสูงสุดของสถาบัน กษัตริย์หรือรัฐด้วย บุคคลจึงมีหน้าที่ให้ความเคารพกับบุคคลหรือสถาบันที่มี dignitas หรือมีศักดิ์ศรี การไม่เคารพศักดิ์ศรีของบุคคลหรือสถาบันดังกล่าวจึงมีโทษ<sup>100</sup> ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าศักดิ์ศรีในยุคนี้ ขึ้นอยู่กับสถานภาพทางสังคมของบุคคลหรือสถาบัน ไม่ได้เป็นสิ่งที่บุคคลจะพึงมีได้เป็นการทั่วไป ในยุคโรมันมีสำนักปรัชญาที่สำคัญ คือสำนักสโตอิก (Stoic) ซึ่งเป็นชื่อเรียกของกลุ่มนักปรัชญาที่พูดภาษากรีก มีชีวิตอยู่ในช่วงเวลาประมาณ 300 ปี ก่อนคริสตกาลถึงศตวรรษที่ 2<sup>101</sup> นักปรัชญาสำนักสโตอิกที่มีบทบาทในการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับคุณค่าของความเป็นมนุษย์หรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอย่างมาก เริ่มด้วยนักปรัชญาสองคนคือ ซีโน และคริสซิปปุส ในช่วงแรกของยุคเฮลเลนิสติกในยุคกรีกก่อนยุครุ่งเรืองของจักรวรรดิโรมัน นักปรัชญาสำนักสโตอิกในยุคกรีกเสนอว่าในจักรวาลมีเหตุผล (logos) ทุกสิ่งทุกอย่างในจักรวาลตามธรรมชาติแล้วย่อมมีระบบระเบียบ มนุษย์ในฐานะที่ดำรงอยู่ในจักรวาลย่อมอยู่ภายใต้กฎธรรมชาติคือเหตุผลด้วย การดำรงอยู่ของมนุษย์จึงต้องสอดคล้องกับธรรมชาติหรือเหตุผลตามธรรมชาติ คุณธรรมหรือคุณค่าของมนุษย์จึงอยู่ที่การใช้เหตุผลที่ถูกต้องเหมาะสมสอดคล้องกับกฎธรรมชาติ นอกจากนี้ แนวคิดของสำนักสโตอิกในยุคเฮลเลนิสติกของกรีกเห็นว่าทุกคนมีความเสมอภาคกัน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีปัญญาหรือผู้ไม่รู้ ทุกคนสามารถพัฒนาตนเองได้โดยไม่อยู่ภายใต้เงื่อนไขของการสังกัดรัฐ ชาติพันธุ์ ดินแดน หรือเพศ ต่อมาสโตอิกแบบโรมันได้รับเอาแนวความคิดของสโตอิกแบบกรีกในยุคเฮลเลนิสติกมาผสมผสานกับแนวความคิดของเพลโตและอริสโตเติล ให้สอดคล้องกับจักรวรรดิโรมันที่ให้ความสำคัญกับรัฐ ความเป็นพลเมืองและคุณธรรมของพลเมือง การมีส่วนร่วม โดยการนำแนวความคิดของอริสโตเติลที่ว่าคนที่มีคุณค่าของความเป็นมนุษย์คือคนที่ใช้เหตุผลที่ดี และคนนั้นก็จะเป็นพลเมืองที่ดี นอกจากนี้ ซีเซโร (Cicero) นักปรัชญาชาวโรมัน มีชีวิตอยู่ในช่วง 43 – 106 ปี ก่อนคริสตกาล ที่อ้างถึงแนวความคิดของสำนักสโตอิกที่ว่าความมีเหตุผลและความสามารถของมนุษย์ที่จะคิดได้ด้วยตนเองทำให้มนุษย์แตกต่างจากสัตว์อื่น เพราะมนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล เหตุผลจึงเป็นรากฐานของการอยู่ร่วมกันในสังคมและเป็นสิ่งที่จะ

<sup>99</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-44.

<sup>100</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 48.

<sup>101</sup> ประโยชน์ ส่งกลิ่น, การฟื้นคืนกลับมาของจริยธรรมเชิงคุณธรรมในการบริหารรัฐกิจ, หน้า 56.

แก้ไขปรับปรุงสังคมให้ดีขึ้น เหตุผลจึงเป็นคุณค่าของความเป็นมนุษย์และเป็นศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์<sup>102</sup>

## (2) แนวความคิดในยุคกลางหรือยุคมืด

ยุคกลางหรือยุคมืดเป็นยุคสุดท้ายของจักรวรรดิโรมันที่ศาสนาคริสต์ได้เริ่มปรากฏตัวขึ้น และได้แผ่ขยายความคิดความเชื่อ เมื่อโรมันล่มสลายอิทธิพลของศาสนาคริสต์ก็ได้ปรากฏชัดเจนขึ้น ซึ่งเป็นการเข้าสู่ยุคกลางหรือยุคมืด การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศาสนาคริสต์นั้น จำเป็นต้องทำความเข้าใจแนวความคิดของศาสนายูดาห์ (Judaism) ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของศาสนาคริสต์และศาสนาอิสลามเสียก่อน ในเรื่องเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของศาสนายูดาห์ใช้คำว่า kavod หมายถึง เกียรติหรือศักดิ์ศรีของพระเจ้า มนุษย์ถูกสร้างขึ้นจากฉายาของพระเจ้า (image of god) ซึ่งชาวยิวใช้คำดังกล่าวอธิบายถึงระดับของการประสบความสำเร็จและความมีเกียรติยศชื่อเสียงของบุคคล อันเป็นการสะท้อนถึงสถานะของบุคคลในสังคมของชาวยิว นอกจากนี้ ศาสนายูดาห์อ่อนน้อมคุณค่าความศักดิ์สิทธิ์ของชีวิต คุณค่าในความเสมอภาคเป็นของทุกคน รวมทั้งคนตายด้วย เมื่อฉายาของพระเจ้านี้คือเกียรติหรือศักดิ์ศรีของพระเจ้า การที่มนุษย์ถูกสร้างขึ้นจากฉายาของพระเจ้า มนุษย์จึงมีเกียรติหรือศักดิ์ศรีซึ่งได้รับการถ่ายทอดมาด้วย ดังนั้น การละเมิดเกียรติหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็เท่ากับเป็นการลดคุณค่าฉายาของพระเจ้าที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ด้วย ศาสนาคริสต์จึงได้รับเอาแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาจากศาสนายูดาห์ โดยมองว่าพระเจ้าสร้างโลกและมนุษย์ มนุษย์จึงมีศักดิ์ศรีเพราะพระเจ้าสร้างขึ้น มนุษย์หรือประชาชนจึงไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังรัฐ เพราะสิ่งที่พระเจ้าสร้างย่อมอยู่เหนือรัฐ แต่มนุษย์ต้องเชื่อฟังพระเจ้า ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการทำให้คริสตศาสนจักรอยู่เหนือฝ่ายอาณาจักรนับเป็นการเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยซ่อนนุกูลบายทางการเมืองไปพร้อมกันได้อย่างแยบยล ทำให้ศาสนจักรสามารถครอบงำอาณาจักรได้อย่างชอบธรรมและมีเหตุมีผล<sup>103</sup>

ตามหลักคำสอนของศาสนาคริสต์มนุษย์ทุกคนจึงเสมอภาคกันในสายตาของพระเจ้า เพราะมนุษย์ทั้งหลายต่างก็เป็นบุตรของพระเจ้า แนวความคิดของศาสนาคริสต์จึงรับรอง

<sup>102</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 51.

<sup>103</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 51-53.

ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของบุคคล เมื่อมนุษย์ทุกคนเป็นบุตรของพระเจ้า จึงมีความจำเป็นต้องมีการปกป้องมนุษย์ ทุกคนจึงมีขอบเขตที่อำนาจรัฐไม่อาจก้าวล่วงเข้ามาได้ซึ่งเป็นพื้นฐานแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมหรือจำกัดการใช้อำนาจรัฐ<sup>104</sup>

### (3) แนวความคิดในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ

เมื่อยุคกลางหรือยุคมืดเสื่อมลง เข้าสู่ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ประมาณศตวรรษที่ 14 เป็นยุคที่ฟื้นฟูศิลปวิทยาการหลังจากอาณาจักรโรมันล่มสลายไปในศตวรรษที่ 6 การฟื้นฟูดังกล่าวทำให้ผู้คนในยุคนี้ต่างหันกลับมาสนใจศึกษาศิลปวิทยาการของกรีกและโรมัน เช่น ภาษาและวัฒนธรรม ก่อให้เกิดการแตกแขนงทางความคิดอย่างมากและเป็นการคิดอย่างเป็นระบบมีเหตุผลและผู้คนมีความกล้าที่จะวิพากษ์วิจารณ์สิ่งต่างๆ บนพื้นฐานของเหตุผล<sup>105</sup> ซึ่งส่งผลต่อแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีความแตกต่างไปจากในยุคกลางที่แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับอิทธิพลจากศาสนาคริสต์ที่มองว่าพระเจ้าสร้างโลกและมนุษย์ มนุษย์มีคุณค่าและศักดิ์ศรีอันเป็นผลมาจากการสร้างของพระเจ้า แต่แนวความคิดในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการกลับมองต่างกันไปโดยมองแบบมนุษยนิยมที่ว่า มนุษย์มีคุณค่าและศักดิ์ศรีเพราะการที่มนุษย์สามารถมีเหตุผล มีความรู้ดีชอบชั่วดีด้วยสติปัญญาของตนเองสามารถทดลองเพื่อพิสูจน์ความคิดของตนได้อย่างเป็นระบบและมีเหตุผล ทุกสิ่งต้องสามารถพิสูจน์เพื่อหาคำตอบได้ เห็นได้ว่าแนวความคิดในยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการเป็นแนวความคิดที่ปฏิเสธหรือท้าทายแนวความคิดของศาสนาคริสต์ที่ได้นำเสนอไปในยุคกลาง เมื่อมนุษย์มีเหตุผลโดยตัวมนุษย์เอง ไม่ใช่เหตุผลที่ต้องอยู่ภายใต้เหตุผลของพระเจ้าอีก ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมาจากความมีเหตุผลของมนุษย์เองไม่ได้มาจากพระเจ้า แนวความคิดนี้ได้รับการสนับสนุนโดยฟรานเชสโก เปตราคา (Francesco Petrarca) นักปรัชญาชาวอิตาลี ซึ่งมีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1304 - 1374 ได้รับการยกย่องให้เป็นบิดาแห่งมนุษยนิยม ฟรานเชสโกมองว่ามนุษย์สามารถพัฒนาบุคลิกภาพและความสามารถของตนเองได้ โดยเอามนุษย์เป็นศูนย์กลาง นอกจากนี้ยังมีนักมานุษยวิทยาที่ยืนยันแนวความคิดดังกล่าวได้แก่ กิอันนอซโซ มาเนตตี (Giannozzo Manetti) นักปรัชญาชาวอิตาลี มีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1396

<sup>104</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2547), หน้า 36-37.

<sup>105</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563),



- 1459 มองว่าความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่มนุษย์ทุกคนมีติดตัวมาตั้งแต่เกิด และมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีอย่างเสมอภาคกัน<sup>106</sup>

#### (4) แนวความคิดในยุคใหม่ : สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส

แนวความคิดของปรัชญายุคใหม่ยังคงได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดของยุคกลางและยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ แม้ว่าแนวความคิดในยุคใหม่จะมีความพยายามในการโต้แย้งแนวความคิดในยุคกลาง แต่แนวความคิดในยุคกลางก็ยังคงได้รับการยอมรับอยู่บางส่วน ทั้งนี้เพราะยุคกลางดำรงอยู่เป็นเวลานาน<sup>107</sup> และที่สำคัญคือแนวความคิดบางอย่างสามารถสอดคล้องกันกับแนวความคิดในยุคใหม่ได้

ยุคแสงสว่างทางปัญญาหรือยุคแห่งความรู้แจ้ง (Enlightenment) เป็นยุคใหม่ภายหลังจากยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการ เป็นยุคแห่งการเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ เช่น การก่อตัวขึ้นของรัฐสมัยใหม่ การให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลตามแนวคิดปัจเจกชนนิยม อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการเกิดขึ้นของระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา การปฏิรูปทางสังคมในตะวันตก ยุคแสงสว่างทางปัญญาเป็นยุคแห่งการปลดปล่อยทางความคิดทางปัญญาของมนุษย์ที่เคยถูกจำกัดโดยอิทธิพลของศาสนาคริสต์ในยุคมืด นักปรัชญาในยุคนี้ที่พยายามสร้างแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สำคัญ ได้แก่ ฮิวโก โกรติอุส (Hugo Grotius) นักปรัชญาและนักกฎหมายชาวเดนมาร์ก มีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1583 - 1645 จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาการเมืองชาวอังกฤษ มีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1632 - 1704 ซามูเอล ปูเฟนดอร์ฟ (Samuel Pufendorf) นักปรัชญาชาวเยอรมัน มีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1632 - 1694 อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) นักปรัชญาชาวเยอรมัน มีชีวิตอยู่ในช่วง ค.ศ. 1724 - 1804<sup>108</sup> การพัฒนาเกี่ยวกับแนวความคิดในยุคนี้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญๆ คือ ระบบการเมืองการปกครอง ได้แก่ การประกาศอิสรภาพของอเมริกาจากการปกครองของอังกฤษเมื่อ ค.ศ. 1776 และ

<sup>106</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 56-57.

<sup>107</sup> ชเอิญศรี อิศรางกูร ณ อยุธยา, ปรัชญาตะวันตกสมัยใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542), หน้า 7.

<sup>108</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 59-62.

การปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. 1789 ซึ่งแต่ละเหตุการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดเอกสารลายลักษณ์อักษรที่ให้การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล

ประเทศสหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นจากการแยกตัวออกจากการเป็นอาณานิคมของอังกฤษเนื่องจากความขัดแย้งระหว่าง 13 อาณานิคมในทวีปอเมริกาเหนือกับอังกฤษ เช่น การที่อังกฤษออกกฎหมายจำกัดสิทธิทางการเมืองของอาณานิคม ความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี เป็นต้น ทั้ง 13 อาณานิคมจึงรวมกันเป็นสภาอาณานิคมคอนเกรส (Continental Congress) มีการประชุมและการจัดทำคำประกาศอิสรภาพ (The Declaration of Independence) ในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 ที่เมืองฟิลาเดเฟีย จนนำไปสู่การทำสงครามประกาศอิสรภาพกับอังกฤษ<sup>109</sup> การประกาศเอกราชของอเมริกาจากการปกครองของอังกฤษเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1776 โทมัส เจฟเฟอร์สัน (Thomas Jefferson) ผู้แทนของมลรัฐเวอร์จิเนีย (Virginia) เป็นผู้ร่างคำประกาศอิสรภาพของอเมริกา<sup>110</sup> มีความตอนหนึ่งว่า “...มนุษย์ทุกคนเกิดมาด้วยความเท่าเทียมกัน และพระเจ้าได้มอบสิทธิบางประการที่ไม่สามารถโอนให้กับบุคคลอื่นหรือพรากไปจากเขาได้ สิทธิเหล่านั้นได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข...”<sup>111</sup> โดยคำประกาศอิสรภาพดังกล่าวได้กล่าวถึงความเสมอภาคของบุคคล สิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ซึ่งใช้บังคับจนถึงปัจจุบันยังเป็นที่มาที่สำคัญของลัทธิรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่มีแนวคิดในการใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค อันเป็นรากฐานของสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ ในเวลาต่อมาด้วย

การปฏิวัติฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. 1789 ก่อให้เกิดเอกสารที่สำคัญคือคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 (Declaration of Human and Civic Rights Of 26 August 1789) ซึ่งในอารัมภบทกล่าวถึง “สิทธิตามธรรมชาติอันมีอาจถ่ายโอนแก่กันได้ และเป็นสิทธิอันศักดิ์สิทธิ์ของมนุษย์” และข้อ 1 บัญญัติว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาที่มีเสรีภาพและความเสมอภาคกันในสิทธิต่างๆ การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้ก็แต่เพื่อประโยชน์สาธารณะ ”

<sup>109</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, สถาปนารัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2555), หน้า 17-18.

<sup>110</sup> Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State Office of the Historian, "The Declaration of Independence, 1776," [Online] Accessed: 15 February 2020. Available from: <https://history.state.gov/milestones/1776-1783/declaration>

<sup>111</sup> วรพชร จันทร์ขันธ์, "กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 120.

ข้อ 2 บัญญัติว่า “วัตถุประสงค์ของสังคมการเมือง ได้แก่ การคุ้มครองรักษาสิทธิตามธรรมชาติซึ่งไม่อาจเพิกถอนได้ของมนุษย์ ได้แก่ เสรีภาพ กรรมสิทธิ์ ความมั่นคงปลอดภัย และการต่อต้านการกดขี่ข่มเหง<sup>112</sup> ซึ่งสะท้อนถึงสิทธิในชีวิตและร่างกาย และความเสมอภาคอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ คำประกาศดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้มีสิทธิต่างๆ ขึ้น เป็นเพียงการยืนยันหรือรับรองสิทธิตามธรรมชาติซึ่งเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีอยู่แล้วตามธรรมชาติ<sup>113</sup>

### (5) แนวความคิดในยุคปัจจุบัน : กฎหมายระหว่างประเทศ และ รัฐธรรมนูญต่างประเทศ

ภายหลังจากเหตุการณ์การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญของโลกในศตวรรษที่ 18 สองเหตุการณ์ คือการประกาศเอกราชของอเมริกา ในปี ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ก่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยและกระแสแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคมีความเป็นสากลผ่านกฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในทางระหว่างประเทศปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ซึ่งได้รับอิทธิพลจากคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองของฝรั่งเศส เมื่อ ค.ศ. 1789 ปฏิญญาสากลฉบับดังกล่าวได้รับการรับรองจากที่ประชุมใหญ่สมัชชาสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ณ กรุงปารีส ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือเป็นการวางรากฐานด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและเป็นพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนทุกฉบับต่อมา<sup>114</sup> แม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่รัฐสมาชิกสหประชาชาติที่ให้การรับรองปฏิญญาเพราะไม่ใช่สนธิสัญญา เป็นเพียงเอกสารชี้แนะรัฐสมาชิกเพื่อนำไปรับรองคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนภายในรัฐของตน แต่ศาสตราจารย์เรอเน่ กาสแซง นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส หนึ่งในผู้ร่างปฏิญญา

<sup>112</sup> Constitutional Council, "Declaration of Human and Civic Rights of 26 August 1789," [Online] Accessed: 15 February 2020. Available from: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/declaration-of-human-and-civic-rights-of-26-august-1789>

<sup>113</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์,” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 63.

<sup>114</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, หน้า 1.

สากลยืนยันว่าปฏิญญาดังกล่าวมีค่าบังคับมากกว่าการเป็นเพียงเอกสารชี้แนะ<sup>115</sup> เพราะกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 (Charter of the United Nations, 1945) กำหนดว่ารัฐสมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่าจะดำเนินการร่วมกันและแยกกัน ในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายในการเคารพหลักการแห่งสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพโดยเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ<sup>116</sup> รัฐสมาชิกจึงต้องมีการดำเนินการเพื่อให้การเคารพ การรับรองคุ้มครอง การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนภายในประเทศของตนเองโดยผลของกฎบัตรสหประชาชาติดังกล่าว

ส่วนการพัฒนาของกระแสความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายภายในของแต่ละประเทศซึ่งเป็นรัฐสมัยใหม่ ปรากฏในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของแต่ละประเทศ ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการยอมรับตามแนวความคิดของศาสนาและในทางปรัชญาเป็นส่วนใหญ่ ยังไม่ปรากฏการยอมรับในทางกฎหมาย อาจเป็นเพราะคำว่า ศักดิ์ศรี ในยุคนั้นมีความหมายว่าเกียรติยศ ซึ่งมีใช้ความหมายอย่างที่เข้าใจในปัจจุบัน เอกสารสำคัญที่กล่าวถึงศักดิ์ศรีคือคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส ค.ศ. 1789 ที่บัญญัติว่า “...พลเมืองทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและในศักดิ์ศรี...” คำว่าศักดิ์ศรีตามที่ปรากฏดังกล่าวหมายถึงเกียรติยศ ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง คำว่าศักดิ์ศรี ได้เริ่มเปลี่ยนสถานะและความหมายไปโดยถูกนำไปบัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรฟินแลนด์ ค.ศ. 1919 ที่กำหนดให้มีกฎหมายคุ้มครองชีวิต ศักดิ์ศรี เสรีภาพ และทรัพย์สินของบุคคล รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไวมาร์ ค.ศ. 1919 กำหนดให้การจัดการชีวิตทางเศรษฐกิจต้องสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม เพื่อให้ทุกคนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างเหมาะสมกับความเป็นมนุษย์ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐไอร์แลนด์ ค.ศ. 1922 ที่ปรากฏในอารัมภบทว่าศักดิ์ศรีและเสรีภาพของบุคคลจะได้รับการรับรอง เป็นต้น<sup>117</sup> ต่อมาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองนานาประเทศได้ตระหนักถึงความโหดร้ายทารุณของภัยพิบัติแห่งสงคราม แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้พัฒนามาจากคุณค่าที่ได้รับการยอมรับตามแนวความคิดของศาสนาและปรัชญามาเป็นคุณค่าในทางกฎหมาย ทั้งใน

<sup>115</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, อิทธิพลของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1946 ที่มีต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948, [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 18 มกราคม 2563. แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=394#m1>

<sup>116</sup> Article 55 and 56 of Charter of the United Nations, 1945 in United Nations, Charter of the United Nations, [Online], 1 February 2020. Source <https://www.un.org/en/sections/un-charter/un-charter-full-text/>

<sup>117</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 65.

กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของรัฐต่างๆ ดังที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และรัฐธรรมนูญของนานาประเทศ<sup>118</sup>

กฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 (Charter of the United Nations, 1945) ซึ่งทำขึ้น ณ นครซานฟรานซิสโก (San Francisco) มลรัฐแคลิฟอร์เนีย สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1945 ในอารัมภบทของกฎบัตรดังกล่าวมีข้อความว่า “เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนงที่จะช่วยอนุชนให้พ้นจากภัยแห่งสงคราม และยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษยบุคคลในสิทธิอันเท่าเทียมกัน...และที่จะสถาปนาภาวะการณ์อันธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม...และมาตรฐานแห่งชีวิตอันดียิ่งขึ้นในเสรีภาพที่กว้างขวางยิ่งขึ้น...”<sup>119</sup> จากความตระหนักถึงภัยแห่งสงครามที่มีต่อมวลมนุษยชาติ กระแสการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากเดิมซึ่งเป็นที่ยอมรับของศาสนาคริสต์และนักปรัชญา กลายมาเป็นคุณค่าที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย เพื่อให้เกิดสภาพบังคับต่อรัฐภาคีทั้งหลายที่ต้องให้การเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชนของประชาชน ภายหลังจากประชาคมระหว่างประเทศได้ร่วมกันก่อตั้งองค์การสหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศแทนที่สันนิบาตชาติและให้การรับรองกฎบัตรสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ. 1945 แล้ว ในอีก 2 ปีต่อมา คือ ค.ศ. 1947 ได้มีการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขึ้นและรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้รับรองปฏิญญาดังกล่าวให้ประกาศใช้เพื่อเป็นมาตรฐานร่วมกันในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเมื่อ ค.ศ. 1948 ซึ่งประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในสี่สิบแปดประเทศแรกๆ ที่ให้การรับรองปฏิญญาในการประชุมที่จัดขึ้นเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 เป็นรากฐานและแนวทางให้กับกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับมนุษยชนและกฎหมายของรัฐสมาชิกที่จะต้องดำเนินการให้การปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายในประเทศของตน และดังที่กล่าวแล้วว่าแม้ว่าปฏิญญาฉบับนี้จะไม่ได้มีสภาพบังคับในตัวเองเนื่องจากเป็นเพียงแนวทางให้แก่รัฐสมาชิกไม่ได้มีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่ก่อให้เกิดพันธกรณี แต่เมื่อพิจารณาจากกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 แล้ว รัฐสมาชิกก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เกิดสิ่งดังกล่าว โดยในอารัมภบทของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 กำหนดว่า “โดยที่การยอมรับศักดิ์ศรีแต่กำเนิดและสิทธิที่เท่าเทียมกันและไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษยชาติ เป็นพื้นฐานแห่งเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก...ด้วยเหตุที่เป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนต้องได้รับการคุ้มครองโดยหลักนิติ

<sup>118</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 66.

<sup>119</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, กฎบัตรสหประชาชาติ, (กรุงเทพฯ: กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2537), หน้า 1.

ธรรม...โดยที่ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงศรัทธาในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษย์ และในความเสมอภาคกันของบรรดาชายและหญิง และความมุ่งมั่นที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมและมาตรฐานแห่งชีวิตที่ดีในเสรีภาพอันกว้างขวางยิ่งขึ้น...รัฐสมาชิกจึงได้ปฏิญาณที่จะบรรลุถึงการส่งเสริม การเคารพ และการยึดถือสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยความร่วมมือกับสหประชาชาติ...” และข้อ 1 บัญญัติว่า “มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ...” ข้อ 2 “ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยก...” ข้อ 3 “ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล” ข้อ 5 “บุคคลใดจะถูกกระทำ...อย่ายี่ศักดิ์ศรีไม่ได้” ข้อ 7 “ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเสมอกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ...” ข้อ 8 “ทุกคนมีสิทธิได้รับการเยียวยาที่มีประสิทธิภาพจากศาลซึ่งมีอำนาจสำหรับการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย” ข้อ 12 “...บุคคลจะถูกหลอกลวงหรือขู่และชื่อเสียงไม่ได้ ทุกคนมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายต่อการลบลู่ดังกล่าว” ข้อ 22 “ทุกคนในฐานะสมาชิกของสังคม มีสิทธิในหลักประกันทางสังคม และย่อมมีสิทธิในการบรรลุสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อันจำเป็นยิ่งสำหรับศักดิ์ศรีของตน...” ข้อ 25 (1) “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการรักษาพยาบาล และบริการทางสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันวัยชรา...”<sup>120</sup> หลักสิทธิมนุษยชนตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังที่ได้ยกตัวอย่างมา เป็นรากฐานสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนต่อมารวมทั้งกฎหมายภายในโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ด้วย โดยเฉพาะกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 (The Basic law) หรือรัฐธรรมนูญเยอรมัน เหตุที่รัฐธรรมนูญเยอรมันใช้ชื่อว่ากฎหมายพื้นฐานเนื่องมาจากการที่ประเทศเยอรมันถูกแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ เยอรมันตะวันออกและเยอรมันตะวันตกภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง การใช้คำว่ากฎหมายพื้นฐานเพื่อแสดงว่ากฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้เป็นการชั่วคราว แต่ภายหลังจากการรวมกันของ เยอรมันตะวันออกและเยอรมันตะวันตก เมื่อปี ค.ศ. 1990 กฎหมายพื้นฐานที่ร่างมาเพื่อใช้ชั่วคราวได้กลายเป็นรากฐานของโครงสร้างการเมืองการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตยที่สมบูรณ์<sup>121</sup> โดยในมาตรา 1 ของกฎหมายพื้นฐาน บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ การเคารพและ

<sup>120</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, หน้า 2-28.

<sup>121</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555), หน้า vi-vii.

คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด...”<sup>122</sup> นอกจากนี้ ยังมีอีกหลายประเทศที่นำแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน ค.ศ. 1978 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโครเอเชีย ค.ศ. 1990 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอลเบเนีย ค.ศ. 1991 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐบัลแกเรีย ค.ศ. 1991 รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย ค.ศ. 1993 รัฐธรรมนูญแห่งประเทศยูเครน ค.ศ. 1996 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐโปแลนด์ ค.ศ. 1997<sup>123</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฟินแลนด์ ค.ศ. 1999 มาตรา 1 บัญญัติว่า “...รัฐพึงประกันไม่ให้เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์...”<sup>124</sup> เป็นต้น ส่วนประเทศไทยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ได้รับความคุ้มครอง<sup>125</sup> จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน<sup>126</sup> ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4 ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ถูกนำมาทำให้เป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นโดยการบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีคุณค่าเป็นกฎหมายสูงสุดของนานาประเทศที่ผูกพันรัฐที่จะต้องเคารพ ปกป้องคุ้มครอง และส่งเสริมเติมเต็มศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เกิดขึ้นได้จริงด้วย หลักสิทธิมนุษยชนในปัจจุบันจึงไม่ใช่เรื่องของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นแนวโน้มของสังคมโลก เป็นแนวโน้มสากล กลายเป็นคุณค่าและกฎหมายของสังคมโลกไปแล้ว<sup>127</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>122</sup> Article 1 (1) of The Basic law of the Federal Republic of Germany, 1949.

<sup>123</sup> Aharon Barak, Human Dignity : The Constitutional Value and the Constitution Right, p. 57.

<sup>124</sup> สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐฟินแลนด์, ((ม.ป.ท.): (ม.ป.ป.)), หน้า 56.

<sup>125</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4

<sup>126</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

<sup>127</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560), หน้า 107.

### 2.3.1.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของปรัชญาตะวันออก

ปรัชญาตะวันออกคือปรัชญาที่เกิดขึ้นในซีกโลกตะวันออก ส่วนใหญ่หมายถึงปรัชญาอินเดียและจีน เพราะเป็นชาติที่มีอารยธรรมรุ่งเรืองมายาวนาน<sup>128</sup> และมีอิทธิพลต่อชาติอื่นๆ ในวิทยานิพนธ์นี้ผู้วิจัยขอกกล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามทัศนะทางปรัชญาของศาสนาหลักในทางตะวันออก ได้แก่ ศาสนาพราหมณ์-ฮินดู ลัทธิขงจื้อ ศาสนาอิสลาม และศาสนาพุทธ

ศาสนา เป็นคำศัพท์ในภาษาสันสกฤต แปลว่า คำสั่งสอน ที่ทุกศาสนาย่อมมีคำสั่งสอน ศาสตราจารย์ พระยาอนุমানราชชน ราชบัณฑิต กล่าวไว้ว่า “มนุษย์ไม่ว่าในชาติใดภาษาใด... ก็เป็นคนมีศาสนาแทบทั้งนั้น และศาสนาที่คนเหล่านั้นนับถือย่อมจะมีกำหนดไว้ให้แล้วตั้งแต่เกิดมา พ่อแม่และปู่ย่าตายายเคยนับถือศาสนาอะไร ลูกที่เกิดมาในครอบครัวก็นับถือศาสนาไปตามนั้น เหตุนี้จึงมีคำกล่าวที่ว่า คนเกิดในศาสนา ที่จะเกิดนอกศาสนาเห็นจะหายากได้เต็มที...”<sup>129</sup> ศาสนาทุกศาสนา ล้วนมีคำสั่งสอนให้ศาสนิกชนของตนประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในหนทางแห่งความดีงาม เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุขไม่เบียดเบียนทำร้ายทำลายกันอันจะทำให้สังคมเกิดความวุ่นวาย คำสอนของแต่ละศาสนานั้นอาจมีรายละเอียดและวิธีการแตกต่างกันบ้างแต่มีความมุ่งหมายเหมือนกันคือต้องการให้ศาสนิกชนเป็นคนดี ในวิทยานิพนธ์นี้ขอกกล่าวถึงคำสั่งสอนของแต่ละศาสนาข้างต้นที่เกี่ยวข้องกับแนวความคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนี้

#### (1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของศาสนาพราหมณ์-ฮินดู

ศาสนาพราหมณ์เป็นศาสนาที่เก่าแก่ที่สุดที่ยังมีผู้นับถืออยู่ในปัจจุบัน มีอายุกว่า 3,000 ปี<sup>130</sup> เป็นศาสนาโบราณของดินแดนชมพูทวีปซึ่งแบ่งเป็นหลายอาณาจักรปัจจุบันได้แก่ประเทศอินเดีย<sup>131</sup> ศาสนาพราหมณ์เป็นศาสนาโบราณที่เป็นแหล่งกำเนิดศาสนา ปรัชญา และ

<sup>128</sup> มขวินทร์ ปุริสุตโตโม พระมหา, "ปรัชญาสากล : วิเคราะห์และวิจารณ์," วารสารศึกษาศาสตร์ มมร. คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย 6,1 (มกราคม - มิถุนายน 2561): 3.

<sup>129</sup> พระยาอนุমানราชชน, ศาสนาเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ: คณะอนุกรรมการจัดพิมพ์เอกสารเนื่องในวาระครบ 100 ปี พระยาอนุমানราชชน, 2532), หน้า 1.

<sup>130</sup> พระพรหมมุนี (วิชมัย ปุณฺณาราม), อธิบายธรรมในนวโกวาท (คู่มือสอนพระใหม่), พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2555), หน้า 5.

<sup>131</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พุทธประวัติ เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 55 (กรุงเทพฯ มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2554), หน้า 1.



วัฒนธรรมต่างๆ มีความเจริญรุ่งเรืองทั้งในด้านวัตถุและด้านจิตใจมาเป็นเวลานาน เป็นศาสนาของพวกอารยันหรือชนชาติอริยกะ<sup>132</sup> ซึ่งชนพวกนี้ไม่ใช่เจ้าของถิ่นเดิม ยกลงมาจากทางเหนือข้ามภูเขาหิมาลัยมารุกไล่พวกมีลักษณะเจ้าของถิ่นเดิมให้ถอยลงไปทางใต้ แล้วก็ตั้งถิ่นฐานในดินแดนชมพูทวีป ชนชาติอริยกะเป็นผู้เจริญด้วยความรู้และขนบธรรมเนียม มีอำนาจมากกว่าชนพวกมีลักษณะจึงสามารถตั้งถิ่นฐานสร้างบ้านเมืองและปกครองได้ดีกว่า<sup>133</sup> พวกอริยกะถือตนว่าเป็นผู้เจริญกว่าชนพื้นเมืองเดิม จึงสงวนความบริสุทธิ์แห่งเชื้อสายของตนไว้โดยการออกข้อห้ามพวกตนไปสมสู่กับชนพื้นเมือง ทั้งยังสงวนอาชีพที่สำคัญไว้ให้กับพวกของตนด้วย กลายเป็นบ่อเกิดของการแบ่งแยกความเป็นมนุษย์ ที่เรียกว่า “วรรณะ”<sup>134</sup> (caste) ศาสนาพราหมณ์ถือว่าพระพรหมเป็นผู้สร้างกฎเกณฑ์ กฎเกณฑ์เหล่านั้นจึงได้รับการปฏิบัติสืบทอดกันมาในคัมภีร์ศาสนาซึ่งมีข้อกำหนดเรื่องการประพฤติปฏิบัติ แม้แต่ในครอบครัวและในชีวิตประจำวันว่าจะต้องดำเนินชีวิตอย่างไร รวมทั้งข้อกำหนดในสังคม โดยเฉพาะการแบ่งแยกชนชั้นวรรณะ<sup>135</sup> ระบบวรรณะในชมพูทวีปจึงแบ่งแยกผู้คนแบ่งออกเป็น 4 จำพวก คือ<sup>136</sup>

1) วรรณะพราหมณ์ เป็นคนในจำพวกนักบวช นักปราชญ์บัณฑิต มีหน้าที่ในการศึกษาเล่าเรียน สั่งสอนและประกอบพิธีกรรม เปรียบเสมือนศีรษะอันเป็นบ่อเกิดแห่งความคิดและสติปัญญา

2) วรรณะกษัตริย์ เป็นคนในจำพวกผู้ปกครองบ้านเมือง เป็นนักรบ นักปกครอง เปรียบเสมือนอกอันเป็นบ่อเกิดแห่งพลังกำลังของสังคม

3) วรรณะแพศย์ เป็นคนจำพวกพลเรือน ทำหน้าที่เกี่ยวกับการทำมาค้าขาย ทำการเกษตร เป็นผู้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสังคม เปรียบเสมือนขาที่ทำหน้าที่พยุงร่างกายให้ทรงอยู่และดำเนินก้าวไปข้างหน้า

4) วรรณะศูทร เป็นคนจำพวกคนงาน เป็นกรรมกร เป็นชนชาติพื้นเมืองเดิมที่ถูกดูถูก ต้องเป็นผู้ที่คอยรับใช้พวกอริยกะเหมือนทาส เปรียบเสมือนเท้าซึ่งเป็นอวัยวะที่ต่ำที่สุดของร่างกาย

<sup>132</sup> ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมของประชาชนไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548), หน้า 31.

<sup>133</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พุทธประวัติ เล่ม 1, หน้า 1.

<sup>134</sup> จำนงค์ ทองประเสริฐ, แบบเรียนศาสนาสากล, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2520), หน้า 1-4.

<sup>135</sup> สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตโต), นิติศาสตร์แนวพุทธ, พิมพ์ครั้งที่ 20 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 16-17.

<sup>136</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

วรรณะพราหมณ์และวรรณะกษัตริย์จัดเป็นชนชั้นสูงของสังคม ส่วนวรรณะแพศย์เป็นสามัญชนทั่วไป และวรรณะศูทรถือเป็นชนชั้นต่ำ พวกเขาในวรรณะสูงย่อมมีมานะถือตนว่ามีชาติกำเนิดในวรรณะสูง รังเกียจคนที่มีวรรณะต่ำลงมา ไม่รวมกิน ไม่สมสู่เป็นสามีภรรยาด้วย ดังนั้นคนในวรรณะพราหมณ์และวรรณะกษัตริย์จึงสมสู่กันแต่ในวรรณะของตน หรือแม้แต่คนในวรรณะเดียวกันก็ยังแบ่งแยกเป็นโคตรเป็นสกุลยังมีสูงมีต่ำ พวกที่มีโคตรสกุลสูงก็ไม่ร่วมสมสู่ด้วยกับคนต่างโคตรนอกสกุล นอกจากนี้แล้ว ยังมีคนอีกจำพวกที่ไม่จัดอยู่ใน 4 วรรณะ แต่จัดเป็นจำพวกเลว คือคนที่เกิดจากคนใน 4 วรรณะดังกล่าว แต่สมสู่กันข้ามวรรณะ เช่น คนในวรรณะพราหมณ์ไปสมสู่กับคนในวรรณะศูทร บุตรที่เกิดมาจัดเป็นอีกพวกหนึ่งเรียกว่า จันฑาล ซึ่งเป็นที่ดูหมิ่นของคนมีชาติมีสกุล<sup>137</sup> ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในศาสนาพราหมณ์มีความเคร่งครัดในระบบชนชั้นวรรณะ ซึ่งใช้ชาติกำเนิดเป็นเครื่องแบ่งแยกความเป็นมนุษย์และบทบาทหน้าที่ของคนในสังคม ซึ่งระบบวรรณะยังมีอยู่อย่างเหนียวแน่นในอินเดียปัจจุบัน แม้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินเดีย ค.ศ. 1950 มาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17 จะบัญญัติห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งศาสนา เชื้อชาติ วรรณะ เพศ หรือถิ่นกำเนิด<sup>138</sup> และต่อมาได้มีการบังคับใช้กฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในวรรณะจันฑาลมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 (The Untouchability Act, 1955) แต่กฎหมายดังกล่าวไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติเนื่องจากทัศนคติ ความคิด ความเชื่อในเรื่องวรรณะของคนอินเดีย ซึ่งเป็นสิ่งที่ยึดถือและปฏิบัติสืบต่อกันมานับพันปี ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบวรรณะตามหลักของศาสนาพราหมณ์ ฮินดู จึงขัดแย้งกับแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในปัจจุบันที่มองว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันในเรื่องใดๆ ย่อมมีคุณค่าในความเป็นมนุษย์เสมอกัน

## (2) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของลัทธิขงจื้อ

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ขงจื้อ ผู้เป็นศาสดาของลัทธิขงจื้อ (Confucianism) มีชีวิตอยู่ในช่วง 551-479 ปี ก่อนคริสตกาล เป็นนักปรัชญาที่ยิ่งใหญ่ของจีน และไม่เพียงต่อชาวจีนในประเทศเท่านั้น ยังรวมไปถึงชาวจีนโพ้นทะเล และประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางวัฒนธรรมจากจีนด้วย ขงจื้อได้เดินทางถ่ายทอดความรู้ให้แก่ผู้สนใจศึกษาโดยไม่เลือกชนชั้น ฐานะ และวัย จึงได้รับการยกย่องว่าเป็นครูคน

<sup>137</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พุทธประวัติ เล่ม 1, หน้า 4.

<sup>138</sup> National Portal of India, "Constitution of India," [Online] Accessed: 15 February 2020. Available from: <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text>

แรกของชาวจีน<sup>139</sup> และได้รับการยกย่องด้านจริยศาสตร์คนสำคัญของโลก ในการเสนอแนวคิดด้านคุณธรรมจริยธรรมและพฤติกรรมของมนุษย์ ซึ่งส่งผลต่อพัฒนาการด้านการเมืองการปกครอง สังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม<sup>140</sup> ลัทธิขงจื๊อมีความเชื่อว่ามนุษย์สามารถพัฒนาตนเองได้ หลักคำสอนถือเรื่องความเมตตาเป็นพื้นฐานของคุณธรรมทั้งปวง ให้นมนุษย์รู้จักสร้างชีวิตที่ดี ยึดมั่นในคุณธรรมมีความเมตตาต่อทุกชีวิต ปลูกฝังให้เป็นคนรักความเป็นธรรม เห็นอกเห็นใจผู้อื่นและเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ตั้งแต่เด็ก เพราะเมื่อเด็กได้รับการปลูกฝังคุณธรรมแล้วก็จะใช้ชีวิตที่ดีต่อไป นอกจากนี้ ขงจื๊อยังสอนให้เอาใจใส่และเป็นมิตรกับเพื่อนมนุษย์ ไม่ใช่เอาตัวรอดเพียงผู้เดียว เพราะมนุษย์จะบรรลุถึงความดีงามคนเดียวเพียงลำพังไม่ได้ ทุกคนต้องเอื้อเฟื้ออาศัยซึ่งกันและกัน ต้องอาศัยสังคม ทุกคนจึงต้องช่วยกันสร้างสังคมให้ดีขึ้น<sup>141</sup> คำสอนของขงจื๊อที่ให้ทุกคนปฏิบัติต่อกันด้วยความเมตตาเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน โดยเน้นด้านคุณธรรมจริยธรรมในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์ เพื่อให้สังคมมีความสงบสุขน่าอยู่ สะท้อนให้เห็นถึงหลักการให้บุคคลเคารพความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน และความเชื่อที่ว่าทุกคนสามารถเรียนรู้และพัฒนาตนเองได้ก็เป็นสิ่งยืนยันว่าคำสอนในลัทธิขงจื๊อเห็นว่าทุกคนมีศักยภาพที่จะพัฒนาตนเองหากได้รับโอกาสในการศึกษาเรียนรู้ ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### (3) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของศาสนาอิสลาม

ศาสนาอิสลามเป็นศาสนาเก่าแก่ศาสนาหนึ่งของโลก อายุกว่า 1,400 ปี มีต้นกำเนิดมาจากศาสนายูดาห์เช่นเดียวกับศาสนาคริสต์ คำว่า อิสลาม เป็นคำในภาษาอาหรับ หมายถึง การยอมจำนน การปฏิบัติตาม และการนอบน้อม เมื่อนำมาเป็นชื่อศาสนาจึงหมายถึงศาสนาแห่งการนอบน้อมต่อพระเจ้าคือ อัลลอฮ์ ส่วนคำว่า มุสลิม เป็นคำในภาษาอาหรับเช่นเดียวกัน หมายถึงผู้ที่นอบน้อมหรือยอมจำนนต่อข้อบัญญัติของอัลลอฮ์ และหมายความถึงผู้ที่นับถือศาสนาอิสลาม ศาสนาอิสลามมีหลักการพื้นฐานประกอบด้วยหลักศรัทธา หลักการปฏิบัติศาสนกิจ และหลักศีลธรรม<sup>142</sup> โดยให้เกียรติมนุษย์ถือว่ามนุษย์เป็นผู้ถูกสร้างที่สมบูรณ์เพียบพร้อมโดยอัลลอฮ์ได้ประทานคัมภีร์เป็นธรรมนูญแห่งชีวิต กำหนดข้อบัญญัติเป็นแนวทางปฏิบัติชีวิตเพื่อส่งเสริมและคุ้มครอง

<sup>139</sup> มาลินี คัมภีร์ญาณนนท์, "ขงจื๊อกับผลงานศิลปะที่หลากหลายมุมมอง," *ตำราวิชาการ* 8, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2552): 37-38.

<sup>140</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>141</sup> เทียนเงิน อุดระชัย, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับขอบเขตการใช้เสรีภาพในการนำเสนอภาพข่าวของสื่อหนังสือพิมพ์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 55.

<sup>142</sup> กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, *ความรู้ศาสนาเบื้องต้น*, (กรุงเทพฯ: กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, 2554), หน้า 42 และ 49.

ประโยชน์ของมนุษย์ โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน 5 ด้าน ได้แก่ การคุ้มครองศาสนา ชีวิต ทรัพย์สิน สติปัญญา ศักดิ์ศรี อัลลอฮ์มองว่ามนุษย์ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน แต่ต่างกันที่ความศรัทธา การห้ามดูถูกชนชาติอื่น คัมภีร์อัลกุรอานกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนมากถึง 80 आयัต (โองการ) กล่าวถึง ศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์ 20 आयัต เกี่ยวกับสรรพสิ่งบนโลก 150 आयัต<sup>143</sup> มีศาสนพิธีที่สะท้อนถึงแนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น การถือศีลอดที่กำหนดให้ชาวมุสลิมทุกคนทั่วโลกต้องถือปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชาวมุสลิมผู้นั้นจะมีฐานะ เชื้อชาติ หรือถิ่นกำเนิดใดก็ตาม<sup>144</sup> เป็นต้น หลักสิทธิมนุษยชนในศาสนาอิสลามปรากฏในเอกสารที่สำคัญ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอิสลาม ค.ศ. 1981 (Universal Islamic Declaration of Human Rights, 1981 - UIDHR) และปฏิญญาไคโรว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในศาสนาอิสลาม ค.ศ. 1990 (The Cairo Declaration on Human Rights in Islam, 1990) จัดทำโดยกลุ่มประเทศที่นับถือศาสนาอิสลามทั่วโลกที่ได้ร่วมกัน ก่อตั้งองค์การความร่วมมืออิสลาม (Organisation of the Islamic Cooperation – OIC) เป็นองค์การระหว่างประเทศของประเทศมุสลิม ซึ่งหลักการในปฏิญญาดังกล่าวสอดคล้องและใช้ควบคู่ไปกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948<sup>145</sup> ทั้งยังเป็นสิ่งเชื่อมโยงและเติมเต็มช่องว่าง และข้อบกพร่องของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>146</sup>

#### (4) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามแนวความคิดของศาสนาพุทธ

ศาสนาพุทธเป็นศาสนาเก่าแก่ของโลกมีอายุกว่า 2,600 ปี มีศาสนิกชนนับถืออยู่เป็นจำนวนมากทั่วโลก คำว่า พระพุทธศาสนา ที่เรียกอยู่ในปัจจุบันนี้เป็นคำใหม่ ในสมัยพุทธกาลใช้ในความหมายว่าเป็นคำสอนของพระพุทธเจ้า แต่ปัจจุบันคำว่าพระพุทธศาสนาขยายความหมายออกไปจนกลายเป็นสถาบัน<sup>147</sup> คำสอนของพระพุทธศาสนาเรียกว่า พระธรรมวินัย ซึ่งมา

<sup>143</sup> ประชาไท, "สิทธิมนุษยชนอิสลามกับตะวันตกต่างกันอย่างไร" เก็บความจากเวทีเครือข่ายปกป้องและคุ้มครองเด็ก, [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 16 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2015/02/57738>

<sup>144</sup> ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมของประชาชนไทย," หน้า 34.

<sup>145</sup> สุดปรารณา นิละไพจิตร, "สิทธิมนุษยชนในอิสลามกับการรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า ง.

<sup>146</sup> Abdul Azeez Maruf Olayemi and other, "Islamic Human Rights Law: A Critical Evaluation of Uidhr & Cdhr in Context of Udhr," *Journal of Islam, law and Judiciary* 1, 3 (2015): 27.

<sup>147</sup> สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตโต), *นิติศาสตร์แนวพุทธ*, หน้า 24.

จากคำสองคำ คือ ธรรม กับ วินัย ธรรมนั้นเป็นสิ่งที่มียู่ก่อน เพราะธรรมก็คือความจริงของธรรมชาติ พระพุทธเจ้าซึ่งเป็นศาสดาคือท่านผู้ตรัสรู้ดี ตรัสรู้ชอบด้วยพระองค์เองแล้วสอนให้บุคคลอื่นได้รู้ตามด้วย<sup>148</sup> พระพุทธเจ้าทรงตรัสไว้ว่า “ตถาคต (คือพระพุทธเจ้า) จะเกิดหรือไม่เกิดก็ตาม หลักความจริงก็คงอยู่อย่างนั้นเป็นธรรมดา...ตถาคตทั้งหลายค้นพบหลักความจริงคือตัวธรรมนี้แล้ว จึงนำมาเปิดเผย แสดง ชี้แจง ทำให้เข้าใจง่าย” จึงเป็นจุดเริ่มต้นของพระพุทธศาสนาที่ว่าธรรมะมีอยู่ก่อนแล้วโดยไม่ขึ้นต่อพระพุทธเจ้า เพราะธรรมคือความจริงที่มีอยู่ตามธรรมดา ความจริงเป็นกฎตามธรรมชาติ เช่น ความเป็นไปตามเหตุปัจจัย ผลเกิดจากเหตุ เหตุก่อให้เกิดผล เป็นต้น มนุษย์จะประพฤติปฏิบัติดำเนินชีวิตได้ดีก็ต้องรู้ธรรมะคือความจริง<sup>149</sup> ความเป็นพระพุทธเจ้า (ผู้ตรัสรู้) จึงไม่ได้ผูกขาดไว้สำหรับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่เป็นสิ่งที่กำหนดด้วยคุณธรรม<sup>150</sup> พระพุทธเจ้าทรงตรัสรู้ความจริงอันประเสริฐสี่ประการที่เรียกว่า จตุราริยสัจ<sup>151</sup> หรืออริยสัจสี่ ได้แก่ ทุกข์ คือความไม่สบายกายความไม่สบายใจ สมุทัย คือเหตุให้เกิดทุกข์ ได้แก่ตัณหาคือความทะยานอยาก นิโรธ คือความดับทุกข์หรือดับตัณหา และมรรค คือหนทางการประพฤติปฏิบัติให้ถึงความดับทุกข์ ทรงสอนให้ไตร่ตรองด้วยปัญญาอันเห็นชอบว่าสิ่งนี้ทุกข์ สิ่งนี้เหตุให้เกิดทุกข์ สิ่งนี้ความดับทุกข์ และสิ่งนี้คือหนทางให้ถึงความดับทุกข์<sup>152</sup> พระพุทธเจ้าทรงตรัสรู้ อริยสัจคือความจริงดังกล่าวและนำความจริงมาแสดงชี้แจงแก่มหาชนด้วย โดยพระพุทธเจ้าทรงสั่งสอนเพื่อให้ผู้ฟังรู้เห็นในธรรมคือความจริงที่ควรรู้ควรเห็น ทรงสั่งสอนมิให้ตมึมผลที่ผู้ฟังสามารถรองตามให้เห็นความจริงได้ และทรงสั่งสอนให้ผู้ปฏิบัติตามย่อมได้ประโยชน์ตามสมควรแก่การปฏิบัติ<sup>153</sup> พระธรรมคำสั่งสอนในศาสนาพุทธจึงเน้นที่การศึกษาความรู้และการประพฤติปฏิบัติ โดยใช้ปัญญาไตร่ตรองให้เห็นจริง ส่วนคำว่า วินัย คือการจัดโครงสร้างวางระบบแบบแผนของสังคม เพื่อให้มนุษย์ที่มาอยู่รวมกันมีความเป็นอยู่และความสัมพันธ์ที่ดีงามที่จะได้รับประโยชน์จากธรรม การจัดตั้งวางระบบที่เรียกว่า วินัย จึงถือเป็นความสามารถของมนุษย์ที่สามารถเข้าถึงความจริงของธรรม และนำความจริงนั้นมาทำให้เกิดประโยชน์แก่คนหมู่มากด้วย ดังนั้น การจัดตั้งวางระบบแบบแผนหรือ

<sup>148</sup> พระธรรมเมธาภรณ์ (ระแบบ ฐิตญาโณ), ตอบปัญหานานาชาติ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาของธรรมสภา, 2558), หน้า 5.

<sup>149</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

<sup>150</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.

<sup>151</sup> พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระพุทธเจ้าตรัสรู้อะไร (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนาการ, 2467), หน้า 3.

<sup>152</sup> พระเทพวิสุทธิญาณ (อุบล นนทโก) รวบรวมและเรียบเรียง, อธิบายธรรมวิภาค ปริเฉทที่ 1, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2555), หน้า 124.

<sup>153</sup> มหามกุฏราชวิทยาลัย, นวโกวาท (หลักสูตธรรมขั้นตรี), พิมพ์ครั้งที่ 83 (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2557), หน้า 29-30.

วินัยจึงต้องอยู่บนฐานของธรรมที่ต้องอาศัยปัญญาที่รู้ความจริงนั้นมาจัดตั้งวางระบบ สิ่งที่เป็นรากฐาน อยู่เบื้องหลังวินัยก็คือธรรม พระพุทธศาสนาถือหลักการว่าธรรมสูงสุดในโลก ธรรมสูงสุดในสังคม มนุษย์<sup>154</sup> กฎหมายบ้านเมืองต้องสอดคล้องกับกฎของธรรมชาติคือธรรม ในพระพุทธศาสนาการปกครองและกฎหมายเป็นเรื่องของการศึกษา เพราะการศึกษาเป็นสิ่งที่จะเกื้อหนุนให้มนุษย์พัฒนาตนเองไปสู่การมีชีวิตที่ดีงาม<sup>155</sup>

สิทธิมนุษยชนในมุมมองของพระพุทธศาสนานั้น สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ประยุทธ์ ปยุตโต) อธิบายว่า สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่มนุษย์ตกลงยอมรับร่วมกันให้กับบุคคล ในฐานะที่เป็นมนุษย์แต่ละคนได้รับความเคารพ คุ้มครอง และได้รับประโยชน์จากการมีชีวิตอยู่<sup>156</sup> สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่เป็นประโยชน์ เพราะเป็นหลักการและข้อปฏิบัติที่ดี สำหรับชาวพุทธถ้านำมาเปรียบเทียบกับศีล 5 จะเห็นได้ว่าศีล 5 นั้นเป็นหลักประกันทางสังคม ถ้ามนุษย์ประพฤติปฏิบัติตนอยู่ในศีล 5 ก็ไม่จำเป็นต้องมีสิ่งๆ ที่เรียกว่าสิทธิมนุษยชน เมื่อพิจารณาจากรายละเอียดของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ก็อยู่ในขอบเขตของศีล 5 และหลักธรรม หากแต่ว่าศีล 5 และหลักธรรมเป็นเพียงคำสอน แต่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนำคำสอนเหล่านั้นมากำหนดวางเป็นกติกาของสังคมให้ชัดเจนที่ต้องปฏิบัติ โดยมีมาตรการที่จะควบคุมดูแล ก็เป็นการสนับสนุนศีล 5 ให้เกิดผลจริงขึ้นมา<sup>157</sup> สมเด็จพระสังฆราชเจ้า กรมหลวงวชิรญาณสังวร (เจริญ สุวฑฺฒโน) ทรงอธิบายว่า ศีลเป็นข้อปฏิบัติขั้นแรกของพระพุทธศาสนา หรือเป็นข้อปฏิบัติสำหรับความเป็นมนุษย์ ศีล 5 จึงเรียกว่า มนุษยธรรม คือเป็นธรรมของผู้เป็นมนุษย์ หมายความว่า คนเราจะเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์ได้จะต้องมีธรรมสำหรับมนุษย์ด้วย มีภิกษุชื่อโตปะเทศกล่าวไว้ว่า “คนและสัตว์เดรัจฉานนั้น ย่อมมีการกิน การนอน การสืบพันธุ์เหมือนกัน แต่สิ่งที่ทำให้คนต่างจากสัตว์เดรัจฉานคือธรรม”<sup>158</sup>

ในทางพระพุทธศาสนาสิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีติดตัวมา ตั้งแต่เกิดติดมากับการมีชีวิตและวางอยู่บนรากฐานของสัมมาปัญญาที่ตระหนักรู้ว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนต่างก็รักสุข เกลียดทุกข์ และกลัวความตายเหมือนกัน

<sup>154</sup> สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตโต), นิติศาสตร์แนวพุทธ, หน้า 28.

<sup>155</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 123.

<sup>156</sup> พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต), สิทธิมนุษยชน : สร้างสันติสุขหรือสลายสังคม, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพฯ: กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2546), หน้า 1.

<sup>157</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18-19.

<sup>158</sup> สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก, มนุษยธรรม, (กรุงเทพฯ: วัดบวรนิเวศวิหาร, 2558), หน้า 2.

มนุษย์ชาติจึงเป็นพี่น้องกัน<sup>159</sup> เป็นเพื่อนทุกข์ เป็นเพื่อนเกิด แก่ เจ็บ ตาย ด้วยกันทั้งหมด ดังที่ปรากฏในคำแผ่เมตตา หรือพรหมวิหารธรรมที่พุทธศาสนิกชนนิยมใช้อธิษฐานแผ่เมตตาว่า “สพเพ สดตา, อเวรา โหนตุ, อพยาปชฌา โหนตุ, อนินา โหนตุ, สุขี อตตานิ ปริหเรตุ” แปลว่า “สัตว์ทั้งหลายทั้งปวงจงเป็นผู้ไม่มีเวรเกิด จงเป็นผู้ไม่เบียดเบียนกันเกิด จงเป็นผู้ไม่มีทุกข์กายทุกข์ใจเกิด จงเป็นผู้มีสุขรักษาตนเกิด”<sup>160</sup> ทุกชีวิตต้องการความสุข แต่ความสุขจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมนุษย์กำจัดเหตุแห่งความทุกข์เพื่อไปสู่ความสุขตามที่พึงประสงค์ พระพุทธเจ้าได้สอนหลักการประพฤติปฏิบัติเพื่อขจัดอกุศลคือความชั่วซึ่งเป็นเหตุแห่งความทุกข์โดยสรุป 3 ประการ ได้แก่ ศีล ซึ่งเป็นข้อปฏิบัติทางกายและทางวาจา สมาธิ เป็นข้อปฏิบัติทางจิตใจ และปัญญา เป็นข้อปฏิบัติเพื่อกำจัดโมหะคือความหลงผิด<sup>161</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พระพุทธศาสนามีแนวความคิดและคำสอนเกี่ยวกับความเท่าเทียมกัน ปฏิเสธระบบชนชั้นวรรณะซึ่งเป็นแนวคิดของศาสนาพราหมณ์-ฮินดูที่ฝังรากลึกในดินแดนชมพูทวีปหรืออินเดียมาเป็นเวลานาน ทรงสอนให้พุทธบริษัทประพฤติปฏิบัติต่อกันด้วยความเคารพ เช่น ทรงห้ามไม่ให้ภิกษุและภิกษุณีมีทาสรับใช้ และห้ามเรื่องการค้าขายมนุษย์<sup>162</sup> ซึ่งเป็นการค้าขายที่ไม่ชอบธรรมประการหนึ่ง หรือเรียกว่า มิจฉาวิชา<sup>163</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีคำสอนที่เป็นเครื่องควบคุมความประพฤติของมนุษย์ เรียกว่า สปัจริยธรรม เป็นธรรมสำหรับสัตว์บุรุษคือคนดี ที่สำคัญคือ การคิด พูด และกระทำที่ไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น<sup>164</sup> การคิด การพูด การกระทำต่อกันด้วยความเมตตา ซึ่งถือเป็นหัวใจของพระธรรมคำสอนในพระพุทธศาสนาที่มุ่งให้มนุษย์ควบคุมรักษาความคิด คำพูด และการกระทำ คือกาย วาจา และจิตใจของตนเอง ซึ่งเป็นพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันเป็นหมู่เป็นสังคม สมเด็จพระวันรัต (จุนท์ พรหมคุตโต) กล่าวโดยสรุปว่าธรรมของพระพุทธเจ้านั้นเป็นสิ่งยุติไม่เปลี่ยนแปลง เช่น ความรักความเมตตา แม้เวลาจะล่วงมาหลายพันปี แต่ความรักความเมตตาก็ยังเป็นสิ่งดีที่สังคมต้องการอยู่ทุกยุคทุกสมัย ส่วนการเบียดเบียนกัน ในอดีตไม่ใช่อะไรในสมัยนี้ก็เป็นของไม่ใช่อะไรนั้น ธรรมคือคำสั่งสอนของพระพุทธเจ้าจึงเป็นสัจธรรมที่

<sup>159</sup> พระมหาวิฑูชัย วชิรเมธี, ปัญญาที่สากล คือหลักประกันสิทธิมนุษยชนที่แท้, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2552), หน้า 12.

<sup>160</sup> พระญาณวโรดม (สนธิ์ กิจจกาโร), เอกเทศสวดมนต์, พิมพ์ครั้งที่ 20 (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2557), หน้า 137.

<sup>161</sup> ชัยวัฒน์ อัทธพัฒน์ และทวี ผลสมภพ, หลักพระพุทธศาสนา, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541), หน้า 30.

<sup>162</sup> เจษฎา ทองขาว, "พระพุทธศาสนากับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ทำที่และการปฏิบัติต่อทาส," วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 10, 2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560): 81.

<sup>163</sup> มหามกุฏราชวิทยาลัย, นวโกวาท (หลักสูตรนักธรรมชั้นตรี), หน้า 74.

<sup>164</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

เหมาะสำหรับทุกยุคทุกสมัย แม้สังคมจะเปลี่ยนแปลงไป แต่สิ่งที่มนุษย์พึงปฏิบัติต่อกันก็ยังเป็นหลักธรรมอยู่เช่นเดิม<sup>165</sup>

### 2.3.2 ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) เป็นมูลฐานของสิทธิมนุษยชน เป็นเรื่องเกี่ยวกับคุณค่าของความเป็นมนุษย์ เงื่อนไขเดียวของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือการเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนจึงเป็นผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะมนุษย์ทุกคนย่อมมีความรักในตัวเองและมีความเกรงกลัวต่อภัยอันตราย และประสงค์ที่จะมีชีวิตที่มีความสุข สัตว์อื่นๆ อาจมีเครื่องป้องกันตนเองจากภัยอันตราย เช่น มีเปลือก กระดอง เขี้ยวเล็บหรือมีพิษ เป็นต้น แต่มนุษย์หาเครื่องป้องกันตนเองดังเช่นสัตว์อื่นๆ ไม่ หากแต่มนุษย์มีสติปัญญาที่จะใช้ปกป้องตนเองได้ แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็เป็นภูมิปัญญาของมนุษย์ที่จะใช้ปกป้องมนุษย์จากภัยอันตรายต่างๆ จึงนับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นมาตรฐานหรือเป็นเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน<sup>166</sup> รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับมนุษย์ผู้อยู่ภายใต้การปกครองด้วย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาถึงความหมาย เพื่อนำไปสู่การกำหนดขอบเขตและสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อไป หากแต่ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ยังไม่มีการให้นิยามความหมายที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป แม้ว่าในทางตำราทางกฎหมายของต่างประเทศโดยเฉพาะในเยอรมันที่บัญญัติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในกฎหมายพื้นฐานมาตรา 1 ก็ตาม การค้นหานิยามความหมายและการทำความเข้าใจจึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์<sup>167</sup> ปรัชญาและความเชื่อทางศาสนา พิจารณาจากบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษรถ้อยคำและกฎหมาย

<sup>165</sup> สมเด็จพระวันรัต (จุนท์ พรหมคุตโต) เรียบเรียง, คติชีวิตจากชาดก (ฉบับรวมเล่ม), (กาญจนบุรี: สำนักพิมพ์ธรรมเมธี- สหายพัฒนาการพิมพ์, 2558), หน้า 3-4.

<sup>166</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 61.

<sup>167</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 87.



### 2.3.2.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในความหมายทางประวัติศาสตร์ ปรัชญา และศาสนา

แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นความพยายามของมนุษย์ที่ต้องการสร้างเครื่องมือในการปกป้องตนเองจากภัยอันตรายจากมนุษย์ด้วยกันเองและจากการกระทำหรือการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งมีกระแสพัฒนาการของแนวความคิดตั้งแต่สมัยกรีก สมัยโรมัน สมัยกลาง สมัยฟื้นฟูศิลปวิทยาและในสมัยใหม่ โดยส่งต่อแนวความคิดผ่านยุคสมัยต่างๆ และมีการปรุงแต่งให้เข้ากับบริบททางสังคมและความเชื่อที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังคงมีเป้าหมายในการคุ้มครองมนุษย์ และดังที่กล่าวแล้วว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดที่มีกระแสพัฒนาการมาตั้งแต่สมัยกรีกและโรมัน แต่ยังเป็นเพียงแนวคิดทางปรัชญา ยังไม่ได้พัฒนาไปถึงขั้นเป็นแนวความคิดในทางกฎหมาย ต่อมาในสมัยกลางซึ่งถูกรอบงำความคิดความเชื่อโดยศาสนา โดยนักบุญทอมัส อไควนัส (Thomas Aquinas) ได้เริ่มใช้คำว่า dignitas humana ที่หมายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>168</sup>

ก่อนที่แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะได้รับการยอมรับให้เป็นคุณค่าในทางกฎหมายโดยรัฐได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติในกฎหมาย เช่น เยอรมัน แอฟริกา ไทย เป็นต้น ที่นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น แนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีกระแสพัฒนาการในทางปรัชญาและศาสนามาก่อนตั้งแต่สมัยกรีก โรมัน ยุคกลาง ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา และยุคใหม่โดยลำดับดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จุดกำเนิดของแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งที่มีมาตั้งแต่ยุคโบราณจะมีความแตกต่างกันไปในอารยธรรมและวัฒนธรรมที่หลากหลาย<sup>169</sup>

### 2.3.2.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในความหมายทางวิชาการ

คำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มาจากคำศัพท์สองคำคือ ศักดิ์ศรี (dignity) และคำว่ามนุษย์ (human) โดยคำว่า ศักดิ์ศรี นั้นหมายถึง เกียรติศักดิ์ ส่วนคำว่า มนุษย์ หมายถึง สัตว์ที่รู้จักใช้เหตุผล สัตว์ที่มีจิตใจสูง หรือคน<sup>170</sup> ส่วนความหมายของคำว่าศักดิ์ศรีของชาวโรมัน หมายถึงเกียรติ

<sup>168</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 24.

<sup>169</sup> Roberto Andorno and Antonio Pele, "Human Dignity," [Online] Accessed: 18 February 2020. Available from: <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text>

<sup>170</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 879.

ในทางส่วนบุคคลที่ปรากฏต่อสาธารณะ ศักดิ์ศรีจึงไม่ใช่เรื่องของมนุษย์ทุกคน แต่เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลที่ได้รับเกียรติจากสังคม<sup>171</sup>

Doron Shultziner กล่าวว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังเป็นแนวความคิดที่คลุมเครือ ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถูกสร้างขึ้นในสังคมตามบริบททางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์โดยเฉพาะ ไม่มีความหมายที่แท้จริง แต่จะมีความแตกต่างกันไปในแต่ละวัฒนธรรม<sup>172</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประภาส อธิบายว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคำที่แปลมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Human dignity ซึ่งเป็นคำศัพท์ทางวิชาการที่นักปรัชญาตะวันตกบัญญัติขึ้นในยุคที่มีการเรียกร้องสิทธิมนุษยชน แต่คำดังกล่าวไม่สื่อความหมายที่แน่ชัด”<sup>173</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจ็ด สิงคะเนติ อธิบายว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่มีลักษณะเฉพาะอันสืบเนื่องมาจากความเป็นมนุษย์ และเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขใดทั้งสิ้น”<sup>174</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ อธิบายว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นความมีค่าของมนุษย์แต่ละคน ทั้งในแง่ของความมีค่าในตัวของผู้คนเองและในสถานภาพของความเป็นมนุษย์ของแต่ละคนด้วย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมเป็นส่วนที่เป็นสาระสำคัญของมนุษย์แต่ละคน อันไม่อาจจะพรากเสียได้”<sup>175</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต อธิบายว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นกระบวนการทางความคิดที่พัฒนามาจากศีลธรรมและจิตใจที่อยู่ภายในตัวมนุษย์ ก่อให้เกิดความเป็นเอกภาพที่อยู่เหนือตัวบุคคลและเรื่องส่วนบุคคลใดๆ เป็นส่วนประกอบพิเศษที่อยู่ในตัวมนุษย์โดยธรรมชาติ เป็นศีลธรรมขั้นสูงและเป็นหลักประกันในการดำเนินชีวิตของสมาชิกในสังคม”<sup>176</sup>

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วราภรณ์ วิสสุตพิชญ์ อธิบายว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หมายถึงคุณค่าโดยแท้จริงของมนุษย์ที่สูงส่งหรือประเสริฐกว่าสิ่งมีชีวิตทั้งหลายอื่น เพราะถือว่าเป็น

<sup>171</sup> บรรเจ็ด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 88.

<sup>172</sup> Doron Shultziner, "Human Dignity - Functions and Meanings," Global Jurist Topics 3, 3 (2003): 1.

<sup>173</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า (B).

<sup>174</sup> บรรเจ็ด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 90.

<sup>175</sup> บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 22.

<sup>176</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 29.

สิ่งมีชีวิตชนิดเดียวที่มีสติปัญญาและเหตุผล...ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงไม่ใช่เป็นแต่เพียงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่ละคนเท่านั้น แต่เป็นศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ของชาติพันธุ์มนุษย์ด้วย”<sup>177</sup>

### 2.3.2.3 ศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ในความหมายทางกฎหมาย

Klaus Stern นักกฎหมายชาวเยอรมันสรุปสาระสำคัญของศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ว่าหมายถึงคุณค่าอันมีลักษณะเฉพาะ และเป็นคุณค่าที่ผูกพันอยู่กับความเป็นมนุษย์ มนุษย์ทุกคนได้รับคุณค่าดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเกี่ยวกับเพศ เชื้อชาติ ศาสนา อายุ หรือคุณสมบัติอื่นๆ<sup>178</sup> ในแง่นี้มนุษย์ทุกคนย่อมมีศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องใดๆ ทั้งสิ้น เงื่อนไขเดียวของการมีศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์คือการเป็นมนุษย์เท่านั้น

W. Maihofer และ R.F. Behrendt เห็นว่า ศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์เป็นการแสดงออกซึ่งปริมาณของความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคลให้กว้างที่สุดเท่าที่จะทำได้ และใช้ประโยชน์จากปริมาณดังกล่าวเพื่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ และเพื่อปรับปรุงชีวิตให้ดีขึ้น โดยวิธีการพัฒนาความสามารถของมนุษย์ไปสู่เป้าหมายที่กำหนด<sup>179</sup>

อิมมานูเอล คานท์ (Immanuel Kant) ให้ความหมายศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นความอิสระของมนุษย์ แต่ความเป็นอิสระดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์หลักอยู่ที่ตัวมนุษย์หากแต่มีวัตถุประสงค์ให้มนุษย์สามารถบรรลุคุณค่าอันตั้งมาได้ โดยเชื่อว่ามนุษย์มีศักดิ์ศรีมาตั้งแต่กำเนิด และไม่มีมนุษย์คนใดที่จะใช้มนุษย์ด้วยกันเองเป็นเครื่องมือเพื่อให้บรรลุจุดหมายเชิงอัตวิสัยของตนเอง มนุษย์จะต้องปฏิบัติต่อกันในฐานะที่เป็นจุดหมายในตัวเองเสมอ ด้วยเหตุนี้การใช้มนุษย์เป็นเครื่องมือเพื่อจุดมุ่งหมายภายนอกจึงเป็นอาชญากรรมต่อศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์<sup>180</sup>

<sup>177</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "สิทธิมนุษยชนกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ," ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา), หน้า 80.

<sup>178</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 89.

<sup>179</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>180</sup> จริฎ โฆษณานันท์, สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2559), หน้า 121-122.

### 2.3.3 สถานะและสาระัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ผ่านกระแสพัฒนาการทางประวัติศาสตร์มายาวนานหลายยุคหลายสมัย และได้รับการปรุงแต่งทั้งด้วยแนวคิดทางปรัชญา ความเชื่อทางศาสนา และกฎหมายบ้านเมืองในปัจจุบันเมื่อแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมาย ดังนั้น นอกจากการหาความหมายแล้วจึงต้องพิจารณาถึงสถานะและสาระัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เพื่อที่จะได้ค้นหาขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ต่อไป

#### 2.3.3.1 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ในการพิจารณาสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แบ่งขอบเขตการพิจารณาออกเป็น 6 ประการ ได้แก่ 1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะหลักการพื้นฐานอันมีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ 2) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นสาระัตถะของสิทธิและเสรีภาพ 3) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมุมมองของสิทธิขั้นพื้นฐาน 4) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน 5) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน และ 6) สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย

#### (1) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะหลักการพื้นฐานอันมีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีได้เคยมีคำวินิจฉัยกล่าวถึงกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) มาตรา 1 ว่าเป็นหลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และบทบัญญัติดังกล่าวมีความหมายครอบคลุมบทบัญญัติอื่นๆ ทั้งหมดของกฎหมายพื้นฐาน และมาตรา 1 (1) เป็นกฎเกณฑ์พื้นฐาน (Grundnorm) เป็นคุณค่าทางกฎหมายสูงสุด<sup>181</sup> นอกจากนี้ Prof.Dr.E.Friesenhahn ศาสตราจารย์ทางกฎหมายของเยอรมันกล่าวในการประชุมนักกฎหมายเยอรมันทั่วประเทศ เมื่อปี ค.ศ. 1974 ว่า “หลักการพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญยิ่งของ

<sup>181</sup> บุญศรี มีวงศ์โฆษ, หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, หน้า 47.

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เปรียบได้กับจุดโฟกัสหรือจุดรวมแสง กล่าวคือเป็นจุดที่รวมเอาหลักการพื้นฐานสำคัญสามประการของรัฐธรรมนุญ คือ หลักประชาธิปไตย หลักนิติรัฐ และหลักสังคมรัฐเข้าไว้ด้วยกัน และรัศมีของมันยังแผ่ออกมาครอบคลุมทบบัญญัติทั้งหมดของรัฐธรรมนุญอีกด้วย”<sup>182</sup>

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วราพจน์ วิศรุตพิชญ์ กล่าวว่า สารสำคัญของหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of laws) 4 ประการ ได้แก่ 1) การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล 2) องค์กรของรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ 3) มีการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล และ 4) มีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยในบรรดาสาระสำคัญทั้ง 4 ประการดังกล่าว การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สำคัญที่สุดจนอาจกล่าวได้ว่าเป็น “มงกุฎของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” ส่วนสาระสำคัญประการอื่นก็ล้วนมีขึ้นเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>183</sup>

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เมื่อนำมาบัญญัติรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญถือเป็นหลักการพื้นฐานที่มีคุณค่าสูงสุดในรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งปวงย่อมมีจุดมุ่งหมายไปที่ชีวิตที่ติงามของมนุษย์ โดยการกำหนดขอบเขตและแนวทางประพฤติปฏิบัติเพื่อไปสู่จุดมุ่งหมายดังกล่าว ดังนั้น คุณค่าของมนุษย์จึงต้องเป็นหลักการพื้นฐานอันมีค่าสูงสุดทั้งในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ แต่หลักการพื้นฐานดังกล่าวย่อมมีความจำเป็นอยู่เองที่จะต้องได้รับการเคารพ การปกป้องคุ้มครอง และการเยียวยาแก้ไข จึงต้องพิจารณาในแง่ของหลักการใช้อำนาจของรัฐไม่อาจกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความผูกพันต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขององค์กรของรัฐ และหลักแห่งความยินยอมไม่อาจใช้อ้างเพื่อละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แม้ว่าในทางหลักการของรัฐธรรมนูญจะยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นหลักการที่มีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติการกำหนดเนื้อหาของขอบเขตของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เป็นรูปธรรมยังคงเป็นเรื่องยากซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

<sup>182</sup> E. Friesenhahn, *Der Wandel des Grundrechtsverständnisses*, in: Verhandlungen des 50. DJT, Bd. II, 1974 S. G11. อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

<sup>183</sup> วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, "สิทธิมนุษยชนกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ," ใน *รัฐธรรมนูญ 60 : 60 สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์*, หน้า 79-80.

### (ก) หลักการใช้อำนาจของรัฐไม่อาจกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

โดยเหตุที่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักพื้นฐานที่มีคุณค่าสูงสุดในรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยหรือการใช้อำนาจทางปกครอง โดยองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่อาจกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ หลักการนี้ได้รับการยืนยันอย่างหนักแน่นในกฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Basic Law) ที่บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 1 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ หน่วยงานของรัฐทั้งปวงมีหน้าที่ต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์... สิทธิมนุษยชนไม่อาจละเมิดหรือพรากไปได้...”<sup>184</sup> สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้ง<sup>185</sup> และบัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>186</sup> แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญให้รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549<sup>187</sup> และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มีหลักการการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>188</sup> เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>189</sup> และได้รับการรับรองต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557<sup>190</sup> ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เช่นเดียวกัน<sup>191</sup> โดยการตรากฎหมาย ซึ่งรวมถึงการบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้<sup>192</sup> เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตั้งแต่พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันจึงเห็นได้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญที่ผูกพันการใช้อำนาจรัฐทั้งปวง ทั้งการใช้อำนาจในการตรากฎหมาย การบังคับใช้

<sup>184</sup> Article 1 (1) of The Basic law of the Federal Republic of Germany, 1949.

<sup>185</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4

<sup>186</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26

<sup>187</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3

<sup>188</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29

<sup>189</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29

<sup>190</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4

<sup>191</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

<sup>192</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ที่จะกระทบต่อคุณค่าในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมีหลักการเช่นเดียวกันกับกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

### (ข) หลักความผูกพันต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขององค์กรของรัฐ

หลักความผูกพันต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขององค์กรของรัฐปรากฏในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 1 ว่า “...หน่วยงานของรัฐทั้งปวงมีหน้าที่ต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์... สิทธิขั้นพื้นฐานผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในฐานะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับโดยตรง” หลักการดังกล่าวปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>193</sup> และการตรากฎหมายจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ (อันหมายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์) ไม่ได้<sup>194</sup> ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน แม้ว่าจะไม่ได้มีบทบัญญัติลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ก็ได้ปรากฏหลักการดังกล่าวกำหนดเป็นขอบเขตของการใช้อำนาจตรากฎหมายที่จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้<sup>195</sup> ซึ่งย่อมความรวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายที่ไม่อาจจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลได้เช่นเดียวกัน กล่าวโดยสรุป ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ย่อมผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย ผูกพันฝ่ายบริหารในการบังคับใช้กฎหมาย ผูกพันศาลในการตีความกฎหมาย และผูกพันการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรด้วย ซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

<sup>193</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26

<sup>194</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง

<sup>195</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

### (ค) หลักแห่งความยินยอมไม่อาจใช้อ้างเพื่อละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หลักความยินยอม (Volenti non fit injuria) หรือหลักความยินยอมไม่เป็นละเมิด หรือความยินยอมไม่ทำให้เป็นความผิดตามกฎหมาย หมายความว่า เมื่อผู้เสียหายให้ความยินยอมแล้วถือว่าไม่มีความเสียหายไม่เป็นการละเมิด เนื่องจากละเมิดจะต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย<sup>196</sup> แต่ความยินยอมทำให้ความเสียหายตามพหุติบัญญัติไม่เป็นความเสียหายตามนิติบัญญัติ กล่าวคือ แม้ผู้เสียหายจะได้รับความเสียหายตามความเป็นจริง แต่เป็นความเสียหายที่เกิดจากความยินยอมของตน ความเสียหายนั้นจึงไม่มีความเสียหายตามกฎหมาย ผู้กระทำจึงไม่ต้องรับผิดตามกฎหมาย หลัก Volenti non fit injuria เป็นหลักกฎหมายโรมัน ประเทศไทยนำมาใช้ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>197</sup>

ในทางแพ่งความยินยอมของผู้เสียหายด้วยความสมัครใจเป็นข้ออ้างให้ผู้ก่อความเสียหายยกขึ้นอ้างเพื่อไม่ต้องรับผิดหรือรับผิดเพียงบางส่วนในการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายของตนได้ เพราะผู้เสียหายสมัครใจเข้าสู่ภัยอันตรายเอง<sup>198</sup> แต่ในทางอาญาความยินยอมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนจะยกขึ้นเป็นข้ออ้างให้พ้นความรับผิดทางอาญาไม่ได้ เดิมความยินยอมทางแพ่งและทางอาญาต่างกัน ในทางอาญาความยินยอมต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่ในทางแพ่งความยินยอมอาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีได้หากผู้เสียหายยินยอมด้วยความสมัครใจและเข้าใจสภาพที่เกิดจากความยินยอมนั้น แต่ในปัจจุบันหลักการให้ความยินยอมทั้งทางแพ่งและทางอาญาเหมือนกัน คือความยินยอมต้องไม่ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>199</sup> โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “ความตกลงหรือความยินยอมของผู้เสียหายสำหรับการกระทำที่ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะนำมาอ้างเป็นเหตุยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิดมิได้”<sup>200</sup> ความยินยอมให้มีการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็เช่นเดียวกัน จะตกลงยินยอมให้

<sup>196</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

<sup>197</sup> สุพัชรินทร์ อัครวิธานนท์, “พัฒนาการของหลักกฎหมาย Volenti non fit injuria : ศึกษาการปรับใช้กับประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 1.

<sup>198</sup> วรพชร จันทร์ขันตี, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้, (เชียงใหม่: ร้านป๊อแนดน้อย, 2562), หน้า 124.

<sup>199</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 128.

<sup>200</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 มาตรา 9



มีการละเมิดกันไม่ได้และแม้ผู้เสียหายจะให้ความยินยอม ผู้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนก็ไม่สามารถยกเอาความยินยอมของผู้เสียหายมาเป็นข้ออ้างเพื่อให้พ้นความรับผิดชอบเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพราะศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีอาจละเมิดได้

## (2) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นสาระสำคัญของสิทธิในชีวิตร่างกาย

### และความเสมอภาค

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นมูลฐานของสิทธิมนุษยชน เป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง เพราะสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค และสิทธิในชีวิตและร่างกายก็เป็นสาระหรือรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง ทั้งนี้ เนื่องจากชีวิตร่างกายเป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพประการอื่นๆ ทั้งหมด หากปราศจากซึ่งการมีชีวิตและร่างกายแล้วสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน ในแง่นี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคแล้ว ยังได้บัญญัติหลักประกันของสิทธิและเสรีภาพ เช่น หลักการห้ามตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่มีผลใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ หลักการอ้างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพ และหลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้<sup>201</sup> ข้อพิจารณาคือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมีความหมายว่าอย่างไร และมีขอบเขตแค่ไหนเพียงใด แม้ว่าในทางตำราของกฎหมายเยอรมันจะยังไม่สามารถกำหนดเป็นหลักทั่วไปได้ แต่ได้มีความพยายามในการนำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ดังนั้น การกระทำใดๆ ที่จะเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมถือว่ากระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ<sup>202</sup> ซึ่งได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน และเป็นฐานหรือบ่อเกิดของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงที่สืบเนื่องมาจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ในแง่นี้ สิทธิใน

<sup>201</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 และมาตรา 29

<sup>202</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 94-95.

ชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค จึงเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็เป็นสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐจะละเมิดมิได้

### (3) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมุมมองของสิทธิขั้นพื้นฐาน

สิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) เป็นผลมาจากประวัติศาสตร์การต่อสู้ของประชาชนต่อผู้ปกครองเพื่อให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานโดยการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง<sup>203</sup> สิทธิขั้นพื้นฐาน หมายถึง สิทธิมนุษยชน เป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่มนุษย์พึงมีพึงได้ เพราะเป็นสิ่งที่ทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี<sup>204</sup> สิทธิมนุษยชนเป็นสากล เพราะอยู่บนพื้นฐานว่ามนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี โดยไม่คำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ขาดิพันธุ์และฐานะทางสังคม ศาสนา ภาษา สัญชาติ อายุ รสนิยมทางเพศ ความพิการหรือคุณลักษณะที่แตกต่างอื่นๆ เป็นสิ่งที่ทุกคนมีอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ<sup>205</sup>

### (ก) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นหลักการของสิทธิขั้นพื้นฐาน

ปัจจุบันสิทธิขั้นพื้นฐานได้รับการรับรองและคุ้มครองทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน สิทธิขั้นพื้นฐานในกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 เป็นต้น ส่วนกฎหมายภายใน สิทธิขั้นพื้นฐาน คือ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อแก้ปัญหาข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นในพรมแดนเฉพาะอย่างมีเหตุมีผลระบบสิทธิขั้นพื้นฐานได้แก่ ระบบแห่งความคิดที่เป็นเอกภาพ ร้อยเรียงไปด้วยบทบัญญัติมาตราต่างๆ ที่มีความสอดคล้องเชื่อมโยงถึงกัน และบทบัญญัติเฉพาะเรื่องมาตราต่างๆ ของรัฐธรรมนูญต่างยืนอยู่บนหลักการพื้นฐานร่วมกัน<sup>206</sup> ในกฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเรียกสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองว่า สิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) แต่ว่าสิทธิขั้นพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนส่วน

<sup>203</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2562), หน้า 19.

<sup>204</sup> พงษ์เทพ สันติกุล, "สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิทางสังคม," วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 11, 1 (มกราคม - เมษายน 2562): 39.

<sup>205</sup> Inter-Parliamentary Union, Human Rights (Geneva - Switzerland: Courand et Associés, 2016), p. 21.

<sup>206</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, หน้า 20-21.

ใหญ่ไม่ใช่สิทธิโดยแท้ที่บุคคลผู้ทรงสิทธิจะเรียกให้รัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อให้ตนเองได้รับประโยชน์ แต่เป็นสิทธิในเสรีภาพ (Rights of Liberty) คือเป็นอำนาจตามกฎหมายของบุคคลผู้ทรงสิทธิที่จะกระทำการต่างๆ ได้อย่างอิสระโดยปราศจากการรบกวนขัดขวางจากรัฐ<sup>207</sup>

### (ข) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่ง

ข้อพิจารณาที่สำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นเพียงแนวความคิดในเชิงอุดมการณ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเพื่อประกาศว่ารัฐจะให้การเคารพและคุ้มครอง หรือมีสถานะเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง เพราะการพิจารณาว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรนั้นมีผลต่อการให้ความคุ้มครอง<sup>208</sup>

ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในการพิจารณาร่างมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวที่บัญญัติเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ได้แก่

นายพนัส ทัศนียานนท์ อภิปรายว่า “...คำว่าศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์...คิดว่าเป็นเรื่องของหลักการเท่านั้นเอง ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์นั้นเกิดขึ้นจากการที่เรายอมรับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักสิทธิมนุษยชน...เพราะฉะนั้น การยอมรับ การรับรองหลักสิทธิมนุษยชนหรือหลักสิทธิเสรีภาพของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจึงเป็นการยืนยันถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ด้วยตัวของมันเองไม่ใช่สิทธิไม่ใช่เสรีภาพ แต่เป็นคุณค่าที่เกิดขึ้นจากการที่ได้มีการรับรองในแต่ละสังคมว่าบุคคลในสังคมหรือในประเทศชาติบ้านเมืองนั้นๆ มีสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งเรียกว่า สิทธิมนุษยชน...แท้จริงแล้วสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนนั้นมันเป็นหลักมูลของการมีศักดิ์ศรีของมนุษย์...”<sup>209</sup>

<sup>207</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "สิทธิมนุษยชนกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ," ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 85.

<sup>208</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 141.

<sup>209</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า 13-16.

ศาสตราจารย์กิติติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ชี้แจงในฐานะกรรมการธิการ ว่า “...การบัญญัติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เอาไว้ในมาตรา 4...อยู่ในบททั่วไป บททั่วไปนั้นเป็นบทหัวใจของรัฐธรรมนูญ...นั่นคือการวางหลักทั่วไป แต่หลักทั่วไปอย่างเดียวไม่พอครับ จะต้องมียละเอียดที่กำกับการใช้อำนาจรัฐเอาไว้อีก...”<sup>210</sup>

ประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่ามีสถานะเป็นสิทธิประเภทหนึ่ง หรือเป็นเพียงหลักการหรือการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐนั้น งานวิจัยเรื่อง “การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540” โดย ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต รองศาสตราจารย์ นพนิติ สุริยะ และศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ สรุปว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 มีสถานะเป็นการวางหลักทั่วไปโดยการประกาศเจตนารมณ์ของรัฐที่จะให้การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์...เพราะมาตรา 4 อยู่ในหมวด 1 บททั่วไป ซึ่งเป็นหมวดที่กำหนดหลักการทั่วไปของรัฐ อันถือเป็นสาระสำคัญที่มีลักษณะทั่วไป หรือเป็นการกำหนดขอบเขตกว้างๆ ของรัฐธรรมนูญว่าสาระสำคัญของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในหมวดต่อๆ มาจะต้องสอดคล้องกับหลักทั่วไปดังกล่าว...”<sup>211</sup>

### (ค) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทอื่น

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน ในแง่นี้หากพิจารณาว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Basic Rights) ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครอง แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็บัญญัติถึงสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ อีกหลายประการ จึงมีปัญหว่าในบรรดาสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองนั้นมีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกันหรือมีสิทธิขั้นพื้นฐานใดอยู่สูงกว่ากัน ในกรณีที่มีการขัดแย้งกันของสิทธิขั้นพื้นฐาน (Conflict of Constitutional Rights) ซึ่งอาจเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ทรงสิทธิขั้นพื้นฐานคนหนึ่งสามารถอ้างสิทธิขั้นพื้นฐานได้หลายลักษณะหรือหลายมาตราเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสำหรับการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งของตน สิทธิขั้นพื้นฐานที่จะนำมาใช้กับข้อเท็จจริงจึงพิจารณาไปถึงประเด็นการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการใช้อำนาจรัฐที่จะกระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น ตลอดจนเงื่อนไข

<sup>210</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 187.

<sup>211</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 150.

การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย<sup>212</sup> การแก้ปัญหาจึงแบ่งเป็นสองแนวทาง แนวทางแรกคือการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานหลายลักษณะนั้นออกเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานทั่วไปและสิทธิขั้นพื้นฐานเฉพาะ เมื่อมีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นและสามารถอ้างสิทธิขั้นพื้นฐานได้หลายลักษณะจะต้องนำสิทธิขั้นพื้นฐานเฉพาะมาใช้<sup>213</sup> แนวทางที่สองคือให้สิทธิขั้นพื้นฐานหลายลักษณะนั้นต่างมีผลใช้บังคับในขณะเดียวกัน เคียงข้างและส่งเสริมซึ่งกันและกัน<sup>214</sup> นอกจากนี้ การขัดแย้งของสิทธิขั้นพื้นฐานอาจเกิดขึ้นในกรณีสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลผู้ทรงสิทธิตั้งแต่สองรายขึ้นไปขัดแย้งหรือปะทะกัน หรือการใช้สิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งมีผลเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานอีกอย่างหนึ่งจะต้องใช้หลักการตีความรัฐธรรมนูญให้มีผลใช้บังคับทุกมาตรา<sup>215</sup> และในกรณีที่สิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองสองลักษณะหรือสองมาตราถูกอ้างเพื่อรับความคุ้มครองโดยเอกชนต่างรายกัน รัฐธรรมนูญจะไม่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่งมีสถานะหรือลำดับสูงกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานอีกประเภทหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติและศาลจะต้องใช้ดุลพินิจว่าสิทธิขั้นพื้นฐานใดมีน้ำหนักมากกว่ากัน ซึ่งเป็นเรื่องความยุติธรรมเฉพาะกรณีโดยพิจารณาจากหลักเหตุผล<sup>216</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์ อธิบายว่า ไม่ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะเป็นสิทธิหรือไม่ก็ตาม แต่ต่างก็ถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการที่มีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หรือคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ และการที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐไม่สามารถตรากฎหมายมาจำกัดหรือขัดแย้งต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ รวมทั้งบุคคลจะสละศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ แสดงถึงการยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีคุณค่าอยู่สูงกว่าสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพอื่นๆ ตามรัฐธรรมนูญ<sup>217</sup> เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานแต่ละประเภทไว้แตกต่างกันและในระดับที่ไม่เท่ากัน<sup>218</sup>

แม้ในทางทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองจะมีสถานะเท่าเทียมกัน แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ถือว่ามีสถานะสูงกว่าสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทอื่น เพราะเป็นคุณค่าสูงสุดของสิทธิขั้นพื้นฐานอื่นๆ

<sup>212</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, หน้า 125.

<sup>213</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 125.

<sup>214</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 129.

<sup>215</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 146.

<sup>216</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 183.

<sup>217</sup> เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, "“คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”, "ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 73-74.

<sup>218</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, หน้า 124.

#### (4) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน

ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนเป็นความสัมพันธ์บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน คือรัฐมีอำนาจเหนือเอกชน การใช้อำนาจรัฐซึ่งจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงต้องมีขอบเขตของการใช้อำนาจ โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการตรากฎหมายซึ่งเป็นที่มาของการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายต่อไป ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นขอบเขตของการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญ ในกฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 1 นอกจากกำหนดให้หน่วยงานของรัฐทั้งปวงมีหน้าที่ต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ยังบัญญัติขอบเขตของการใช้อำนาจทั้งการใช้อำนาจโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ จะต้องผูกพันต่อสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองในฐานะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ได้โดยตรง และมาตรา 19 ยังกำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานว่า ภายใต้กฎหมายพื้นฐานสิทธิขั้นพื้นฐานอาจถูกจำกัดได้แต่ต้องกระทำโดยกฎหมาย และกฎหมายที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ใช่แก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งต้องระบุถึงสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกจำกัดและบทบัญญัติที่ให้อำนาจด้วย การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิขั้นพื้นฐานมิได้ และบุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยหน่วยงานของรัฐ บุคคลนั้นสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้มีการเยียวยาได้<sup>219</sup> สำหรับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้ได้รับความคุ้มครองเป็นฉบับแรกของประเทศไทย<sup>220</sup> นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังบัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง<sup>221</sup> สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวง<sup>222</sup> บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็น

<sup>219</sup> Article 1 and 19 of The Basic law of the Federal Republic of Germany, 1949.

<sup>220</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4

<sup>221</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26

<sup>222</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 27

ข้อต่อสู้อย่างเต็มที่<sup>223</sup> และกำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่ใช่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ และต้องระบุบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายดังกล่าวด้วย<sup>224</sup> ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความผูกพันขององค์กรของรัฐกับสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการใช้สิทธิทางศาลกรณีถูกละเมิด รวมทั้งเงื่อนไขการตรากฎหมาย<sup>225</sup> ไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>226</sup> การใช้สิทธิทางศาลกรณีถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง<sup>227</sup> เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่มีรายละเอียดที่แตกต่างออกไปจากรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับคือ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดไว้ชัดเจนว่าสิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีการตรากฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนผู้ทรงสิทธิหรือเสรีภาพย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ<sup>228</sup> และบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐ<sup>229</sup> รวมทั้งเงื่อนไขในการตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพที่ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือไม่เกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้<sup>230</sup> จึงเป็นที่ชัดเจนว่าการตรากฎหมายที่จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่สามารถกระทำได้ทุกกรณีโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งย่อมรวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายด้วย

<sup>223</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคสอง

<sup>224</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29

<sup>225</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 28 และ มาตรา 29

<sup>226</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

<sup>227</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคสาม

<sup>228</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคสอง

<sup>229</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคสี่

<sup>230</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีหลักการเช่นเดียวกันกับกฎหมายพื้นฐานของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

### (5) ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน

รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนที่โดยหลักแล้วกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน กำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐกับประชาชนซึ่งเป็นพลเมือง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญรับรองจึงมีผลผูกพันการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ รวมทั้งหน่วยงานของรัฐทั้งปวงที่จะต้องไม่ล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญรับรอง สิทธิขั้นพื้นฐานจึงกำหนดความสัมพันธ์ในแนวตั้งระหว่างรัฐกับเอกชน เพื่อให้เอกชนยกขึ้นอ้างใช้ยื่นการใช้อำนาจรัฐ แต่ศาลรัฐธรรมนูญเยอรมันได้ตีความขยายผลผูกพันหรือผลบังคับของสิทธิขั้นพื้นฐานออกไปว่าระบบแห่งคุณค่าของสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นเป็นหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในทุกพรมแดนกฎหมาย ทั้งในพรมแดนของกฎหมายมหาชนและพรมแดนของกฎหมายเอกชน การใช้การตีความกฎหมายเอกชนจึงต้องสอดคล้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน<sup>231</sup> ในฐานะที่เป็นระบบแห่งคุณค่าทางรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นอกจากจะมีผลบังคับใช้ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนแล้ว ยังมีผลขยายไปถึงความสัมพันธ์ของเอกชนกับเอกชนด้วย กล่าวคือ เอกชนจะละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กันไม่ได้ หรือในนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันแม้จะกระทำกันด้วยความสมัครใจ แต่จะตกลงยกเว้นหรือให้ความยินยอมให้มีการละเมิดหรือการกระทำต่างๆ ที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ยังคงใช้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นหลัก แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่รับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เห็นได้ว่าสามารถใช้บังคับได้ทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนและในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยตนเอง ทั้งนี้ เป็นหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะองค์กรตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญที่จะต้องตีความขยายพรมแดนผลผูกพันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปในทุกพรมแดนกฎหมาย รวมทั้งองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายคือรัฐสภา ที่จะต้องตรากฎหมายโดยทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีผลผูกพันในพรมแดนของกฎหมายเอกชนมาก

<sup>231</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, หน้า 174.



ขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญได้รับการเคารพในทุก  
 พรหมแดนกฎหมายและได้รับการตอบสนองอย่างแท้จริง

สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ ได้นำเสนอรูปแบบผลผูกพันของสิทธิและเสรีภาพตาม  
 รัฐธรรมนุญต่อเอกชนว่า ความสัมพันธ์ของคู่กรณีอาจแบ่งได้เป็น 2 แนว คือความสัมพันธ์ในแนวตั้ง  
 (vertical) และความสัมพันธ์ในแนวนอน (Horizontal) สำหรับความสัมพันธ์ในแนวตั้ง เป็น  
 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนตามกฎหมายมหาชน บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งสิทธิ  
 และเสรีภาพตามรัฐธรรมนุญจะมีผลโดยตรงในความสัมพันธ์ในแนวตั้ง ส่วนความสัมพันธ์ในแนวนอน  
 เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนตามกฎหมายเอกชน ซึ่งรูปแบบความผูกพันต่อสิทธิและ  
 เสรีภาพตามรัฐธรรมนุญต่อเอกชน แบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ เอกชนผูกพันโดยตรง เอกชนผูกพัน  
 โดยอ้อม และเอกชนไม่ผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนุญ<sup>232</sup> ซึ่งในกรณีของศักดิ์ศรีความเป็น  
 มนุษย์ซึ่งรัฐธรรมนุญรับรองนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าผลผูกพันโดยตรงทั้งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ  
 เอกชนและในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุด  
 ประการหนึ่งของรัฐธรรมนุญ หากให้มีผลโดยตรงเฉพาะในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน และ  
 ไม่ให้มีผลผูกพันโดยตรงในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือให้มีผลผูกพันโดยอ้อม หรือ  
 ไม่ให้มีผลผูกพันเลยนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมไม่อาจเป็นคุณค่าที่ได้รับการเคารพ การคุ้มครอง  
 และการตอบสนองอย่างแท้จริง

#### (6) สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมาย

เมื่อแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการยอมรับในทาง  
 กฎหมายโดยการนำมาบัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนุญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ ศักดิ์ศรีความเป็น  
 มนุษย์จึงมีสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดด้วย การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นการตรา  
 กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของ  
 ฝ่ายตุลาการ รวมถึงการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญมิได้ เมื่อ  
 รัฐธรรมนุญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้มีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนุญ องค์กรของรัฐทุก  
 องค์กรไม่ว่าจะใช้อำนาจระดับใดจะต้องให้การเคารพคุณค่าดังกล่าวโดยไม่กระทำการใดๆ ที่จะขัด  
 หรือแย้งหรือละเมิดต่อคุณค่าดังกล่าว หากบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการ  
 กระทำใด กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญ บทบัญญัติหรือ

<sup>232</sup> สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ, "ความผูกพันขององค์กรของรัฐและเอกชนต่อสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนุญ  
 ," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 177-178.

การกระทำนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>233</sup> และเพื่อเป็นการคุ้มครองประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงต้องมีกลไกควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ ทั้งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย เพื่อให้การใช้อำนาจเป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมาย แล้วแต่กรณี โดยเฉพาะการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการตามหลักนิติรัฐ ได้แก่การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

### 2.3.3.2 สารัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าในความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญรับรองให้บุคคลได้รับความคุ้มครองจากรัฐ เป็นคุณค่าที่ไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของเวลาและสถานที่<sup>234</sup> และรัฐมีหน้าที่ต้องทำให้คุณค่าที่รัฐธรรมนูญรับรองดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสารัตถะหรือสาระสำคัญ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ดังนี้

#### (1) สิทธิในชีวิตและร่างกาย

สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ เป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด และเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานที่ไม่อาจพรากไปจากบุคคลได้ สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิที่จำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์<sup>235</sup> เพราะสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ เป็นสิ่งที่ต่อเนื่องมาจากการมีชีวิตและร่างกาย กล่าวคือ หากไม่มีชีวิตและร่างกาย สิทธิและเสรีภาพประการอื่นๆ ก็ย่อมไม่อาจมีหรือเกิดขึ้นได้ สิทธิในชีวิตและร่างกายแสดงให้เห็นว่ามนุษย์มีอิสระในการกำหนดตนเองได้ตามเจตจำนงของตน มีอิสระในการพัฒนาตนเองซึ่งทำให้มนุษย์แตกต่างจากสัตว์อื่น ดังนั้น รัฐและบุคคลแต่ละคนจึงต้องเคารพในขอบเขตปริมณฑลในชีวิตและร่างกายซึ่งเป็นปริมณฑลส่วนบุคคลของแต่ละคน<sup>236</sup> ดังที่ปญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 3 บัญญัติว่า “ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต...”

<sup>233</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 26 วรรคหนึ่ง

<sup>234</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 90.

<sup>235</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

<sup>236</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 91.

## (2) สิทธิในความเสมอภาค

สิทธิในความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่แสดงให้เห็นว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน ความเสมอภาคเท่าเทียมกันของศักดิ์ศรีจึงเป็นรากฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิมนุษยชน<sup>237</sup> สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นการแสดงถึงปริมาณทลส่วนบุคคลของแต่ละคน แต่สิทธิในความเสมอภาคเป็นการแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลและความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเอง สิทธิในความเสมอภาคจึงเป็นหลักประกันของสิทธิในชีวิตและร่างกายว่าทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากผู้ใช้อำนาจรัฐ<sup>238</sup>

หลักความเสมอภาคเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐาน ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ให้ความสำคัญกับความเสมอภาค โดยบัญญัติหลักความเสมอภาคและการห้ามการเลือกปฏิบัติไว้ในข้อ 1 ว่า “มนุษย์ทุกคนเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ” ข้อ 2 “ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงตามที่ได้บัญญัติไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใดๆ ...” ข้อ 7 “ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ...” ข้อ 10 “ทุกคนมีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม โดยเปิดเผยจากศาลที่อิสระและปราศจากอคติ...” เป็นต้น เห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคเป็นหลักประกันที่สำคัญที่ได้รับการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติหลายข้อของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และเป็นกรอบของสหประชาชาติในการจัดทำอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนฉบับต่อๆ มา รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคต่างๆ อาทิ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 และส่งผลถ่ายทอดหลักการนี้ไปยังกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ<sup>239</sup> เช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคของบุคคล<sup>240</sup> หลักบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง

<sup>237</sup> Paulus Kaufmann and others, *Humiliation, Degradation, Dehumanization: Human Dignity Violated* (Springer2011), p. 80.

<sup>238</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า 91.

<sup>239</sup> คณาธิป ทองรวีวงศ์ และคณะ, *โครงการวิจัยเรื่อง กฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560), หน้า 6.

<sup>240</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

ตามกฎหมายเสมอกัน หลักการห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าด้วยเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องใดๆ<sup>241</sup>

### (3) สิทธิและเสรีภาพอื่นที่ต่อเนื่องมาจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย

สิทธิและเสรีภาพอื่นที่ต่อเนื่องมาจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี เช่น สิทธิการมีหลักประกันทางสังคม สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ สิทธิที่จะได้รับการศึกษา สิทธิในบริการทางสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งแม้ว่าสิทธิเหล่านี้จะเป็นสิทธิที่ต่อเนื่องมาจากการมีชีวิตและร่างกาย แต่ก็ยังเป็นสิทธิที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของชีวิตและร่างกาย เพราะหากบุคคลมีชีวิตและร่างกายแต่ขาดหลักประกันทางสังคม การศึกษา การบริการทางสาธารณสุข และปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตคือปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค บุคคลก็ไม่อาจพัฒนาตนเองไปตามเจตจำนงของตน และไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิเหล่านี้ก็เป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเช่นเดียวกัน

#### 2.3.4 การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจเป็นการกระทำต่อมนุษย์ทั้งในทางร่างกายและจิตใจ และผู้กระทำการละเมิดก็เป็นได้ทั้งรัฐและเอกชนด้วยกันเองด้วย การพิจารณาว่าการกระทำอย่างไรเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ในเบื้องต้นต้องพิจารณาว่าการกระทำใดอันมีผลกระทบต่อสาระหรือสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การกระทำนั้นย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่ การกระทำที่กระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความปลอดภัย

การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดจากประสบการณ์ในประวัติศาสตร์และคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศโดยเฉพาะในสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี ในวิทยานิพนธ์นี้แบ่งการละเมิดออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่ การลดคุณค่าของมนุษย์ การย้ายยศศักดิ์ของมนุษย์ การหลู่เกียรติ และการหยามศักดิ์ศรี

<sup>241</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27

### 2.3.4.1 การลดคุณค่า

การลดคุณค่าของมนุษย์ (Degrade, Degradation) หมายถึง การกระทำที่เป็นการลดระดับชั้นหรือตำแหน่งของบุคคล อันมีลักษณะเกี่ยวข้องกับสถานะทางสังคมหรือชื่อเสียงของบุคคล ซึ่งการลดคุณค่าของบุคคลย่อมสะท้อนถึงการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>242</sup> จากความหมายดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าพื้นฐานความเป็นมนุษย์ทุกคนย่อมมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน กล่าวคือ ในความเป็นมนุษย์ทุกคนย่อมมีสถานะอยู่ในระดับเท่าเทียมกัน ดังนั้น การกระทำที่ทำให้คุณค่าของชีวิตมนุษย์อยู่ในสถานะที่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่มนุษย์พึงมี และไม่ว่าบุคคลผู้ถูกลดคุณค่าจะทราบถึงการกระทำนั้นหรือไม่ก็ตาม การกระทำที่เป็นการลดคุณค่าดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่กระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ หรือสาระของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>243</sup> เช่น ในสมัยที่ยังมีระบบทาส การปฏิบัติต่อทาสเสมือนหนึ่งเป็นทรัพย์สินที่นายทาสมีสิทธิที่จะจำหน่ายโดยชายหรือยกให้บุคคลอื่นได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากทาสนั้น เป็นการปฏิบัติที่เป็นการลดคุณค่าในความเป็นมนุษย์ของทาส สะท้อนให้เห็นว่าแนวความคิดของสังคมในครั้งที่ยังมีระบบทาสที่มีแนวความคิดว่าทาสเป็นเพียงทรัพย์สิน แม้จะเกิดมาเป็นมนุษย์แต่ไม่ได้มีคุณค่าเท่ากับเจ้าของทาสหรือบุคคลอื่นๆ ในสังคมที่ไม่ได้เป็นทาส เป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่พึงปฏิบัติต่อกัน ดังนั้น การกระทำใดๆ ที่มีลักษณะที่เป็นการทำให้คุณค่าของบุคคลลดน้อยลง เช่น ทำให้ผู้อื่นเกิดความรู้สึกไม่ดี หรือเกิดความรู้สึกถูกดูหมิ่นเหยียดหยาม ถือว่าเป็นการลดคุณค่าของบุคคลลง<sup>244</sup> และหากนำสาระของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไปพิจารณาในกรณีของการปฏิบัติต่อทาสในอดีตจึงเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ปัจจุบันปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 4 บัญญัติว่า “บุคคลจะตกเป็นทาสหรือสภาวะจำยอมไม่ได้ ทั้งนี้ ห้ามความเป็นทาสและการค้าทาสทุกรูปแบบ” หรือกรณีเหตุการณ์การสลายการชุมนุมที่สถานีตำรวจภูธรตากใบ จังหวัดนราธิวาส การใช้กำลังทหารเข้าสลายการชุมนุมและควบคุมตัวผู้ชุมนุมโดยการถอดเสื้อถูกบังคับให้นอนคว่ำหน้าทับ

<sup>242</sup> Paulus Kaufmann and others, *Humiliation, Degradation, Dehumanization: Human Dignity Violated*, p. 80.

<sup>243</sup> ชรินทร์ อินทร์ปัญญา, "บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย : กรณีศึกษา รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2562), หน้า 58.

<sup>244</sup> ทิพรัตน์ เต็มเพชร, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ศึกษากรณีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายภายใน," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 30.

ซ้อนกันบนรถ เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต<sup>245</sup> การกระทำดังกล่าวถือเป็นการลดคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>246</sup>

#### 2.3.4.2 การย้ายยศศักดิ์ศรี

คำว่า ย่ำยี (Degrading) หมายถึง เบียดเบียน เช่น ย่ำยีศาสนา บีบคั้น ข่มเหง เช่น ย่ำยีจิตใจ บดขยี้ เช่น ยกกองทัพไปย่ำยีประเทศอื่น<sup>247</sup> การกระทำอันมีลักษณะเป็นการย้ายยศศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ หมายถึง การกระทำทั้งต่อชีวิตร่างกายและจิตใจที่เป็นการข่มเหง บีบคั้น อันเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่พึงปฏิบัติต่อกัน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 5 บัญญัติว่า “บุคคลใด จะถูกกระทำการทรมาน หรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี มิได้”<sup>248</sup> ต่อมาจึงได้มีการจัดทำอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment - CAT) เมื่อ ค.ศ. 1984 และมีผลใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. 1987

ตัวอย่างเช่น กรณีการลงโทษโดยการซ้อมทรมานพลทหารจนได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน เกี่ยวกับการซ้อมทรมานในค่ายทหาร 2 กรณี ได้แก่ การลงโทษทหารศูนย์การทหารม้าโดยการใช้ หวายตีที่หลังและตีเข้าที่ร่างกาย เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2559 และการซ้อมทรมานพลทหารจน เสียชีวิตระหว่างการคุมขังในเรือนจำฉนวนทหารบกที่ 45 จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีมติว่า กรณีแรก การกระทำของครูฝึกที่ลงโทษตี บริเวณหลังของผู้เสียหายด้วยหวายและใช้เท้าตีเข้าที่ร่างกายเพื่อให้เกิดความทรมาน เป็น การลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ถือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและ ร่างกายของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ และเป็นการกระทำที่ขัดต่ออนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการ ประดิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ส่วนกรณีที่สองเป็นความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 มาตรา 290 และมาตรา 291 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

<sup>245</sup> สถาบันพระปกเกล้า, "กรณีตากใบ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งที่มา: <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กรณีตากใบ>

<sup>246</sup> น้ำแท้ มีบุญสร้าง, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์," *มูลนิธิ* 3,6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2549): 57.

<sup>247</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, *พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554*, หน้า 952.

<sup>248</sup> Universal Declaration of Human Rights. Article 5.

ไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกับอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ตลอดจนข้อกำหนดขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย<sup>249</sup> สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 วรรคสี่ บัญญัติว่า “การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้”<sup>250</sup>

### 2.3.4.3 การหลู่เกียรติ

การหลู่เกียรติ มาจากคำสองคำ คำว่า หลู่ หมายถึง ลบคุณ ดูถูก ไม่นับถือ เช่น หลู่คุณ หลู่เกียรติ<sup>251</sup> ส่วนคำว่า เกียรติ หมายถึง ชื่อเสียง ความยกย่องนับถือ ความมีหน้ามีตา<sup>252</sup> การหลู่เกียรติ หมายถึง การกระทำที่ทำให้ชื่อเสียงเกียรติคุณของบุคคลอื่นถูกลบหลู่ ดูถูก ดูหมิ่น หรือนำอับอายอย่างรุนแรง<sup>253</sup> เป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณของบุคคลอื่น เช่น การนำเสนอภาพข่าวในการจับกุมผู้ต้องหาของเจ้าพนักงานตำรวจโดยสื่อมวลชน แม้ว่าบุคคลผู้ถูกจับกุมจะเป็นผู้ต้องหา แต่บุคคลนั้นก็ป็นมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประกอบกับรัฐธรรมนูญบัญญัติให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด การนำเสนอภาพข่าวที่ไม่เหมาะสมอาจทำให้ผู้ต้องหาถูกลบหลู่ ดูถูก เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณของผู้ต้องหาได้ และหากต่อมามีคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าบุคคลนั้นไม่ได้กระทำความผิด ความเสียหายที่เกิดแก่ชื่อเสียงเกียรติคุณที่ถูกลบหลู่ดูหมิ่นไปแล้วก็ยากที่จะเยียวยาหรือทำให้กลับคืนคืนดังเดิมได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>249</sup> ไทยรัฐออนไลน์, "กสม.แนะกองทัพวางระเบียบปฏิบัติต่อทหารที่ทำผิด ที่ไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 18 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งที่มา: <https://www.thairath.co.th/news/politic/1413753>

<sup>250</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 วรรคสี่

<sup>251</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 1317.

<sup>252</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 150.

<sup>253</sup> ทิพรรัตน์ เต็มเพชร, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ศึกษากรณีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายภายใน," หน้า 32.

#### 2.3.4.4 การหยามศักดิ์ศรี

คำว่า หยาม หมายถึง ดูหมิ่น ดูถูก เช่น ดูหมิ่นเกียรติ ดูหมิ่นศักดิ์ศรี<sup>254</sup> การหยามศักดิ์ศรี หมายถึง การกระทำที่มีลักษณะเป็นการดูหมิ่นเกียรติ ดูหมิ่นศักดิ์ศรี หรือทำให้บุคคลอื่นได้รับการดูถูกเกียรติและศักดิ์ศรี ในอดีตการดูหมิ่นศักดิ์ศรีหรือการหยามเกียรติของบุคคลผู้กระทำความผิดต่อหน้าสาธารณชน ถือเป็น การลงโทษรูปแบบหนึ่งที่ถูกใช้ในแทบทุกวัฒนธรรม เพราะความเชื่อว่าบุคคลผู้กระทำความผิดไม่มีสิทธิอะไรจะต้องก้มหน้ายอมรับความผิดของตนเท่านั้น และการหยามเกียรติ ดูหมิ่นศักดิ์ศรีของผู้กระทำความผิดจึงถูกใช้เป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการป้องปรามมิให้ผู้อื่นเอาอย่างอีกด้วย<sup>255</sup> โดยการประจานผู้กระทำความผิด แต่ในปัจจุบันอารยประเทศได้ยกเลิกการประจานผู้กระทำความผิดต่อสาธารณะ เพราะการกระทำดังกล่าวไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม<sup>256</sup> เพราะนอกจากทำให้ผู้กระทำความผิดถูกดูหมิ่นศักดิ์ศรีแล้ว ยังจะทำให้บุคคลผู้อยู่เบื้องหลังต้องถูกดูหมิ่นเหยียดหยามตามไปอีกด้วย หากแต่ในสังคมไทยปัจจุบันอาจยังเห็นการกระทำดังกล่าวอยู่ในบางกรณี เช่น กรณีนักเรียนหญิงไฉ้มยาวผิระเบียบของโรงเรียน ครูจึงใช้กรรไกรตัดผมนักเรียนหญิงคนดังกล่าวออกต่อหน้านักเรียนคนอื่นๆ การกระทำดังกล่าวของครูนอกจากจะเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายแล้วยังเป็นการกระทำที่หยามศักดิ์ศรีของนักเรียนที่ถูกตัดผม ทำให้นักเรียนคนดังกล่าวดูหมิ่นเกียรติดูหมิ่นศักดิ์ศรี อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

#### 2.3.5 ประเภทของการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การกระทำที่เป็น การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จากการพิจารณาในกรณีการลดคุณค่า การย้ายศักดิ์ศรี การหลู่เกียรติ และการหยามศักดิ์ศรีของบุคคลดังกล่าวแล้วข้างต้น อาจแบ่งประเภทของการกระทำออกเป็นการกระทำต่อชีวิตและร่างกาย และการกระทำต่อจิตใจ

<sup>254</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 1308.

<sup>255</sup> อติเทพ พันธุ์ทอง, "การหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : เครื่องมือในการลงโทษ และส่งเสริมสถานะทางชนชั้น" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 19 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งที่มา: [https://www.silpa-mag.com/history/article\\_4016](https://www.silpa-mag.com/history/article_4016)

<sup>256</sup> เรื่องเดียวกัน.



### 2.3.5.1 การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อชีวิตและร่างกาย

การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อชีวิตและร่างกาย แบ่งเป็น การละเมิดต่อชีวิต  
เนื้อตัวร่างกาย อนามัย สิทธิและเสรีภาพของบุคคล

#### (1) การละเมิดต่อชีวิต

การละเมิดต่อชีวิต คือ การกระทำความเสียหายต่อชีวิต หรือสิทธิในชีวิต (Right of Life) ของบุคคลอื่น หมายถึงกระทำต่อผู้อื่นจนถึงแก่ความตายตามความเป็นจริง เป็นการสิ้นสภาพบุคคลตามกฎหมาย<sup>257</sup> อันเป็นการทำลายสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ หรือสารัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น การฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา<sup>258</sup> การฆ่าผู้อื่นโดยทรมาณหรือกระทำทารุณโหดร้าย<sup>259</sup> เป็นต้น ซึ่งสิทธิในชีวิตเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิสูงสุดของมนุษย์ (The Supreme right)<sup>260</sup> เพราะสิทธิในชีวิตนำมาซึ่งสิทธิต่างๆ ของบุคคล หากปราศจากสิทธิในชีวิตแล้ว สิทธิประการอื่นๆ ก็ย่อมไม่อาจมีขึ้นได้ โดยสิทธิในชีวิตได้รับการรับรองไว้ทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 3 บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต...”<sup>261</sup> ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในชีวิตที่มีมาแต่กำเนิด อันเป็นสิทธิที่จะต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลใดจะถูกพรากชีวิตมิได้ เว้นแต่เป็นไปตามกฎหมาย”<sup>262</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิต และการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>263</sup> จึงเห็นได้ว่าสิทธิในชีวิตเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน หรือสิทธิเด็ดขาดของบุคคลที่ได้รับการรับรองทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน ที่รัฐมี

<sup>257</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15

<sup>258</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 288

<sup>259</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289

<sup>260</sup> เทียนเงิน อุดระชัย, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับขอบเขตการใช้เสรีภาพในการนำเสนอภาพข่าวของสื่อหนังสือพิมพ์," หน้า 91.

<sup>261</sup> Universal Declaration of Human Rights. Article 3.

<sup>262</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Asean Human Rights Declaration), หน้า 27.

<sup>263</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม

หน้าที่ต้องเคารพและให้ความคุ้มครอง การกระทำที่อาจกระทบต่อสิทธิในชีวิตของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่การกระทำที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนดโดยเคร่งครัดเท่านั้น

การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อชีวิตของบุคคลนั้น เป็นกรณีการทำให้บุคคลถึงแก่ความตายด้วยวิธีการอันทารุณโหดร้าย หรือเป็นวิธีการที่มนุษย์ไม่พึงปฏิบัติต่อกัน เช่น กรณีที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ที่นาซีภายใต้การนำของอดอล์ฟ ไฮชมาน (Adolf Eichman) ได้นำชาวยิวที่อ่อนแอเปลื้องผ้าเดินเข้าแถวไปในห้องโถงใหญ่ แล้วปล่อยก๊าซพิษออกมาทำลายชีวิต และยังมีการค้นทรัพย์สินจากศพเปลือยเหล่านี้ โดยเฉพาะการเอาฟันปลอมทองคำออกมาจากปากศพ<sup>264</sup> นอกจากนี้ ยังมีแนวความคิดว่าการกระทำต่อชีวิตของบุคคลแม้ว่าผู้กระทำจะมีอำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ การลงโทษประหารชีวิตก็ถือเป็นการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขัดกับหลักการสิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกัน Ms. Roseann Rife, Deputy Director of Asia Pacific Program Amnesty International United Kingdom ได้กล่าวไว้ว่า “การลงโทษประหารชีวิตเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่บุคคลทุกคนย่อมได้รับการรับรองสิทธิที่จะมีชีวิต และการประหารชีวิตโดยรัฐบาลถือเป็นการย่ำยีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง<sup>265</sup> โดยปัจจุบันมีประเทศที่ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปแล้วกว่า 142 ประเทศ<sup>266</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตระหนักต่อคุณค่าในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในชีวิต และสิทธิมนุษยชนของประชาชนพลเมืองมากขึ้น เหตุผลประการสำคัญที่ประเทศต่างๆ ได้ยกเลิกโทษประหารชีวิต คือการลงโทษประหารชีวิตไม่ได้ทำให้อาชญากรรมลดลง หรือช่วยป้องปรามอาชญากรรมได้ สอดคล้องกับการศึกษาวิจัยของนักอาชญาวิทยาส่วนใหญ่ เช่น งานวิจัยในปี ค.ศ. 2009 ของ Radetet & Lacock เรื่อง “การประหารชีวิตทำให้อัตราการฆ่ากันตายน้อยลงหรือไม่”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>264</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 65.

<sup>265</sup> สรุปผลการประชุมทางวิชาการสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ International Human Rights Conference กลุ่มย่อยที่ 2 โทษประหารชีวิต : แนวโน้มกระแสสังคมโลกต่อการยุติโทษประหารชีวิต เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2556 อังโน ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ, บทสรุปทางวิชาการ “แนวทางความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงโทษประหารชีวิตในสังคมไทยตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล. (นครปฐม: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557), หน้า 9.

<sup>266</sup> อริยพร โพธิ์ใส, "สังคมไทยกับการยกเลิกโทษประหารชีวิต," จุลนิติ 15,4 (กรกฎาคม - สิงหาคม 2561): 145.

งานวิจัยบางเรื่องพบเพียงว่า การลงโทษประหารชีวิตช่วยลดอาชญากรรมได้ในระยะเวลาสั้นๆ เท่านั้น แต่ในระยะยาวอัตราการเกิดอาชญากรรมก็กลับเป็นปกติเช่นเดิม<sup>267</sup>

## (2) การละเมิดต่อเนื้อตัวร่างกาย

ร่างกายของมนุษย์ประกอบไปด้วยอวัยวะต่างๆ ทั้งภายนอกและภายใน มีทั้งโครงสร้างขนาดเล็กไปจนถึงโครงสร้างขนาดใหญ่ การละเมิดต่อเนื้อตัวร่างกาย หมายถึง การกระทำที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหายแก่ร่างกาย ได้รับอันตรายแก่ร่างกาย เช่น บาดเจ็บ ทูพพลภาพ สูญเสียอวัยวะ เป็นต้น เป็นการกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายของบุคคลในลักษณะหรือวิธีการที่มนุษย์ไม่พึงปฏิบัติต่อกัน การละเมิดต่อร่างกายจะเป็นการทำให้ร่างกายของบุคคลอื่นเจ็บปวดหรือไม่ก็ได้ โดยอาจเป็นการถูกเนื้อตัวร่างกายของบุคคลอื่นโดยไม่มีสิทธิ ไม่มีอำนาจ ไม่มีข้ออ้าง ก็ถือว่าทำให้บุคคลอื่นเสียหายแก่ร่างกายแล้ว<sup>268</sup> โดยสิทธิในร่างกายได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายภายใน ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 3 บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล” ข้อ 4 บัญญัติว่า “บุคคลใดจะตกเป็นทาส หรือสภาวะจำยอมไม่ได้ ทั้งนี้ ห้ามความเป็นทาส และการค้าทาสทุกรูปแบบ” ข้อ 5 บัญญัติว่า “บุคคลใดจะถูกกระทำทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรีมิได้”<sup>269</sup> และข้อ 9 บัญญัติว่า “บุคคลจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศตามอำเภอใจมิได้” ส่วนในระดับภูมิภาคเช่น ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยส่วนบุคคล...”<sup>270</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองสิทธิในร่างกายของบุคคลว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้”<sup>271</sup> การรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย

<sup>267</sup> ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ, บทสรุปทางวิชาการ “แนวทางการเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงโทษประหารชีวิตในสังคมไทยตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล, หน้า 40.

<sup>268</sup> วรพชร จันทร์ขันตี, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้, หน้า 137.

<sup>269</sup> Universal Declaration of Human Rights. Article 3, Article 4, Article 5.

<sup>270</sup> กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Asean Human Rights Declaration), หน้า 27.

<sup>271</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28

ทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นถึงความพยายามในทุก ระดับที่จะพิทักษ์รักษาคุณค่าในความเป็นมนุษย์ของบุคคล และก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐในการเคารพ และต้องให้ความคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติรับรอง โดยการ สร้างกลไกและมาตรการในการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ

### (3) การละเมิดต่ออนามัย

อนามัย หมายถึง สุขภาพ การละเมิดต่ออนามัย จึงหมายถึง การกระทำที่ ทำให้บุคคลอื่นเสียหายแก่สุขภาพ เช่น การก่อกมลพิษทางเสียง กลิ่น ฝุ่นควัน เป็นต้น การก่อความเสียหายหรือละเมิดต่ออนามัยของบุคคล ย่อมมีผลต่อชีวิตและร่างกายของบุคคล ซึ่งสิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองคุ้มครอง และเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

### (4) การละเมิดต่อเสรีภาพ

ในทางภาษาศาสตร์ เสรีภาพ หมายความว่า เงื่อนไขของบุคคลที่ไม่ขึ้นต่อผู้ หนึ่งผู้ใดและเป็นอำนาจที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใด เสรีภาพเป็นอำนาจของบุคคลในการกำหนด ตนเอง โดยบุคคลสามารถเลือกกว่าตนเองจะกระทำหรือไม่กระทำได้ การรับรองและคุ้มครองเสรีภาพ ตามกฎหมาย เพื่อมิให้รัฐหรือบุคคลอื่นก้าวล่วงเข้าไปลดทอนเสรีภาพโดยไม่ชอบธรรม<sup>272</sup> เป็นการ รับรองเสรีภาพไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญเพื่อให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการ กระทำทั้งของรัฐและเอกชนด้วยกันที่จะต้องไม่ละเมิดเสรีภาพของบุคคลอื่น เสรีภาพจึงเป็นอำนาจที่ กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะกระทำในสิ่งที่ตนประสงค์และไม่กระทำในสิ่งที่ตนไม่ ประสงค์<sup>273</sup> เช่น เสรีภาพในการเดินทาง เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เป็นต้น การละเมิดต่อเสรีภาพจึงหมายถึงการกระทำหรือการแทรกแซง ใดๆ อันเป็นผลให้บุคคลไม่อาจใช้เสรีภาพของตนตามที่กฎหมายรับรองได้ ซึ่งอาจเป็นการกระทำของ รัฐหรือเอกชนก็ได้ เช่น การจับกุมคุมขังบุคคลโดยไม่มีหมายของศาลและไม่ใช้ความผิดซึ่งหน้า หรือ การกักขังหน่วงเหนี่ยวบุคคลอื่นไว้ เป็นต้น

<sup>272</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 24-25.

<sup>273</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "สิทธิมนุษยชนกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ," ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 84.

### 2.3.5.2 การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อจิตใจ

การละเมิดต่อจิตใจ หมายถึง การกระทำที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อจิตใจอย่างร้ายแรง ซึ่งอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเสียหายต่อชีวิตและร่างกาย อนามัย เสรีภาพ หรือชื่อเสียง

#### (1) การละเมิดต่อจิตใจ

ความเสียหายต่อจิตใจอาจมีลักษณะการทำให้ตื่นตระหนก ทำให้ได้รับความกระทบกระเทือนต่อจิตใจ ความทุกข์ทรมานทางจิตใจ หรือความเจ็บปวดทางจิตใจที่ร้ายแรง ซึ่งเป็นการกระทบกระเทือนทางอารมณ์ที่ทิ้งรอยไว้ในจิตใจไม่ว่าจะด้วยจิตสำนึกหรือจิตใต้สำนึก ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของแต่ละบุคคล บางคนปรับตัวได้ดีอาจไม่ค่อยรับอาการทางจิตได้ง่ายเมื่อประสบหรือกระทบกับสภาพทางอารมณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่บุคคลที่มีความสับสนวุ่นวาย ความกระวนกระวาย ความไม่เป็นมิตร ย่อมนำไปสู่ความเสียหายทางจิตใจได้ง่ายจนถึงเจ็บป่วยทางจิตใจที่ร้ายแรงได้<sup>274</sup>

#### (2) การละเมิดต่อชื่อเสียง

ชื่อเสียง หมายถึง เกียรติยศ เช่น ได้ชื่อเสียง เสียชื่อเสียง ความเป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง<sup>275</sup> ชื่อเสียงมีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่ใช่วัตถุอันมีรูปร่างที่จะทำให้เห็นเป็นความเสียหายอย่างเป็นรูปธรรม ชื่อเสียงของบุคคลเกิดขึ้นก็โดยอาศัยความนิยมนับถือของบุคคลอื่น ๆ เมื่อชื่อเสียงอยู่ที่ความนิยมนับถือของบุคคลอื่น การทำความเสียหายแก่ชื่อเสียงโดยปกติก็คือการทำให้คนทั้งหลายขาดความนิยมนับถือ ถูกดูหมิ่นเกลียดชัง<sup>276</sup> การละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง

<sup>274</sup> วาสินี แสงแก้ว, "การคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย : ศึกษากรณีการเรียกร้องค่าเสียหายทางจิตใจ," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554), หน้า 64.

<sup>275</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 384.

<sup>276</sup> เสนีย์ ปราโมชย์, ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์พิศดาร (มาตรา 423) กล่าวหรือไขข่าว (ทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียง เกียรติคุณ ทางทำมาหาได้ ทางเจริญของบุคคลอื่น) คำสอนชั้นปริญญาโท ทางนิติศาสตร์ พุทธศักราช 2478, พิมพ์ครั้งที่ 2 (พระนคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493), หน้า 74-75.

หรือเกียรติคุณของบุคคลอาจก่อให้เกิดความอับอาย เป็นการลดคุณค่าของบุคคลนั้น ทำให้ถูกดูถูกเกลียดชังจากบุคคลอื่นหรือสังคม หรือเป็นการย่ำยีศักดิ์ศรีของบุคคลผู้ถูกละเมิด รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>277</sup>

### 2.3.6 สภาพบังคับของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประกอบไปด้วยหลักการที่สำคัญ ได้แก่ หลักการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักความผูกพันโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพขององค์กรทั้งปวงที่ใช้อำนาจรัฐ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ หลักความเสมอภาค หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ และหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในกระบวนการพิจารณา<sup>278</sup>

ในกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 1 (3) กำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารในการบังคับใช้กฎหมาย และผูกพันฝ่ายตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยสิทธิขั้นพื้นฐานมีผลบังคับเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ได้โดยตรง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงกำหนดขอบเขต จำกัดวัตถุประสงค์และภาระหน้าที่ของรัฐ ทั้งยังเป็นสิ่งที่ใช้กำหนดความชอบธรรมของการกระทำทั้งหลายของรัฐ รัฐจึงต้องตรากฎหมายที่สอดคล้องเพื่อให้ความคุ้มครองและส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนการตีความกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่ล้วนมีผลมาจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื้อหาของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงต้องนำไปใช้ประกอบการตีความสิทธิขั้นพื้นฐานด้วยเสมอ<sup>279</sup> แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ในทางปฏิบัติภายใต้วัฒนธรรม

<sup>277</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32

<sup>278</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 75.

<sup>279</sup> ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมของประชาชนไทย," หน้า 135.

ทางการเมืองไทยในระบบอำนาจนิยม ระบบอุปถัมภ์ค้ำชู อาจทำให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐไม่ได้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าที่ควร

การไม่เคารพหรือการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญย่อมทำให้เกิดสภาพบังคับ กล่าวคือ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรหากไม่เคารพหรือละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งรัฐธรรมนุญรับรอง การใช้อำนาจหรือการกระทำนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ จึงต้องมีกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งการตรวจสอบภายในและการตรวจสอบจากภายนอก รวมทั้งการตรวจสอบก่อนและภายหลังจากการใช้อำนาจ โดยองค์กรต่างๆ ทั้งรัฐสภา รัฐบาล ศาล องค์กรอิสระต่างๆ และการตรวจสอบจากภาคประชาชน สื่อมวลชน โดยเฉพาะการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการที่คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลเป็นที่สุด

## 2.4 ความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของไทย

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดของตะวันตก สำหรับในประเทศไทยได้รับการรับรองครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่การรับรองดังกล่าวยังตั้งอยู่บนฐานความเข้าใจหลักการแบบตะวันตกที่อยู่ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองประชาธิปไตยของตะวันตก<sup>280</sup> เมื่อนำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้ในประเทศไทยโดยเฉพาะนำมาบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายสูงสุด ที่ควรจะได้รับ ความเคารพ ค้ำครองและส่งเสริม แต่การค้ำครองยังไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร เนื่องจากปัจจัยด้านวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย<sup>281</sup> ดังนั้นการทำความเข้าใจระบอบการปกครองของประเทศไทย ทั้งในระบอบการปกครองแบบเก่า ระบอบการปกครองแบบใหม่ และวัฒนธรรมทางการเมืองของการปกครองแต่ละระบอบของไทยที่ส่งผลต่อความเข้าใจในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นสิ่งที่ควรพิจารณา เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการค้ำครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประเทศไทยต่อไป

<sup>280</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "“คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”, " ใน รัฐธรรมนุญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 76.

<sup>281</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

### 2.4.1 ความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ในระบอบการปกครองแบบเก่าหรือการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยอาจมีแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ด้วย แต่มีปัจจัยที่ส่งผลต่อแนวความคิดดังกล่าว เช่น วัฒนธรรมทางการเมือง ระบบชนชั้น ระบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม เป็นต้น ดังนั้น การทำความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในระบอบการปกครองแบบเก่าจึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวด้วย

#### 2.4.1.1 ความหมายของการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ระบอบการปกครองแบบเก่า หรือการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทย ซึ่งอำนาจปกครองสูงสุดเป็นของพระมหากษัตริย์ (Absolute Monarchy) หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าระบอบราชาธิปไตย ต่างกันที่ระบอบราชาธิปไตยอาจแบ่งออกได้เป็นราชาธิปไตยแบบอำนาจไม่จำกัดและราชาธิปไตยแบบอำนาจจำกัด<sup>282</sup> แม้ว่าการปกครองในระบอบเก่าคือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของประเทศไทยจะสิ้นสุดลงตั้งแต่การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 หากแต่วัฒนธรรมในระบอบการปกครองดังกล่าวยังสืบต่อมาสู่การปกครองในระบอบใหม่คือระบอบประชาธิปไตยได้อย่างแนบแน่น และเป็นปัจจัยต่อการพัฒนาการทางการเมืองรวมทั้งแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลซึ่งเป็นแนวความคิดที่สำคัญอันเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การทำความเข้าใจวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบเก่าที่ยังดำรงอยู่ในสังคมไทยจึงเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะวัฒนธรรมดังกล่าวส่งผลต่อกฎหมาย การบังคับใช้ และการตีความกฎหมาย รวมทั้งทัศนคติของรัฐองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน

<sup>282</sup> นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, "ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของการเปลี่ยนระบอบการปกครองสยาม ระหว่าง พ.ศ. 2470-2480," (วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528), หน้า 212.



### 2.4.1.2 วัฒนธรรมทางการเมืองไทยในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

วัฒนธรรม หมายถึง วิธีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีตประเพณี พิธีกรรมและภูมิปัญญา ซึ่งกลุ่มชนและสังคมได้ร่วมสร้างสรรค์ สังคม ปลูกฝัง สืบทอด เรียนรู้ ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลง เพื่อให้เกิดความเจริญอกงาม ทั้งด้านจิตใจและวัตถุ อย่างสันติสุขและยั่งยืน<sup>283</sup> วัฒนธรรมทางการเมือง (Political Culture) เป็นแบบแผนของทัศนคติและความเชื่อของบุคคลที่มีต่อระบบการเมือง หรือต่อระบบย่อยของระบบการเมือง และต่อบทบาททางการเมืองของบุคคล<sup>284</sup> วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อาจแบ่งได้เป็น วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอำนาจนิยม วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบศักดินานิยม และวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอุปถัมภ์

#### (1) วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอำนาจนิยม

วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอำนาจนิยม หมายถึง ระบบการเมืองการปกครองที่ผู้นำมีความเข้มแข็งและเป็นระบบที่ขึ้นอยู่กับตัวบุคคล ใช้รูปแบบการสร้างผู้นำเชิงบารมีหรือบารมีนิยม ระบบนี้มีทิศทางของการไม่ยอมรับสิทธิมนุษยชนหรือหลักนิติรัฐ เพราะต้องอาศัยความกลัวเพื่อไม่ให้เกิดการต่อต้าน จึงมักจะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>285</sup> แม้ผู้ปกครองจะอ้างว่าปกครองด้วยกฎหมาย แต่ไม่ใช่การปกครองตามหลักนิติรัฐ หรือ Legal State แต่เป็นการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกดขี่หรือควบคุมให้เกิดความกลัว หรือ rule by law ระบบอำนาจนิยมเป็นสิ่งที่ตรงข้ามกับระบอบประชาธิปไตย ในระบอบประชาธิปไตยจะมีแนวคิดเกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเท่าเทียมกัน แต่ในระบบอำนาจนิยมที่ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลนั้น ตัวบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจะมีสถานะพิเศษกว่าบุคคลทั่วไปซึ่งไม่ได้เป็นไปตามหลักความเสมอภาค เมื่อให้ความสำคัญกับตัวบุคคลหรือผู้มีอำนาจ ผู้ใช้อำนาจมักใช้อำนาจโดย

<sup>283</sup> พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553 มาตรา 4

<sup>284</sup> Gabriel A. Almond, "Comparative Political Systems," *The Journal of Politics* 18,3 (Aug., 1956): 391-409. อ้างใน, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *วัฒนธรรมทางการเมือง*, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556), หน้า 11.

<sup>285</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, "ระบอบอำนาจนิยม! กำเนิดและการคงอยู่ใน มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 15-21 มีนาคม 2562" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งที่มา: [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_179533](https://www.matichonweekly.com/column/article_179533)

อิสระขาดการมีส่วนร่วมหรือการตรวจสอบการใช้อำนาจ<sup>286</sup> เพราะถือว่าอำนาจเป็นความถูกต้องชอบธรรม นอกจากนี้ ในระบบอำนาจนิยมกลุ่มทุนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการดำรงอยู่ของระบบอำนาจนิยมโดยตรง โดยการใช้ปัจจัยด้านทุนควบคุมอำนาจรัฐเพื่อสร้างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจของกลุ่มทุนของตน ทศนะของกลุ่มคนที่สนับสนุนระบบอำนาจนิยมและเกลียดชังระบอบประชาธิปไตยมีความกลัวเป็นพื้นฐาน เช่น กลัวการกระจายอำนาจ กลัวการกระจายทรัพยากร เป็นต้น<sup>287</sup> เพราะประชาธิปไตยมีแนวคิดในการกระจายอำนาจและกระจายทรัพยากรที่จะทำให้ชนชั้นอื่นที่ไม่ใช่กลุ่มตนมีบทบาทมากขึ้นซึ่งกระทบกับกลุ่มอำนาจนิยมโดยตรง ส่วนระบบอำนาจนิยมของไทยเป็นความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์และระบบศักดินานิยมที่นำไปสู่วัฒนธรรมการรวมกลุ่มการเล่นพรรคเล่นพวก แบ่งเป็นสายอุปถัมภ์ เมื่อมูลนายในสายอุปถัมภ์ได้ขึ้นมามีอำนาจ บริวารในสายนั้นก็พลอยมีอำนาจวาสนาไปด้วย แต่เมื่อมูลนายตกต่ำลง บริวารก็ตกต่ำลงไปด้วย คนที่อยู่ในระบบอุปถัมภ์สายเดียวกันย่อมช่วยเหลือเกื้อกูลบุคคลในสายเดียวกันมากกว่าที่จะช่วยบุคคลในสายอื่น อำนาจในสังคมไทยในอดีตจึงเป็นความถูกต้องชอบธรรม<sup>288</sup> แนวความคิดของระบบอำนาจนิยมที่ให้ความสำคัญของตัวบุคคลผู้มีอำนาจ ไม่ให้ความสำคัญแก่คุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองแล้ว แต่การดำรงอยู่ของระบบอำนาจนิยมย่อมส่งผลต่อการตรากฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมายด้วย ดังนั้นเมื่อในปัจจุบันประเทศไทยยอมรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักในการปกครองประเทศ แม้ว่าวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบเก่าจะยังคงดำรงอยู่สืบต่อเนื่องมาในการปกครองระบอบใหม่ และไม่อาจยกเลิกเพิกถอนออกจากทัศนคติของคนได้อย่างเด็ดขาด แต่วัฒนธรรมทางการเมืองแบบเดิมต้องสามารถปรับตัวให้เข้ากับวัฒนธรรมของระบอบประชาธิปไตย<sup>289</sup> ที่ให้คุณค่าแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลด้วย

<sup>286</sup> วรพชร จันทรังษี, "กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," หน้า 61.

<sup>287</sup> สุรชาติ บำรุงสุข, "ระบอบอำนาจนิยม! กำเนิดและการคงอยู่ ใน มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 15-21 มีนาคม 2562" [ออนไลน์], 20 กุมภาพันธ์ 2563. แหล่งข้อมูล [https://www.matichonweekly.com/column/article\\_179533](https://www.matichonweekly.com/column/article_179533)

<sup>288</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ," วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 26, 3 (กุมภาพันธ์ 2551): 88-89.

<sup>289</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "พลวัตของการเมืองไทย," จุดนิติ 6,3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2552): 37.

## (2) วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบศักดินานิยม

คำว่า ศักดินา ในภาษาไทย หรือคำว่า Feudalism ในภาษาอังกฤษ ซึ่งน่าจะหมายถึงอำนาจในการครอบครองที่ดินเช่นเดียวกัน เพราะที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการทำกรเกษตรกรรม<sup>290</sup> สำหรับประเทศไทย ระบบศักดินาถือเป็นเอกลักษณ์สำคัญของประวัติศาสตร์กรุงศรีอยุธยา เนื่องจากเป็นที่เชื่อกันว่าเป็นระบบที่มีมาตั้งแต่รัชสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 หรือพระเจ้าอู่ทอง พระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 1 ผู้ทรงก่อตั้งอาณาจักรอยุธยาขึ้นเมื่อประมาณ พ.ศ. 1893 และระบบดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการจนถึงรัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ พระมหากษัตริย์รัชกาลที่ 8 แห่งกรุงศรีอยุธยา ซึ่งได้ทรงวางระเบียบกฎหมายของระบบศักดินาให้มีความมั่นคงขึ้น โดยทรงตราพระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน นาทหารหัวเมือง เมื่อปี พ.ศ. 1998<sup>291</sup>

ระบบศักดินานิยม เป็นระบบทางสังคมเก่าแก่ของประเทศไทยที่มีพัฒนาการมายาวนาน แม้ว่าจะได้มีการยกเลิกระบบศักดินาไปตั้งแต่ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 แล้ว แต่วัฒนธรรมในระบบศักดินายังคงมีอิทธิพลแฝงอยู่ในระบอบราชการของไทยในปัจจุบันอยู่ เช่น พฤติกรรมหรือความประพฤติของข้าราชการที่วางตนอยู่เหนือประชาชน มีการใช้ระบบอุปถัมภ์ในวงราชการ<sup>292</sup> เป็นต้น ในสังคมระบบศักดินามีการแบ่งแยกคนในสังคมออกเป็นชนชั้นต่างๆ อาทิ เจ้ากับไพร่ นายกับบ่าว<sup>293</sup> ข้อดีของระบบศักดินาคือมีขึ้นเพื่อใช้เป็นเกณฑ์กำหนดความรับผิดชอบของบุคคลต่อสังคม ระบบนี้ทำให้คนในสังคมเป็นคนหัวอ่อนปกครองง่าย การเคารพผู้ที่มีอาวุโสกว่า แต่ก็มีข้อเสียคือก่อให้เกิดระบบเจ้าขุนมูลนาย ข้าราชการมีทัศนคติและทำตนอยู่เหนือประชาชน และอาจนำมาซึ่งการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของผู้มีอำนาจ<sup>294</sup> ระบบศักดินานิยมจึงเป็นวัฒนธรรมทางการเมืองของการยอมรับอำนาจ ยอมรับความแตกต่างความไม่เท่าเทียมกัน ยอมรับความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์<sup>295</sup> ดังนั้น แนวความคิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบอบประชาธิปไตย

<sup>290</sup> วินัย ชวนประพันธ์, "ระบบศักดินากับการบริหารราชการ," (วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510), หน้า 25-26.

<sup>291</sup> ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์, ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), หน้า 70.

<sup>292</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 164.

<sup>293</sup> วินัย ชวนประพันธ์, "อิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหารราชการ," วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 7,3 (กรกฎาคม 2510): 401.

<sup>294</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 434-436.

<sup>295</sup> ชยกร แก้วมาก, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 259.

ไม่ใช่แนวความคิดแบบเจ้าขุนมูลนายที่ว่าตนเองอยู่เหนือประชาชน หรือเป็นผู้รับใช้ผู้บังคับบัญชาหรือนายในเรื่องที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม หากแต่ต้องเปลี่ยนทัศนคติมาเป็นผู้รับใช้หรือผู้ให้บริการประชาชน ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครอง กล่าวคือ นายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบประชาธิปไตยก็คือประชาชน ซึ่งทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมจะมีผลโดยตรงต่อการบังคับใช้กฎหมาย

### (3) วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์ (Patronage system) เป็นรูปแบบความสัมพันธ์รูปแบบหนึ่งของคนในสังคม ซึ่งเจมส์ ซี สกอตต์ (James C. Scott) นักวิชาการด้านสังคมวิทยาชาวอเมริกัน ได้ให้คำนิยามของระบบอุปถัมภ์ไว้ว่า “ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์เป็นความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนระหว่างคนในสังคมที่มีฐานะบทบาทต่างกัน อาจเป็นรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลสองคน ซึ่งเป็นความผูกพันของมิตรภาพแบบประโยชน์ใช้สอยในลักษณะที่คนมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมสูงกว่าจะใช้อิทธิพลและสิ่งที่มีอยู่คุ้มครองและให้ผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างแก่ผู้ที่มีฐานะต่ำกว่า ซึ่งก็ต้องตอบแทนด้วยการให้ความจงรักภักดี รวมทั้งการอุทิศตนรับใช้ผู้อุปถัมภ์”<sup>296</sup>

วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยมีความสัมพันธ์กับระบบศักดินานิยมที่ใช้ความมั่งคั่งเป็นเครื่องชี้วัดความสำเร็จแทนผลงาน เกียรติยศ ศักดิ์ศรี คุณงามความดี และนิยมในผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจและอำนาจบารมี และมีกแสวงหาความช่วยเหลือโดยไม่ได้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ แต่ใช้วิธีการฝากเนื้อฝากตัวกับผู้ที่มีอำนาจบารมีหรือผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจที่ตนมีสายสัมพันธ์<sup>297</sup>

วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์ข้างต้นยังคงดำรงอยู่ในสังคมไทยแม้จะเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นประชาธิปไตยแล้วก็ตาม แต่วัฒนธรรมดังกล่าวยังคงเป็นทัศนคติ เป็นความรู้สึกนึกคิดของผู้ใช้อำนาจและคนในสังคมต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน และคงจะดำรงอยู่ต่อไปย่อมส่งผลต่อความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่

<sup>296</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

<sup>297</sup> อูราชน กงกล้า, "ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย : วาระแห่งชาติที่ต้องเร่งแก้ไข," ใน รายงานการประชุมวิชาการ (PROCEEDINGS) การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 13 “วิถีนวัตกรรมไทยด้วยการพัฒนางานวิจัย” วันเสาร์ที่ 1 และ วันอาทิตย์ที่ 2 ธันวาคม 2561 ณ อาคารคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น, (ปทุมธานี: สำนักวิจัยและบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น, 2561), หน้า 15.

แม้รัฐธรรมนูญจะให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ก็ตาม แต่การดำเนินการคุ้มครองทั้งในแง่ของการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย อาจยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น แม้ว่าในความเป็นจริงไม่อาจทำให้วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอำนาจนิยม ระบบศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์หมดสิ้นไปจากสังคมไทยได้ แต่วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่สามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามระบอบประชาธิปไตยที่ให้คุณค่าในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคได้

วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอำนาจนิยม ระบบศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์ซึ่งเป็นส่วนประกอบของวัฒนธรรมทางการเมืองในการปกครองระบอบเก่าหรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของไทยที่ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลผู้มีอำนาจตามระบบศักดินา ก่อให้เกิดสายการอุปถัมภ์ค้ำชูขึ้น ซึ่งอาจต้องยอมรับว่าแม้ว่าประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาเป็นเวลากว่า 89 ปีแล้วก็ตาม แต่วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบเก่าที่เป็นค่านิยมและทัศนคติที่ฝังรากลึกมาช้านานก็ได้รับการสืบทอดมาอยู่ในการปกครองระบอบใหม่คือระบอบประชาธิปไตยด้วย หากกล่าวเฉพาะในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย ในกรณีของประเทศไทยเพิ่งได้รับการบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 หรือประมาณ 24 ปีที่ผ่านมาเอง ดังนั้น เมื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าหรือเป็นหลักการที่สำคัญของระบอบการปกครองแบบใหม่ที่เพิ่งนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเวลาเพียงกว่าสองทศวรรษ และในระยะเวลาที่มากกว่าสองทศวรรษนี้ก็มีเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญอีกถึง 4 ฉบับ ทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับการพัฒนา การตีความ หรือความตระหนักที่น้อยมากเมื่อเทียบกับวัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์ ซึ่งแม้จะมีได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ แต่ก็อาจกล่าวได้ว่าบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับจารีตที่ได้รับการปฏิบัติสืบทอดต่อกันมาเป็นเวลาช้านานในสังคมไทย แต่หากจะวิเคราะห์แก่นแท้ของการเคารพในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ก็อาจกล่าวได้ว่าในระบอบการปกครองแบบเก่าของไทย แม้จะยังไม่มีคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะที่เป็นหลักการหรือคุณค่าในรัฐธรรมนูญอย่างในปัจจุบัน แต่สภาพสังคมที่มีพระพุทธศาสนาเป็นศาสนาหลักก็ได้มีแนวความคิดในการเคารพในความเป็นมนุษย์อยู่ด้วย พัฒนาการของแนวคิดหรือหลักการเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสังคมไทยจึงอาจต้องพยายามสังเคราะห์มิติทางสังคมวัฒนธรรมให้สอดคล้องกลมกลืนไปกับมิติทางด้านหลักสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็น

คุณค่าสากล<sup>298</sup> พัฒนาการของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทย จึงยังมีลักษณะเป็นพลวัตที่ต้องได้รับการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่อง

#### 2.4.1.3 ระบบกฎหมายตราสามดวง

กฎหมายตราสามดวงตราขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ 1 แห่งราชวงศ์จักรี เมื่อพุทธศักราช 2347 เพื่อชำระกฎหมายที่กระจัดกระจายและคลาดเคลื่อน ให้เป็นไปตามหลักเหตุผลและความยุติธรรม กฎหมายตราสามดวงถือเป็นพัฒนาทางกฎหมายที่สำคัญในประวัติศาสตร์กฎหมายของประเทศไทย เพราะเป็นรอยต่อระหว่างกฎหมายสมัยเก่ากับกฎหมายในยุคปัจจุบันของไทย<sup>299</sup> โดยกฎหมายปัจจุบันได้รับอิทธิพลจากกฎหมายตราสามดวง บางลักษณะ เช่น หลักอินทภาษ ที่ใช้เป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาศาลฎีกาในอดีตจนถึงปัจจุบันที่ต้องปราศจากอคติ<sup>300</sup> ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง<sup>301</sup> หรือคดีอุทลุมที่บัญญัติในพระโอัยการลักษณะรับฟ้อง และปัจจุบันประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติห้ามฟ้องบุพการีของตนเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา<sup>302</sup> เป็นต้น

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับคุณค่าหรือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ พบว่า การลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนบทพระโอัยการมีความรุนแรง เช่น พระโอัยการลักษณโจร บทที่ 47 บัญญัติว่า “ผู้ใดทุจริตจริตบาปหยาบช้าเปนโจรลักเอาองคพระพุทธรูปทอง, หนาก, เงิน, แก้ว, สำฤท, ทองแดงหรือดีบุก แลสิ่งใดซึ่งเปนรูปพระปติมากรอยู่นั้นไปขาย หรือทำลายก็ดี เอาไปหมิ่นทนต์ชายแลเอาไปหมิ่นทนต์ทำลายจับได้ที่ใด ๆ ก็ดี ให้เกาะกุมมันมาถามเอาพวกเพื่อนรู้เห็นเปนเพื่อนซื้อขายทำด้วยกันจงได้ ถ้าเปนลัจโดยคำโจรให้ทนต์ด้วยลวดหนักคล 60 ที ให้ตัดตีนสิ้นมือพวกเพื่อนทนต์นั้นเสีย แล้วให้ไหมเปนเบี้ยคล 700000 บณพระพุทธรูปนั้น ส่วรโจรแลพวกมันนั้นให้ฆ่าเสียใช้บาปมันจงล้างแล้ว ” บทที่ 48 บัญญัติว่า “ถ้าโจรมันเอาพระพุทธรูปไปล้างไปเผาสำรอกเอาทองก็ดี เอาพระบทไปสำรอกแช่น้ำเอา

<sup>298</sup> ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : คุณค่ามิติทางสังคมวัฒนธรรม ใน กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 15 เมษายน 2557" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 เมษายน 2563. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/574615>

<sup>299</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 200 ปี กฎหมายตราสามดวง, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547), หน้า คำนำ.

<sup>300</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 10.

<sup>301</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรคสอง

<sup>302</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1562

ผ้าไปก็ตี ให้เอามันใส่เตาเพลิงสุบมันเสียดังมันทำแก่พระนั้นบ้าง ไซ้บาปมันจงล้างแล้ว”<sup>303</sup> ซึ่งการลงโทษด้วยวิธีการดังกล่าวตามหลักสิทธิมนุษยชนในปัจจุบันถือเป็นการลงโทษด้วยวิธีการทารุณโหดร้าย ภายหลังจึงมีการปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลไทยให้ทันสมัยทัดเทียมอารยประเทศ

## 2.4.2 ความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในระบอบการปกครองแบบใหม่

### 2.4.2.1 ความหมายระบอบการปกครองแบบใหม่

ระบอบการปกครองแบบใหม่ หมายถึง ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย ภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 และมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกคือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ที่บัญญัติให้อำนาจสูงสุดของประเทศเป็นของราษฎรทั้งหลาย โดยมีพระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล เป็นผู้ใช้อำนาจแทนราษฎร<sup>304</sup> ดังนั้น ประเทศไทยที่ได้รับแนวความคิด ค่านิยม วัฒนธรรมเกี่ยวกับการปกครองจากประเทศตะวันตก มาเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเท่านั้น หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงความคิดเกี่ยวกับระบอบการปกครองด้วย<sup>305</sup> ในระบอบการปกครองแบบใหม่จะมีรัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุด ที่จัดระเบียบการใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยของรัฐ องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ความสัมพันธ์เชิงอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน นอกจากนี้ รัฐสมัยใหม่ที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจรัฐ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล

<sup>303</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 200 ปี กฎหมายตราสามดวง, หน้า 32.

<sup>304</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 1 และมาตรา 2

<sup>305</sup> นรนิติ เศรษฐบุตร, การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 1.

#### 2.4.2.2 วัฒนธรรมทางการเมืองตะวันตกในประเทศไทย

วัฒนธรรมทางการเมืองตะวันตก หมายถึง ความรู้สึกนึกคิด ค่านิยม วิถีชีวิต วิถีความคิด ความรู้สึกร่วมกันจนกลายเป็นพฤติกรรมทางสังคมของคนในตะวันตกและมีอิทธิพลต่อสภาพแวดล้อมทางการเมืองในรัฐตะวันตก<sup>306</sup> ปัจจุบันประเทศในตะวันตกได้เปลี่ยนระบอบการปกครองจากระบบเก่าคือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย จนกลายเป็นแบบอย่างของประชาธิปไตยให้กับประเทศอื่นๆ

วัฒนธรรมทางการเมืองตะวันตกในประเทศไทยในที่นี้หมายถึง วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นวิถีการดำเนินชีวิต ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีตประเพณีของประเทศในตะวันตกที่ได้สร้างระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยขึ้น โดยเฉพาะการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ในอังกฤษ เมื่อปี ค.ศ. 1688 การประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกาเมื่อ ปี ค.ศ. 1776 และการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 เหตุการณ์ทางการเมืองการปกครองที่สำคัญในสามประเทศดังกล่าวได้ก่อให้เกิดระบอบประชาธิปไตยขึ้น โดยได้มีการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับบริบททางการเมือง สังคม จารีตประเพณี และวัฒนธรรมในประเทศของตน กล่าวคือ อังกฤษเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ขณะที่สหรัฐอเมริกาเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี และสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นระบอบประชาธิปไตยในระบบกึ่งประธานาธิบดี แต่ระบอบประชาธิปไตยของทั้งสามประเทศมีจุดร่วมกันคือ การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ มีเป้าหมายสูงสุดอยู่ที่การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะการจำกัดอำนาจรัฐก็ดี การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ดี ย่อมเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

วัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก เริ่มเข้ามาในประเทศไทยอย่างชัดเจนตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 แนวคิดของกฎหมายในประเทศตะวันตกเข้ามามีอิทธิพลจนทำให้ประเทศไทยต้องเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (extra-territoriality) ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบกฎหมายให้ทันสมัยทัดเทียมอารยประเทศในตะวันตก โดยในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการประกาศใช้กฎหมายกว่า 500 ฉบับ เพื่อแก้ไข

<sup>306</sup> เกரியงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2561), หน้า 155.



ปัญหาเฉพาะเรื่องและปรับเปลี่ยนความคิดและทัศนคติของคนไทยตามแบบตะวันตก<sup>307</sup> จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในทุกด้านรวมทั้งด้านกฎหมายและการศาล และได้ดำเนินการต่อมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 และภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐบาลได้เร่งรัดให้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ยังร่างค้างอยู่จนกระทั่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 5 และบรรพ 6 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคriminal ความอาญา และพระธรรมนูญศาลยุติธรรมประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อกลางปี พ.ศ. 2478 ซึ่งเป็นการออกกฎหมายบังคับใช้ครบถ้วนตามสัญญาทางพระราชไมตรี<sup>308</sup> และเป็นผลทำให้ประเทศไทยพ้นจากสภาวะนอกอาณาเขตจากประเทศมหาอำนาจตะวันตกได้สำเร็จในเวลาต่อมา

ภายหลังจากประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แนวความคิด ความเชื่อ ค่านิยม จารีตประเพณีในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย (Principle of Democracy) จึงมีผลต่อวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่เดิมเป็นระบบอำนาจนิยม ระบบศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์ หลักการพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย ได้แก่ หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หลักการเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักสิทธิและเสรีภาพ และหลักความเสมอภาค<sup>309</sup> และเมื่อหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยซึ่งเป็นของใหม่ได้เข้ามาผสมกับวัฒนธรรมทางการเมืองไทยในระบบอำนาจนิยม ระบบศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์ ส่งผลให้หลักการพื้นฐานดังกล่าวไม่ได้รับการเคารพ การคุ้มครอง และการปฏิบัติอย่างจริงจัง

#### 2.4.2.3 ระบบกฎหมายของรัฐสมัยใหม่

กฎหมายของรัฐสมัยใหม่บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล โดยรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันได้ให้ความสำคัญกับกฎหมายลายลักษณ์อักษร

<sup>307</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 200 ปี กฎหมายตราสามดวง, หน้า 35.

<sup>308</sup> ดิเรก ชัยนาม, การสิ้นสุดแห่งสภาพนอกอาณาเขตต์ในกรุงสยาม, (พระนคร: โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2479), หน้า 35.

<sup>309</sup> วิสุทธิ์ โปธิแทน, แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), หน้า 49.

เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากค่อนข้างมีความชัดเจนแน่นอนในการบังคับใช้และการตีความ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ประเทศต่างๆ มักบัญญัติรับรองเรื่องดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด (Supremacy of the Constitution) เมื่อบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมีผลผูกพันองค์กรของรัฐทุกองค์กรที่ต้องเคารพ และให้การคุ้มครอง โดยการใช้อำนาจต้องไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล รวมทั้งจะต้องมีมาตรการและกลไกการคุ้มครองบุคคลทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไขเยียวยาบุคคลที่ถูกละเมิดด้วย

#### 2.4.3 อิทธิพลของความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการปกครองระบอบเก่า ต่อความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการปกครองระบอบใหม่

การปกครองในระบอบเก่า คือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งอำนาจสูงสุดเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยมีขุนนางหรือข้าราชการทำหน้าที่ปกครองต่างพระเนตรพระกรรณในที่ต่างๆ ตามลำดับชั้นในระบบศักดินานิยม วัฒนธรรมทางการเมืองในการปกครองระบอบเก่าจึงเป็นวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยม ศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์

คำว่า ศักดิ์ศรี หมายถึง เกียรติศักดิ์<sup>310</sup> เช่น ศักดิ์ศรีข้าราชการ ศักดิ์ศรีลูกผู้ชาย ศักดิ์ศรีลูกผู้หญิง เป็นต้น เดิมในสังคมไทยคำว่าศักดิ์ศรีจึงใช้กับบุคคลที่มีสถานะทางสังคมที่แตกต่างกัน ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอำนาจนิยม ระบบศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์ แต่คำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นแนวความคิดและค่านิยมสมัยใหม่ของตะวันตกนั้นมองว่าบุคคลทุกคนมีคุณค่าในความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งปัจจุบันแม้ว่าประเทศไทยจะปกครองในระบอบประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 89 ปี มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด และได้รับแนวคิด หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติหรือความเป็นจริงการคุ้มครองหลักการพื้นฐานดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการตีความกฎหมาย ยังได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดหรือวัฒนธรรมทางการเมืองในระบอบการปกครองเก่าอยู่ไม่น้อย

วัฒนธรรมทางการเมืองจึงมีอิทธิพลต่อการกำหนดการใช้อำนาจทางการเมืองและส่งผลกระทบต่อระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครอง กล่าวคือ บุคคลผู้ที่ใช้อำนาจทางการเมืองหรือผู้ใช้อำนาจรัฐย่อมได้รับอิทธิพลทางความคิด ความเชื่อ ค่านิยมในสังคมที่หล่อหลอมขึ้นมากำหนด

<sup>310</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 1138.

พฤติกรรมของบุคคลนั้นในการใช้อำนาจ<sup>311</sup> ดังนั้น การใช้อำนาจจะเคารพต่อหลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ อย่างไรมัน ก็ขึ้นอยู่กับวัฒนธรรมทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นด้วย

## 2.5 แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับผู้สูงอายุและสังคมสูงอายุ

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับผู้สูงอายุในที่นี้ขอกกล่าวถึง การให้นิยามผู้สูงอายุที่ยังมีความแตกต่างกัน ความรับรู้และกระบวนการทัศนเกี่ยวกับความสูงอายุ ประเภทของผู้สูงอายุ และการเป็นสังคมสูงอายุ

### 2.5.1 การให้คำนิยาม “ผู้สูงอายุ”

คำว่า ผู้สูงอายุ หมายถึง ผู้ที่มีอายุมาก โดยนับอายุตั้งแต่เกิด ทั่วไปเรียกว่า คนชรา หมายถึง คนแก่ด้วยอายุ แต่นิยามความหมายของผู้สูงอายุในปัจจุบันยังมีความแตกต่างกันในประเทศต่างๆ ในประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาให้นิยามผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ นิยามของผู้สูงอายุอาจมีความแตกต่างกันในศาสตร์ด้านต่างๆ เช่น ประชากรศาสตร์ สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

องค์การสหประชาชาติ ให้นิยามผู้สูงอายุ คือประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยนับอายุตั้งแต่เกิด ส่วนองค์การอนามัยโลกยังไม่มีการให้คำนิยามผู้สูงอายุ เนื่องจากในประเทศต่างๆ ทั่วโลกมีการให้นิยามผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน ทั้งนิยามผู้สูงอายุตามอายุเกิด นิยามตามสังคมวัฒนธรรม และสภาพร่างกาย<sup>312</sup> อย่างไรก็ตามในครอบครัวและชุมชนอาจใช้เกณฑ์ทางสังคม วัฒนธรรม สถานะทางครอบครัว ลักษณะทางกายภาพหรือภาวะสุขภาพในการกำหนดความเป็นผู้สูงอายุด้วย<sup>313</sup>

<sup>311</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, "วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ," [ออนไลน์], 20 สิงหาคม 2563. แหล่งข้อมูล <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1154>

<sup>312</sup> ชมพูนุท พรหมภักดี, "การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย," ใน บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปีที่ 3 ฉบับที่ 16 สิงหาคม 2556, (กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556), หน้า 2.

<sup>313</sup> UNHCR, Older persons, [Online], 20 February 2020. Source <https://emergency.unhcr.org/entry/43935/older-persons>

ในประเทศพัฒนาแล้ว มักนิยามผู้สูงอายุไว้ว่าเป็นบุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป โดยนับตั้งแต่เกิด เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ส่วนในประเทศกำลังพัฒนา มักนิยามผู้สูงอายุไว้ว่าเป็นบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป โดยนับตั้งแต่เกิด เช่น ประเทศไทย เป็นต้น

## 2.5.2 ความรับรู้และกระบวนทัศน์เกี่ยวกับความสูงอายุ

การรับรู้และกรอบความคิดที่ใช้เป็นแนวในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสูงอายุอาจแบ่งความรู้เกี่ยวกับความสูงอายุออกเป็น ความสูงอายุโดยนับอายุตามปีปฏิทินหรืออายุตามวัย อายุทางชีววิทยา อายุทางสังคม และอายุตามอัตวิสัย และอายุในมิติอื่นๆ<sup>314</sup>

1) **อายุตามปีปฏิทินหรืออายุตามวัย (Chronological age)** เป็นอายุของบุคคลที่ใช้เกณฑ์การนับตามปีปฏิทินโดยนับตั้งแต่วันเกิด ซึ่งการนับอายุบุคคลตามปีปฏิทินแสดงผลเป็นตัวเลขที่เฉพาะเจาะจง สามารถนำมาแสดงเปรียบเทียบระหว่างบุคคลได้ชัดเจน อายุตามปีปฏิทินจึงถูกใช้เป็นเกณฑ์กำหนดอายุและการสูงอายุของบุคคลที่แพร่หลายและเป็นที่ยอมรับกว่าเกณฑ์อายุอื่นๆ<sup>315</sup>

2) **อายุทางชีววิทยา (Physical aging)** เป็นอายุของบุคคลที่ใช้เกณฑ์การเปลี่ยนแปลงทางร่างกายและจิตใจของบุคคล ที่สะท้อนผ่านการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพ สถานะทางสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ หรือความสามารถในการทำหน้าที่ตามบทบาทหน้าที่<sup>316</sup>

3) **อายุทางสังคม (Social status and social role)** เป็นอายุของบุคคลที่ใช้เกณฑ์การเปลี่ยนแปลงสถานภาพและบทบาททางสังคมที่บุคคลนั้นอาศัยอยู่<sup>317</sup>

4) **อายุตามอัตวิสัย (Subjective age)** เป็นอายุของบุคคลที่ใช้เกณฑ์ประสบการณ์เฉพาะของบุคคล หรืออัตวิสัยในระดับชุมชนที่การสูงอายุเป็นความรู้ ค่านิยม และบรรทัดฐานของชุมชนหรือสังคมนั้นๆ<sup>318</sup>

5) **อายุในมิติอื่นๆ** ปัจจุบันประชากรในประเทศต่างๆ มีอายุเฉลี่ยยืนยาวขึ้นเนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางการแพทย์และการศึกษาวิจัย จึงมีการเสนอการใช้จ่ายจำนวนปีที่คาดว่าบุคคลนั้นๆ จะมีชีวิตอยู่ต่อไปข้างหน้าได้เป็นเกณฑ์ในการนับการเป็นผู้สูงอายุแทนการใช้เกณฑ์ตามปี

<sup>314</sup> รศรินทร์ เกรย์ และคณะ, มโนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุ : มุมมองเชิงจิตวิทยาสังคม และสุขภาพ = *New Concept of Older Persons : The Psycho-Social and Health Perspective*, (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556), หน้า 7.

<sup>315</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>316</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>317</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

<sup>318</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ปฏิทิน<sup>319</sup> ที่ใช้เหมือนกันหมดทุกคน เนื่องจากบุคคลแต่ละคนมีความแตกต่างกันทั้งในทางชีววิทยา ทางสังคม หรือทางอัตวิสัย

### 2.5.3 ประเภทของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุอาจแบ่งได้เป็นหลายประเภท ในวิทยานิพนธ์นี้ขอแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือผู้สูงอายุ ตามแนวคิดของนักชราวิทยา และผู้สูงอายุตามภาวะการพึ่งพิง

#### 2.5.3.1 การแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามแนวคิดนักชราวิทยา

นักชราวิทยา (Gerontologist) แบ่งช่วงชีวิตของผู้สูงอายุออกเป็น 4 ช่วง โดยใช้เกณฑ์ช่วงอายุ ได้แก่ ช่วงที่ 1 ไม่ค่อยแก่ (the young - old) อยู่ในช่วงอายุประมาณ 60-69 ปี เป็นช่วงที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางกายภาพ สุขภาพกายและสุขภาพจิต ช่วงที่ 2 ช่วงแก่ปานกลาง (the middle - old) อยู่ในช่วงอายุประมาณ 70-79 ปี เป็นช่วงที่เริ่มมีการเจ็บป่วย ช่วงที่ 3 ช่วงแก่ (the old - old) อยู่ในช่วงอายุประมาณ 80-90 ปี เป็นช่วงที่เริ่มปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมมากขึ้น เป็นช่วงที่ต้องการการพึ่งพิงมากขึ้น และช่วงที่ 4 ช่วงแก่จริงๆ (the very old - old) อยู่ในช่วงอายุประมาณ 90-99 ปี เป็นช่วงที่มีปัญหาความเจ็บป่วย ซึ่งอาจอยู่ในภาวะพึ่งพิงตลอดเวลา เช่น เป็นผู้ป่วยติดเตียง ต้องการการดูแลทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ<sup>320</sup> เป็นต้น

#### 2.5.3.2 การแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามภาวะการพึ่งพิง

ภาวะพึ่งพิง หมายถึง การพึ่งพิงในด้านการเลี้ยงดู ด้านการเงิน การช่วยเหลือเกื้อกูล การให้ปัจจัยสี่ในการดำรงชีพ ด้านจิตใจ และอาจหมายถึงความรวมถึงการให้คำปรึกษา การช่วยเหลือ การอยู่เป็นเพื่อน การเห็นคุณค่า หรือด้านสังคม<sup>321</sup> นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุออกตามความสามารถในการทำกิจวัตรประจำวัน ได้แก่ ผู้สูงอายุติดสังคม ผู้สูงอายุติดบ้าน และผู้สูงอายุติด

<sup>319</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>320</sup> เสาวนา ปิยะพิสุทธิ์, "ชีวิตผู้สูงอายุ," ประชาคมวิจัย 22,130 (พฤศจิกายน - ธันวาคม 2559): 53.

<sup>321</sup> กนิษฐา บุญธรรมเจริญ, "ภาวะพึ่งพิงของประชากรสูงอายุไทย," ใน ระบบการดูแลระยะยาวและกำลังคนในการดูแลผู้สูงอายุ: ทิศทางประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), 2552), หน้า 7.

เตียง โดยมีแบบประเมินความสามารถในการทำกิจกรรมประจำวัน (Barthel Activities of Daily Living: ADL) เป็นเครื่องมือช่วยจำแนกผู้สูงอายุตามความสามารถในการทำกิจกรรมประจำวัน ดังนี้<sup>322</sup>

กลุ่มผู้สูงอายุติดสังคม (Social Bound) หมายถึง ผู้สูงอายุที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ดี และสามารถออกไปใช้ชีวิตในสังคมได้ตามปกติ ดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างอิสระ สามารถทำกิจกรรมประจำวันพื้นฐานและกิจวัตรประจำวันต่อเนื่องได้ ซึ่งผู้สูงอายุในกลุ่มนี้อาจจะมีโรคประจำตัวหรือไม่มีโรคประจำตัวก็ได้ แต่สามารถออกไปทำกิจกรรมหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ในทางสังคมได้ตามปกติ สามารถช่วยเหลือตนเอง ผู้อื่น ชุมชน และสังคมได้ และมักเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม

กลุ่มผู้สูงอายุติดบ้าน (Home Bound) หมายถึง ผู้สูงอายุที่สามารถช่วยเหลือตนเองได้บ้าง หรือต้องการความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นเป็นบางส่วน มีข้อจำกัดในการดำเนินชีวิตในสังคม และเป็นกลุ่มที่มีความเจ็บป่วยเป็นโรคเรื้อรังที่ควบคุมไม่ได้ มีภาวะแทรกซ้อนทางร่างกายหรือทางจิตใจ จนส่งผลกระทบต่อความรู้ การตัดสินใจ การทำกิจกรรมประจำวันพื้นฐาน หรือต้องเลี้ยงดูบุตรหลานที่บ้าน ผู้สูงอายุกลุ่มนี้จึงมีความจำเป็นต้องอยู่บ้าน

กลุ่มผู้สูงอายุติดเตียง (Bed Bound) หมายถึง ผู้สูงอายุที่เจ็บป่วยไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในการทำกิจกรรมประจำวันพื้นฐานได้ โดยอาจมีโรคประจำตัวหลายโรคที่ควบคุมไม่ได้ หรือเจ็บป่วยเรื้อรังเป็นเวลานาน มีภาวะแทรกซ้อนจากโรคที่เป็นอยู่ ทุพพลภาพหรือพิการ จึงต้องได้รับความช่วยเหลือจากบุคคลอื่นในการเคลื่อนไหวหรือเคลื่อนย้าย และการปฏิบัติกิจวัตรประจำวัน

#### 2.5.4 แนวคิดเกี่ยวกับสังคมสูงอายุ

ประชากรสูงอายุถือเป็นความสำเร็จของมนุษย์ทางด้านการสาธารณสุข ความก้าวหน้าทางการแพทย์ และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม<sup>323</sup> แต่การเพิ่มจำนวนขึ้นของประชากรสูงอายุอย่างรวดเร็ว และการลดลงของการเกิด ส่งผลสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศต่างๆ และของโลก ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของทุกประเทศ จึงต้องมีการสร้างมาตรการรองรับผลกระทบด้านต่างๆ

<sup>322</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, คู่มือระบบดูแลและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในระดับพื้นที่, ((ม.ป.ท.): (ม.ป.ป.)), หน้า 1-2.

<sup>323</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs United Nations, Population Division, World Population Ageing 2019: Highlights, (New York: United Nations, 2019), p. 3.

#### 2.5.4.1 ความหมายของสังคมสูงอายุ

สังคมสูงอายุ คือ ประเทศที่มีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะเดียวกัน ประชากรวัยเด็กมีอัตราการเกิดต่ำ ทำให้เกิดภาวะที่สังคมมีผู้สูงอายุจำนวนมากขึ้นแต่เด็กเกิดน้อย เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของประชากร ที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค และการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะความยากจนและความแตกต่างทางด้านสุขภาพจะเพิ่มขึ้นตามอายุของประชากร ประกอบกับปัญหาความยากจนในวัยชรา การดูแลสุขภาพในวัยชรา และการดูแลระยะยาว แต่ประเทศส่วนใหญ่ยังมีการลงทุนด้านการดูแลสุขภาพที่ยังไม่เพียงพอเมื่อเปรียบเทียบกับข้อเสนอแนะขององค์การอนามัยโลกที่กำหนดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพขั้นต่ำไว้คนละ 44 ดอลลาร์ต่อปี<sup>324</sup>

#### 2.5.4.2 ระดับของสถานการณ์สังคมสูงอายุ

สถานการณ์สังคมสูงอายุ เป็นปรากฏการณ์ที่ทุกประเทศทั่วโลกกำลังเผชิญ โดยในปี ค.ศ. 2019 สัดส่วนประชากรสูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป จำนวน 703 ล้านคน และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 1.5 พันล้านคน ในปี ค.ศ. 2050 หรือในอีกประมาณ 30 ปีข้างหน้า ซึ่งสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปทั่วโลกเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 6 ในปี ค.ศ. 1990 เป็นร้อยละ 9 ในปี ค.ศ. 2019 และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 16 ในปี ค.ศ. 2050<sup>325</sup>

องค์การสหประชาชาติได้แบ่งสถานการณ์ของสังคมสูงอายุออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ การเป็นสังคมสูงอายุ การเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ และการเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด ดังนี้

##### (1) สังคมสูงอายุ (Ageing Society)

สังคมสูงอายุ (Ageing Society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7

<sup>324</sup> United Nations, *Addressing the Challenges of Population Ageing in Asia and the Pacific Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing*, (Bangkok: United Nations, 2017), p. 54.

<sup>325</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, *World Population Ageing 2019*, (New York: United Nations, 2020), p. 2.

ของประชากรทั้งหมด ประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุตั้งแต่ พ.ศ. 2548 และในปี พ.ศ. 2562 มีประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวน 11,136,059 คน คิดเป็นร้อยละ 16.73 ของประชากรทั้งประเทศ<sup>326</sup> กำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ โดยคาดว่าจะเป็สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2565 และจะเป็สังคมสูงอายุระดับสุดยอด ในปี พ.ศ. 2578<sup>327</sup>

## (2) สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society)

สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) คือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด เช่น ประเทศเกาหลีใต้ที่ในปี ค.ศ. 2017 มีสัดส่วนจำนวนประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป จำนวน 7.12 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 14.2 ของประชากรทั้งหมด เกาหลีใต้จึงเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2017 และคาดว่าจะเป็สังคมสูงอายุระดับสุดยอดในปี ค.ศ. 2026 หรือในอีก 5 ปีข้างหน้า<sup>328</sup>

## (3) สังคมสูงอายุดระดับสุดยอด (Super Aged Society)

สังคมสูงอายุดระดับสุดยอด (Super Aged Society) คือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด เช่น ประเทศญี่ปุ่นที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลก โดยในปี ค.ศ. 2020 มีประชากรสูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 29 ของจำนวนประชากรทั้งหมดของประเทศ และคาดว่าจะเพิ่มขึ้นเป็ร้อยละ 34 ในปี ค.ศ. 2040<sup>329</sup> หรือภายในอีก 20 ปีข้างหน้า ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็สังคมสูงอายุดระดับสุดยอด

<sup>326</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, "สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย 77 ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 6 มีนาคม 2563. แหล่งที่มา: <http://www.dop.go.th/th/know/1/275>

<sup>327</sup> อนันต์ อนันตกุล, สังคมสูงวัย...ความท้าทายประเทศไทย เอกสารเสนอที่ประชุมราชบัณฑิตยสภาและภาคีสมาชิก สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา, หน้า คำนำ.

<sup>328</sup> The Hankyoreh, South Korea officially an aged society just 17 years after becoming aging society, [Online], 8 March 2020. Source [http://english.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_national/859608.html](http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/859608.html)

<sup>329</sup> ศูนย์วิจัยเทรนดและคอนเซปต์แห่งอนาคต และณัฐพล อัสสระรัตน์, สรุปเนื้อหาจากงานสัมมนา The Future Trend of Aging Society 2020-21 วันที่ 7 พฤศจิกายน 2562 ณ หอศิลปวัฒนธรรมแห่งกรุงเทพมหานคร



## 2.6 ระบบการจัดสวัสดิการสังคม

ระบบการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวความคิดของระบบรัฐสวัสดิการ อาจแบ่งได้เป็น 3 ระบบที่สำคัญ คือระบบประกันสังคม ระบบคุ้มครองสังคม และระบบผสม<sup>330</sup> หากแต่ว่าระบบรัฐสวัสดิการในสังคมประชาธิปไตยอาจเป็นทางเลือกที่ดีกว่ารูปแบบอื่น เพราะมีลักษณะผสมระหว่างสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ประชาชนได้รับหลักประกันการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน แต่ในขณะเดียวกันประชาชนยังมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ การบริโภค รูปแบบเศรษฐกิจยังคงเป็นแบบเสรีนิยมทุนนิยมตามกลไกตลาด<sup>331</sup>

### 2.6.1 ระบบประกันสังคม (Bismarck Model)

ระบบประกันสังคมเป็นรูปแบบของรัฐสวัสดิการรูปแบบหนึ่งเป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจปี ค.ศ. 1930 โดยกำเนิดขึ้นในเยอรมันเพื่อต่อต้านไม่ให้เกิดการปฏิวัติโดยพวกฝ่ายซ้าย โดยการใช้นโยบายประกันสังคมโดยรัฐเข้ามาเพื่อลดระดับจิตสำนึกในการปฏิวัติ รูปแบบของระบบประกันสังคมคือระบบเบี้ยประกันสังคม ประกันสังคมแบบบังคับ (compulsory social insurance) โดยรัฐจะเป็นตัวแทนในการจัดเก็บเบี้ยประกันสังคมในราคาถูกจากผู้ใช้งานในภาคอุตสาหกรรมตามความสมัครใจ เพื่อจัดบริการอย่างมีประสิทธิภาพและมีงบประมาณแน่นอน ข้อดีของระบบเบี้ยประกันก็คือมีความแน่นอนของงบประมาณสำหรับการบริการสุขภาพ ประชาชนมักยินดีจ่ายมากกว่าภาษี เนื่องจากมีวัตถุประสงค์และได้ผลตอบแทนกลับคืนชัดเจน ค่อนข้างตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และผู้ให้บริการก็มีรายได้ที่แน่นอนและดีกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ส่วนข้อด้อยของระบบประกันสังคม คือมีค่าบริหารจัดการสูง ถ้าประชาชนส่วนใหญ่ทำงานนอกระบบไม่ได้มีนายจ้างและเงินเดือนประจำจะไม่สามารถเข้าสู่ระบบได้ หรือเข้าสู่ระบบได้แต่ได้รับ

, [ออนไลน์], 5 มีนาคม 2563. แหล่งข้อมูล <https://www.baramizi.co.th/trend/the-future-trend-of-aging-society-2020-21/>

<sup>330</sup> ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 38.

<sup>331</sup> วีระ หวังสัจจะโชค, "รัฐสวัสดิการ กับความเป็นไปได้ในสังคมไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการไทยภายใต้ประชาธิปไตยแบบสฤชต์ - ทักษิณ," ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 2 "คุณภาพสังคมกับคุณภาพประชาธิปไตยไทย" (Social Quality and Quality of Thai Democracy), พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2553), หน้า 260.

การบริการที่แตกต่างกับกลุ่มลูกจ้างที่อยู่ในระบบ เพราะกลุ่มลูกจ้างในระบบเสียค่าเบี้ยประกันมากกว่า นอกจากนี้ ในสังคมที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุจำนวนมากจะทำให้ระบบการจ่ายเงินของคนวัยทำงานเพิ่มขึ้น<sup>332</sup>

## 2.6.2 ระบบค้ำครองสังคม (Beveridge Model)

ระบบค้ำครองสังคม หรือระบบความช่วยเหลือทางสังคม (Beveridge Model) เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของรัฐสวัสดิการที่เป็นผลมาจากวิกฤตเศรษฐกิจปี ค.ศ. 1930 ต้นแบบคือประเทศอังกฤษ โดยลอร์ดวิลเลียม เบเวอร์ริดจ์ (Lord William Beveridge) ทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลในปี ค.ศ. 1941 ต้องการให้คนอังกฤษมีสิทธิที่จะได้รับการตอบสนองความต้องการพื้นฐานโดยไม่ต้องเดือดร้อนอีกต่อไป ด้วยการที่รัฐให้หลักประกันด้านสวัสดิการสังคม รูปแบบของระบบค้ำครองสังคม คือใช้ระบบภาษีอัตราก้าวหน้าเพื่อให้มีสวัสดิการที่เป็นประกันสังคมสำหรับผู้ทำงานทุกคน หรือเรียกว่าหลักประกันสังคมจากระบบภาษี (tax-based social insurance)<sup>333</sup> ข้อดีของรูปแบบนี้คือการบริหารจัดการต่ำเนื่องจากไม่ต้องมีการจัดเก็บเบี้ยประกัน มีความเป็นธรรม ถ้าระบบภาษีโดยรวมมีลักษณะอัตราก้าวหน้า ส่วนข้อด้อยคือมีความไม่แน่นอน ต้องแข่งขันกับกระทรวงอื่นๆ ในการของบประมาณจากรัฐ ถูกการเมืองแทรกแซงได้ง่าย การขาดประสิทธิภาพของระบบราชการ และการไม่ค่อยตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน<sup>334</sup>

## 2.6.3 ระบบผสมหรือระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance)

ระบบผสมหรือระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นการผสมของระบบประกันสังคมและระบบการค้ำครองสังคม ต้นแบบคือสาธารณรัฐฝรั่งเศส ประเทศที่ใช้ระบบผสม เช่น เนเธอร์แลนด์เป็นระบบ

<sup>332</sup> กาญจนา นิมสนุทร, "การเงินการคลังในระบบสุขภาพ Health Care Financing" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 5 มีนาคม 2563. แหล่งที่มา: <https://www.gotoknow.org/posts/513770>

<sup>333</sup> วีระ หวังสัจจะโชค, "รัฐสวัสดิการ กับความเป็นไปได้ในสังคมไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการไทยภายใต้ประชาธิปไตยแบบสฤชต์ - ทักษิณ," ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 2 "คุณภาพสังคมกับคุณภาพประชาธิปไตยไทย" (Social Quality and Quality of Thai Democracy), หน้า 257.

<sup>334</sup> กาญจนา นิมสนุทร, การเงินการคลังในระบบสุขภาพ Health Care Financing, [ออนไลน์], 5 มีนาคม 2563. แหล่งข้อมูล <https://www.gotoknow.org/posts/513770>

รัฐสวัสดิการเป็นรูปแบบผสมระหว่าง Beveridge model กับ Bismarck model โดยระบบประกันสังคมของประเทศเนเธอร์แลนด์แบ่งออกเป็นสองระดับ ด้านหนึ่งมีองค์ประกอบของการดูแลประชาชนโดยรัฐ (ในรูปของงบประมาณแผ่นดิน) ขณะที่อีกด้านหนึ่งก็ยังมีระบบประกันสังคมที่ยึดสถานภาพของการทำงานเป็นหลัก<sup>335</sup>

ระบบการจัดสวัสดิการสังคมของไทยเป็นระบบผสม คือมีทั้งรูปแบบที่ใช้งบประมาณแผ่นดินเข้าไปดำเนินการโดยไม่ผูกพันอยู่กับภาวะความสามารถในการทำงานของบุคคลในลักษณะของการบังคับหักเบี้ยประกัน เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า 30 บาทรักษาทุกโรค ที่ในช่วงแรกให้ผู้รับบริการจ่าย 30 บาท แต่ในภายหลังสามารถรักษาพยาบาลได้โดยไม่ต้องจ่ายเงินเลย หรือโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น และรูปแบบเบี้ยประกันซึ่งบังคับหักจากลูกจ้าง นายจ้าง และรัฐจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคม (ในรูปแบบนี้รัฐอุดหนุนโดยใช้งบประมาณแผ่นดินเข้าไปสมทบ) ประเทศไทยมีระบบหลักประกันสุขภาพ 3 ระบบหลัก คือ ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการข้าราชการ ซึ่งอาจมีความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกัน

ระบบสวัสดิการโดยหลักต้องครอบคลุมปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต คือปัจจัยสี่ ระบบต้องเป็นหลักประกันในเรื่องปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต และต้องเป็นการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีด้วย เพราะทั้งการมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

การที่จะบอกได้ว่าระบบเหล่านี้อยู่บนรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่หรือระบบสะท้อนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างไรนั้น อาจขึ้นอยู่กับขอบเขตหรือระดับของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นว่าอยู่ในระดับใด เท่ากันหรือสูงกว่าระดับของคำว่าสิทธิมนุษยชน หากระดับเท่ากันหรือเหมือนกันก็อาจกล่าวได้ว่าระบบเหล่านี้อยู่บนรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่หากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีระดับสูงกว่าสิทธิมนุษยชนก็คงไม่อาจกล่าวได้ว่าระบบเหล่านี้อยู่บนรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งต้องพิจารณาไปถึงกรอบ รูปแบบ ระเบียบ ขั้นตอนการปฏิบัติของผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปฏิบัติ เพราะการที่จะดำเนินการตามระบบจะต้องอาศัยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติ ไม่ใช่อาศัยแต่ระบบ การไม่คำนึงถึงหรือไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น การกระทำดังกล่าวมักเกิดจากบุคคลในทางปฏิบัติมากกว่าเกิดจากตัวระบบ

<sup>335</sup> วีระ หวังสัจจะโชค, "รัฐสวัสดิการ กับความเป็นไปได้ในสังคมไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการไทย ภายใต้ประชาธิปไตยแบบสฤษดี - ทักษิณ," ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 2 "คุณภาพสังคมกับคุณภาพประชาธิปไตยไทย" (Social Quality and Quality of Thai Democracy), หน้า 257.

## 2.7 คักดีศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

คักดีศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองแก่บุคคลทั้งจากการกระทำหรือการใช้อำนาจของรัฐและจากการกระทำของเอกชน ผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองคุ้มครองคักดีศรีความเป็นมนุษย์ และแนวโน้มทางด้านประชากรของโลกในปัจจุบันที่จะมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ การศึกษาความหมาย สถานะ และสาระัตถะของคักดีศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุเพื่อนำไปสู่การกำหนดมาตรการหรือกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ และมีคักดีศรีจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง

### 2.7.1 ความหมาย สถานะและสาระัตถะของคักดีศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

#### 2.7.1.1 ความหมายของคักดีศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

คักดีศรีความเป็นมนุษย์ ยังไม่มีการให้คำนิยามความหมายอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แต่มีความพยายามในการให้ความหมายโดยศาลโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน คักดีศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าของความเป็นมนุษย์โดยปราศจากเงื่อนไข คุณค่าดังกล่าวอาจได้รับการตีความแตกต่างกันเมื่ออยู่ในบริบทการเมือง เศรษฐกิจ สังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ประเทศเสรีประชาธิปไตย เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถือว่าคักดีศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานหรือพื้นฐานของสิทธิและเสรีภาพ เป็นแดนแห่งสิทธิที่รัฐไม่อาจใช้อำนาจล่วงละเมิดได้สำหรับประเทศไทยเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรองคักดีศรีความเป็นมนุษย์ในหมวด 1 บททั่วไป<sup>336</sup> และเงื่อนไขการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย<sup>337</sup> คักดีศรีความเป็นมนุษย์ถือเป็นแดนแห่งสิทธิที่ใช้อำนาจรัฐไม่อาจล่วงละเมิดได้เช่นเดียวกัน

เมื่อกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 เป็นต้น และกฎหมายภายใน เช่น รัฐธรรมนูญ เป็นต้น ได้บัญญัติรับรองคักดีศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองคักดีศรีความเป็นมนุษย์ด้วย คักดีศรีความเป็นมนุษย์

<sup>336</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

<sup>337</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26

ของผู้สูงอายุ จึงหมายถึง คุณค่าของผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

### 2.7.1.2 สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

เมื่อรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล โดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องเคารพและไม่อาจละเมิดได้ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ จึงเป็นคุณค่าสูงสุดและเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่อยู่เหนือสิทธิขั้นพื้นฐานทั้งหมด เพราะจะละเมิดมิได้ และผูกพันการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย แต่เพียงการที่องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการใช้อำนาจดังกล่าวยังไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล หากแต่รัฐยังมีหน้าที่ต้องเคารพ (ไม่ละเมิด) ให้ความคุ้มครอง (ปกป้อง) และตอบสนอง (เติมเต็ม) เพื่อให้แนวคิดการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติด้วย แต่เนื่องจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าที่ในแต่ละสังคมที่มีบริบทที่แตกต่างกันอาจให้คุณค่าหรือตีความแตกต่างกัน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงไม่ใช่ลักษณะที่ตายตัวแต่มีลักษณะเป็นพลวัต เมื่อพิจารณาจากผู้สูงอายุที่มีหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มมีความต้องการพื้นฐานที่แตกต่างกัน การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มจึงอาจต้องมีมาตรการที่แตกต่างกันด้วย เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุซึ่งมีลักษณะแตกต่างกัน

### 2.7.1.3 สารัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

สารัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ (เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการดำรงอยู่ของมนุษย์ เพราะหากไม่มีชีวิตร่างกาย สิทธิเสรีภาพอื่นก็ไม่อาจมีได้) และสิทธิในความเสมอภาค (แสดงว่าทุกคนเท่าเทียมกัน) สิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นการแสดงปริมณฑลส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคล ขณะที่สิทธิในความเสมอภาคเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกบุคคลกับปัจเจกบุคคล และระหว่างปัจเจกบุคคลกับรัฐ เพราะแม้บุคคลจะมีสิทธิในชีวิตและร่างกาย แต่หากขาดหลักประกันความเสมอภาคแล้ว บุคคลก็อาจถูกเลือกปฏิบัติจากผู้ใช้อำนาจรัฐ ทั้งสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคจึงเป็นสารัตถะหรือ

รากฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น สาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุจึงได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค เช่นเดียวกับสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่นๆ แต่อาจมีลักษณะแตกต่างกันตามความต้องการพื้นฐานของผู้สูงอายุ รัฐจึงต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของผู้สูงอายุตามความต้องการพื้นฐานที่แตกต่างกันดังกล่าวด้วย

## 2.7.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ คือ การเคารพ การปกป้อง และการตอบสนองให้ผู้สูงอายุมีมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอแก่การดำรงชีพ คือปัจจัยสี่ อันได้แก่อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์ ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการครองชีพที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948<sup>338</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>339</sup>

นอกจากนี้ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ยังรวมถึงการมีมาตรการและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุที่เป็นการหลีกเลี่ยงการกระทำที่จะเป็นการละเมิดต่อผู้สูงอายุ และการให้ความช่วยเหลือเยียวยากรณีที่มีการละเมิดเกิดความเสียหายขึ้น หรือเป็นการคุ้มครองในเชิงป้องกัน และการคุ้มครองในเชิงแก้ไขด้วย

### 2.7.2.1 การหลีกเลี่ยงเหตุที่ก่อให้เกิดอันตรายกับผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุมีหลายประเภท ทั้งผู้สูงอายุที่แบ่งประเภทเป็นช่วงอายุต่างๆ ตามแนวความคิดของนักชราวิทยาและผู้สูงอายุตามภาวะการพึ่งพิง ซึ่งผู้สูงอายุแต่ละประเภทมีความเสี่ยงหรือความเปราะบางต่อเหตุที่ก่อให้เกิดอันตรายไม่เหมือนกัน เช่น ผู้สูงอายุที่อยู่ในช่วงอายุประมาณ 80-90 ปี ซึ่งเป็นช่วงที่เริ่มปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมยากขึ้น เป็นช่วงที่ต้องการการพึ่งพิงมากขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุทั้งในที่พักอาศัยและในสถานที่สาธารณะ โดยการออกแบบอุปกรณ์ที่มีความปลอดภัยและไม่ยุ่งยากซับซ้อนใน

<sup>338</sup> Universal Declaration of Human Rights. Article 25 (1).

<sup>339</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

การใช้งาน เพื่อสนับสนุนให้ผู้สูงอายุใช้ชีวิตประจำวันได้ตามปกติ<sup>340</sup> เป็นต้น การหลีกเลี่ยงเหตุที่ก่อให้เกิดอันตรายกับผู้สูงอายุ จึงเป็นการคุ้มครองเชิงป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สูงอายุ

### 2.7.2.2 การทำให้ผู้สูงอายุเข้าถึงการช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ผู้สูงอายุบางกลุ่มอาจมีความต้องการความช่วยเหลือในการดำรงชีวิต ความช่วยเหลืออาจจะเป็นเรื่องปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการรักษาโรค การให้ความช่วยเหลือต้องเหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่ม และเป็นธรรม โดยไม่เลือกปฏิบัติ

### 2.7.2.3 การปกป้องผู้สูงอายุจากความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ

การละเมิดผู้สูงอายุมีหลายรูปแบบทั้งการละเมิดทางร่างกายและจิตใจ จากการศึกษาสถานการณ์ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุของรองศาสตราจารย์ ดร.จิราพร เกศพิชญวัฒนา และ สุวิณี วิวัฒน์วานิช พบปัญหาความรุนแรงต่อผู้สูงอายุมากที่สุดคือการถูกทำร้ายจิตใจ รองลงมาคือการถูกทอดทิ้ง ละเลย และการเอาประโยชน์ทางทรัพย์สิน สำหรับการถูกทำร้ายทางด้านร่างกาย และการกระทำความรุนแรงทางเพศ พบว่ามีการรายงานจำนวนไม่มาก อาจเนื่องจากเป็นปัญหาซ่อนเร้น หรือเป็นเรื่องที่ปกปิดภายในครอบครัว<sup>341</sup> จึงต้องมีมาตรการในการป้องกันผู้สูงอายุจากความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นกลุ่มเปราะบางที่อาจถูกละเมิดได้ง่าย โดยเฉพาะจากบุคคลใกล้ชิด

### 2.7.2.4 การช่วยเหลือผู้สูงอายุเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาเมื่อมีการละเมิด

กรณีที่ผู้สูงอายุถูกละเมิดจะต้องมีกลไกการให้ความช่วยเหลือในการเรียกร้องให้มีการชดเชยเยียวยาความเสียหาย ทั้งกลไกที่เป็นมาตรการทางกฎหมายและจะต้องมีองค์กรหรือ

<sup>340</sup> ไตรรัตน์ จารุทัศน์ และคณะ, โครงการศึกษามาตรฐานขั้นต่ำสำหรับที่พักอาศัยและสภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุ, (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2548), หน้า 2.

<sup>341</sup> จิราพร เกศพิชญวัฒนา และสุวิณี วิวัฒน์วานิช, ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุไทย : การทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ในปัจจุบัน : รายงานฉบับสมบูรณ์, หน้า ค.

หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้ความช่วยเหลือ เช่นกรณีของประเทศไทยมีกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น

### 2.7.3 กลไกการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

กลไกการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุก็เช่นเดียวกันกับกลไกการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลทั่วไปที่ประกอบไปด้วยกลไกทางกฎหมายและองค์กรและเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง

#### 2.7.3.1 มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจจำแนกออกได้เป็นมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศและมาตรการทางกฎหมายภายใน สำหรับมาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศอาจจำแนกได้อีกเป็นในระดับนานาชาติและระดับภูมิภาค

#### (1) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามกฎหมายระหว่างประเทศ

##### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มาตรการทางกฎหมายระหว่างประเทศที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แบ่งเป็นทั้งระดับสากลและระดับภูมิภาค ในระดับสากล ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการของสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ และแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ส่วนระดับภูมิภาค ได้แก่ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาบูโนคาร์ซาลามาว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว : การดูแลผู้สูงอายุ และปฏิญญาบัวลาอัลมเปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน



### (ก) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights, 1948) กำหนดให้มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ (ข้อ 1) มีสิทธิในการทำงาน (ข้อ 23 (1)) มีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์ มีสิทธิในบริการทางสังคมที่จำเป็น และสิทธิในหลักประกันในวัยชรา (ข้อ 25 (1)) มีสิทธิในการศึกษา (ข้อ 26) และสิทธิในการเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคม (ข้อ 27 (1))

### (ข) หลักการขององค์การสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991

หลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 (United Nations Principles for Older Persons, 1991) รับรองสิทธิผู้สูงอายุใน 5 ด้าน คือ ด้านความเป็นอิสระ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านการดูแลเอาใจใส่ ด้านการบรรลุความต้องการของตนเอง และด้านศักดิ์ศรี

### (ค) แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ

ค.ศ. 2002

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ค.ศ. 2002 (The Madrid International Plan of Action on Ageing: MIPAA, 2002) เกิดขึ้นจากการประชุมระดับโลกขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (World Assembly on Ageing : WAA) ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 1982 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย และการประชุมครั้งที่ 2 ในปี ค.ศ. 2002 ณ กรุงมาดริด ประเทศสเปน ซึ่งผู้แทนประเทศไทยได้เข้าร่วมการประชุมทั้งสองครั้ง ในการประชุมครั้งที่ 2 ที่ประชุมได้ให้การรับรองแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan of Action on Ageing : MIPAA) ที่ถือได้ว่าเป็นกรอบพันธกรณีด้านผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติและขับเคลื่อนให้มี ความก้าวหน้า ซึ่งองค์การสหประชาชาติได้กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาในการติดตามความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุทุกระยะเวลา 5 ปี โดยมีการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 2007 และ

ครั้งที่สองเมื่อปี ค.ศ. 2012 โดยมีกลไกในระดับภูมิภาค ได้แก่ คณะกรรมาธิการด้านเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP) ที่มีสำนักงานอยู่ในประเทศไทย ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานในกำกับขององค์การสหประชาชาติ ในการติดตามความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก สารสำคัญของแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ได้แก่ ผู้สูงอายุกับการพัฒนา (Older Persons and Development) การสูงวัยอย่างสุขภาพดีและมีสุขภาวะ (Advancing Health and well – being into Old Age) และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อหนุนและเหมาะสม (Ensuring Enabling and Supportive Environments)<sup>342</sup>

### (ง) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012

ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 (ASEAN Human Rights Declaration, 2012) จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งได้รับมอบหมายจากที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียน ครั้งที่ 42 เมื่อเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2552 และผู้นำอาเซียนได้ให้การรับรองปฏิญญาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ 21 เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2555<sup>343</sup> โดยประเทศสมาชิกอาเซียนยืนยันถึงความมุ่งมั่นที่มีต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา และตราสารระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่ประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นภาคี ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีบัญญัติเป็นหลักการทั่วไปในข้อ 1 ว่า “บุคคลทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิ มีเหตุผลและมโนธรรมและควรปฏิบัติต่อกันในจิตวิญาณของความเป็นมนุษย์” เช่นเดียวกับข้อ 1 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติรับรองว่าสิทธิของผู้สูงอายุเป็นสิทธิมนุษยชน (ข้อ 4) บุคคลทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว (ข้อ 28) มีสิทธิที่จะมีสุขภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจในมาตรฐานที่สูงสุดเท่าที่เป็นไปได้ และการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน (ข้อ 29 (1))

<sup>342</sup> ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์, การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยภายใต้กรอบพันธกรณีองค์การสหประชาชาติ : แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริด ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (the Madrid International Plan of Action on Ageing : Mipaa), (ม.ป.ท.) : (ม.ป.ป.), หน้า 1-5.

<sup>343</sup> กรรมาอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Asean Human Rights Declaration), หน้า 4-5.

มีสิทธิในความมั่นคงทางสังคม ซึ่งรวมถึงการประกันสังคม (ถ้าหากมี) ซึ่งจะช่วยให้สามารถมีวิถีในการดำรงตนได้อย่างมีศักดิ์ศรีและเหมาะสม (ข้อ 31 (1))

**(จ) ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว : การดูแลผู้สูงอายุ ค.ศ. 2010**

ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว : การดูแลผู้สูงอายุ ได้รับการรับรองเมื่อปี ค.ศ. 2010 ณ กรุงบันดาร์เสรีเบกาวัน ประเทศบรูไนดารุสซาลาม เป็นการเน้นย้ำถึงความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียนในการดูแลสนับสนุน และส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของผู้สูงอายุ โดยการเน้นถึงบทบาทของครอบครัวในฐานะที่เป็นหน่วยพื้นฐานของสังคม ตลอดจนชุมชน ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และภาครัฐ<sup>344</sup> มีสาระสำคัญในการเพิ่มความสามารถของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ การให้การดูแลและการสนับสนุนที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ การส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ การส่งเสริมโอกาสในการพัฒนาตนเองของทุกช่วงวัย การให้ผู้สูงอายุมีรายได้ที่มั่นคง การส่งเสริมการให้บริการทางด้านสุขภาพที่มีคุณภาพ การเสริมสร้างศักยภาพให้แก่เจ้าหน้าที่สาธารณสุข นักสังคมสงเคราะห์ ผู้ดูแลและอาสาสมัครดูแลผู้สูงอายุ การส่งเสริมการเตรียมการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุ การส่งเสริมการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และการส่งเสริมความร่วมมือขององค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สมาคมผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุ<sup>345</sup>

**(ฉ) ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน ค.ศ. 2015**

ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของ ผู้สูงอายุในอาเซียน ได้รับการรับรองเมื่อปี ค.ศ. 2015 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย มีสาระสำคัญในการส่งเสริมให้มีแนวปฏิบัติที่รับผิดชอบร่วมกันในการเตรียมการเพื่อให้ผู้สูงอายุ

<sup>344</sup> Brunei Darussalam Declaration on Strengthening Family Institution: Caring for the Elderly, 2010.

<sup>345</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ (ฉบับปรับปรุง), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2562), หน้า 13-14.

มีสุขภาพดีและมีคุณค่า โดยให้การสนับสนุนครอบครัว ผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนในการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น<sup>346</sup>

## (2) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามกฎหมายภายใน

ในระดับภายในประเทศมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุหลายระดับ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรองต่างๆ

### (ก) รัฐธรรมนูญ

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ ได้แก่ การบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในมาตรา 4 หลักการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องอายุหรือเรื่องอื่นใดในมาตรา 27 การรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติในมาตรา 48 วรรคสอง และบัญญัติในแนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา 71 วรรคสาม ให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีพได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันผู้สูงอายุจากการใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมทั้งการให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้สูงอายุที่ถูกกระทำดังกล่าวด้วย

### (ข) กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>347</sup> และรับรองสิทธิผู้สูงอายุ<sup>348</sup> ต่อมาใน

<sup>346</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>347</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

<sup>348</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบปฏิญญาผู้สูงอายุไทย<sup>349</sup> และในปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้ตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ<sup>350</sup> และต่อมาแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกยกเลิก และได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ก็ยังบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิผู้สูงอายุไว้เช่นเดียวกัน<sup>351</sup>

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดสิทธิผู้สูงอายุในแต่ละด้าน<sup>352</sup> ซึ่งอาจจัดกลุ่มของสิทธิผู้สูงอายุที่บัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวตามแนวทางของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 หลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 และแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 2002 โดยจำแนกสิทธิผู้สูงอายุได้เป็น 4 กลุ่ม ตามความต้องการที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของมนุษย์อย่างมีศักดิ์ศรี คือกลุ่มที่ 1 ด้านชีวิตและร่างกาย อันได้แก่ปัจจัย 4 ที่จำเป็นแก่การดำรงชีพ (อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค) กลุ่มที่ 2 ด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวก ความสะดวก กลุ่มที่ 3 ด้านหลักประกันเมื่อสูงวัย และกลุ่มที่ 4 ด้านสภาพจิตใจ แต่เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ยังประสบปัญหาความเหลื่อมล้ำไม่เสมอภาคกันทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง แม้รัฐจะได้ตรากฎหมายและกำหนดมาตรการในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ แต่ยังคงพบว่ามีปัญหาในตัวบทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งจากการกระทำของเอกชนที่อาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

<sup>349</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า ความเป็นมา.

<sup>350</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

<sup>351</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 และมาตรา 53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง และมาตรา 48 วรรคสอง

<sup>352</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11

### 2.7.3.2 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุ

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุ ในวิทยานิพนธ์นี้ขอแบ่งออกเป็นหน่วยงานภายนอก ได้แก่ หน่วยงานหรือองค์การในทางระหว่างประเทศ และหน่วยงานภายในประเทศ ดังนี้

#### (1) องค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้สูงอายุ มีทั้งในระดับนานาชาติและระดับภูมิภาค ในระดับนานาชาติได้แก่ องค์การสหประชาชาติ โดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council: UNHRC) ในระดับภูมิภาคได้แก่ สหภาพยุโรป ประชาคมอาเซียน เป็นต้น

#### (2) องค์การภายในประเทศ

ในประเทศต่างๆ อาจมีการกำหนดมาตรการและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุไว้แตกต่างกัน เช่นประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสวีเดนกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบจัดสวัสดิการผู้สูงอายุทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการตามกฎหมายต่างๆ ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุหลายฉบับ และมีหน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการต่างๆ

สำหรับกรณีของประเทศไทย หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองผู้สูงอายุมีทั้งหน่วยงานในฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยงานในฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (คณะกรรมการกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ กลุ่มชาติพันธุ์ และผู้มีความหลากหลายทางเพศ คณะกรรมการกิจการสวัสดิการสังคม) วุฒิสภา (คณะกรรมการกิจการพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค) หน่วยงานในฝ่ายบริหาร ได้แก่ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนฝ่ายตุลาการ ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระตาม

รัฐธรรมนูญ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4

## 2.8 บทสรุป

การคุ้มครองผู้สูงอายุแบ่งได้เป็นการคุ้มครองแบบป้องกันและการคุ้มครองแบบแก้ไข หรือการคุ้มครองก่อนและการคุ้มครองภายหลังจากที่มีการละเมิด ซึ่งมีหลักพื้นฐานของการคุ้มครอง ได้แก่ การหลีกเลี่ยงเหตุที่ก่อให้เกิดอันตราย การทำให้บุคคลเข้าถึงการช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ การปกป้องบุคคลจากความรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจ การช่วยเหลือบุคคลเพื่อเรียกร้องสิทธิให้มีการเยียวยาเมื่อมีการละเมิด

ส่วนแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แบ่งออกเป็นความเป็นมาของแนวความคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความหมาย สถานะและสาระของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประเภทของการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสภาพบังคับของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งประกอบไปด้วยวัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอำนาจนิยม ระบบศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์กับความเข้าใจเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในระบบการปกครองแบบใหม่ คือระบอบประชาธิปไตย ซึ่งได้รับอิทธิพลแนวความคิดและวัฒนธรรมทางการเมืองจากตะวันตกมีความแตกต่างกัน ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว หากแต่วัฒนธรรมทางการเมืองในระบบอำนาจนิยม ระบบศักดินานิยม และระบบอุปถัมภ์ยังคงฝังรากอยู่ในสังคม ทำให้เกิดการปะทะกันระหว่างแนวความคิดในวัฒนธรรมทางการเมืองแบบเก่าและวัฒนธรรมหรือแนวความคิดทางการเมืองแบบใหม่จากตะวันตก ที่ส่งผลต่อการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ แบ่งเป็นกลไกการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ได้แก่ มาตรการทางกฎหมายทั้งกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองผู้สูงอายุ การกระทำที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ผู้ที่อาจละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ และหลักประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

### บทที่ 3

## การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามกฎหมายของต่างประเทศ

### 3.1 ความนำ

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามกฎหมายของต่างประเทศในวิทยานิพนธ์นี้ จะศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republics) ราชอาณาจักรสวีเดน (Kingdom of Sweden) และประเทศญี่ปุ่น (Japan) ซึ่งเป็นประเทศที่เป็นสังคมสูงอายุแล้วและมีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ โดยประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสวีเดน เป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union: EU) ซึ่งจากรายงานประชากรสูงอายุประจำปี พ.ศ. 2562 ขององค์การสหประชาชาติ (World Population Ageing 2019) พบว่ายุโรปและอเมริกาเหนือมีประชากรผู้สูงอายุ (ประชากรที่มีอายุ 65 ปี ขึ้นไป) จำนวนมากกว่า 200 ล้านคน รองลงมาจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุจำนวนมากที่สุดจำนวน 261 ล้านคน<sup>353</sup>

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นสังคมสูงอายุที่พัฒนาแล้วและมีระบบรองรับการเป็นสังคมสูงอายุที่ดี ระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าจะเป็นรัฐสวัสดิการแต่ก็มีความแตกต่างกันในรายละเอียด เพราะมีแนวคิดของการจัดสวัสดิการที่แตกต่างกันตามบริบทของแต่ละประเทศ กล่าวคือ ประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วเป็นประเทศที่ใช้ระบบรัฐสวัสดิการแบบ Bismarck Model หรือระบบ Social health insurance ในขณะที่ราชอาณาจักรสวีเดนเป็นประเทศที่มีผู้สูงอายุมีอายุขัยเฉลี่ยสูงที่สุดในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมหรือสหภาพยุโรป ซึ่งใช้ระบบรัฐสวัสดิการแบบ Beveridge Model ส่วนสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งมีสัดส่วนประชากรสูงอายุที่สูงเช่นเดียวกันแต่เป็นรัฐสวัสดิการที่มีลักษณะเฉพาะโดยการนำแนวคิดและวิธีการของระบบ Bismarck Model และระบบ Beveridge Model มาผสมผสานกัน<sup>354</sup>

<sup>353</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Ageing 2019, p. 5.

<sup>354</sup> อนุรักษ์ ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 38.



แต่โดยรูปแบบของการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มี 2 รูปแบบ คือ การให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงิน และการจัดบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ แก่ผู้สูงอายุ ซึ่งในบทที่ 3 ผู้วิจัยต้องการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้สูงอายุของทั้ง 3 ประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและหาแนวทางการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทการเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทยต่อไป

### 3.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republics) เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ทางตะวันตกของทวีปยุโรปและเป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป (European Union: EU) มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว ปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบกึ่งประธานาธิบดี โดยโครงสร้างของสาธารณรัฐเป็นการกระจายอำนาจการปกครอง เป็นกลางทางศาสนา และรับรองความเสมอภาคตามกฎหมายของพลเมือง<sup>355</sup> ปัจจุบันสาธารณรัฐฝรั่งเศสปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501) โครงสร้างองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแบ่งเป็น 3 องค์กร ได้แก่ รัฐบาลประกอบด้วยประธานาธิบดีและคณะรัฐมนตรี รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและร่างกฎหมาย รวมทั้งการกระทำต่างๆ

สำหรับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสในวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึงการให้คำนิยามผู้สูงอายุและสถานการณ์สังคมสูงอายุของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ แนวคิดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ รูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ การละเมิดผู้สูงอายุและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

#### 3.2.1 ผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึง การให้คำจำกัดความหรือนิยามของผู้สูงอายุ และสถานการณ์สังคมสูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อนำไปสู่การศึกษามาตรการ

<sup>355</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2549), หน้า 20.

กลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุ และการวิเคราะห์มาตรการ กลไกเหล่านั้นในมุมมองของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่ามาตรการเหล่านั้นคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ อย่างไรต่อไป

### 3.2.1.1 คำนิยามผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

บุคคลที่เป็นผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป<sup>356</sup> ซึ่งเป็นการให้คำนิยามของกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว สอดคล้องกับการให้คำนิยามในรายงานประชากรสูงอายุโลกปี ค.ศ. 2019 ขององค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ซึ่งจัดทำโดยกองประชากร กรมเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติที่ให้คำจำกัดความผู้สูงอายุว่าเป็นบุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป<sup>357</sup> (ขณะที่ก่อนหน้านี้ในรายงานประชากรสูงอายุโลก เมื่อปี ค.ศ. 2017 ยังใช้เกณฑ์อายุที่ 60 ปี ในการรายงาน)<sup>358</sup> ทั้งนี้เนื่องมาจากการเป็นสังคมสูงอายุทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น การกำหนดนิยามผู้สูงอายุไว้ที่อายุ 65 ปีขึ้นไป จึงมีความสอดคล้องกับบริบทของการเป็นสังคมสูงอายุ ซึ่งมีความแตกต่างจากการให้คำนิยามผู้สูงอายุของประเทศกำลังพัฒนา อาทิ ประเทศไทย ที่ให้ความหมายผู้สูงอายุว่าเป็นบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป<sup>359</sup> จึงสะท้อนว่าภาวะการเป็นผู้สูงอายุของแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันได้โดยอาจไม่ได้พิจารณาจากเกณฑ์อายุตามปีปฏิทินหรืออายุตามวัยเพียงอย่างเดียว แต่อาจพิจารณาจากเกณฑ์อายุในมิติอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น เกณฑ์อายุทางชีววิทยา เกณฑ์อายุทางสังคม หรือเกณฑ์อายุตามอัตวิสัย เป็นต้น<sup>360</sup> อย่างไรก็ตามในปัจจุบันก็ยังไม่มีความมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติที่กำหนดการเป็นผู้สูงอายุซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เพราะเหตุผลความแตกต่างของแต่ละบริบทสังคมดังที่ได้กล่าวแล้ว มีเพียงเกณฑ์อายุตามปีปฏิทินหรืออายุตามวัยที่องค์การสหประชาชาติใช้ในการรายงานประชากรสูงอายุของโลกเท่านั้น

<sup>356</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development, "Elderly Population," [Online] Accessed: 9 December 2020. Available from: <https://data.oecd.org/pop/elderly-population.htm>

<sup>357</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, World Population Ageing 2019, p. 5.

<sup>358</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017), World Population Ageing 2017 (New York: United Nations, 2020), p. 2.

<sup>359</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง ประกอบกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3

<sup>360</sup> เกณฑ์ความเป็นผู้สูงอายุได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.5.2 ความรับรู้และกระบวนทัศน์เกี่ยวกับความสูงอายุ

### 3.2.1.2 สถานการณ์สังคมสูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) รายงานสถานการณ์ประชากรสูงอายุ (ผู้ที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป) ของยุโรปและอเมริกาเหนือ เมื่อปี ค.ศ. 2019 ว่ามีจำนวนประมาณ 200.4 ล้านคน และคาดว่าในปี ค.ศ. 2050 จะมีประชากรสูงอายุประมาณ 296.2 ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 2019 ร้อยละ 48<sup>361</sup> โดยสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรปมีประชากรจำนวนประมาณ 67 ล้านคน (ข้อมูล ณ มกราคม 2562) เป็นประชากรผู้สูงอายุร้อยละ 19.7 ของจำนวนประชากรทั้งหมด<sup>362</sup> สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) แล้ว กล่าวคือ มีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด และกำลังก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) ที่จะมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด จากรายงานประชากรสูงอายุ ปี ค.ศ. 2019 ขององค์การสหประชาชาติพบว่า สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีอัตราส่วนการเป็นภาระในวัยสูงอายุ (Old-Age Dependency Ratio)<sup>363</sup> จำนวน 37 คนต่อประชากรวัยทำงาน (ประชากรที่มีอายุ 20 ถึง 64 ปี) จำนวน 100 คน<sup>364</sup>

### 3.2.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แม้ว่าจะมีลักษณะที่เป็นนามธรรม แต่ในทางวิชาการมีความพยายามที่จะให้ความหมายและสถานะเพื่อให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ซึ่งในทางวิชาการมีความเห็นเป็นสองแนวทาง คือ แนวทางแรกเห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่ง และแนวทางที่สองเห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ใช่สิทธิและเสรีภาพแต่มีสถานะแยกออกมาจากสิทธิและเสรีภาพ แต่ทั้งนี้ในส่วนที่มีความเห็นร่วมกันคือเห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานของสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ได้กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็น

<sup>361</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Ageing 2019, p. 5.

<sup>362</sup> สำนักข่าวกรองแห่งชาติ, "สาธารณรัฐฝรั่งเศส" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 11 ธันวาคม 2563. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/2JSSqlw>

<sup>363</sup> อัตราส่วนการเป็นภาระในวัยสูงอายุ (Old-Age Dependency Ratio) หมายถึง จำนวนประชากรผู้สูงอายุต่อจำนวนประชากรวัยทำงาน 100 คน

<sup>364</sup> United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, World Population Ageing 2019, p. 16.

มนุษย์ไว้ทั้งในคำปรารภและในตัวบทบัญญัติซึ่งเป็นที่มาของพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในเวลาต่อมา

สาธารณรัฐฝรั่งเศสนับเป็นประเทศหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ของการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค ซึ่งผลพวงของการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคดังกล่าว มีอิทธิพลต่อหลักสิทธิมนุษยชนทั้งที่ปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ สำหรับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสในวิทยานิพนธ์นี้ ขอกล่าวถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 และการคุ้มครองตามกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

### 3.2.2.1 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789

รัฐระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของฝรั่งเศสที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงปลายศตวรรษที่ 16 ซึ่งเป็นช่วงของการสร้างรัฐสมัยใหม่ (Modern state)<sup>365</sup> ซึ่งในยุคดังกล่าวได้มีการเสนอแนวความคิดว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ ปรากฏในหนังสือเรื่อง The Republic ของฌอง โบแดง (Jean Bodin) ที่ตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ. 1576 โดยให้คำจำกัดความอำนาจอธิปไตยว่าเป็นอำนาจที่สามารถออกกฎหมายบังคับใช้กับประชาชนทั้งหมดโดยไม่ต้องได้รับความยินยอม เป็นอำนาจที่มีลักษณะสมบูรณ์ (absolute) และไม่อาจแบ่งแยกได้ แต่ก็ไม่ใช่อำนาจที่จะใช้ได้ตามอำเภอใจแต่รัฐอธิปไตยยังคงต้องผูกพันตนอยู่ภายใต้กฎแห่งพระเจ้าหรือกฎธรรมชาติ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวได้สนับสนุนระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของฝรั่งเศส<sup>366</sup> แต่ทว่าในกระบวนการสร้างรัฐที่ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของฝรั่งเศสก็ได้ก่อให้เกิดความไม่พอใจแก่ชนชั้นต่างๆ อาทิ ในเรื่องการลิดรอนอำนาจขุนนาง การออกมาตรการที่ไม่เป็นธรรมกับกรรมสิทธิ์ หรือการเก็บภาษี และก่อให้เกิดความขัดแย้งและการต่อต้านระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ต้นปี ค.ศ. 1789 จึงมีการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดจากอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์มาสู่อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติและนำมาสู่ประชาธิปไตยแบบผู้แทน โดยนักปรัชญาคนสำคัญที่ยืนยันแนวความคิดดังกล่าวคือซีเยส์ (Sieyès)

<sup>365</sup> กุลลดา เกษบุญชู มีดี, วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลกจากระบบฟิวดัลถึงการปฏิวัติ, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ฟาเดียวกัน, 2552), หน้า 199.

<sup>366</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 207-208.

ที่ให้เหตุผลว่าความเป็นผู้แทนของชาติเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะแบ่งแยกมิได้ การแสดงออกของผู้แทนคือการแสดงออกซึ่งเจตจำนงทั่วไปร่วมกัน (General will) ของชาติ<sup>367</sup> อำนาจอธิปไตยจึงเป็นของชาติและแบ่งแยกมิได้ ประชาชนทุกคนไม่ได้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหากแต่รวมตัวกันเป็นชาติ และมีหน้าที่ต้องทำเพื่อชาติ<sup>368</sup>

ในที่สุดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของฝรั่งเศสที่มีแนวความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของกษัตริย์ก็ไม่สามารถดำรงอยู่ต่อไปได้<sup>369</sup> จนถึงจุดแตกหักในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ในปี ค.ศ. 1789 ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ต้องประสบกับวิกฤตอย่างหนักมีการจลาจลตั้งแต่เดือนมกราคม<sup>370</sup> แม้ว่าจะมีความพยายามในการแก้ไขสถานการณ์แต่เหตุการณ์ก็จบลงด้วยการปฏิวัติ และในวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1789 อันเป็นวันสำคัญของการปฏิวัติเนื่องจากเป็นวันที่ยกเลิกระบอบอภิสิทธิ์และระบบฟิวดัลหรือระบบศักดินา แม้ว่าจะบอกรีสิทธิ์และระบบฟิวดัลจะไม่ได้สิ้นสุดลงทันทีเพราะต้องมีกระบวนการในการยกเลิกโดยการออกกฎหมายหลายฉบับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1790 ถึง ค.ศ. 1793 ภายหลังที่มีการสำเร็จโทษพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 เมื่อวันที่ 21 มกราคม 1793<sup>371</sup> เดือนมิถุนายนได้มีการออกกฎหมายลงวันที่ 17 มิถุนายน 1793 ที่ประกาศยกเลิกระบอบอภิสิทธิ์และระบบฟิวดัลได้สำเร็จ การยกเลิกและสิ้นสุดของระบบดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญในการกระตุ้นและสร้างความตระหนักถึงสำนึกในความเป็นปัจเจกบุคคลที่มีอิสระในการตัดสินใจและความเสมอภาคเท่าเทียมกัน<sup>372</sup>

การปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 นับเป็นเหตุการณ์สำคัญไม่เฉพาะต่อประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ยังเป็นเหตุการณ์สำคัญของโลกเนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดเอกสารสำคัญที่ให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคลอันเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนในเวลาต่อมา เอกสารสำคัญภายหลังการปฏิวัตินี้ดังกล่าวคือ คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม

<sup>367</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, "ปฏิวัติฝรั่งเศส 1789 : จากการกำเนิดขึ้นของสภาแห่งชาติจนถึงการจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง," ใน *Democracy, Constitution and Human Rights*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ศูนย์ความเป็นเลิศด้านนโยบายสาธารณะและธรรมาภิบาล เยอรมัน-อุษาคเนย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2561), หน้า 47.

<sup>368</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, หน้า 101.

<sup>369</sup> กุลลดา เกษบุญชู มีด, *วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลกจากระบบฟิวดัลถึงการปฏิวัติ*, หน้า 219.

<sup>370</sup> จรัล ดิษฐาอภิชัย, *การปฏิวัติฝรั่งเศส เล่ม 1*, (กรุงเทพฯ: เบรน เซ็นเตอร์, 2542), หน้า 452-454.

<sup>371</sup> จรัล ดิษฐาอภิชัย, *การปฏิวัติฝรั่งเศส เล่ม 2*, (กรุงเทพฯ: เบรน เซ็นเตอร์, 2542), หน้า 21.

<sup>372</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, "ปฏิวัติฝรั่งเศส 1789 : จากการกำเนิดขึ้นของสภาแห่งชาติจนถึงการจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง," ใน *Democracy, Constitution and Human Rights*, หน้า 51-52.

ค.ศ. 1789 (Declaration of Human and Civic Rights of 26 August 1789) ประกอบด้วยสาระสำคัญ 3 ประการได้แก่ การรับรองสิทธิมนุษยชน การรับรองสิทธิพลเมือง และการรับรองหลักการขององค์กรทางการเมือง<sup>373</sup> ถือเป็นต้นแบบของการรับรองสิทธิมนุษยชนและมีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพในประเทศต่างๆ ทั่วโลก<sup>374</sup> โดยในการยกร่างคำประกาศสภาแห่งชาติไม่ต้องการอ้างอิงถึงพระเจ้าหรือนำหลักการทางศาสนามาใช้ในการจัดระเบียบทางการเมือง จึงต้องแสวงหาปรัชญาอื่นมาใช้สร้างความชอบธรรมให้กับคำประกาศ ได้แก่ ปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติและแนวความคิดของนักปรัชญาคนสำคัญ อาทิ จอห์น ล็อก (John Locke) ฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) และมองเตสกีเยอ (Montesquieu) นอกจากนี้ยังได้นำประสบการณ์ของสหรัฐอเมริกาที่ประกาศอิสรภาพจากอังกฤษและมีการจัดทำคำประกาศอิสรภาพ (United States Declaration of Independence) เมื่อปี ค.ศ. 1776 เมื่อมีการร่างคำประกาศได้จำนวน 17 ข้อซึ่งยังไม่แล้วเสร็จแต่ได้นำให้พระเจ้าหลุยส์ที่ 16 ลงพระนาม และไม่ได้มีการยกร่างกันต่อแต่อย่างใด คำประกาศดังกล่าวจึงมีบทบัญญัติเพียง 17 ข้อ<sup>375</sup>

ในคำปรารภของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองกล่าวถึงสิทธิตามธรรมชาติ สิทธิอันศักดิ์สิทธิ์และเป็นสิทธิที่ไม่อาจโอนแก่กันได้ สมาชิกของสังคมจะต้องตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ เพื่อให้มีผลผูกพันการใช้อำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมายและอำนาจบริหารในการบังคับใช้กฎหมายจึงได้จัดทำเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับสร้างความชัดเจนแน่นอนในการรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนที่ประชาชนจะสามารถนำไปใช้ยกขึ้นอ้างต่อผู้ปกครองหรือรัฐได้ต่อไป ดังนั้น สถานะของคำประกาศจึงมิได้เป็นเพียงกฎหมายธรรมดาแต่เป็นกฎหมายแห่งกฎหมาย (The Rule of law) เนื่องจากคำประกาศได้จัดทำขึ้นจากแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติซึ่งเป็นเหตุผลอันเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นเหตุผลตามธรรมชาติที่อยู่เหนือกฎหมายบ้านเมือง สถานะของคำประกาศปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 ที่ให้มีสถานะอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ<sup>376</sup> และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมารวมทั้งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้กล่าวถึงคำประกาศไว้ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้คำประกาศมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในปัจจุบันด้วย นอกจากนี้คำประกาศยังได้สะท้อนปรัชญาแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลจนกลายเป็นเอกสารต้นแบบของการยกร่างคำประกาศว่าด้วย

<sup>373</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 63.

<sup>374</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

<sup>375</sup> ปิยะบุตร แสงกนกกุล, "ปฏิวัติฝรั่งเศส 1789 : จากการกำเนิดขึ้นของสภาแห่งชาติจนถึงการจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง," ใน Democracy, Constitution and Human Rights, หน้า 52-54.

<sup>376</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 51-52.

สิทธิมนุษยชนขององค์กรระหว่างประเทศและคำประกาศว่าด้วยสิทธิของประเทศต่างๆ<sup>377</sup> แม้ว่าในคำประกาศจะไม่ได้กล่าวถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่ได้รับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ จึงเท่ากับว่าคำประกาศดังกล่าวรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลด้วย เนื่องจากสิทธิในชีวิตและร่างกายก็ดี สิทธิในความเสมอภาคก็ดี ล้วนนำไปสู่เป้าหมายของการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล เมื่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นเป้าหมายของสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคตามที่คำประกาศบัญญัติรับรองไว้ จึงต้องตีความว่าคำประกาศให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เช่นเดียวกับกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยชัดแจ้งเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่ก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีรัฐธรรมนูญจำนวน 15 ฉบับ แม้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับจะมิได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับถาวร จึงเท่ากับว่าเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเช่นเดียวกับกรณีของคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789

ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ กล่าวว่าคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ได้สะท้อนแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญ ได้แก่ หลักสิทธิมนุษยชน หลักปัจเจกชนนิยม หลักสากลนิยม แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ แนวความคิดการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน และแนวความคิดเจตจำนงร่วมกันของประชาชน ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อแนวคิดการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลดังนี้<sup>378</sup>

1) **หลักสิทธิมนุษยชน (Human Rights)** แม้ว่าคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองจะจัดทำมาเพื่อใช้เฉพาะกับพลเมืองของฝรั่งเศส โดยพิเคราะห์จากชื่อของคำประกาศที่มีคำว่าพลเมืองประกอบกับในคำปรารภของคำประกาศที่กล่าวถึงผู้แทนปวงชนชาวฝรั่งเศสซึ่งรวมกันเป็นสภาแห่งชาติ<sup>379</sup> หากแต่คุณค่าหรือหลักการพื้นฐานตามที่ปรากฏอยู่ในคำประกาศดังกล่าวเป็นคุณค่าตามธรรมชาติของมนุษย์และเป็นเหตุผลตามธรรมชาติที่เป็นสากล ไม่ขึ้นอยู่กับการเมืองของ

<sup>377</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, "ปฏิวัติฝรั่งเศส 1789 : จากการทำเนียบของสภาแห่งชาติจนถึงการจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง," ใน *Democracy, Constitution and Human Rights*, หน้า 54.

<sup>378</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, หน้า 52-56.

<sup>379</sup> ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล, "คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 11 เมษายน 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/32S7kEA>

บุคคลหรือสถานที่ คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศสจึงได้กลายเป็นต้นแบบของคำประกาศว่าด้วยสิทธิของประเทศต่างๆ หรือคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในเวลาต่อมา กล่าวคือ เป็นเหตุผลสากลในการที่รัฐต้องยอมตนผูกพันที่จะต้องให้การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลซึ่งเป็นสิ่งที่ได้แก่มนุษยชนทุกคน โดยเฉพาะการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ที่ประกอบด้วยสารัตถะคือสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ย่อมต้องเป็นสิ่งที่ได้แก่มนุษยชนทุกคน เป็นปริมณฑลหรือขอบเขตที่บุคคลทุกคนพึงได้รับการคุ้มครองโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเงื่อนไขเดียวของการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็คือความเป็นมนุษย์นั่นเอง

2) **หลักปัจเจกชนนิยม (Individualism)** ในคำประกาศใช้คำว่าสิทธิของมนุษย์แต่ละคนและพลเมืองแต่ละคน ไม่ใช่สิทธิของมนุษย์ทั้งหลายหรือพลเมืองทั้งหลายอันสะท้อนถึงปรัชญาปัจเจกชนนิยมตามแนวทางของกฎหมายธรรมชาติในยุคนั้น<sup>380</sup> อันแสดงให้เห็นว่าคำประกาศให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่ละคนดังที่ปรากฏในบทบัญญัติ อาทิ ข้อ 7 บัญญัติว่าบุคคลไม่อาจถูกกล่าวหา จับกุมคุมขัง เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฯ ข้อ 9 บัญญัติว่าบุคคลย่อมได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดฯ ข้อ 10 บัญญัติว่าบุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของตนโดยไม่ต้องหวั่นเกรงต่อสิ่งใด แม้จะเป็นเรื่องทางศาสนาก็ตาม เว้นแต่การแสดงความคิดเห็นที่จะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยตามที่กฎหมายกำหนด ข้อ 11 บัญญัติว่าการติดต่อสื่อสารถึงกันเป็นสิทธิอันมีค่าประการหนึ่งของมนุษย์แต่ละคน พลเมืองแต่ละคนจึงมีเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ เว้นแต่กรณีที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นการใช้สิทธิโดยมิชอบ เห็นได้ว่าคำประกาศให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแต่ละคนอันแสดงถึงพื้นฐานปรัชญาปัจเจกชนนิยม<sup>381</sup> ที่เน้นคุณค่าทางศีลธรรมของปัจเจกบุคคล<sup>382</sup> ซึ่งหากมองในแง่ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าคำประกาศมองมนุษย์แต่ละคนและมนุษย์ทุกคนในฐานะที่เป็นประธานแห่งสิทธิ (Subject of rights) มนุษย์เป็นสัตว์ที่มีเหตุผล มีคุณค่าและมีศักดิ์ศรีในตนเอง ดังนั้น กฎหมายจึงให้การรับรองสภาพบุคคลแก่บุคคลทุกคนเสมอภาคกัน ดังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย บัญญัติว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อ

<sup>380</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 70.

<sup>381</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 52-53.

<sup>382</sup> Steven M. Lukes, "Individualism Politics and Philosophy," [Online] Accessed: 11 April 2021. Available from: <https://www.britannica.com/topic/individualism>



คลอດแล้วอยู่รอดเป็นทารก...”<sup>383</sup> และยอมเป็นประธานแห่งสิทธิคือมีความสามารถในการถือสิทธิ (Capacity to hold rights) ดังเช่นที่ศาลฎีกาวางหลักไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 739/2472 ว่า “บุตรที่คลอดออกมาแล้วจึงตาย ถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย”<sup>384</sup>

3) **หลักสากลนิยม (Universalism)** เป็นแนวความคิดที่เชื่อในความจริงพื้นฐานหรือบรรทัดฐานทั่วไปและการนำไปประยุกต์ใช้อย่างสากล อาทิ ความเชื่อในคุณค่าหรือบรรทัดฐานความเท่าเทียมกันของมนุษย์ดังที่ปรากฏคุณค่านี้อยู่ในเอกสารระหว่างประเทศที่สำคัญ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 เป็นต้น<sup>385</sup> สำหรับเนื้อหาในคำประกาศที่สะท้อนหลักสากลนิยมที่ให้ความสำคัญกับปัจเจกบุคคลเป็นการทั่วไปด้วยไม่เฉพาะแต่ชาวฝรั่งเศส<sup>386</sup> เช่นในข้อ 1 ที่บัญญัติว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิ การแบ่งแยกหรือความแตกต่างทางสังคมจะกระทำได้อย่างเฉพาะเพื่อประโยชน์สาธารณะเท่านั้น<sup>387</sup> จากบทบัญญัติข้อ 1 ของคำประกาศที่ต้องการกล่าวถึงความมีอิสระและความเสมอภาคที่เป็นสาระสำคัญในตัวมนุษย์ทุกคนไม่ว่ามนุษย์คนนั้นจะอยู่ในสังคมใดก็ตาม จึงสะท้อนได้ว่าความเป็นอิสระและความเสมอภาคเป็นหลักสากลนิยมเป็นบรรทัดฐานทั่วไปของทุกสังคม หลักความเสมอภาคจึงเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และผูกพันในการใช้อำนาจอรัฐที่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างใดๆ

4) **แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ (National Sovereignty)** อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของความเป็นรัฐตามที่ปรากฏในอนุสัญญามอนเตวิเดโอ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ. 1933 (Montevideo Convention on Rights and Duties of the states, 1933)<sup>388</sup> เป็นเรื่องอำนาจสูงสุดในการปกครองภายในของรัฐและความเป็นอิสระในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งเป็นแนวความคิดที่แพร่หลายในช่วงศตวรรษที่ 19 โดยปรากฏแนวความคิดนี้อยู่ในผลงานของมาเคียเวลลี (Machiavelli) ฌอง โบแดง (Jean Bodin) โทมัส

<sup>383</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 วรรคหนึ่ง

<sup>384</sup> อังคณาดี ปิ่นแก้ว, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 22-24.

<sup>385</sup> Danielle Kohfeldt, Universalism, [Online] Accessed: 11 April 2021. Available from: <https://bit.ly/3eDABZv>

<sup>386</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 53.

<sup>387</sup> รุาปนันท์ นิพิฏฐกุล, คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789, [ออนไลน์], 11 เมษายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://bit.ly/32S7kEA>

<sup>388</sup> Parliament of Finland, "The Definition of a State," [Online] Accessed: 12 April 2021. Available from: <https://bit.ly/32PC3SK>

ฮอบส์ (Thomas Hobbes)<sup>389</sup> และที่สำคัญซีเอเยส์ (Seyès) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสผู้มีบทบาทในการร่างคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 โดยเขากล่าวว่า “ชาติเป็นที่รวมของคนทุกๆ คน ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของชาติ อำนาจอธิปไตยจึงมิใช่เป็นของคนใดคนหนึ่ง แต่รัฐต่างหากที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย” ประชาชนทุกคนตลอดจนทุกองค์กรและทุกสถาบันจึงมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อชาติ<sup>390</sup> การยืนยันหลักการเช่นนี้ของซีเอเยส์สะท้อนถึงการโอนอำนาจสูงสุดที่เป็นของกษัตริย์ไปเป็นของชาติ ซึ่งเป็นที่รวมกันของคนทุกคนที่มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน แนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติยิ่งทำให้ความเป็นรัฐเด่นชัดขึ้น เพราะรัฐก็คือสภาพบุคคล (นิติบุคคล) ของชาตินั้นเอง<sup>391</sup> ดังนั้น เมื่อชาติเป็นที่รวมของทุกคนที่มีความเท่าเทียมกัน บุคคลทุกคนจึงมีสิทธิและหน้าที่ต่อรัฐในฐานะที่เป็นพลเมือง และรัฐเองก็มีหน้าที่ต่อประชาชนในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคแก่บุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และให้หลักประกันว่าบุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย

แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติที่เสนอโดยซีเอเยส์แตกต่างกับแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนของรูสโซ เนื่องจากหากอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติประชาชนทุกคนจึงมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อชาติ เมื่อเป็นหน้าที่หากไม่กระทำย่อมมีบทลงโทษ แต่ตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนนั้น ประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเป็นผู้ทรงในอำนาจอธิปไตยจึงมีสิทธิในฐานะเป็นเจ้าของอำนาจว่าจะแสดงออกซึ่งอำนาจของตนหรือไม่ ดังเช่นกรณีของสิทธิเลือกตั้ง หากเป็นแนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติการไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นหน้าที่ที่ประชาชนมีต่อชาติ การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงเป็นการไม่ทำหน้าที่ซึ่งมีบทลงโทษตามมา ตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของชาติรัฐจึงบังคับให้ประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้ แต่อย่างไรก็ดี การที่ประชาชนจะเลือกผู้สมัครรายใดหรือไม่เลือกผู้สมัครรายใดยังคงเป็นสิทธิโดยแท้ที่รัฐไม่อาจแทรกแซงได้ ส่วนแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชน และในฐานะผู้ทรงสิทธิจะไปใช้สิทธิของตนหรือไม่ก็ได้ รัฐไม่อาจบังคับให้บุคคลต้องไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้<sup>392</sup> ดังสิทธิเลือกตั้งที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเดิมกำหนดให้การไปใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นสิทธิของประชาชนตามแนวความคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน การที่ประชาชนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งของตนรัฐจึงไม่อาจบังคับหรือมีบทลงโทษได้ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า

<sup>389</sup> Michele Marsonet, "National Sovereignty Vs. Globalization," *Academicus - International Scientific Journal* 15 (January 2017): 47-57.

<sup>390</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*, หน้า 54.

<sup>391</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ*, หน้า 75.

<sup>392</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ประชาชนไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งทำให้ผู้แทนที่ได้รับเลือกไม่ได้เป็นผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจึงบัญญัติให้ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>393</sup> กล่าวคือ แม้ว่าหน้าที่ประชาชนจะเลือกหรือไม่เลือกผู้สมัครจะเป็นสิทธิโดยแท้แต่การไปใช้สิทธิเป็นหน้าที่ หากประชาชนไปใช้สิทธิเลือกตั้งและไม่แจ้งเหตุอันสมควรจึงเป็นการไม่ทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดจึงมีบทลงโทษ<sup>394</sup>

5) **แนวความคิดการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ (State-Power Control)** เป็นแนวความคิดที่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออที่ต้องการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจสูงสุดเพื่อให้แต่ละองค์กรสามารถคานอำนาจ (Balance of Powers) หรือตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจกัน (Check and Balance) โดยมีให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งผูกขาดการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จอันจะนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบจนกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในที่สุด<sup>395</sup> การยืนยันถึงความสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจปรากฏในคำประกาศข้อ 16 ว่า “สังคมใดไม่มีหลักประกันแห่งสิทธิเสรีภาพและมิได้มีการแบ่งแยกอำนาจ สังคมนั้นย่อมปราศจากรัฐธรรมนูญ”<sup>396</sup> นอกจากนี้หลักการแบ่งแยกอำนาจยังเป็นสาระสำคัญของแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ที่อาศัยรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเป็นเครื่องมือในการวางโครงสร้างพื้นฐานของระบบการเมืองการปกครอง หรือจัดระเบียบการใช้อำนาจสูงสุด แบ่งแยกอำนาจ องค์กรที่ใช้อำนาจ ความสัมพันธ์ขององค์กรที่ใช้อำนาจ การรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน<sup>397</sup> ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจตามที่ปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 เป็นหลักการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เพราะการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะเกิดขึ้นได้จริงก็ต่อเมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ในแง่นี้ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักประกันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญ

<sup>393</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 68 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 72 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (7)

<sup>394</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 95 วรรคสาม ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2561 มาตรา 35 และพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 42

<sup>395</sup> เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 54-55.

<sup>396</sup> ฐานันท์ นิพิฏฐกุล, คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789, [ออนไลน์], 11 เมษายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://bit.ly/32S7kEA>

<sup>397</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กับการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), หน้า 11.

รับรอง อันสะท้อนถึงหลักนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งมีหัวใจสำคัญอยู่ที่เรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

6) **แนวความคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public participation)** หรือแนวความคิดการปกครองด้วยความยินยอมพร้อมใจของประชาชนหรือการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Democracy)<sup>398</sup> โดยในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 เน้นย้ำถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังที่ปรากฏในข้อ 6 ที่บัญญัติให้พลเมืองมีส่วนร่วมในการตรากฎหมายทั้งโดยตรงและโดยอ้อม และข้อ 14 ที่บัญญัติให้พลเมืองทุกคนมีสิทธิกำหนดความจำเป็นที่จะต้องมีภาษีประเภทใด ให้ความเห็นชอบภาษีอากร ติดตามการใช้ภาษีอากร กำหนดจำนวนภาษี ฐานภาษี การชำระและระยะเวลาการเก็บภาษีอากร ทั้งนี้ โดยการเข้าร่วมในการกระทำนั้นด้วยตนเองหรือโดยผ่านผู้แทนราษฎร<sup>399</sup> การมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในทางการเมืองการปกครองและการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐ โดยเฉพาะในเรื่องที่จะมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด ได้มีส่วนกำหนดความเป็นไปของตนเอง และตรวจสอบการทำหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้เกิดการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนที่ในบางครั้งบางกรณีจะยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง

7) **แนวความคิดเจตจำนงร่วมกันของประชาชน (General will)** เป็นแนวความคิดสัญญาประชาคม (Social contract) ของรูสโซ ที่เห็นว่ากฎหมายต้องเป็นเจตจำนงร่วมกันของประชาชน<sup>400</sup> กฎหมายที่จะบังคับใช้กับประชาชนจะต้องมาจากประชาชนเองหรือโดยผ่านทางผู้แทนแนวความคิดสัญญาประชาคมหรือกฎหมายเป็นเจตจำนงร่วมกันจึงสะท้อนถึงหลักการปกครองตนเองอันเป็นที่มาของระบอบประชาธิปไตย ในคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ข้อ 6 บัญญัติกำหนดว่ากฎหมายเป็นสิ่งแสดงออกซึ่งเจตจำนงร่วมกันของพลเมือง และกฎหมายจะต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับพลเมืองทุกคน พลเมืองทุกคนเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย หลักการนี้จึงเป็นที่มาของเงื่อนไขในการที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะต้องกระทำโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากกฎหมายอนุญาตให้รัฐจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้และกฎหมายนั้นเป็น

<sup>398</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 75.

<sup>399</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

<sup>400</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 55.

เจตจำนงร่วมกันของประชาชน ก็ย่อมเท่ากับว่าประชาชนนั่นเองเป็นผู้ยอมจำกัดสิทธิและเสรีภาพของตนเอง

คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ที่เกิดขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17-18 มีแนวความคิดในการประกาศสิทธิของปัจเจกบุคคลให้เป็นที่รับรู้โดยทั่วกัน อันเป็นการยืนยันถึงสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ คำประกาศจึงเกิดจากปรัชญากฎหมายธรรมชาติหรือสิทธิตามธรรมชาติที่รัฐไม่อาจพรากไปได้และขยายขอบเขตไปจนถึงสิทธิทางการเมือง<sup>401</sup> จึงสะท้อนแนวความคิดที่สำคัญทางกฎหมายมหาชนและได้รับการยืนยันอยู่ในเอกสารทั้งในทางระหว่างประเทศ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแนวความคิดต่างๆ ที่ปรากฏในคำประกาศเป็นหลักสากลนิยม เป็นบรรทัดฐานทั่วไปหรือเป็นคุณค่าสากลที่ได้รับการยอมรับและต้องได้รับการรับรอง การเคารพ และการปกป้องคุ้มครอง

### 3.2.2.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 นับเป็นเหตุการณ์สำคัญไม่เฉพาะต่อประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสเท่านั้น แต่ยังเป็นเหตุการณ์สำคัญของประชาคมโลก เนื่องจากเป็นเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดเอกสารสำคัญอันเป็นการยืนยันและรับรองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของปัจเจกบุคคล ซึ่งภายหลังการปฏิวัติประเทศฝรั่งเศสได้ปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐสลับกับการปกครองในรูปแบบอื่น อาทิ รูปแบบจักรวรรดิ สำหรับการปกครองในรูปแบบสาธารณรัฐนั้นมีการใช้รูปแบบดังกล่าวมาแล้ว 5 ครั้ง ปัจจุบันอยู่ในยุคสาธารณรัฐที่ 5 ซึ่งการปกครองในแต่ละยุคก็จะมีประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่<sup>402</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 (Constitution de la République française du 4 octobre 1958) แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่ได้มีบทบัญญัติรับรองสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ได้แก่ บทบัญญัติรับรองความเสมอ

<sup>401</sup> ปิยบุตร แสงกนกกุล, "ปฏิวัติฝรั่งเศส 1789 : จากการกำเนิดขึ้นของสภาแห่งชาติจนถึงการจัดทำคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง," ใน *Democracy, Constitution and Human Rights*, หน้า 54-55.

<sup>402</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย*, หน้า 40.

ภาคในมาตรา 1 ที่บัญญัติว่า “พลเมืองทุกคนย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย โดยไม่แบ่งแยกถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ หรือศาสนา...”<sup>403</sup> บทบัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกายในมาตรา 66 ที่บัญญัติว่า “การจับกุมคุมขังบุคคลโดยพลการจะกระทำมิได้ องค์กรตุลาการ ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล จะต้องเป็นหลักประกันให้มีการปฏิบัติตามหลักการนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด”<sup>404</sup> และมาตรา 66/1 ที่บัญญัติว่า “ไม่มีบุคคลใดจะต้องโทษประหารชีวิต”<sup>405</sup> นอกจากนี้ ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ยังได้กล่าวถึงการยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชนตามที่ได้บัญญัติไว้ใน คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งได้รับการยืนยันและขยายความตามคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 รวมทั้งบรรดาสหิทธิและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎบัตรว่าด้วย สิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004<sup>406</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ที่อ้างถึงคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 คำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 พบว่า

คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ซึ่งเป็นเอกสารสำคัญที่เกิดขึ้น ภายหลังจากเหตุการณ์การปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1789 ถือเป็นเอกสารที่เป็นหลักการสำคัญ

<sup>403</sup> Constitution de la République française du 4 octobre 1958

Article 1 France shall be an indivisible, secular, democratic and social Republic. It shall ensure the equality of all citizens before the law, without distinction of origin, race or religion. It shall respect all beliefs. It shall be organised on a decentralised basis.

Statutes shall promote equal access by women and men to elective offices and posts as well as to professional and social positions.

Constitutional Council, Constitution of 4 October 1958, [Online], 11 December 2020. Source <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>

<sup>404</sup> Constitution de la République française du 4 octobre 1958

Article 66. No one shall be arbitrarily detained.

The Judicial Authority, guardian of the freedom of the individual, shall ensure compliance with this principle in the conditions laid down by statute.

Constitutional Council, Constitution of 4 October 1958, [Online], 11 December 2020. Source <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>

<sup>405</sup> Constitution de la République française du 4 octobre 1958

Article 66-1. No one shall be sentenced to death.

Constitutional Council, Constitution of 4 October 1958, [Online], 11 December 2020. Source <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>

<sup>406</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, หน้า 18.

ของกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสและประเทศทั้งหลายมาจนถึงปัจจุบัน<sup>407</sup> โดยคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 (Declaration of Human and Civic Rights of 26 August 1789) มีเนื้อหาที่สำคัญสามประการได้แก่ การรับรองสิทธิมนุษยชน การรับรองสิทธิพลเมือง และการรับรองหลักการขององค์กรทางการเมือง<sup>408</sup> ถือเป็นต้นแบบของการรับรองสิทธิมนุษยชนและมีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพในประเทศต่างๆ ทั่วโลก<sup>409</sup> ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาค และสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล<sup>410</sup> ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย ทั้งนี้ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ข้อสังเกตไว้ว่าในรากศัพท์ภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า สิทธิของมนุษย์แต่ละคน และพลเมืองแต่ละคน (Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) มิใช่สิทธิของมนุษย์ทั้งหลายหรือพลเมืองทั้งหลาย อันสะท้อนให้เห็นว่าปรัชญาปัจเจกชนนิยม (Individualism) มีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการจัดทำคำประกาศนี้<sup>411</sup> ส่วนศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ เห็นว่าคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 นอกจากจะสะท้อนถึงหลักปัจเจกชนนิยมแล้วยังสะท้อนถึงหลักสากลนิยม (Universalism) ด้วย<sup>412</sup> เนื่องจากเนื้อหาของคำประกาศมีทั้งที่กล่าวถึงมนุษย์แต่ละคนหรือพลเมืองแต่ละคนในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคลอันสะท้อนหลักปัจเจกชนนิยม และในส่วนที่กล่าวถึงมนุษย์ทุกคนในฐานะที่เป็นเผ่าพันธุ์หรือมนุษยชาติที่เกิดขึ้นมาและดำรงอยู่อย่างมีอิสระและเสมอภาคกันในสิทธิและเสรีภาพ อันสะท้อนถึงหลักสากลนิยมด้วย

สำหรับคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 (Preamble to the Constitution of October 27<sup>th</sup> 1946) นอกจากจะยืนยันสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 แล้ว ยังได้เพิ่มเติมหลักประกันความเท่าเทียมกันของชายและหญิง การขอลี้ภัยทางการเมืองในดินแดนของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสิทธิในการทำงานของบุคคล<sup>413</sup>

<sup>407</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 70.

<sup>408</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 63.

<sup>409</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 79.

<sup>410</sup> Constitutional Council, Declaration of Human and Civic Rights Of 26 August 1789, [Online], 11 December 2020. Source <https://bit.ly/3ncowNG>

<sup>411</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 70.

<sup>412</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 53.

<sup>413</sup> Constitutional Council, "Preamble to the Constitution of October 27th 1946," [Online] Accessed: 11 December 2020. Available from: <https://bit.ly/3oAVYhc>

เป็นต้น การที่รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 ยืนยันถึงหลักสิทธิมนุษยชนตามที่ปรากฏในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ทำให้ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสและสภาแห่งรัฐนำหลักการในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มาควบคุมร่างกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และนิติกรรมทางปกครองในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปซึ่งมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญด้วย<sup>414</sup>

ส่วนกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 (Charter for the environment) ได้บัญญัติสิทธิในสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นสิทธิที่ต่อเนื่องมาจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย และความเสมอภาค ดังที่บัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 เช่น สิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่สมดุลอันแสดงถึงการเคารพต่อสุขภาพ<sup>415</sup> เป็นต้น ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 จะมีได้มีบทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไว้โดยตรง แต่การที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล รวมทั้งยังได้ยืนยันหลักสิทธิมนุษยชนตามที่บัญญัติไว้ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 คำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 ซึ่งได้รับรองความเสมอภาค สิทธิในชีวิตและร่างกาย รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพที่ต่อเนื่องมาจากสิทธิในชีวิตและร่างกายไว้ ย่อมสะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลด้วย เนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองความเสมอภาค สิทธิในชีวิตและร่างกายซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ย่อมเท่ากับเป็นการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยนั่นเอง นอกจากนี้ สาธารณรัฐฝรั่งเศสในฐานะประเทศสมาชิกผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรป (European Union: EU) ซึ่งมีพันธกรณีต้องปฏิบัติตามกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of the European Union) ซึ่งบัญญัติในมาตรา 1 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ ทั้งจะต้องได้รับความเคารพและการคุ้มครอง”<sup>416</sup> อีกด้วย ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรป (Court of Justice of the European Union: CJEU) ในคำพิพากษาลงวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 2001 คดีที่ C-377/98 ระหว่างราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์กับรัฐสภายุโรป (European Parliament) และสภา

<sup>414</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ, หน้า 77.

<sup>415</sup> Constitutional Council, "Charter for the Environment," [Online] Accessed: 11 December 2020. Available from: <https://bit.ly/3a2lwii>

<sup>416</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, "EU Charter of Fundamental Rights," [Online] Accessed: 18 December 2020. Available from: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/1-human-dignity>



แห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) ยอมรับว่ากฎบัตรดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสหภาพยุโรป (European Union law) ซึ่งประเทศสมาชิกมีพันธกรณีจะต้องให้การเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย<sup>417</sup>

### 3.2.2.3 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

นอกจากการยอมรับคุณค่าในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 คำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 ดังที่ได้กล่าวไปแล้วนั้น ยังปรากฏการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Code Civil) บัญญัติในหมวด 2 การเคารพในร่างกายของบุคคล มาตรา 16 ถึงมาตรา 16-9 ดังนี้

1) การตรากฎหมายต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามมาตรา 16 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติให้การตรากฎหมายจะต้องให้ความสำคัญกับความเป็นมนุษย์หรือคุณค่าในความเป็นมนุษย์ ห้ามมิให้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในภายหลัง และจะต้องมีหลักประกันการเคารพในความเป็นมนุษย์ตั้งแต่เริ่มมีชีวิต<sup>418</sup>

2) การเคารพสิทธิในร่างกายของบุคคล ตามมาตรา 16-1 ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติให้สิทธิในร่างกายของบุคคลต้องได้รับการเคารพ ร่างกายของบุคคลจะละเมิดมิได้ รวมทั้งร่างกายของมนุษย์และอวัยวะไม่อาจเป็นวัตถุแห่งสิทธิในการรับมรดก<sup>419</sup>

<sup>417</sup> CVCE. eu by UNI. lu, "Judgment of the Court of Justice, Netherlands V Parliament and Council, Case C-377/98 (9 October 2001)," [Online] Accessed: 18 December 2020. Available from: <https://bit.ly/37rNx28>

<sup>418</sup> Code Civil, Article 16.

La loi assure la primauté de la personne, interdit toute atteinte à la dignité de celle-ci et garantit le respect de l'être humain dès le commencement de sa vie.

Légifrance, Code civil, [Online], 11 December 2020. Source <https://bit.ly/3nboC8h>

<sup>419</sup> Code Civil, Article 16-1.

Chacun a droit au respect de son corps.

Le corps humain est inviolable.

3) การเคารพในร่างกายของศพ ตามมาตรา 16-1-1 ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติให้การเคารพในร่างกายของมนุษย์มิได้จบลงเพราะความตาย ศพของผู้เสียชีวิต รวมทั้งเก้าอี้ของศพที่ถูกเผาจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเหมาะสมและความเคารพในศักดิ์ศรี<sup>420</sup> ดังตัวอย่างคดีที่เกิดขึ้นในศาลชั้นต้นแห่งเมืองปารีสเมื่อปี ค.ศ. 2009 ซึ่งนาย Louis – Marie Raingeard ผู้พิพากษาได้มีคำสั่งในคำร้องฉุกเฉินห้ามการแสดงนิทรรศการกายวิภาคชื่อ “Our Body” ซึ่งในการจัดแสดงนิทรรศการครั้งนี้ได้นำศพของชาวจีนทั้งชายและหญิงรวม 17 ศพ ทั้งในลักษณะศพเต็มตัวและศพที่ตัดแยกชิ้นส่วนแล้วเคลือบพลาสติกหรือซิลิโคน โดยมีการนำศพไปจัดแสดงในหลายแห่งตั้งแต่วันที่ 12 กุมภาพันธ์ ถึงวันที่ 23 สิงหาคม ค.ศ. 2009 และมีการเก็บค่าเข้าชมคนละ 15.50 ยูโร ปรากฏว่ามีสมาคมสองสมาคมฟ้องคดีต่อศาลว่าการจัดแสดงดังกล่าวเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากเป็นการกระทำในทางธุรกิจคือเก็บค่าเข้าชมและสถานที่ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับเป็นที่เก็บศพของมนุษย์คือสุสานหรือสถานที่ฌาปนกิจเท่านั้น ผู้พิพากษาในคดีนี้จึงห้ามการแสดงนิทรรศการกายวิภาคไว้เป็นการชั่วคราวเนื่องจากการแสดงที่มีลักษณะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างร้ายแรง<sup>421</sup> คดีนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยองค์กรตุลาการแม้ว่าบุคคลจะเสียชีวิตไปแล้ว ศพก็ยังต้องได้รับความเคารพและคุ้มครองในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยศาลยืนยันหลักตามตรา 16-1 ว่า “การเคารพในร่างกายของมนุษย์นั้นไม่ได้หยุดลงเมื่อตาย” กล่าวคือ แม้ตายแล้วศพก็ยังต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเคารพ โดยจะนำศพมาใช้จัดแสดงในทางธุรกิจไม่ได้และการครอบครองศพโดยเอกชนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะศพจะต้องถูกฝังในสุสานหรือฌาปนกิจ หรือเพื่อการศึกษาทางวิทยาศาสตร์โดยนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน<sup>422</sup> นำไปสู่การบังคับให้พิพิธภัณฑท์ทุกแห่งของ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Le corps humain, ses éléments et ses produits ne peuvent faire l'objet d'un droit patrimonial.

<sup>420</sup> Code Civil, Article 16-1-1.

Le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort.

Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence.

<sup>421</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ทันข่าวสาร สวว. ... เก็บสาระมารวมเล่ม (เล่ม 1) : (ฉบับที่ 1 เดือนเมษายน 2552 - ฉบับที่ 23 เดือนตุลาคม 2552) : คำแปลคำพิพากษาของต่างประเทศ : ข่าวสารคดีปกครองของต่างประเทศ : ข่าวต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2553), หน้า 7-10.

<sup>422</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 11-12.

สาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องนำร่างกายหรือโครงกระดูกมนุษย์ออกจากการจัดแสดง<sup>423</sup> นับเป็นก้าวสำคัญของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในกรณีของศพ

4) **การป้องกันการละเมิดในร่างกายของบุคคล** ตามมาตรา 16-2 ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติให้ศาล (ผู้พิพากษา) อาจกำหนดมาตรการใดๆ ที่เหมาะสม เพื่อป้องกันหรือยุติการละเมิดในร่างกายของบุคคล หรือการกระทำที่มีขอบข่ายกฎหมายกับอวัยวะแม้ว่าจะเสียชีวิตแล้ว<sup>424</sup> ดังตัวอย่างสืบเนื่องจากคดีห้ามการแสดงนิทรรศการกายวิภาคชื่อ “Our Body” ที่จัดแสดงนิทรรศการโดยนำศพของชาวจีนจำนวน 17 ศพ และมีการเก็บค่าเข้าชมศาลใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 16-2 ที่กำหนดให้ผู้พิพากษามีอำนาจกำหนดเงื่อนไขหรือวิธีการที่เหมาะสมเพื่อระงับยับยั้งความเสียหายต่อร่างกายของมนุษย์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งในคดีนี้ศาลได้มีคำสั่งให้ผู้จัดแสดงหยุดการกระทำคือการแสดงนิทรรศการภายใน 24 ชั่วโมง หากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลต้องระวางโทษปรับวันละ 20,000 ยูโร

5) **การห้ามการละเมิดปริมณฑลในร่างกาย** ตามมาตรา 16-3 ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติห้ามการละเมิดบูรณภาพในร่างกายของบุคคลว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นทางการแพทย์ในการรักษา การรักษาต้องได้รับความยินยอมจากผู้มีส่วนได้เสียก่อน เว้นแต่อยู่ในพฤติการณ์ที่ไม่อาจให้ความยินยอมได้<sup>425</sup>

6) **การห้ามมิให้ผู้ใดจะละเมิดบูรณภาพในความเป็นมนุษย์** ตามมาตรา 16-4 ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับพันธุกรรมที่มีความมุ่งหมายเพื่อคัดเลือกสายพันธุ์มนุษย์จะกระทำมิได้ กระบวนการทางการแพทย์ใด ๆ ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดเด็กที่มีลักษณะทางพันธุกรรมเหมือนกับบุคคลอื่นที่ยังมีชีวิตอยู่หรือผู้ตายจะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>423</sup> Reuters, "French Court Says Body Show Indecent," [Online] Accessed: 22 April 2021. Available from: <https://www.reuters.com/article/us-france-exhibition-body-idUSTRE53K46V20090422>

<sup>424</sup> Code Civil, Article 16-2.

Le juge peut prescrire toutes mesures propres à empêcher ou faire cesser une atteinte illicite au corps humain ou des agissements illicites portant sur des éléments ou des produits de celui-ci, y compris après la mort.

<sup>425</sup> Code Civil, Article 16-3.

Il ne peut être porté atteinte à l'intégrité du corps humain qu'en cas de nécessité médicale pour la personne ou à titre exceptionnel dans l'intérêt thérapeutique d'autrui.

Le consentement de l'intéressé doit être recueilli préalablement hors le cas où son état rend nécessaire une intervention thérapeutique à laquelle il n'est pas à même de consentir.

กระทำมิได้ เว้นแต่การวิจัยใดๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและรักษาโรคทางพันธุกรรมที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลงยีนเพื่อเปลี่ยนแปลงการสืบเชื้อสายของบุคคล<sup>426</sup>

7) ข้อตกลงที่มีผลเป็นการสละร่างกายหรืออวัยวะ ตามมาตรา 16-5 ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสบัญญัติให้ข้อตกลงที่มีผลเป็นการสละร่างกายหรืออวัยวะเป็นโมฆะ<sup>427</sup>

8) การห้ามมิให้มีการจ่ายค่าตอบแทนแก่บุคคลที่ยินยอมให้ทำการทดลองกับตนเอง รวมถึงการเอาไปซึ่งอวัยวะใดๆ ของบุคคล ตามมาตรา 16-6 ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>428</sup>

9) ข้อตกลงใด ๆ เกี่ยวกับการให้กำเนิดหรือการตั้งครรภ์เพื่อประโยชน์ของผู้อื่น เป็นโมฆะตามมาตรา 16-7 ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>429</sup>

10) การห้ามมิให้เปิดเผยข้อมูลที่ทำให้สามารถระบุตัวตนของผู้บริจาคและผู้รับการบริจาคอวัยวะ ในกรณีที่มีความจำเป็นในการรักษา แพทย์ของผู้บริจาคหรือผู้รับบริจาคเท่านั้น

<sup>426</sup> Code Civil, Article 16-4.

Nul ne peut porter atteinte à l'intégrité de l'espèce humaine.

Toute pratique eugénique tendant à l'organisation de la sélection des personnes est interdite.

Est interdite toute intervention ayant pour but de faire naître un enfant génétiquement identique à une autre personne vivante ou décédée.

Sans préjudice des recherches tendant à la prévention et au traitement des maladies génétiques, aucune transformation ne peut être apportée aux caractères génétiques dans le but de modifier la descendance de la personne.

<sup>427</sup> Code Civil, Article 16-5.

Les conventions ayant pour effet de conférer une valeur patrimoniale au corps humain, à ses éléments ou à ses produits sont nulles.

<sup>428</sup> Code Civil, Article 16-6.

Aucune rémunération ne peut être allouée à celui qui se prête à une expérimentation sur sa personne, au prélèvement d'éléments de son corps ou à la collecte de produits de celui-ci.

<sup>429</sup> Code Civil, Article 16-7.

Toute convention portant sur la procréation ou la gestation pour le compte d'autrui est nulle.

ที่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่ระบุตัวตนของบุคคลทั้งสองได้ ตามมาตรา 16-8 ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>430</sup>

11) **บทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วยการเคารพในร่างกายของบุคคล** เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามมาตรา 16-9 ประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>431</sup> ซึ่งจะตกลงยกเว้นหรือตกลงกันเป็นอย่างอื่นไม่ได้

จากบทบัญญัติมาตรา 16 ถึงมาตรา 16-9 ของหมวด 2 ว่าด้วยการเคารพในร่างกายของบุคคลตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการให้คุณค่าในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เริ่มตั้งแต่กระบวนการตรากฎหมาย ซึ่งย่อมหมาความรวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายที่จะต้องเคารพและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งการไม่ละเมิดด้วย สหพันธ์การรับรองและคุ้มครองว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลเริ่มตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย (มาตรา 16) เพราะแม้เมื่อตายแล้วศพของผู้ตายก็ยังต้องได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นกัน (มาตรา 16-1-1) รวมทั้งยังมีบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลมิให้ถูกละเมิด นอกจากนี้ ยังกำหนดให้บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเคารพในความเป็นมนุษย์ (มาตรา 16 ถึงมาตรา 16-9) เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งจะตกลงยกเว้นเป็นอย่างอื่นไม่ได้ หากตกลงยกเว้นเป็นอย่างอื่นนอกจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ข้อตกลงนั้นย่อมเป็นโมฆะใช้บังคับมิได้

ประมวลกฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Code pénal) ได้บัญญัติฐานความผิดที่เกี่ยวกับชีวิตและร่างกายของบุคคล ซึ่งเป็นการคุ้มครองสารัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สำคัญได้แก่

1) **ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา** ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 30 ปี ตามมาตรา 221-1 ประมวลกฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>432</sup> ซึ่งความผิดฐานฆ่าคนตายโดย

<sup>430</sup> Code Civil, Article 16-8.

Aucune information permettant d'identifier à la fois celui qui a fait don d'un élément ou d'un produit de son corps et celui qui l'a reçu ne peut être divulguée. Le donneur ne peut connaître l'identité du receveur ni le receveur celle du donneur.

En cas de nécessité thérapeutique, seuls les médecins du donneur et du receveur peuvent avoir accès aux informations permettant l'identification de ceux-ci.

<sup>431</sup> Code Civil, Article 16-9.

Les dispositions du présent chapitre sont d'ordre public.

<sup>432</sup> Code pénal, Article 221-1.

เจตนา รวมไปถึงการกระทำการุณยฆาต (Mercy Killing)<sup>433</sup> ของแพทย์ที่ผู้ป่วยร้องขอให้ทำลายชีวิตตนเอง เพื่อให้พ้นจากโรคร้ายหรือความทุกข์ทรมานจากการรักษาที่ไม่อาจหายขาดได้ ถ้าแพทย์ได้กระทำตามที่ผู้ป่วยร้องขอ แพทย์จะมีความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาตามมาตรา<sup>434</sup>

2) การห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างใดๆ ตามมาตรา 225-1 ประมวลกฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>435</sup> การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างใน

---

Le fait de donner volontairement la mort à autrui constitue un meurtre. Il est puni de trente ans de reclusion criminelle.

Légifrance, Code pénal, [En ligne], 11 décembre 2020. La source <https://bit.ly/3agQVPI>

<sup>433</sup> การุณยฆาต (Mercy Killing) หมายถึง การทำให้ผู้ป่วยตายอย่างสงบโดยมีมนุษยธรรม ซึ่งมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับสิทธิที่จะตาย (the right to die) กล่าวคือ การทำให้บุคคลตายโดยเจตนาด้วยวิธีการที่ไม่รุนแรงหรือวิธีการที่ทำให้ตายอย่างสะดวก หรือการงดเว้นการช่วยเหลือหรือรักษาบุคคล โดยปล่อยให้ตายไปเองอย่างสงบ ในอรรถนิพนธ์ ไวยมุกข และคณะ, “การุณยฆาตเชิงรุกโดยสมัครใจกับความรับผิดชอบทางอาญา : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย - เยอรมัน,” วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 9,3 (กันยายน – ธันวาคม 2560): 40.

<sup>434</sup> วีรวัฒน์ อิศรานุวรรณ, “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 145.

<sup>435</sup> Code penal, Article 225-1.

Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques sur le fondement de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de leur situation économique, apparente ou connue de son auteur, de leur patronyme, de leur lieu de résidence, de leur état de santé, de leur perte d'autonomie, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs moeurs, de leur orientation sexuelle, de leur identité de genre, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales sur le fondement de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de la grossesse, de l'apparence physique, de la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique, apparente ou connue de son auteur, du patronyme, du lieu de résidence, de l'état de santé, de la perte d'autonomie, du handicap, des caractéristiques génétiques, des moeurs, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de la capacité à s'exprimer dans une langue autre que le français, de l'appartenance ou de la

เชื้อชาติ ศาสนา สีผิว และเผ่าพันธุ์มนุษย์ การกระทำทรามาน ทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรมย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>436</sup> ดังตัวอย่างกรณีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ป่วยที่ติดเชื้อไวรัสเอชไอวี (HIV) เช่น การปฏิเสธการรักษา การทำงาน เป็นต้น ถือเป็นกรกระทำที่ไม่เคารพต่อความเป็นมนุษย์หรือกรณีการห้ามไม่ให้บุคคลรกร่วมเพศบริจาคโลหิตก็เป็นการกระทำที่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน โดยนาย Dominique Baudis ผู้พิทักษ์สิทธิของสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Défenseur des droits) เห็นว่าการแสดงข้อมูลและการแสดงความรู้สึกดต่อต้านผู้ที่คาดว่าอาจจะติดเชื้อไวรัสเอชไอวี เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเท่าเทียมกันแห่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>437</sup> จึงอาจสรุปความเห็นของผู้พิทักษ์สิทธิในกรณีนี้ได้ว่าการเลือกปฏิบัติต่อผู้ติดเชื้อไวรัสเอชไอวี เป็นการกระทำที่ไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือผู้พิทักษ์สิทธิมีความเห็นต่อกรณีการห้ามมิได้บุคคลรกร่วมเพศบริจาคโลหิต ด้วยเหตุผลเกี่ยวกับวัตรปฏิบัติทางเพศของบุคคลกลุ่มนี้ โดยคณะกรรมการยุโรปอ้างอิงถึงกฎบัตรยุโรปว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน มาตรา 21 ซึ่งยกเลิกการเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับแนวโน้มทางเพศ หากกฎหมายยุโรปยกเว้นการบริจาคโลหิตจากบุคคลที่มีลักษณะที่เสี่ยงต่อการติดโรคติดต่อร้ายแรง ลักษณะความประพฤติทางเพศก็ย่อมเป็นเหตุผลในเรื่องนี้ได้ หากแต่ต้องไม่ใช่เรื่องของแนวโน้มทางเพศ<sup>438</sup> ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเลือกปฏิบัติต่อผู้ติดเชื้อไวรัสเอชไอวีก็ดี หรือเป็นเรื่องของการห้ามมิให้บุคคลรกร่วมเพศบริจาคโลหิตก็ดี เป็นความท้าทายของสังคมเสรีประชาธิปไตยที่จะตระหนักในคุณค่าของความเป็นมนุษย์และสร้างความสมดุลระหว่างเหตุผลทางด้านสาธารณสุขอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนประการหนึ่งกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ติดเชื้อไวรัสเอชไอวีและบุคคลรกร่วมเพศไปด้วย

3) ความผิดเกี่ยวกับการไย้มตัวเซลล์หรือเซลล์สืบพันธุ์ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้กำเนิดเด็กที่มีลักษณะทางพันธุกรรมเหมือนกับบุคคลอื่นยังมีชีวิตอยู่หรือผู้ที่เสียชีวิตไปแล้ว ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 10 ปี และปรับ 150,000 ยูโร ตามมาตรา 511-1 ประมวลกฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>439</sup>

nonappartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une Nation, une prétendue race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales.

<sup>436</sup> วีรวัดน์ อิศรานูวรรธน, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550," หน้า 145.

<sup>437</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ทันข่าวสาร สวว. ... เก็บสาระมารวมเล่ม (เล่ม 6) : (ฉบับที่ 127 เดือนตุลาคม 2554 - ฉบับที่ 152 เดือนมีนาคม 2555) (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2558), หน้า 116-120.

<sup>438</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 121.

<sup>439</sup> Code penal, Article 511-1.

สำหรับการคุ้มครองสิทธิในชีวิตซึ่งเป็นสาระสำคัญประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนที่จะนำไปสู่การมีสิทธิและเสรีภาพในเรื่องอื่นๆ ต่อไป สาธารณรัฐฝรั่งเศสได้มีโทษประหารชีวิตมาเป็นเวลานานโดยประมวลกฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1791 (Code pénal de 1791) บัญญัติในมาตรา 3 ว่าผู้ที่ต้องโทษประหารชีวิตจะต้องถูกลงโทษโดยการตัดศีรษะ<sup>440</sup> โทษประหารชีวิตดังกล่าวใช้บังคับอยู่เป็นเวลา 190 ปี จนกระทั่งได้มีการยกเลิกโทษประหารชีวิตในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. 1981 ในยุคสาธารณรัฐที่ 5 ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ซึ่งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1958 ที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันใช้บังคับจนถึงปี ค.ศ. 1981 ที่มีการยกเลิกโทษประหารชีวิต ได้มีผู้ต้องโทษถูกประหารชีวิตไปจำนวน 19 คน<sup>441</sup> โดยในปี ค.ศ. 1981 นายฟร็องซัว มิแตร์รอง (François Maurice Adrien Marie Mitterrand) ประธานาธิบดีสาธารณรัฐฝรั่งเศสซึ่งไม่เห็นด้วยกับโทษประหารชีวิตได้ร่วมกับนายโรแบร์ แบแดงแต (Robert Badinter) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เสนอร่างรัฐบัญญัติให้ยกเลิกโทษประหารชีวิต และร่างรัฐบัญญัติผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาและประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1981 คือรัฐบัญญัติฉบับที่ 81-908 ลงวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1981 (Loi n° 81-908 du 9 octobre 1981) โดยมาตรา 1 ของรัฐบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ยกเลิกโทษประหารชีวิต<sup>442</sup> การลงโทษประหารชีวิตในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเป็นอันสิ้นสุดลงสำหรับความผิดทางอาญาทุกประเภท<sup>443</sup> และต่อมาในปี ค.ศ. 2007 จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 66-1 ที่บัญญัติหลักประกันว่าจะไม่มีบุคคลใดต้องโทษประหารชีวิต อันเป็นการรับรองสิทธิในชีวิตของบุคคลและทำให้หลักการดังกล่าวมีคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญเพื่อให้การใช้อำนาจทั้งหลายของรัฐทั้งอำนาจ

Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait de se prêter à un prélèvement de cellules ou de gamètes, dans le but de faire naître un enfant génétiquement identique à une autre personne, vivante ou décédée.

<sup>440</sup> Gallica, Loi. Code Pénal. Donnée à Paris le 6 octobre 1791, [En ligne], 11 décembre 2020. La source <https://bit.ly/3n7UZEW>

<sup>441</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, "การประหารชีวิตในประเทศฝรั่งเศส" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 18 เมษายน 2562. แหล่งที่มา: <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=2032>

<sup>442</sup> Loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort  
Article 1. La peine de mort est abolie.

Légifrance, Loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort (1), [En ligne], 12 décembre 2020. La source <https://bit.ly/3qSshKo>

<sup>443</sup> ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ, เอกสารทางวิชาการประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ “โทษประหารชีวิตยังจำเป็นต่อสังคมไทยหรือไม่”, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557), หน้า 30.



นิติบัญญัติในการตรากฎหมาย อำนาจบริหารในการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจตุลาการในการตีความกฎหมายเพื่อพิจารณาวินิจฉัยบรรดคดี รวมทั้งการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองต้องให้ความเคารพคุณค่าดังกล่าวในฐานะที่เป็นคุณค่าพื้นฐานของรัฐธรรมนูญด้วย

ดังนั้นจากกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา และรัฐบัญญัติฉบับที่ 81-908 ลงวันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1981 ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายฉบับต่างๆ อันจะมีผลทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการเคารพและการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุดแต่อย่างใดก็ดี แม้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสจะเป็นต้นแบบของการรับรองสิทธิมนุษยชนและมีอิทธิพลต่อการรับรองสิทธิและเสรีภาพในประเทศต่างๆ แต่ในความเป็นจริงในสังคมฝรั่งเศสปัจจุบันยังปรากฏปัญหาการแบ่งแยกเชื้อชาติและสีผิว อันส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางสังคม รวมทั้งทัศนคติของชาวฝรั่งเศสบางส่วนที่มีต่อคนต่างชาติด้วย<sup>444</sup>

### 3.2.3 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ในวิทยานิพนธ์นี้ศึกษาการคุ้มครองผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 3.2.3.1 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ฉบับปัจจุบัน มิได้มีบทบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุซึ่งเป็นสิทธิทางสังคมไว้โดยตรง คงมีเพียงบทบัญญัติมาตรา 1 ที่รับรองความเสมอภาค มาตรา 66 และมาตรา 66-1 ที่บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล ซึ่งผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลตามกฎหมายจึงได้รับความคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคดังกล่าวด้วย แต่ในส่วนการรับรองสิทธิทางสังคมของผู้สูงอายุนั้น แม้ว่าจะมิได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในประมวลกฎหมายและกฎหมายระดับรัฐบัญญัติฉบับต่างๆ ซึ่งมีความยืดหยุ่นกว่าการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากกฎหมายระดับรัฐบัญญัติสามารถ

<sup>444</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ, หน้า 101.

แก้ไขเพิ่มเติมได้ง่ายกว่าการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทำให้การออกมาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับการเป็นสังคมสูงอายุทำได้อย่างมีประสิทธิภาพดังต่อไปนี้

### 3.2.3.2 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามประมวลกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประมวลกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุที่สำคัญมีสองฉบับได้แก่ ประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัวและประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม ดังนี้

#### (1) ประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว

ประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว (Code de l'action sociale et des familles) มีสาระสำคัญในการให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่ครอบครัวที่ประสบปัญหาในการดำรงชีวิตด้านต่างๆ โดยให้ความช่วยเหลือแก่เด็ก คนพิการ ผู้สูงอายุ ผู้ยากไร้ ผู้ไม่มีประกันสุขภาพ ผู้ที่ถูกกีดกันออกจากสังคมที่ประสบปัญหาการดำรงชีวิตหากปราศจากการช่วยเหลือจากรัฐ จึงอาจเรียกบุคคลกลุ่มนี้ว่าเป็นผู้ด้อยโอกาสหรือคนไร้ที่พึ่งพิง<sup>445</sup> ซึ่งประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัวกำหนดแนวนโยบายของรัฐในการสังคมสงเคราะห์แก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่างๆ แนวทางในการให้ความช่วยเหลือ หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบกิจการด้านสังคมสงเคราะห์และบุคลากรที่ประกอบอาชีพในองค์กรหรือหน่วยงานที่ดำเนินกิจการด้านสังคมสงเคราะห์และการให้ความช่วยเหลือครอบครัว<sup>446</sup>

ประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว มาตรา L111-1 ถึงมาตรา L591-1 แบ่งเป็น 5 บรรพ ได้แก่<sup>447</sup> บรรพ 1 บททั่วไป (Dispositions générales)<sup>448</sup> บรรพ

<sup>445</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เรื่องเสร็จที่ 549/2553" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 25 พฤษภาคม 2562. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3gFsdJo>

<sup>446</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>447</sup> Légifrance, Code de l'action sociale et des familles, [Online], 30 April 2021. Source <https://bit.ly/3aSTvdD>

<sup>448</sup> บรรพ 1 บททั่วไป (Dispositions générales) มาตรา L111-1 ถึงมาตรา L14-10-7-3 แบ่งเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ หลักการทั่วไป (Principes généraux) ความสามารถ (Compétences) กระบวนการ (Procédures) และหน่วยงานที่รับผิดชอบ (Institutions)

2 ความช่วยเหลือและการดำเนินการทางสังคมในรูปแบบต่างๆ (Différentes formes d'aide et d'action sociales)<sup>449</sup> บรรพ 3 การดำเนินการทางสังคมและการแพทย์ (Action sociale et médico-sociale mise en oeuvre par des établissements et des services)<sup>450</sup> บรรพ 4 วิชาชีพและกิจกรรมทางสังคม (Professions et activités sociales)<sup>451</sup> และบรรพ 5 บทบัญญัติพิเศษที่ใช้บังคับกับบางส่วนของดินแดน (Dispositions particulières applicables à certaines parties du territoire)<sup>452</sup>

<sup>449</sup> บรรพ 2 ความช่วยเหลือและการดำเนินการทางสังคมในรูปแบบต่างๆ (Différentes formes d'aide et d'action sociales) มาตรา L211-1 ถึงมาตรา L281-4 แบ่งเป็น 8 ลักษณะ ได้แก่ ครอบครัว (Famille) เด็ก (Enfance) ผู้สูงอายุ (Personnes âgées) คนพิการ (Personnes handicapées) บุคคลที่ไม่ได้รับประโยชน์จากหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Personnes non bénéficiaires de la couverture maladie universelle) การต่อสู้กับความยากจนและการกีดกัน (Lutte contre la pauvreté et les exclusions) การสนับสนุนบุคคลทางด้านสังคมและงบประมาณ (Accompagnement de la personne en matière sociale et budgétaire) และที่อยู่อาศัยร่วมกันสำหรับคนพิการและผู้สูงอายุ (Habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées)

<sup>450</sup> บรรพ 3 การดำเนินการทางสังคมและการแพทย์ (Action sociale et médico-sociale mise en oeuvre par des établissements et des services) มาตรา L311-1 ถึงมาตรา L361-3 แบ่งเป็น 6 ลักษณะ ได้แก่ สถานประกอบการและบริการที่ได้รับอนุญาต (Établissements et services soumis à autorisation) สถานประกอบการภายใต้การประกาศ (Établissements soumis à déclaration) ข้อกำหนดทั่วไปสำหรับสถานประกอบการบริการและสถานที่อยู่อาศัย (Dispositions communes aux établissements, services et lieux de vie et d'accueil soumis à autorisation, habilitation, agrément et déclaration) ข้อกำหนดเฉพาะสำหรับสถานประกอบการบางประเภท (Dispositions spécifiques à certaines catégories d'établissements) การดำเนินคดีทางด้านสุขภาพและสังคม (Contentieux de la tarification sanitaire et sociale) และการจัดหาเงินทุนเพื่อดำเนินการคุ้มครอง (Financement de la protection judiciaire des majeurs)

<sup>451</sup> บรรพ 4 วิชาชีพและกิจกรรมทางสังคม (Professions et activités sociales) มาตรา L411-1 ถึงมาตรา L474-8 แบ่งเป็น 7 ลักษณะ ได้แก่ ผู้ช่วยบริการทางสังคม (Assistants de service social) ผู้ช่วยมารดาและครอบครัว (Assistants maternels et assistants familiaux) นักการศึกษาและผู้ช่วยเหลือครอบครัว เจ้าหน้าที่สอนเป็นครั้งคราวในศูนย์รับผู้เยาว์ (Educateurs et aides familiaux, personnels pédagogiques occasionnels des accueils collectifs de mineurs, permanents des lieux de vie) บุคคลที่ดูแลผู้สูงอายุหรือคนพิการ (Particuliers accueillant des personnes âgées ou handicapées) การฝึกอบรมนักสังคมสงเคราะห์ (Formation des travailleurs sociaux) การรับรองคุณวุฒิวิชาชีพ (Reconnaissance des qualifications professionnelles) ตัวแทนทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้ใหญ่และผู้รับมอบอำนาจเพื่อผลประโยชน์ของครอบครัว (Mandataires judiciaires à la protection des majeurs et délégués aux prestations familiales)

<sup>452</sup> Code de l'action sociale et des familles, Articles L511-1 à L591-1.

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ เช่น บรรพ 1 ที่กำหนดหลักการทั่วไปว่าบุคคลที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสย่อมได้รับความช่วยเหลือทางสังคมตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้หากมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด<sup>453</sup> รวมทั้งบุคคลที่ไม่มีสัญชาติของสาธารณรัฐฝรั่งเศสย่อมได้รับความช่วยเหลือภายใต้เงื่อนไข อาทิ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสำหรับผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 15 ปี ก่อนที่จะมีอายุครบ 70 ปี บริบูรณ์<sup>454</sup> หมวด 3 ว่าด้วยผู้สูงอายุที่กำหนดให้บุคคลที่มีอายุ 65 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปที่ไม่มีรายได้หรือทรัพยากรที่เพียงพอแก่การยังชีพย่อมได้รับความช่วยเหลือ รวมทั้งบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปี ที่ไม่สามารถทำงานได้ย่อมได้รับความช่วยเหลือเช่นเดียวกัน<sup>455</sup> การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ต้องคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ<sup>456</sup> บรรพ 2 ที่กำหนดรูปแบบความช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุซึ่งมีทั้งการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่บ้าน<sup>457</sup> การช่วยเหลือด้านความเป็นอิสระทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ<sup>458</sup> และการป้องกันความสูญเสียความเป็นอิสระ<sup>459</sup> เป็นต้น

## (2) ประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีระบบสวัสดิการสังคมที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งของยุโรปและของโลก โดยมีระบบประกันสังคม (Sécurité sociale) ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม (Code de la sécurité sociale) ที่ครอบคลุมสวัสดิการหลายประเภทและในประชาชนทุกกลุ่ม ทั้งผู้ที่ทำงานและอาศัยอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยให้ความคุ้มครองหลายกรณี อาทิ กรณีเจ็บป่วย การคลอดบุตร การว่างงาน และค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุคือเบี้ยชราภาพ<sup>460</sup>

ประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคมหรือประมวลกฎหมายประกันสังคม มาตรา L111-1 ถึงมาตรา L961-5 แบ่งเป็น 9 บรรพ ได้แก่ บรรพ 1 บททั่วไปสำหรับแผนพื้นฐาน

<sup>453</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article L111-1.

<sup>454</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article L111-2.

<sup>455</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article L113-1.

<sup>456</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article L113-1-1 à L113-1-2.

<sup>457</sup> Code de l'action sociale et des familles, Articles L231-1 à L231-6.

<sup>458</sup> Code de l'action sociale et des familles, Articles L232-1 à L232-28.

<sup>459</sup> Code de l'action sociale et des familles, Articles L233-1 à L233-6.

<sup>460</sup> Légifrance, Code de la sécurité sociale, [Online], 19 February 2021. Source <https://bit.ly/3qzLQM3>

(Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base)<sup>461</sup> บรรพ 2 การจัดระเบียบโครงการทั่วไป การดำเนินการป้องกันสุขภาพและการดำเนินการทางสังคมของกองทุน (Organisation du régime général, action de prévention, action sanitaire et sociale des caisses)<sup>462</sup> บรรพ 3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสังคมและบุคคลประเภทต่างๆ ในโครงการทั่วไป (Dispositions relatives aux assurances sociales et à diverses catégories de personnes rattachées au régime général)<sup>463</sup> บรรพ 4 อุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการทำงาน (Accidents

---

<sup>461</sup> บรรพ 1 บททั่วไปสำหรับแผนพื้นฐาน (Généralités - Dispositions communes à tout ou partie des régimes de base) มาตรา L111-1 ถึงมาตรา L184-1 แบ่งเป็น 8 ลักษณะ ได้แก่ บททั่วไป (Généralités) การบริหาร การดำเนินงานและบุคลากรขององค์กร (Administration, fonctionnement et personnel des organismes) บทบัญญัติทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาเงินทุน (Dispositions communes relatives au financement) ความเชี่ยวชาญทางการแพทย์ การฟ้องร้อง บทลงโทษ (Expertise médicale - Contentieux - Pénalités) การควบคุม (Contrôles) บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริการและการดูแล การควบคุมตรวจสอบทางการแพทย์ การกำกับดูแลผลประโยชน์ทางสังคม (Dispositions relatives aux prestations et aux soins - Contrôle médical - Tutelle aux prestations sociales) การประสานงานระหว่างแผน ความคุ้มครองค่าใช้จ่ายตามแผน (Coordination entre les régimes - Prise en charge de certaines dépenses par les régimes) และบทบัญญัติเบ็ดเตล็ด (Dispositions diverses - Dispositions d'application)

<sup>462</sup> บรรพ 2 การจัดระเบียบโครงการทั่วไป การดำเนินการป้องกันสุขภาพและการดำเนินการทางสังคมของกองทุน (Organisation du régime général, action de prévention, action sanitaire et sociale des caisses) มาตรา L200-1 ถึงมาตรา L283-1 แบ่งเป็น 8 ลักษณะ ได้แก่ องค์กรระดับท้องถิ่นและระดับภูมิภาค องค์กรที่มีเขตเลือกตั้งระดับชาติ (Organismes locaux et régionaux - Organismes à circonscription nationale) องค์กรระดับชาติ (Organismes nationaux) บทบัญญัติทั่วไปสำหรับกองทุนทั้งหมด (Dispositions communes à toutes les caisses) ทรัพยากร (Ressources) ระบบการเงิน (Régime financier) การป้องกันข้อมูลด้านสุขภาพและการศึกษา การดำเนินการด้านสุขภาพและสังคม (Prévention, information et éducation sanitaires, action sanitaire et sociale et lutte contre le non-recours) บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด (Dispositions diverses) และการควบคุมการบริหาร การดำเนินการตามบทบัญญัติของบรรพ 2 (Contrôle de l'administration - Dispositions d'application du livre 2)

<sup>463</sup> บรรพ 3 บทบัญญัติเกี่ยวกับการประกันสังคมและบุคคลประเภทต่างๆ ในโครงการทั่วไป (Dispositions relatives aux assurances sociales et à diverses catégories de personnes rattachées au régime général) มาตรา L311-1 ถึงมาตรา L383-1 แบ่งเป็น 8 ลักษณะ ได้แก่ บททั่วไป (Généralités) การประกันสุขภาพ (Assurance maladie) ประกันการคลอดบุตรและการลาของบิดาเพื่อการดูแลเด็ก (Assurance maternité et congé de paternité et d'accueil de l'enfant) การประกันความทุพพลภาพ (Assurance invalidité) การประกันชราภาพ การประกันการเป็นม่าย (Assurance vieillesse - Assurance veuvage) การประกันการเสียชีวิต (Assurance décès) บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด (Dispositions diverses) และบทบัญญัติเกี่ยวกับ

du travail et maladies professionnelles)<sup>464</sup> บรรพ 5 ผลประโยชน์ของครอบครัวและผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน (Prestations familiales et prestations assimilées)<sup>465</sup> บรรพ 6 บทบัญญัติสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Dispositions applicables aux travailleurs indépendants)<sup>466</sup> บรรพ 7 บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด (Régimes divers - Dispositions diverses)<sup>467</sup>

บุคคลประเภทต่าง ๆ ในโครงการทั่วไป บทบัญญัติการใช้บังคับบรรพ 3 Dispositions relatives à diverses catégories de personnes rattachées au régime général - Dispositions d'application du livre 3)

<sup>464</sup> บรรพ 4 อุบัติเหตุและการเจ็บป่วยจากการทำงาน (Accidents du travail et maladies professionnelles) มาตรา L411-1 ถึงมาตรา L491-7 แบ่งเป็น 9 ลักษณะ ได้แก่ บททั่วไป ข้อกำหนดเฉพาะสำหรับผู้รับผลประโยชน์บางราย (Généralités - Dispositions propres à certains bénéficiaires) การป้องกัน (Prévention) สิทธิประโยชน์ (Prestations) ขั้นตอนการแก้ไขอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นนอกเขตเมือง (Procédures, révision, rechute, accidents survenus hors du territoire métropolitain) ความผิดของผู้เอาประกันภัยหรือบุคคลภายนอก (Faute de l'assuré ou d'un tiers) ความเจ็บป่วยจากการทำงาน (Dispositions concernant les maladies professionnelles) บทกำหนดโทษ (Sanctions) บทบัญญัติทั่วไปอื่น ๆ บทบัญญัติเบ็ดเตล็ดและการใช้บังคับ (Dispositions communes avec d'autres branches - Dispositions diverses et d'application) และการชดเชยค่าเสียหายผู้ประสบภัยจากสารกำจัดศัตรูพืช (Indemnisation des victimes de pesticides)

<sup>465</sup> บรรพ 5 ผลประโยชน์ของครอบครัวและผลประโยชน์ที่คล้ายคลึงกัน (Prestations familiales et prestations assimilées) มาตรา L511-1 ถึงมาตรา L584-1 แบ่งเป็น 6 ลักษณะ ได้แก่ ขอบเขตทั่วไป (Champ d'application - Généralités) สิทธิประโยชน์ในการรักษาทั่วไป (Prestations générales d'entretien) สิทธิประโยชน์ในการดูแลเด็กเล็ก (Prestation d'accueil du jeune enfant) สิทธิประโยชน์ผู้รับผลกระทบเป็นพิเศษ (Prestations à affectation spéciale) บทบัญญัติทั่วไป (Dispositions communes) บทบัญญัติเกี่ยวกับการเรียกคืนค่ารักษา บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด การดำเนินการตามบทบัญญัติ (Dispositions relatives au recouvrement des créances alimentaires - Dispositions diverses - Dispositions d'application)

<sup>466</sup> บรรพ 6 บทบัญญัติสำหรับผู้ทำอาชีพอิสระ (Dispositions applicables aux travailleurs indépendants) มาตรา L611-1 ถึงมาตรา L671-1 แบ่งเป็น 7 ลักษณะ ได้แก่ บทบัญญัติทั่วไป (Dispositions générales) การประกันสุขภาพและการคลอดบุตร (Assurance maladie, maternité) การประกันทุพพลภาพและการประกันชราภาพ (Assurance invalidité et assurance vieillesse) บทบัญญัติที่ใช้กับอาชีพอิสระ (Dispositions applicables aux professions libérales) การประกันชราภาพและการทุพพลภาพ การเสียชีวิตสำหรับทนายความ (Assurance vieillesse et invalidité-décès des avocats) บทบัญญัติที่ใช้บังคับกับคู่สมรสและคู่สมรสที่ทำงานร่วมกัน (Dispositions applicables aux conjoints associés et aux conjoints collaborateurs) และการดำเนินการตามบทบัญญัติ (Dispositions d'application)

<sup>467</sup> บรรพ 7 บทบัญญัติเบ็ดเตล็ด (Régimes divers - Dispositions diverses) มาตรา L711-1 ถึงมาตรา L767-2 แบ่งเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ การปกครองพิเศษ (Régimes spéciaux) การประกันภัยภาคสมัครใจ (Assurance volontaire) บทบัญญัติเฉพาะๆ (Dispositions particulières à la Guadeloupe, à la Guyane, à

บรรพ 8 เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ - เงินช่วยเหลือสำหรับผู้พิการ - เงินช่วยเหลือการจ้างงานสำหรับการดูแลเด็กเล็ก - การช่วยเหลือชุมชนและองค์กรจัดหาที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ด้อยโอกาสหรือการจัดการพื้นที่ต้อนรับสำหรับผู้เดินทาง - การคุ้มครองการดูแลสุขภาพเพิ่มเติม (Allocations aux personnes âgées - Allocation aux adultes handicapés - Aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants - Aides aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage - Protection complémentaire en matière de santé)<sup>468</sup> บรรพ 9 บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมเพิ่มเติม (Dispositions relatives à la protection sociale complémentaire et supplémentaire des salariés et non salariés et aux institutions à caractère paritaire)<sup>469</sup>

la Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin) ผู้ประกันตนที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ (Assurés résidant à l'étranger)

<sup>468</sup> บรรพ 8 เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ - เงินช่วยเหลือสำหรับผู้พิการ - เงินช่วยเหลือการจ้างงานสำหรับการดูแลเด็กเล็ก - การช่วยเหลือชุมชนและองค์กรจัดหาที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ด้อยโอกาสหรือการจัดการพื้นที่ต้อนรับสำหรับผู้เดินทาง - การคุ้มครองการดูแลสุขภาพเพิ่มเติม (Allocations aux personnes âgées - Allocation aux adultes handicapés - Aides à l'emploi pour la garde des jeunes enfants - Aides aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage - Protection complémentaire en matière de santé) มาตรา L815-1 ถึงมาตรา L871-1 แบ่งเป็น 7 ลักษณะ ได้แก่ เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ (Allocations aux personnes âgées) เงินช่วยเหลือสำหรับผู้พิการ (Allocation aux adultes handicapés) เงินช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุ ผู้พิการ พนักงานที่มีอายุน้อยและผู้ว่างงานบางประเภท (Allocation de logement des personnes âgées, des infirmes, des jeunes salariés et de certaines catégories de demandeurs d'emploi) เงินรางวัลการทำงาน (Prime d'activité) การช่วยเหลือชุมชนและองค์กรต่างๆ ในการจัดหาที่พักชั่วคราวสำหรับผู้ด้อยโอกาสหรือการจัดการพื้นที่ต้อนรับสำหรับผู้เดินทาง (Aides aux collectivités et organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées ou gérant des aires d'accueil des gens du voyage) การคุ้มครองสุขภาพเพิ่มเติม (Protection complémentaire en matière de santé) เนื้อหาของแบบประกันสุขภาพเสริมที่ได้รับความช่วยเหลือ (Contenu des dispositifs d'assurance maladie complémentaire bénéficiant d'une aide)

<sup>469</sup> บรรพ 9 บทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมเพิ่มเติม (Dispositions relatives à la protection sociale complémentaire et supplémentaire des salariés et non salariés et aux institutions à caractère paritaire) มาตรา L911-1 ถึงมาตรา L961-5 แบ่งเป็น 6 ลักษณะ ได้แก่ การคุ้มครองทางสังคมเพิ่มเติมสำหรับพนักงาน (Dispositions générales relatives à la protection sociale complémentaire des salariés) เงินบำนาญหรือประกันการเกษียณอายุภาคบังคับ (Dispositions relatives aux retraites complémentaires obligatoires, aux institutions de retraite complémentaire et à leurs fédérations) สถาบันสำรองเลี้ยงชีพและการดำเนินงานของสถาบัน (Institutions de prévoyance et opérations de ces

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุได้แก่ทบทวนญัตติเกี่ยวกับเงินเบี้ยยังชีพหรือช่วยเหลือผู้สูงอายุ<sup>470</sup>

### 3.2.4 แนวคิดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระบบการจัดสวัสดิการสังคมตามแนวความคิดของระบบรัฐสวัสดิการ อาจแบ่งได้เป็น 3 ระบบหลัก ได้แก่ ระบบประกันสังคมหรือระบบ Bismarck Model ซึ่งมีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นต้นแบบ ระบบคุ้มครองสังคมหรือระบบ Beveridge Model ซึ่งมีอังกฤษเป็นต้นแบบ และระบบผสมของสองระบบข้างต้นซึ่งมีสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ<sup>471</sup>

ระบบประกันสังคมหรือระบบ Bismarck Model เป็นแนวความคิดหนึ่งของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ซึ่งมีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นต้นแบบนั้นเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 1883 จากนโยบายของออตโต ฟอน บิสมาร์ก (Otto von Bismarck) ผู้ริเริ่มรัฐสวัสดิการขึ้นในจักรวรรดิเยอรมันและเป็นประเทศแรกที่มีการริเริ่มระบบประกันสุขภาพขึ้นในระดับประเทศ จึงมีการเรียกแนวคิดในการจัดระบบประกันสังคมหรือประกันสุขภาพนี้ว่า Bismarck Model หรือ Bismarckian system ซึ่งเป็นระบบการประกันสังคมภาคบังคับบริหารโดยกองทุน Sickness Funds ซึ่งในปี ค.ศ. 2015 กองทุน Sickness Funds ประกอบด้วย 124 กองทุน และมีผู้ประกันตนทั้งหมด 69.9 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 87.5 ของประชากรทั้งประเทศ สำหรับสิทธิของผู้ประกันตนจะครอบคลุมไปถึงสมาชิกในครอบครัวด้วย โดยผู้ประกันตนมีเสรีภาพในการเลือกกองทุนของตนเอง ส่งผลให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างกองทุนต่างๆ<sup>472</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

institutions) สถาบันสำหรับการจัดการเงินบำนาญเสริมและสถาบันสำหรับเงินบำนาญอาชีพเสริม (Institutions de gestion de retraite supplémentaire et institutions de retraite professionnelle supplémentaire) การควบคุมสถาบัน (Contrôle des institutions) ตามประมวลกฎหมายเงินตราและการเงิน (Code monétaire et financier) และบทบัญญัติทั่วไปเกี่ยวกับการคุ้มครองทางสังคมเพิ่มเติมสำหรับผู้ประกอบอาชีพอิสระ (Dispositions générales relatives à la protection sociale supplémentaire des travailleurs non salariés)

<sup>470</sup> Code de la sécurité sociale, Articles L815-1 à L816-3.

<sup>471</sup> ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 38.

<sup>472</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, กลไกกลางเพื่อการบูรณาการระบบหลักประกันสุขภาพ / มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ; คณะผู้วิจัย : วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559), หน้า 5.



ระบบคุ้มครองสังคมหรือระบบ Beveridge Model ซึ่งมีอังกฤษเป็นต้นแบบเป็นผลมาจากวิกฤติ เศรษฐกิจปี ค.ศ. 1930 โดยลอร์ดวิลเลียม เบเวอร์ริดจ์ (Lord William Beveridge) ได้ทำการศึกษาสภาพปัญหาในสังคมอุตสาหกรรมของอังกฤษแล้วจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐบาลในปี ค.ศ.1941 โดยมีแนวความคิดให้คนอังกฤษได้รับการตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานโดยรัฐเป็นผู้ให้หลักประกันด้านสวัสดิการสังคม รูปแบบคือการใช้ระบบภาษีอัตราก้าวหน้าเพื่อจัดสวัสดิการที่เป็นประกันสังคมสำหรับผู้ทำงานทุกคนจึงเรียกว่า หลักประกันสังคมจากระบบภาษี (tax-based social insurance)<sup>473</sup> สำหรับการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในอังกฤษได้จัดให้มีหลักประกันทางสังคมโดยการประกันรายได้ขั้นต่ำของผู้สูงอายุ ในกรณีที่ผู้สูงอายุขาดรายได้เนื่องจากเจ็บป่วย ประสบอุบัติเหตุ การเกษียณอายุ การขาดไร้อุปการะ เป็นต้น<sup>474</sup> ส่วนระบบผสมของสองระบบข้างต้นซึ่งมีสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบจะได้กล่าวต่อไปในหัวข้อ 3.2.4.1

### 3.2.4.1 ระบบสวัสดิการสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง สาธารณรัฐฝรั่งเศสภายใต้รัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 มีการปฏิรูปเศรษฐกิจและสังคมตามแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนทุกคนมีความเป็นอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี ดังที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1946<sup>475</sup> ว่า “... ประเทศชาติย่อมดูแลปัจเจกบุคคลและครอบครัวของเขา ในอันที่จะดำเนินการที่จำเป็นเพื่อการพัฒนาของพวกเขา” และ “ประเทศชาติย่อมให้หลักประกันแก่บุคคลโดยเฉพาะเด็ก มารดา และคนงานที่สูงอายุ ในอันที่จะได้รับการคุ้มครองสุขภาพ ความมั่นคงในการดำรงชีวิต การพักผ่อนหย่อนใจ บุคคลที่อยู่ในสถานะที่ไม่สามารถทำงานได้ด้วยเหตุผลทางอายุ สภาพทางกายหรือทางจิตใจ หรือฐานะทางเศรษฐกิจ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือในการดำรงชีพที่เหมาะสมจากรัฐ”<sup>476</sup> ก่อให้เกิดระบบรัฐสวัสดิการของสาธารณรัฐฝรั่งเศสตามแนวคิดการคุ้มครองทางสังคม (social protection)

<sup>473</sup> วีระ หวังสัจจะโชค, "รัฐสวัสดิการ กับความเป็นไปได้ในสังคมไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการไทย ภายใต้ประชาธิปไตยแบบสฤชต์ - ทักษิณ," ใน เอกสารประกอบการประชุมวิชาการสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 2 “คุณภาพสังคมกับคุณภาพประชาธิปไตยไทย” (Social Quality and Quality of Thai Democracy), หน้า 257.

<sup>474</sup> ฐานเศรษฐกิจ, "ย้อนมองการเปลี่ยนแปลง “สังคมผู้สูงอายุ” ในสังคมโลก สู่การเร่งวางแผนในสังคมไทย” [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 17 เมษายน 2562. แหล่งที่มา: <https://www.thansettakij.com/content/Life/275650>

<sup>475</sup> Constitutional Council, Preamble to the Constitution of 27 October 1946, [Online], 15 April 2021. Source [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mmm/anglais/cst3.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mmm/anglais/cst3.pdf)

<sup>476</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958, หน้า 156.

ได้แก่ การคุ้มครองแรงงาน บทบาทของสหภาพแรงงานและกองทุนประกันสังคมในการจัดการกับระบบการคุ้มครองทางสังคมและการจัดทำกฎระเบียบเกี่ยวกับการจ้างงาน การจัดการศึกษาและบริการทางสาธารณสุข<sup>477</sup>

แต่ทว่าในเวลาอีกไม่กี่ทศวรรษต่อมาสาธารณรัฐฝรั่งเศสกลับต้องประสบกับวิกฤติของระบบรัฐสวัสดิการตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1970 อันเนื่องมาจากภาระค่าใช้จ่ายด้านการจัดสวัสดิการ อาทิ ค่าใช้จ่ายด้านการดูแลสุขภาพที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้สาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องมีการปฏิรูประบบสวัสดิการ ระบบประกันสังคมที่ขาดดุลจึงได้รับการปฏิรูปโดยการเพิ่มเงินช่วยเหลือหรือการจ่ายเงินสมทบของนายจ้างและลูกจ้างเข้าระบบ การควบคุมการใช้จ่าย แต่เป็นการดำเนินการปฏิรูปภายใต้ข้อจำกัดของสหภาพยุโรป<sup>478</sup>

การปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนำไปสู่การผสมผสานของระบบสวัสดิการสองระบบ คือระบบประกันสังคมหรือระบบ Bismarck Model ซึ่งมีสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นต้นแบบกับระบบคุ้มครองสังคมหรือระบบ Beveridge Model ซึ่งมีอังกฤษเป็นต้นแบบ<sup>479</sup> ก่อให้เกิดรัฐสวัสดิการร่วมสมัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยการนำโครงสร้างทางด้านสาธารณสุขของระบบ Bismarck Model มาใช้ในการจัดการด้านสาธารณสุขและนำแนวคิดของระบบ Beveridge Model มาใช้ในการกำหนดเป้าหมาย ออกมาเป็นรูปแบบการจ่ายเงินแบบเดียว โดยในปี ค.ศ. 2000 ได้มีการออกกฎหมาย Universal Health Coverage Act หรือ UHC มีผลทำให้ระบบประกันสุขภาพของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นระบบประกันสุขภาพแบบถ้วนหน้า<sup>480</sup> สำหรับระบบประกันสุขภาพของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมี 2 ประเภท ได้แก่ ระบบประกันสุขภาพภาคบังคับและระบบประกันสุขภาพภาคสมัครใจ<sup>481</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>477</sup> France Stratégie, "Which Social Model?," [Online] Accessed: 15 April 2021. Available from: <https://bit.ly/2PIBVlk>

<sup>478</sup> Bruno Palier, "French Welfare Reform in Comparative Perspective," *Revue française de sociologie* 45 (October 2004): 93.

<sup>479</sup> Robert Boyer, *Is There a Welfare State Crisis? A Comparative Study of French Social Policy*, (Geneva: International Labour Organization, 2002), p. v.

<sup>480</sup> Ibid., p. 13.

<sup>481</sup> Ibid., pp. 13-14.

### 3.2.4.2 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีพัฒนาการของระบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ (Personnes âgées) มาตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยในปี ค.ศ. 1954 ได้มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่พักอาศัยที่บ้านของตนเอง ปี ค.ศ. 1957 ตรากฎหมายเกี่ยวกับสถานที่พักพิงสำหรับผู้สูงอายุ และต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ห้าใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. 1958 รัฐได้ดำเนินนโยบายด้านผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมโดยการจัดทำรายงานสาธารณะเผยแพร่นโยบายผู้สูงอายุอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1962<sup>482</sup>

สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นสมาชิกสหภาพยุโรปที่มีประชากรสูงอายุมากเป็นลำดับต้นๆ และเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) แล้ว ส่งผลต่อปัญหาการจัดสวัสดิการ ภาระรายจ่ายภาครัฐและปัญหาด้านแรงงาน จึงได้มีการปฏิรูประบบสวัสดิการผู้สูงอายุเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้ระบบประกันสังคมร่วมกับระบบคุ้มครองสังคมเพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน<sup>483</sup>

สำหรับแนวความคิดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลักที่สำคัญ 2 ประการ คือ<sup>484</sup>

1) การดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุจะต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ<sup>485</sup> ซึ่งมีความแตกต่างกันเนื่องจากผู้สูงอายุมีหลายกลุ่ม แต่ละกลุ่มย่อมมีความต้องการที่จำเป็นแตกต่างกัน ทั้งนี้ มาตรการต่างๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุจะต้องมีความชัดเจน ดำเนินการได้ง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อน ทำให้ผู้รับบริการมีความพึงพอใจ และต้องเคารพเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้สูงอายุด้วย

2) การดำเนินมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุจะต้องอยู่บนพื้นฐานหลักความเสมอภาค การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุจะต้องไม่แตกต่างกันในทุกพื้นที่ และการจัดสรรงบประมาณจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุจะต้องมีความเหมาะสมโดยคำนึงถึงผลกระทบในอนาคตด้วย ทั้งนี้ ผู้สูงอายุ

<sup>482</sup> ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 39.

<sup>483</sup> ศุภชัย ศรีสุชาติ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการส่งเสริมการมีรายได้และการมีงานทำของผู้สูงอายุ ตามนโยบายประชารัฐเพื่อสังคม (E6), (กรุงเทพฯ: สถาบันเสริมศึกษาและทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), หน้า 96.

<sup>484</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40-41.

<sup>485</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article L113-1-1 à L113-1-2.

เองในฐานะผู้รับบริการก็ต้องมีส่วนร่วมโดยการสมทบค่าใช้จ่ายในการจัดสวัสดิการ และครอบครัวจะต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในการดูแลผู้สูงอายุด้วยมิใช่เป็นหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

### 3.2.5 รูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีระบบสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุที่ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกกลุ่ม โดยอาจแบ่งมาตรการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุตามประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัวและประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคมได้เป็น 2 ด้านหลัก ได้แก่ มาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ และมาตรการดูแลทางด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรี

#### 3.2.5.1 มาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ

สิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ได้รับการรับรองคุ้มครองทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของสาธารณรัฐฝรั่งเศส อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 คำปรารภของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม ค.ศ. 2004 รวมทั้งกฎหมายระดับรัฐบัญญัติอื่นๆ ผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายดังกล่าวด้วย ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายที่รัฐออกมาเพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ย่อมเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตและร่างกายได้อย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

มาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุย่อมหมายถึงปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์หรือปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และยารักษาโรค สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 3 ที่กำหนดว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล”<sup>486</sup> ข้อ 22 กำหนดว่า “บุคคลทุกคนในฐานะสมาชิกของสังคมมีสิทธิในหลักประกันทางสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม อันจำเป็น

<sup>486</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 3.

Everyone has the right to life, liberty and security of person.

United Nations, Universal Declaration of Human Rights, [Online], 17 September 2019.

Source <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/>

อย่างยิ่งสำหรับศักดิ์ศรีของตน และการพัฒนาบุคลิกภาพของตนเองอย่างอิสระ”<sup>487</sup> และข้อ 25 (1) ที่กำหนดว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์และบริการทางสังคมที่จำเป็น สิทธิในหลักประกันกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ การเป็นหม้าย สูงอายุ...”<sup>488</sup> ดังนั้น การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุอย่างน้อยจึงต้องเป็นไปตามมาตรฐานการดำรงชีวิตของมนุษย์คือปัจจัยสี่ การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงพยายามดำเนินการเพื่อให้ผู้สูงอายุมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดีมีศักดิ์ศรี โดยอาจแบ่งรูปแบบการมาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การให้เงินเบี้ยเลี้ยงและเงินช่วยเหลือต่างๆ และการให้บริการและความช่วยเหลือต่างๆ

### (1) การให้เงินเบี้ยเลี้ยงและเงินช่วยเหลือ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในรูปแบบการให้เงินเบี้ยเลี้ยงหรือเงินช่วยเหลืออยู่หลายประเภท โดยประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว และประมวลกฎหมายประกันสังคมได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการรับสวัสดิการเงินเบี้ยเลี้ยงและเงินช่วยเหลือแต่ละประเภทไว้ดังนี้

1) เงินเบี้ยเลี้ยงผู้สูงอายุ ตามประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว<sup>489</sup> โดยเงินเบี้ยเลี้ยงผู้สูงอายุประเภทนี้เป็นสวัสดิการที่มีลักษณะทั่วไปที่จ่ายให้กับผู้สูงอายุทุกคนที่มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์อย่างเสมอภาค เนื่องจากไม่มีเงื่อนไขเรื่องรายได้ของผู้สูงอายุที่จะ

<sup>487</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 22.

Everyone, as a member of society, has the right to social security and is entitled to realization, through national effort and international co-operation and in accordance with the organization and resources of each State, of the economic, social and cultural rights indispensable for his dignity and the free development of his personality.

<sup>488</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 25 (1).

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

<sup>489</sup> Code de l'action sociale et des familles, Articles L232-1 et L232-2.

รับเงินเบี้ยเลี้ยงประเภทนี้ รวมไปถึงผู้สูงอายุชาวต่างชาติที่พำนักอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสด้วย<sup>490</sup> แต่กฎหมายกำหนดให้ผู้สูงอายุที่รับเงินเบี้ยเลี้ยงมีหน้าที่ต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลผู้ดูแลรายละเอียดการใช้จ่ายเงินเบี้ยเลี้ยงในการรับบริการต่างๆ รวมทั้งผู้สูงอายุมีหน้าที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงข้อมูลต่างๆ ของผู้สูงอายุด้วย สำหรับการขอรับเงินเบี้ยเลี้ยงประเภทนี้ผู้สูงอายุจะต้องยื่นคำขอ โดยอัตราเงินเบี้ยเลี้ยงจะแตกต่างกันตามความจำเป็นของผู้สูงอายุที่ยื่นคำขอ โดยผู้สูงอายุที่พักอาศัยที่บ้านของตนเองกับผู้สูงอายุที่พักอาศัยอยู่ในสถานที่พักพิงที่รัฐจัดให้จะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงไม่เท่ากัน ทั้งนี้ เงินเบี้ยเลี้ยงอาจถูกระงับการจ่ายได้ในกรณีที่ผู้สูงอายุต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเกิน 30 วัน และจะกลับมาจ่ายอีกเมื่อผู้สูงอายุออกจากโรงพยาบาล หรือกรณีที่ผู้สูงอายุไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ไม่แจ้งรายละเอียดการใช้จ่ายเงินเบี้ยเลี้ยง หรือไม่แจ้งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้อมูลของตน เป็นต้น<sup>491</sup>

2) เงินช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย ตามประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว<sup>492</sup> กรณีผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป หรืออายุ 60 ปี และเสื่อมสภาพในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ มีถิ่นพำนักอาศัยลักษณะประจำหรือถาวรอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งต้องเช่าที่พักอาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอในการจ่ายค่าเช่า อาจยื่นคำขอรับเงินช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยได้ โดยจะจ่ายให้กับผู้สูงอายุเพื่อนำไปจ่ายค่าเช่าทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด สำหรับผู้สูงอายุชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสก็สามารถยื่นคำขอเงินช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยนี้ได้ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่จะต้องเป็นผู้ที่อาศัยอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ ผู้สูงอายุอาจยื่นคำขอเงินช่วยเหลือด้านอื่นๆ อาทิ เงินช่วยเหลือสำหรับปรับปรุงที่พักอาศัยเพื่อให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>490</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article L111-2.

Les personnes de nationalité étrangère bénéficient dans les conditions propres à chacune de ces prestations :

4° Des allocations aux personnes âgées prévues à l'article L. 231-1 à condition qu'elles justifient d'une résidence ininterrompue en France métropolitaine depuis au moins quinze ans avant soixante-dix ans.

<sup>491</sup> อนุรักษ์พร ถวัลย์โพธิ์ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 42.

<sup>492</sup> 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 L144-10.

หรือเงินช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉิน เช่น กรณีฉุกเฉินทางการแพทย์หรือกรณีประสบภัยพิบัติ เป็นต้น ทั้งนี้ หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือจะเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือ<sup>493</sup>

3) เงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ตามประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม<sup>494</sup> เป็นเงินเบี้ยเลี้ยงที่จะจ่ายให้เฉพาะผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย เพื่อเป็นหลักประกันการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุที่ยื่นคำขอจะต้องมีอายุ 65 ปีขึ้นไป มีรายได้น้อยตามเกณฑ์ที่กำหนด และมีถิ่นพำนักอาศัยถาวรอยู่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมทั้งผู้สูงอายุชาวต่างชาติที่มีสิทธิยื่นคำขอเบี้ยเลี้ยงประเภทนี้ได้ แต่จะต้องมีวีซ่า (Visa) อยู่อาศัยระยะยาว 10 ปี ซึ่งอนุญาตให้ทำงานได้ หรือเป็นผู้ลี้ภัย หรือเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรป

4) เงินช่วยเหลือกรณีเสื่อมสมรรถภาพ ตามประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม<sup>495</sup> เงินเบี้ยเลี้ยงประเภทนี้จะจ่ายให้กับผู้เสื่อมสมรรถภาพในการทำงานหรือประกอบอาชีพที่ได้รับเงินบำนาญการเกษียณอายุก่อนกำหนด ตามเกณฑ์อายุที่กฎหมายกำหนด หรือเงินช่วยเหลือกรณีเสื่อมสมรรถภาพ แต่อายุยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะรับเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการยังชีพผู้สูงอายุ<sup>496</sup>

## (2) การให้บริการและการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก

เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ นอกจากจะมีเงินเบี้ยเลี้ยงและเงินช่วยเหลือต่างๆ แล้ว ยังมีการจัดสวัสดิการด้านการให้บริการและการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ ได้แก่

1) การให้บริการด้านอาหาร ตามประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว<sup>497</sup> ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดสวัสดิการด้านอาหารให้แก่ผู้สูงอายุได้ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดอาจจัดให้มีโรงอาหารเพื่อให้บริการขายอาหารในราคาต่ำกว่าราคาในท้องตลาดสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเมืองอาจจัดให้มีบริการการส่งอาหารไปยังที่พักอาศัยสำหรับบุคคลที่มีปัญหาด้านสุขภาพและไม่สะดวกในการเดินทางออก

<sup>493</sup> ญรัฎฐาทร ถวัลยโพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 44.

<sup>494</sup> Code de la sécurité sociale, Articles L815-1 à L815-15 et Article L816-1.

<sup>495</sup> Code de la sécurité sociale, Articles L815-24 et Article L816-1.

<sup>496</sup> ญรัฎฐาทร ถวัลยโพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 43.

<sup>497</sup> Code de l'action sociale et des familles, Articles L231-1 à L231-6.

จากที่พักอาศัยของตนเอง สำหรับบริการประเภทนี้ผู้สูงอายุจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนหนึ่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2) การให้บริการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ตามประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว<sup>498</sup> การให้บริการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุหรือบ้านพักคนชรา โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดทำเพื่อให้บริการแก่ผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาด้านที่อยู่อาศัยหรือขาดผู้ดูแล นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายดังกล่าวยังได้กำหนดสิทธิในการได้รับที่พักอาศัยโดยเร่งด่วนสำหรับผู้ไร้ที่อยู่อาศัยที่ได้รับความลำบากจากการรักษาทางการแพทย์หรือความยากลำบากทางด้านกายภาพหรือทางสังคมสามารถเข้าถึงระบบที่พักฉุกเฉินได้ตลอดเวลา กฎหมายรับรองสิทธิที่จะได้รับที่พักอาศัยฉุกเฉินของบุคคลที่เข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>499</sup> และเพื่อเป็นหลักประกันปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของบุคคล เพราะที่อยู่อาศัยเป็นปัจจัยที่สำคัญในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์นั่นเอง ดังมีตัวอย่างกรณีตุลาการของสภาแห่งรัฐเคยมีคำสั่งว่า “ฝ่ายปกครองมีหน้าที่กำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองบุคคลผู้ไร้ที่อยู่อาศัยทุกคน ซึ่งประสบความยากลำบากจากการรักษาทางการแพทย์หรือประสบความยากลำบากทางกายภาพและทางสังคม ให้ได้รับสิทธิที่จะได้รับที่พักอาศัยโดยด่วน ตามมาตรา L345-2-2 แห่งประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัวอันเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”<sup>500</sup>

3) การให้บริการและความช่วยเหลือในที่อยู่อาศัย ตามประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม<sup>501</sup> ผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป หรือบุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป และเสื่อมสมรรถภาพในการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ซึ่งมีความจำเป็นต้องได้รับการดูแลหรือการให้ความช่วยเหลืออันเนื่องมาจากไม่สามารถทำงานบ้านได้ และประการสำคัญคือผู้สูงอายุที่จะขอรับบริการให้ความช่วยเหลือนี้จะต้องไม่เป็นผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยเลี้ยงในการดูแลผู้สูงอายุอยู่แล้ว เพราะหากได้รับเบี้ยเลี้ยงก็สามารถนำเงินเบี้ยเลี้ยงที่ได้รับไปใช้จ่ายในการขอรับบริการต่างๆ ได้อยู่แล้วนั่นเอง บริการประเภทนี้จึงเข้ามาเสริมหรืออุดช่องว่างกรณีที่ผู้สูงอายุไม่ได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงในการดูแลเนื่องจากไม่เข้าหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอรับเงินเบี้ยเลี้ยง

<sup>498</sup> Code de l'action sociale et des familles, Articles L313-2, L314-2 et L314-9.

<sup>499</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article L345-2-2.

<sup>500</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ทันข่าวสาร สวว. ... เก็บสาระมารวมเล่ม (เล่ม 7) : (ฉบับที่ 153 เดือนเมษายน 2555 - ฉบับที่ 178 เดือนกันยายน 2555) : คำแปลคำพิพากษาของต่างประเทศ : ข่าวสารคดีปกครองของต่างประเทศ : ข่าวต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2559), หน้า 174.

<sup>501</sup> Code de la sécurité sociale, Articles L815-1 à L815-15 et Article L816-1.



มาตรการในการดูแลผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศสทั้งการให้เงินเบี้ยเลี้ยงและเงินช่วยเหลือ และการให้บริการและการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก ตามประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัวและประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคมที่ได้กล่าวไปแล้ว ทั้งมาตรการเพื่อดูแลการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ ทั้งการดูแลด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2015 ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยการปรับตัวของสังคมสู่ความสูงอายุ (Loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement) ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2015 เพื่อรองรับการเป็นสังคมสูงอายุที่ทุกคนมีคุณภาพชีวิตที่ดีโดยมีการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุและครอบครัวผู้สูงอายุด้วย<sup>502</sup> แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ อันจะนำไปสู่การดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ต่อไป

### 3.2.5.2 มาตรการดูแลทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุ

นอกจากมาตรการในการดูแลผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศสโดยการให้เงินเบี้ยเลี้ยงและเงินช่วยเหลือ การให้บริการและการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกด้านต่างๆ อันเป็นการดูแลในด้านชีวิตและร่างกายแล้ว ยังมีมาตรการในการดูแลด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุด้วยได้แก่ หลักการพื้นฐานในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่จะต้องคำนึงถึงความต้องการ ความพึงพอใจและต้องเคารพการตัดสินใจของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ<sup>503</sup> อันแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญแก่ตัวผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นบุคคลที่มีความรู้สึกนึกคิดและมีความต้องการ ไม่ใช่เป็นเพียงวัตถุในการให้บริการ อาทิจากการให้บริการด้านที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุ นอกจากจะมีบริการดูแลด้านร่างกายแล้ว ยังมีการดูแลทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตในสถานที่พักอาศัยได้อย่างมีความสุขด้วย นอกจากนี้ ยังมีการให้คำปรึกษาด้านอายุและความเป็นอิสระ (Concertation Grand âge et autonomie) โดยมีการจัดทำรายงานการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับวัยชราและความเป็นอิสระ (Rapport de la concertation Grand âge et autonomie) ด้วย<sup>504</sup>

<sup>502</sup> Ministère des Solidarités et de la Santé, "Law on the Adaptation of Society to Aging," [Online] Accessed: 15 December 2020. Available from: <https://bit.ly/34eOLf8>

<sup>503</sup> ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 40.

<sup>504</sup> Ministère des Solidarités et de la Santé, "Report of the Consultation on Old Age and Autonomy," [Online] Accessed: 15 December 2020. Available from: <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/personnes-agees/concertation-grand-age-et-autonomie/>

### 3.2.6 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสจัดระเบียบการปกครองออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การปกครองส่วนกลาง และการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการปกครองหรือแบ่งองค์กรของฝ่ายปกครองที่สืบเนื่องมาตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แม้จะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว แต่ก็ยังจัดระเบียบองค์กรฝ่ายปกครองออกเป็นสองระดับเช่นเดิมแต่มีการมอบอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ในปัจจุบันหน่วยงานทางปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่น และวิสาหกิจมหาชน รวมถึงนิติบุคคลมหาชนอื่นด้วย<sup>505</sup> สำหรับองค์กรปกครองส่วนกลางจัดโครงสร้างออกเป็น 3 ระดับ คือ ประธานาธิบดี ในฐานะประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี<sup>506</sup> และเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในองค์กรบริหารส่วนกลาง นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้กำหนดแนวทางการดำเนินงานของรัฐบาลและดูแลการบังคับใช้กฎหมาย<sup>507</sup> และรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ในฐานะมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามแนวทางที่ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีกำหนดซึ่งปัจจุบันรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมิได้กำหนดจำนวนกระทรวงไว้ ให้ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีตกลงกันกำหนดขึ้นให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารประเทศของแต่ละรัฐบาล<sup>508</sup> ซึ่งแตกต่างจากสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีการกำหนดจำนวนกระทรวงไว้เพื่อไม่ให้มีจำนวนมากเกินไป<sup>509</sup> ทั้งนี้ ในองค์กรปกครองส่วนกลางยังมีระบบการแบ่งอำนาจการปกครองให้แก่ส่วนภูมิภาคและองค์การมหาชนอิสระ<sup>510</sup> ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งตั้งขึ้นตามหลักกระจายอำนาจ ได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ<sup>511</sup>

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินมาตรการด้านผู้สูงอายุนั้น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) แล้ว และกำลังเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุ

<sup>505</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2551), หน้า 24.

<sup>506</sup> Constitution de la République française du 4 octobre 1958, Article 9.

<sup>507</sup> Constitution de la République française du 4 octobre 1958, Article 21.

<sup>508</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, หน้า 28.

<sup>509</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 27.

<sup>510</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

<sup>511</sup> Constitution de la République française du 4 octobre 1958, Article 72.

ระดับสุดยอด (Super Aged Society) ในระยะเวลาอันใกล้ นี้ โดยได้มีการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ (Le plan national « bien vieillir ») เป็นแนวทางการดำเนินมาตรการด้านผู้สูงอายุสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น<sup>512</sup>

### 3.2.6.1 หน่วยงานส่วนกลาง

ดังได้กล่าวแล้วว่าการปกครองในส่วนกลางของสาธารณรัฐฝรั่งเศสประกอบไปด้วย 3 ระดับที่สำคัญ ได้แก่ ประธานาธิบดีในฐานะประมุขของรัฐและประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นผู้มีอำนาจบริหารสูงสุดในการปกครองส่วนกลาง นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำหนดแนวทางในการดำเนินงานของรัฐบาล และรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ที่นำนโยบายและแนวทางของรัฐบาลไปดำเนินการ ปัจจุบันมีนายเอมานูเอล มาครง (Emmanuel Jean-Michel Frédéric Macron) ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี และนายฌ็อง กัสแต็กซ์ (Jean Castex) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>513</sup> โดยรัฐบาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศสปัจจุบันกำหนดให้มีกระทรวงจำนวน 16 กระทรวง<sup>514</sup> และกำหนดให้กระทรวงเพื่อความเป็นปึกแผ่นและสุขภาพ (Ministère des Solidarités et de la Santé) เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่ด้านกิจการทางสังคม (Affaires sociales) ได้แก่ ระบบเงินบำนาญ ระบบครอบครัวและวัยเด็ก การต่อต้านการกีดกัน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ คนเปราะบาง การเกษียณอายุ การประกันสังคม และการสังคมสงเคราะห์<sup>515</sup> นอกจากกระทรวงความเป็นปึกแผ่นและสุขภาพจะรับผิดชอบนโยบายด้านผู้สูงอายุแล้ว ยังมีหน่วยงานอื่นๆ ที่รับผิดชอบดำเนินมาตรการด้านผู้สูงอายุด้วย ได้แก่ สำนักงานกองทุนหลักประกันผู้สูงอายุแห่งชาติ สังกัดสำนักงานกองทุนบำนาญแห่งชาติ สำนักงานกองทุนน้ำใจแห่งชาติเพื่อความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุและผู้พิการ มีสถานะเป็นองค์การมหาชน<sup>516</sup> สำหรับระบบการดูแลสุขภาพระดับชาติของสาธารณรัฐฝรั่งเศสบริหารและดำเนินการโดย

<sup>512</sup> จุมพล ศรีจิงศิริกุล และคณะ, โครงการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ : รายงานการวิจัย, หน้า 12.

<sup>513</sup> GOUVERNEMENT, "Prime Minister," [Online] Accessed: 15 December 2020. Available from: <https://www.gouvernement.fr/en/prime-minister>

<sup>514</sup> GOUVERNEMENT, "Composition of the Government," [Online] Accessed: 15 December 2020. Available from: <https://bit.ly/37jTKgl>

<sup>515</sup> Ministère des Solidarités et de la Santé, "Social Affairs," [Online] Accessed: 15 December 2020. Available from: <https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/>

<sup>516</sup> จุมพล ศรีจิงศิริกุล และคณะ, โครงการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ : รายงานการวิจัย, หน้า 12.

กระทรวงต่างๆ ซึ่งได้รับงบประมาณจากรัฐโดยตรงเพื่อจัดทำบริการด้านสุขภาพและด้านสังคม มีความรับผิดชอบหลายประการ ได้แก่ การบริหารและดำเนินนโยบายด้านสาธารณสุข การดูแลสุขภาพและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสุขภาพ การฝึกอบรมผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ การจัดหางบประมาณสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกด้านสุขภาพ การดูแลทางด้านสังคม การกำหนดอัตราและควบคุมค่าใช้จ่ายด้านการดูแลสุขภาพ และการกำกับดูแลสถาบันประกันสุขภาพของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยมีหน่วยงานตรวจสอบ เช่น ศาลตรวจเงินแผ่นดิน (Cour des Comptes) หรือผู้ตรวจการกิจการสังคมทั่วไป (Inspection Générale des Affaires Sociales) เป็นหน่วยงานตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการตามกฎหมายการจัดหางบประมาณประกันสังคมหรือไม่<sup>517</sup>

### 3.2.6.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันแบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 5 ประเภทได้แก่ เทศบาล จังหวัด ภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ ปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจสวัสดิการด้านผู้สูงอายุไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้สามารถเข้ารับบริการได้อย่างสะดวกและทั่วถึง ดังนั้น ในการขอรับสวัสดิการต่างๆ ของผู้สูงอายุสามารถขอรับสวัสดิการได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดเป็นหน่วยงานหลักในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ<sup>518</sup> เช่น รัฐบัญญัติฉบับที่ 97-60 ลงวันที่ 24 มกราคม ค.ศ. 1997 ว่าด้วยการจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง (Loi n° 97-60 du 24 janvier 1997)<sup>519</sup> รัฐบัญญัติฉบับที่ 2004-809 ลงวันที่ 13 สิงหาคม ค.ศ. 2004 ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติม

<sup>517</sup> Center for European and International Social Security Liaisons, "The French Health Care System," [Online] Accessed: 17 April 2021. Available from: [https://www.cleiss.fr/particuliers/venir/soins/ue/systeme-de-sante-en-france\\_en.html](https://www.cleiss.fr/particuliers/venir/soins/ue/systeme-de-sante-en-france_en.html)

<sup>518</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-13.

<sup>519</sup> Légifrance, "Loi N° 97-60 Du 24 Janvier 1997 Tendrant, Dans L'attente Du Vote De La Loi Instituant Une Prestation D'autonomie Pour Les Personnes âgées Dépendantes, à Mieux Répondre Aux Besoins Des Personnes âgées Par L'institution D'une Prestation Spécifique Dépendance ( 1)," [Online] Accessed: 15 décembre 2020. Available from: <https://bit.ly/34dTGnm>

ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Loi n° 2004-809 du 13 août 2004)<sup>520</sup> เป็นต้น เห็นได้ว่า แนวโน้มของการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้น เนื่องจากเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนทำให้ทราบปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ปกครองของตนเองมากกว่าหน่วยงานส่วนกลางหรือหน่วยงานส่วนภูมิภาค

### 3.2.6.3 คณะกรรมการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส นอกจากจะมีหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีการดำเนินการในรูปแบบของ คณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ช่วยในการดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย ดังนี้<sup>521</sup>

1) **คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ** (Le Comité National des Retraités et Personnes Agées: CNRPA) ตั้งขึ้นโดยรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 82-697 ลงวันที่ 4 สิงหาคม ค.ศ. 1982 (Décret n°82-697 du 4 août 1982)<sup>522</sup> ซึ่งออกตามความในมาตรา D149-1 แห่งประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว (Code de l'action sociale et des familles) เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาประกอบด้วยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านผู้สูงอายุ อาทิ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการสังคมและสาธารณสุข คณะกรรมการชุดนี้ทำหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมของผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายความเป็นปึกแผ่นแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว<sup>523</sup> รัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุสามารถปรึกษาคณะกรรมการชุดนี้เกี่ยวกับโครงการ แผนงาน หรือการศึกษาด้านผู้สูงอายุ<sup>524</sup> โดยจะจัดการ

<sup>520</sup> Légifrance, "Loi N° 2004-809 Du 13 Août 2004 Relative Aux Libertés Et Responsabilités Locales," [Online] Accessed: 15 décembre 2020. Available from: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000804607/>

<sup>521</sup> ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 49.

<sup>522</sup> ASH - Actualités Sociales Hebdomadaires, "Comité National Des Retraités Et Des Personnes âgées," [Online] Accessed: 15 décembre 2020. Available from: <https://www.ash.tm.fr/annuaire-acteurs/cnrpa-273904.php>

<sup>523</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article D149-1.

<sup>524</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article D149-2.

ประชุมปีละ 5-6 ครั้ง<sup>525</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี<sup>526</sup> และเนื่องจากคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ หรือ CNRPA เป็นคณะกรรมการบริหารจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง<sup>527</sup> นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุประจำจังหวัด (Comités Départementaux des Retraités et Personnes Âgées: CODERPA) ที่กำหนดโดยมาตรา 57 ของรัฐบัญญัติฉบับที่ 2004-809 ลงวันที่ 13 สิงหาคม ค.ศ. 2004 (loi n° 2004-809 du 13 août 2004) เป็นคณะกรรมการในระดับท้องถิ่น มีหน้าที่ในการพิจารณาข้อเสนอและให้คำปรึกษาโครงการเกี่ยวกับผู้สูงอายุในระดับพื้นที่หรือท้องถิ่น รวมทั้งการจัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินโครงการสำหรับผู้สูงอายุ<sup>528</sup>

2) คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการประเมินระบบการให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุ (Comité national d'évaluation des dispositifs expérimentaux d'aide aux personnes âgées)

3) คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการเฝ้าระวังและต่อต้านการกระทำที่ละเมิดต่อผู้สูงอายุและผู้พิการ (Comité national de vigilance et de lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des adultes handicapés) จัดตั้งขึ้นตามรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ n° 2550-330 ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 2007 (Décret n° 2007-330 du 12 mars 2007) โดยคณะกรรมการชุดนี้มีภารกิจในการดำเนินการและติดตามนโยบายการป้องกันและปราบปรามการกระทำทารุณกรรมต่อผู้สูงอายุและผู้พิการ โดยมีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านผู้สูงอายุและคนพิการเป็นประธาน<sup>529</sup> แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกคณะกรรมการชุดดังกล่าวและจัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อสวัสดิการและสิทธิของผู้สูงอายุและคนพิการขึ้นแทนตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม ค.ศ. 2012 ตามรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ n° 2013-16 ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 2013<sup>530</sup>

<sup>525</sup> Accessibility Department, "The National Committee for Retirees and Seniors (CNRPA)," [Online] Accessed: 15 April 2021. Available from: <https://www.accessibilite.sncf.com/la-lettre-de-l-accessibilite/lettres/2013/12/article/le-comite-national-des-retraites>

<sup>526</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article D149-5.

<sup>527</sup> Maurice Bonnet, "Naissance Du Comité National Des Retraités Et Personnes âgées," *Gérontologie et Société* - n°, 106 (Septembre 2003): 221.

<sup>528</sup> Ministry of Solidarity and Health, "CODERPA (Departmental Committees for Retired and Elderly Persons)," [Online] Accessed: 15 December 2020. Available from: <https://bit.ly/3qZgNol>

<sup>529</sup> Décret n° 2007-330 du 12 mars 2007, Article 1, Art. D. 116-1.

<sup>530</sup> Décret n° 2013-16 du 7 janvier 2013 portant création du Comité national pour la bientraitance et les droits des personnes âgées et des personnes handicapées.

4) คณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (Comité du service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées) จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม (Code de la sécurité sociale)<sup>531</sup> มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับการขอรับเงินอุดหนุนความช่วยเหลือและการจัดสรรเงินทุนเพื่อดำเนินกิจการทางสังคม<sup>532</sup>

5) คณะกรรมการประสานงานร่วมระหว่างกระทรวงในกิจกรรมด้านการกีฬาและนันทนาการสำหรับผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ (Commission technique interministériel le des activités physiques et des loisirs sportifs des retraites et des personnes âgées)

6) คณะกรรมการต่อต้านการกระทำที่ไม่เหมาะสมและการส่งเสริมการปฏิบัติที่ดี (Commission pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance) จัดตั้งขึ้นตามรัฐบัญญัติฉบับที่ 2015-1776 ลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ว่าด้วยการปรับตัวของสังคมเข้าสู่วัยสูงอายุ<sup>533</sup> คณะกรรมการเพื่อการต่อต้านการกระทำทารุณกรรมและการส่งเสริมการปฏิบัติที่ดีเป็นหน่วยงานร่วมกันของสภาสูงเพื่อครอบครัว เด็กและผู้สูงอายุ (HCFEA) และคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งชาติสำหรับคนพิการ (CNCPH) ซึ่งจัดตั้งเมื่อวันที่ 19 มีนาคม ค.ศ. 2018<sup>534</sup> โดยรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ว่าด้วยการปรับตัวของสังคมเข้าสู่วัยสูงอายุเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างสังคมสูงอายุที่มีคุณภาพคือทำให้ทุกคนเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี

### 3.2.7 การละเมิดผู้สูงอายุและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) อธิบายว่าการละเมิดผู้สูงอายุอาจมีลักษณะเป็นการกระทำครั้งเดียวหรือเป็นการกระทำซ้ำๆ กัน ซึ่งมักเป็นการกระทำของบุคคลใกล้ชิดกับผู้สูงอายุ อาทิ สมาชิกในครอบครัว หรือเป็นบุคคลที่ดูแลสุขภาพของผู้สูงอายุ การละเมิด

<sup>531</sup> Code de la sécurité sociale, Article L815-7.

<sup>532</sup> Code de la sécurité sociale, Article L815-8.

<sup>533</sup> Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

<sup>534</sup> Ministère des Solidarités et de la Santé, "Commission Pour La Lutte Contre La Maltraitance Et La Promotion De La Bientraitance," [Online] Accessed: 3 mai 2021. Available from: <https://bit.ly/3el36fD>

ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จึงเกิดขึ้นที่บ้านและสถานพยาบาล โดยแบ่งประเภทของการละเมิดผู้สูงอายุออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่<sup>535</sup>

1) **การทำร้ายร่างกาย (Physical abuse)** เช่น การผลัก การกระทำต่อร่างกาย การใช้ยาหรือการใช้เครื่องพันธนาการต่อผู้สูงอายุ เป็นต้น

2) **การละเมิดทางด้านจิตใจหรืออารมณ์ความรู้สึกของผู้สูงอายุ (Psychological or emotional abuse)** เช่น การลบหลู่ การดูหมิ่น การกักขังและแยกให้ผู้สูงอายุโดดเดี่ยว เป็นต้น

3) **การล่วงละเมิดทางเพศ (Sexual abuse)** คือการกระทำทางเพศต่อผู้สูงอายุโดยปราศจากความยินยอม

4) **การแสวงหาประโยชน์ทางการเงินหรือทรัพย์สิน (Financial exploitation)** เช่น การฉ้อโกง การลักทรัพย์ หรือการยกยอกทรัพย์สินของผู้สูงอายุ เป็นต้น

5) **การละเลยหรือทอดทิ้ง (Neglect or abandonment)** เช่น การไม่ให้อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย หรือการดูแลทางการแพทย์ต่อผู้สูงอายุอันเป็นปัจจัยสี่หรือปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ เป็นต้น

การละเมิดผู้สูงอายุอาจนำไปสู่การบาดเจ็บทั้งทางร่างกายและผลกระทบทางจิตใจในระยะยาว ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุทั้งทางร่างกายและจิตใจถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ โดยองค์การอนามัยโลกคาดว่าจำนวนการละเมิดผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการเพิ่มจำนวนของประชากรสูงอายุอย่างรวดเร็วจาก 900 ล้านคนในปี ค.ศ. 2015 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 2,000 ล้านคนในปี ค.ศ. 2050<sup>536</sup>

สำหรับลักษณะของการกระทำอันเป็นการละเมิดผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหลายรูปแบบซึ่งเป็นการกระทำที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับที่องค์การอนามัยโลกได้อธิบายไว้ข้างต้น และเมื่อมีการละเมิดผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกลไกการดำเนินการกับละเมิดหรือการคุ้มครองผู้สูงอายุ ดังนี้

<sup>535</sup> World Health Organization, "Elder Abuse," [Online] Accessed: 18 April 2021. Available from: <https://bit.ly/3gY9pHC>

<sup>536</sup> Ibid.



### 3.2.7.1 การละเมิดผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

การละเมิดต่อผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศสอาจเกิดขึ้นได้ในหลายรูปแบบ อาจแบ่งลักษณะการกระทำได้เป็น 3 ลักษณะ ได้แก่<sup>537</sup>

1) การละเมิดต่อศักดิ์ศรี (Une atteinte à la dignité) หมายถึง การกระทำอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีของบุคคลที่เปราะบาง สำหรับความเสียหายจากการกระทำอาจมีได้หลายรูปแบบทั้งความเสียหายทางร่างกาย ความเสียหายทางจิตใจ หรือความเสียหายทางด้านทรัพย์สิน

2) การละเมิดซ้ำๆ (Des manquements répétés) หมายถึง การละเมิดที่เกิดจากการขาดความระมัดระวัง หรือกระทำที่ไม่เหมาะสมที่เกิดขึ้นจากบุคคลใกล้ชิดซึ่งเป็นการกระทำซ้ำๆอย่างต่อเนื่อง

3) ความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย (Un lien étroit entre l'auteur et la victime) หมายถึง ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย จึงแยกการกระทำทารุณที่เกิดจากคนใกล้ชิดเป็นการละเมิดอีกรูปแบบหนึ่ง แยกออกจากการกระทำละเมิดในรูปแบบอื่น ๆ

ส่วนประเภทของการละเมิดต่อผู้สูงอายุที่พบในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้แก่ ความรุนแรงทางด้านจิตใจ การละเลยไม่ดูแล ความรุนแรงทางเพศ ความรุนแรงทางการแพทย์ การกีดกัน ความรุนแรงทางด้านร่างกาย การเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สิน และการทอดทิ้ง ซึ่งสอดคล้องกับการแบ่งประเภทของการละเมิดผู้สูงอายุขององค์การอนามัยโลก ดังนี้<sup>538</sup>

1) ความรุนแรงทางด้านจิตใจ (Violences psychologiques) คือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการดูหมิ่น การตะคอก การข่มขู่ การวิพากษ์วิจารณ์อย่างไม่เป็นธรรม การข่มขู่ การทำให้เกิดความอับอาย การลดคุณค่า การกระทำที่หยาบคาย การไม่เคารพในความเป็นส่วนตัว การไม่เคารพในรสนิยม การไม่รับฟังหรือขาดการสื่อสาร การทำให้เกิดความเครียด วิตกกังวล

2) การละเลยไม่ดูแล (Négligences passives) คือการกระทำที่ผู้กระทำมิได้มีความสนใจแต่ขาดความระมัดระวัง อาทิ การไม่ดูแลให้ความช่วยเหลือในการทำกิจวัตรประจำวันของ

<sup>537</sup> Fédération 3977 contre la maltraitance, "Identifier Une Situation De Maltraitance," [Online] Accessed: 15 décembre 2020. Available from: <https://3977.fr/identifier-une-situation-de-maltraitance/>

<sup>538</sup> Fédération 3977, Rapport D'activité 2019 Fédération 3977 Contre La Maltraitance, (Paris: Fédération 3977 contre la maltraitance, 2020)

ผู้สูงอายุที่ติดเตียง เช่น การดูแลเรื่องการบริโภคอาหารและน้ำดื่ม การรับประทานยา การขับถ่าย การเปลี่ยนเสื้อผ้า เป็นต้น

3) **ความรุนแรงทางเพศ** (Violences sexuelles) คือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการอนาจาร การล่วงละเมิดทางเพศ การข่มขืนกระทำชำเราต่อผู้สูงอายุ

4) **ความรุนแรงทางการแพทย์** (Violences médicales) คือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการไม่ดูแลในการรักษาหรือการใส่ยา หรือการรักษาหรือการใส่ยาในทางที่ผิด หรือการกีดกันการรักษา การไม่บรรเทาความเจ็บปวด การขาดการประสานงานในการดูแลผู้สูงอายุ

5) **การกีดกัน** (Privation de citoyenneté) คือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการลดทอนสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมือง เช่น การห้ามการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การกีดกันการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมหรือการสร้างเงื่อนไขที่เป็นภาระในการมีส่วนร่วม การบังคับการย้ายที่อยู่อาศัย การห้ามเข้าเยี่ยมชมสถานที่ การกักขัง การกีดกันการปฏิบัติทางศาสนา เป็นต้น

6) **ความรุนแรงทางด้านร่างกาย** (Violences physiques) คือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายของผู้สูงอายุ เช่น การทำร้ายร่างกาย การจงใจไม่ให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ เป็นต้น

7) **การเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สิน** (Violences financières) คือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สินจากผู้สูงอายุไปโดยมิชอบ เช่น การลักทรัพย์ การยกยอกทรัพย์ การฉ้อโกง การขู่กรรโชก การบังคับหรือหลอกลวงให้ผู้สูงอายุมอบอำนาจให้ดำเนินการกับทรัพย์สินหรือพินัยกรรม เป็นต้น

8) **การทอดทิ้ง** (Négligences actives) คือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำโดยจงใจในการกีดกันการช่วยเหลือในกิจวัตรประจำวันของผู้สูงอายุ เช่น การจงใจไม่ให้ผู้สูงอายุรับประทานหรือยา หรือการทำกิจวัตรประจำวัน เป็นต้น

ข้อสังเกตที่สำคัญของการละเมิดผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศสคือ จากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2020 จนถึงปัจจุบัน ทำให้ประชาชนต้องกักตัวใช้ชีวิตอยู่ที่บ้านมากขึ้น อาจทำให้การละเมิดผู้สูงอายุที่บ้านมีมากขึ้นตามไปด้วย<sup>539</sup>

<sup>539</sup> Fédération 3977, Rapport d'activité 2019 Fédération 3977 contre la maltraitance, [En ligne], 18 avril 2021. La source <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/3977-rapport-activite-2019.pdf>

### 3.2.7.2 กลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ เนื่องจากเป็นประเทศที่มีประชากรสูงอายุจำนวนมาก และเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว จึงได้มีการกำหนดกลไกในการคุ้มครองผู้สูงอายุไว้ทั้งมาตรการทางกฎหมายและกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ การต่อสู้กับการละเมิดกลุ่มคนเปราะบางเป็นภารกิจที่สำคัญของรัฐเพื่อเป็นหลักประกันให้กับประชาชนว่าจะได้รับการปกป้องและการอยู่ร่วมกันในสังคมภายใต้เงื่อนไขของรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ n° 2010-95 ลงวันที่ 25 มกราคม 2010 (Décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010) ซึ่งเกี่ยวข้องกับนโยบายการป้องกันและต่อสู้กับการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมของกลุ่มเสี่ยง<sup>540</sup>

#### (1) มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในการปรับตัวเข้าสู่วัยสูงอายุ การต่อต้านการกระทำทารุณกรรม สิทธิของผู้ป่วยในระยะสุดท้ายของชีวิต (Fin de vie, Droits des patients) สิทธิและความเป็นอิสระของคนพิการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองผู้สูงอายุ จากการถูกล่วงละเมิดโดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการดังกล่าว ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการปรับตัวเข้าสู่วัยสูงอายุ กฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทารุณกรรม กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ป่วยในระยะสุดท้ายของชีวิต กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและความเป็นอิสระของคนพิการ ดังนี้<sup>541</sup>

1) กฎหมายเกี่ยวกับการปรับตัวเข้าสู่วัยสูงอายุ (L'adaptation de la société au vieillissement) คือ รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2015-1776 ลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ว่าด้วยการปรับตัวของสังคมเข้าสู่วัยสูงอายุ<sup>542</sup> เป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการสร้างสังคมที่ทุกคนเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพมีการดำรงชีวิตที่ดี มีการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุและบุคคลในครอบครัวโดยเฉพาะกลุ่มบุคคลเปราะบาง รวมทั้งมีการคาดการณ์ทางด้านประชากรที่จะเป็นผู้สูงอายุเพื่อเตรียมมาตรการในการรับมือที่เหมาะสมต่อไปด้วย และที่สำคัญคือกฎหมายฉบับนี้มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในมุมมองที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยพิจารณา

<sup>540</sup> Ibid., p. 2.

<sup>541</sup> Fédération 3977 contre la maltraitance, "Veille Juridique," [Online] Accessed: 15 décembre 2020. Available from: <https://3977.fr/veille-juridique/>

<sup>542</sup> Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

จากความแตกต่างหลากหลายของผู้สูงอายุ อาทิ ความแตกต่างในทางฐานะทางเศรษฐกิจ วิถีชีวิต และพยายามตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับความแตกต่างหลากหลายดังกล่าว โดยการปฏิรูปให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงและครอบคลุมลดภาระทางการเงินของผู้บริการ และเพิ่มการสนับสนุนผู้ที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง<sup>543</sup> นอกจากนี้รัฐบัญญัติฉบับที่ 2015-1776 ลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ว่าด้วยการปรับตัวของสังคมเข้าสู่วัยสูงอายุยังกำหนดให้การปรับตัวของสังคมให้เข้ากับผู้สูงวัยถือเป็นความจำเป็นของชาติและเป็นสิ่งสำคัญของนโยบายสาธารณะทั้งหมดของประเทศอีกด้วย<sup>544</sup>

2) กฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านการทารุณกรรมหรือการละเมิดผู้สูงอายุ (La lutte contre la maltraitance) ได้แก่

- รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2015-1402 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 เกี่ยวกับการรายงานสถานการณ์การปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ<sup>545</sup> เป็นกฎหมายเสริมสร้างขั้นตอนสำหรับการรายงานสถานการณ์การปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ เช่น แพทย์ พยาบาล ผู้ช่วยพยาบาล ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่มีความรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางวินัย ในกรณีที่มีการรายงานซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำการทารุณกรรมแต่เป็นการกระทำโดยสุจริต<sup>546</sup> ดังนั้น หากผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพไม่ได้กระทำโดยสุจริตก็ยังคงต้องรับผิดชอบในการทารุณกรรมหรือการละเมิด<sup>547</sup>

- รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2008-496 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 เกี่ยวกับการปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ<sup>548</sup> กฎหมายฉบับนี้ ห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยให้คำนิยามของการเลือกปฏิบัติทางตรงว่าเป็น

<sup>543</sup> Ministère des Solidarités et de la Santé, "Loi Relative à L'adaptation De La Société Au Vieillessement," [Online] Accessed: 17 avril 2021. Available from: <https://bit.ly/2PWlqB7>

<sup>544</sup> Loi n° 2015- 1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, Article 1.

<sup>545</sup> Loi n° 2015-1402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé.

<sup>546</sup> Loi n° 2015- 1402 du 5 novembre 2015 tendant à clarifier la procédure de signalement de situations de maltraitance par les professionnels de santé, Article 1.

<sup>547</sup> Défenseur des droits, "LOI N° 2015-1402 DU 5 NOVEMBRE 2015 TENDANT À CLARIFIER LA PROCÉDURE DE SIGNALEMENT DE SITUATIONS DE MALTRAITANCE PAR LES PROFESSIONNELS DE SANTÉ," [Online] Accessed: 17 avril 2021. Available from: [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=16576](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=16576)

<sup>548</sup> 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.

การเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เพศ สถานภาพการสมรส การตั้งครรภ์ ลักษณะทางกายภาพ ความเปราะบางโดยเฉพาะที่เกิดจากฐานะทางเศรษฐกิจ ถิ่นที่อยู่ สุขภาพ การอยู่ในภาวะพึ่งพิง ความพิการ ลักษณะทางพันธุกรรม รสนิยมทางเพศ อัตลักษณ์ทางเพศ อายุ ความคิดเห็นทางการเมือง การศึกษา ฯลฯ ส่วนการเลือกปฏิบัติทางอ้อมคือการปฏิบัติตามบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์แต่อาจนำไปสู่การปฏิบัติบนพื้นฐานความแตกต่างในเรื่องต่างๆ ของบุคคล ซึ่งหมายความรวมถึงการกระทำใดๆ บนพื้นฐานความแตกต่างของบุคคลที่มีความหมายแฝงในทางเพศ การกระทำที่กระทบต่อศักดิ์ศรีของบุคคล การสร้างสภาพแวดล้อมที่น่ากลัวหรือเสื่อมโทรมอันทำให้บุคคลถูกดูหมิ่นหรือถูกรังเกียจ<sup>549</sup> นอกจากนี้ กฎหมายยังห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุที่บุคคลเป็นสมาชิกและมีส่วนร่วมในสหภาพแรงงานหรือองค์กรวิชาชีพ การคุ้มครองทางสังคมหรือสุขภาพ<sup>550</sup> โดยผู้เสียหายจากการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อมสามารถนำเสนอข้อเท็จจริง (ที่แสดงให้เห็นถึงการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติ) ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งหากข้อเท็จจริงที่ฟ้องต่อศาลครบองค์ประกอบหรือเงื่อนไขกฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีข้อเท็จจริงคือการเลือกปฏิบัติ นั้น จำเลยจึงมีภาระการพิสูจน์ว่าการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ นั้นมิได้เป็นการเลือกปฏิบัติอย่างไร<sup>551</sup> และในกรณีที่ผู้เสียหายจากการเลือกปฏิบัติหลายคนกฎหมายกำหนดให้สมาคมที่ปฏิบัติงานด้านการต่อต้านการเลือกปฏิบัติหรือปฏิบัติงานด้านคนพิการมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี สามารถดำเนินคดีแทนผู้เสียหายโดยการเสนอคดีต่อศาลแพ่งหรือศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือพิพากษาให้ยุติการกระทำอันเป็นการละเมิดหรือการเลือกปฏิบัติ นั้นและชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย แต่อย่างไรก็ดี การดำเนินคดีแทนผู้เสียหายนี้ไม่สามารถใช้กับกรณีการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายแบบกลุ่มที่ฟ้องนายจ้าง เนื่องจากต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแรงงานและประมวลกฎหมายปกครอง<sup>552</sup>

<sup>549</sup> 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, Article 1.

<sup>550</sup> 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, Article 2.

<sup>551</sup> 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, Article 4.

<sup>552</sup> 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, Article 10.

- รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ n° 2013-16 ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 2013 จัดตั้ง คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อสวัสดิการและสิทธิของผู้สูงอายุและคนพิการ<sup>553</sup> ขึ้นแทนคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการเฝ้าระวังและต่อต้านการกระทำที่ละเมิดต่อผู้สูงอายุและผู้พิการ มีรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านผู้สูงอายุและคนพิการเป็นประธาน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและติดตามการดำเนินการตามนโยบาย ในการส่งเสริมการปฏิบัติที่ดี การป้องกันการละเมิดต่อผู้สูงอายุ คนพิการ รวมทั้งผู้เยาว์ซึ่งพิการด้วย<sup>554</sup>

- หนังสือเวียนที่ DGCS / SD2A n° 2014-58 ลงวันที่ 20 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2014 เกี่ยวกับการสนับสนุนการต่อต้านการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมและการพัฒนาการปฏิบัติที่ดีต่อผู้สูงอายุและคนพิการในสถานประกอบการและบริการทางสังคม<sup>555</sup> โดยเน้นย้ำถึงวัตถุประสงค์ของรัฐบาลในการเสริมสร้างการคุ้มครองผู้ที่เปราะบางและระบุบทบาทการมีส่วนร่วมและการจัดระเบียบของหน่วยงานด้านสุขภาพระดับภูมิภาค (ARS) ในพื้นที่<sup>556</sup> หนังสือเวียนฉบับนี้เน้นวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความเข้มแข็งที่ของการคุ้มครองผู้ที่เปราะบาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดเผยและการดำเนินการต่อการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ที่ส่งผลกระทบต่อการเคารพผู้สูงอายุและคนพิการ<sup>557</sup>

- หนังสือเวียนที่ DGCS / SD2A n° 2011-282 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 2011 เกี่ยวกับการเสริมสร้างการต่อต้านกับการกระทำที่ไม่เหมาะสม และการพัฒนาการปฏิบัติที่ดีในสถานประกอบการและบริการทางสังคม ภายใต้การดำเนินการร่วมกันทางสังคมระดับ

<sup>553</sup> Décret n° 2013-16 du 7 janvier 2013 portant création du Comité national pour la bientraitance et les droits des personnes âgées et des personnes handicapées.

<sup>554</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article D116-1.

<sup>555</sup> Circulaire DGCS/SD2A n° 2014-58 du 20 février 2014 relative au renforcement de la lutte contre la maltraitance et au développement de la bientraitance des personnes âgées et des personnes handicapées dans les établissements et services médico-sociaux relevant de la compétence des agences régionales de santé (ARS).

<sup>556</sup> Ascodocpsy, Circulaire DGCS/ SD2A n° 2014- 58 du 20 février 2014 relative au renforcement de la lutte contre la maltraitance et au développement de la bientraitance des personnes âgées et des personnes handicapées dans les établissements et services médico-sociaux relevant de la compétence des agences régionales de santé (ARS), [En ligne], 17 avril 2021. La source [https://www.ascodocpsy.org/santepsy/index.php?lvl=notice\\_display&id=171071](https://www.ascodocpsy.org/santepsy/index.php?lvl=notice_display&id=171071)

<sup>557</sup> CREA PACA et Corse, "Lutte Contre La Maltraitance En ESMS," [Online] Accessed: 17 avril 2021. Available from: [http://www.creai-pacacorse.com/4\\_actus/actus.php?ref=1814](http://www.creai-pacacorse.com/4_actus/actus.php?ref=1814)

ภูมิภาค<sup>558</sup> หนังสือเวียนฉบับนี้จัดให้มีการประสานการดำเนินการในระดับภูมิภาคของนโยบายการต่อต้านการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมและส่งเสริมการปฏิบัติที่ดีในสถานประกอบการและบริการทางสังคม

3) กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ป่วยในระยะสุดท้ายของชีวิต (Fin de vie, Droits des patients) ได้แก่

- ประมวลกฎหมายสาธารณสุข มาตรา L1111-11 ถึงมาตรา L1111-12 และ Articles R1111-17 ถึงมาตรา R1111-20<sup>559</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้ป่วยในระยะสุดท้ายของชีวิตกฎหมายกำหนดให้บุคคลที่บรรลุนิติภาวะสามารถแสดงเจตนาเป็นหนังสือไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับการสิ้นสุดชีวิตของตนเองในการปฏิเสธการรักษาทางการแพทย์ หนังสือแสดงเจตนาล่วงหน้าดังกล่าวมีผลผูกพันแพทย์สำหรับตัดสินใจในการรักษา ยกเว้นกรณีฉุกเฉินและมีการประเมินแล้วว่าคำสั่งที่แสดงเจตนาไว้ล่วงหน้านั้นไม่เหมาะสมอย่างชัดเจนหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การรักษาทางการแพทย์ แต่การแสดงเจตนาล่วงหน้าดังกล่าวผู้แสดงเจตนาอาจเพิกถอนได้ไม่ว่าในเวลาหรือวิธีการใดๆ ทั้งนี้ หนังสือแสดงเจตนาล่วงหน้าจะต้องเก็บรักษาไว้ในระบบทะเบียนของประเทศ<sup>560</sup> ตามรัฐบัญญัติฉบับที่ n° 78-17 ลงวันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 1978<sup>561</sup> จากกฎหมายดังกล่าวเป็นกรณีของการตัดสินใจของผู้ป่วยในระยะสุดท้ายของชีวิตในอันที่จะจบชีวิตตนเองอันเป็นสิทธิในการตายของบุคคล (Right to Die)<sup>562</sup> ข้อสังเกตคือการแสดงเจตนาเป็นหนังสือไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับการสิ้นสุดชีวิตของตนเองในการปฏิเสธการรักษาทางการแพทย์ต้องเป็นไปโดยความสมัครใจของผู้ป่วยเท่านั้น และเป็น การกระทำที่จำกัดครัดเคร่งภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น ดังนั้น หากผู้ป่วยไม่สมัครใจที่จะปฏิเสธการรักษา แต่แพทย์หยุดทำการรักษาย่อมเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ป่วย สำหรับประเทศไทยมีการถกเถียงเกี่ยวกับสิทธิการตายของบุคคล

<sup>558</sup> Circulaire DGCS/SD2A n° 2011-282 du 12 juillet 2011 relative au renforcement de la lutte contre la maltraitance, au développement de la bientraitance dans les établissements et services sociaux relevant de la compétence des services déconcentrés de la cohésion sociale et à la compétence du représentant de l'État dans le département au titre de la protection des personnes.

<sup>559</sup> Code de la santé publique, Articles L1111-11 à L1111-12 et Articles R1111-17 à R1111-20

<sup>560</sup> Code de la santé publique, Article L1111-11.

<sup>561</sup> loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

<sup>562</sup> สิทธิในการตาย (Right to Die) แบ่งออกเป็นสามประเภท ได้แก่ 1. สิทธิในการปฏิเสธการรักษา (Right to refuse medical treatment) 2. การทำให้ผู้ป่วยตายอย่างสงบหรือการุณยฆาต (Mercy Killing) 3. หนังสือแสดงเจตนาในการรับบริการหรือปฏิเสธการรับบริการทางการแพทย์ (Living Will) ใน อนัญพร พูลนิติพร, หลักสิทธิมนุษยชนกับสิทธิการตายในสังคมไทย เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558), หน้า 1-2.

อย่างมาก โดยเฉพาะช่วงปี พ.ศ. 2549-2550 ที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. .... และเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย คือพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางกรอบและแนวทางในการกำหนดนโยบายยุทธศาสตร์และการดำเนินงานด้านสุขภาพของประเทศ รวมทั้งมีองค์กรและกลไกเพื่อให้เกิดการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง และมีส่วนร่วมจากทุกฝ่าย อันจะนำไปสู่เป้าหมายในการสร้างเสริมสุขภาพ รวมทั้งสามารถดูแลแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง<sup>563</sup> ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือการกำหนดสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตน หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้ (Living Will หรือ Advance Directive) เมื่อผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขได้ปฏิบัติตามเจตนาของบุคคลที่ทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขแล้วมิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและให้พ้นจากความรับผิดทั้งปวง<sup>564</sup> สำหรับการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>565</sup> บทบัญญัติของพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ดังกล่าว มุ่งที่จะรับรองสิทธิของผู้ป่วยที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับตนเอง (right to self-determination) ที่จะขอตายอย่างสงบตามธรรมชาติโดยไม่ถูกเหนี่ยวรั้งด้วยเครื่องมือต่างๆ จากเทคโนโลยีทางการแพทย์ ไม่ใช่กรณีการการุณยฆาต (Mercy Killing) หรือกรณีเร่งการตายหรือการุณยฆาตเชิงรุก (Active Euthanasia) แต่อย่างใด<sup>566</sup>

- รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2005-370 ลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 2005 ว่าด้วยสิทธิของผู้ป่วยและการสิ้นสุดของชีวิต<sup>567</sup> ซึ่งความก้าวหน้าทางการแพทย์ทำให้มีการยืดชีวิตหรือยืดการตายของผู้ป่วยที่เป็นผู้สูงอายุหรือการยืดการตายภายหลังการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงจึงตามมาด้วยคำถามทางจริยธรรมเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ป่วยที่กำลังจะถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างไรที่เป็น

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>563</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

<sup>564</sup> พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 12

<sup>565</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. 2553

<sup>566</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส, "หนังสือแสดงเจตนาเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลในวาระสุดท้ายของชีวิต" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 18 เมษายน 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3tyldSi>

<sup>567</sup> Loi n° 2005-370 du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie (dite Loi Léonetti).



การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ป่วยด้วย<sup>568</sup> ต่อมาได้มีรัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2016-87 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2016 กำหนดสิทธิของผู้ป่วยในระยะสุดท้ายของชีวิต<sup>569</sup> กรณีผู้ป่วยที่กำลังจะถึงวาระสุดท้ายของชีวิตและไม่สามารถแสดงเจตนาของตนเองได้ รัฐบัญญัติฉบับนี้อ่อนุญาตให้แพทย์สามารถวินิจฉัยในการรักษาผู้ป่วยนอกจากที่มีการแสดงเจตนาไว้ได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ป่วยในวาระสุดท้ายของชีวิตเพื่อตอบสนองความต้องการที่จะตายอย่างมีศักดิ์ศรีและเป็นการประกันคุณภาพชีวิตของผู้ป่วยด้วยการให้การดูแลรักษาอย่างประคับประคอง<sup>570</sup>

- รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2002-303 ลงวันที่ 4 มีนาคม ค.ศ. 2002 เกี่ยวกับสิทธิของผู้ป่วยและคุณภาพของระบบบริการสาธารณสุข<sup>571</sup> รัฐบัญญัติฉบับนี้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานด้านสุขภาพของบุคคลและความรับผิดชอบทางการแพทย์<sup>572</sup> โดยบุคคลที่เกิดมาพร้อมกับความทุกข์ทรมานอันเนื่องมาจากการบริการทางการแพทย์หรือการบกพร่องต่อหน้าที่ทางการแพทย์สามารถขอรับค่าชดเชยความเสียหายได้<sup>573</sup> จึงเป็นการรับรองสิทธิของเด็กที่เกิดมาพิการอันเป็นผลมาจากความล้มเหลวในการวินิจฉัยระหว่างตั้งครรภ์เพื่อขอรับค่าชดเชยสำหรับความเสียหาย<sup>574</sup>

<sup>568</sup> Juritravail, "La Loi " Léonetti Claeys" Du Février 2016 Créant De Nouveaux Droits Pour Les Personnes Malades En Fin De Vie," [Online] Accessed: 18 avril 2021. Available from: <https://www.juritravail.com/Actualite/euthanasie/Id/240021>

<sup>569</sup> Loi n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie.

<sup>570</sup> Loi n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie, Article 2.

<sup>571</sup> Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

<sup>572</sup> Direction des Affaires juridiques, "Loi N° 2002-303 Du 4 Mars 2002 Relative Aux Droits Des Malades Et à La Qualité Du Système De Santé," [Online] Accessed: 20 avril 2021. Available from: <http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/loi-n-2002-303-du-4-mars-2002-relative-aux-droits-des-malades-et-a-la-qualite-du-systeme-de-sante/>

<sup>573</sup> Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, Article 1.

<sup>574</sup> Direction des Affaires juridiques, Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé, [En ligne], 20 avril 2021. La source <http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/loi-n-2002-303-du-4-mars-2002-relative-aux-droits-des-malades-et-a-la-qualite-du-systeme-de-sante/>

- รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2009-879 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 2009 เกี่ยวกับการปฏิรูปโรงพยาบาล และการดำเนินการด้านสุขภาพโดยหน่วยงานด้านสุขภาพในพื้นที่<sup>575</sup> รัฐบัญญัติฉบับนี้กำหนดภารกิจของสถานประกอบการด้านสุขภาพและภารกิจด้านการบริการสาธารณสุขไว้เป็นพิเศษ<sup>576</sup> โดยกำหนดให้สถานประกอบการด้านสาธารณสุขมีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานและการเงินอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับดูแล<sup>577</sup> มีการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างสถานประกอบการด้านสุขภาพโดยจัดตั้งประชาคมโรงพยาบาลส่วนภูมิภาค (CHT) เพื่อดำเนินกิจกรรมหรือหน้าที่บางอย่างร่วมกัน<sup>578</sup> การกำหนดมาตรการเข้าถึงการบริการปฐมภูมิที่มีคุณภาพสำหรับทุกคนโดยคำนึงถึงระยะทางและเวลาในการเข้ารับบริการ รวมทั้งคุณภาพและความปลอดภัย การป้องกัน การคัดกรอง การวินิจฉัย การรักษา การติดตามผู้ป่วย การจ่ายยา การบริหารจัดการยา ผลิตภัณฑ์และอุปกรณ์ทางการแพทย์ การให้คำแนะนำทางด้านเภสัชกรรม การวางแผนในระบบการดูแลสุขภาพ<sup>579</sup> และมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านสุขภาพในระดับภูมิภาค (ARS) ซึ่งเป็นหน่วยงานบริการสาธารณสุขของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านสุขภาพ ประกันสุขภาพผู้สูงอายุและคนพิการมีภารกิจในการกำหนดแผน การดำเนินการตามแผนงานและการประสานการทำงานที่เอื้อต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายสุขภาพแห่งชาติทั้งในระดับภูมิภาคและระดับอนุภูมิภาค<sup>580</sup>

4) กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและความเป็นอิสระของคนพิการ (Droits et Autonomie des Personnes handicapées) ได้แก่

<sup>575</sup> Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

<sup>576</sup> Direction des Affaires juridiques, "Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires," [Online] Accessed: 20 avril 2021. Available from: <http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/loi-n-2009-879-du-21-juillet-2009-portant-reforme-de-lhopital-et-relative-aux-patients-a-la-sante-et-aux-territoires/>

<sup>577</sup> Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, Article 8 à 21.

<sup>578</sup> Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, Article 22 à 35.

<sup>579</sup> Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, Article 36 à 80.

<sup>580</sup> Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, Article 118.

- ประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว (Code de l'action sociale et des familles) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับหลักปฏิบัติทางสังคมและครอบครัวซึ่งเดิมคือประมวลกฎหมายครอบครัวและสวัสดิการสังคม (Code de la famille et de l'aide sociale) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและความเป็นอิสระของคนพิการได้แก่ การส่งเสริมสนับสนุนการฝึกอบรม การจ้างงาน การอำนวยความสะดวกในการทำงานแก่คนพิการ การจัดบ้านพักคนพิการ<sup>581</sup> มีคณะกรรมการสิทธิและความเป็นอิสระของคนพิการเป็นผู้ตัดสินใจเกี่ยวกับสิทธิคนพิการและการจัดสรรการให้บริการต่างๆ<sup>582</sup>

- รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2005-102 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2005 ว่าด้วยสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกัน การมีส่วนร่วมและความเป็นพลเมืองของคนพิการ<sup>583</sup> รัฐบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมสนับสนุนการเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกอย่างเท่าเทียมกันของคนพิการโดยวางหลักการว่า คนพิการทุกคนมีสิทธิเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตลอดจนการใช้สิทธิในความเป็นพลเมืองได้อย่างเต็มที่<sup>584</sup>

- รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2004-626 ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2004 ว่าด้วยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันเพื่อความเป็นอิสระของผู้สูงอายุและคนพิการ<sup>585</sup> เป็นกฎหมายที่กำหนดแผนการแจ้งเตือนและแผนฉุกเฉินสำหรับผู้สูงอายุและคนพิการที่มีความเสี่ยงเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงความเปราะบางของบุคคล

- รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 75-534 ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1975 ว่าด้วยคำแนะนำสำหรับคนพิการ<sup>586</sup> รัฐบัญญัติฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสนับสนุนชีวิตทางสังคมของคนพิการ การจ้างงานและสิทธิประโยชน์ของคนพิการ<sup>587</sup>

<sup>581</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article L146-3.

<sup>582</sup> Code de l'action sociale et des familles, Article L146-9.

<sup>583</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

<sup>584</sup> Secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées, " Loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances," [Online] Accessed: 20 avril 2021. Available from: <https://handicap.gouv.fr/vivre-avec-un-handicap/handicap-accessibilite-et-deplacement/article/loi-du-11-fevrier-2005#>

<sup>585</sup> Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

<sup>586</sup> Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

<sup>587</sup> Direction des Affaires juridiques, " Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées," [Online] Accessed: 21 avril 2021. Available from:

- หนังสือเวียนที่ DGCS/SD3 n° 2010-97 ลงวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 2010 เกี่ยวกับการกระจายอำนาจระหว่างหน่วยงานด้านสุขภาพในระดับภูมิภาค และหน่วยงานที่รับผิดชอบการทำงานร่วมกันของสังคมในด้านนโยบายความพิการ<sup>588</sup>

## (2) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการคุ้มครองผู้สูงอายุทั้งหน่วยงานในส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน หน่วยงานที่สำคัญได้แก่ กระทรวงความเป็นปึกแผ่นและสุขภาพ (Ministère des Solidarités et de la Santé) และคณะกรรมการชุดต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการประเมินระบบการให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อสวัสดิการและสิทธิของผู้สูงอายุและคนพิการ คณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คณะกรรมการประสานงานร่วมระหว่างกระทรวงในกิจกรรมด้านการกีฬาและนันทนาการเพื่อผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ คณะกรรมการต่อต้านการกระทำที่ไม่เหมาะสมและการส่งเสริมการปฏิบัติที่ดี ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในข้อ 3.2.6.3 โดยหน่วยงานหลักคือกระทรวงความเป็นปึกแผ่นและสุขภาพซึ่งมีภารกิจหลักในการดูแลกิจการทางสังคมและผู้สูงอายุได้ดำเนินการโครงการ Fédération 3977 contre la maltraitance หรือสายด่วน 3977 เป็นสมาคมตามกฎหมาย ค.ศ. 1901 ผู้ให้บริการหลักเป็นอาสาสมัครประมาณ 600 คน ทำหน้าที่ในการป้องกันและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการถูกล่วงละเมิดผู้สูงอายุ<sup>589</sup>

นอกจากนี้ รัฐกฤษฎีกา n° 2010-95 ลงวันที่ 25 มกราคม ค.ศ. 2010 (Décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010) ว่าด้วยนโยบายการป้องกันและต่อสู้กับการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมของกลุ่มเสี่ยงซึ่งมีกลไกดำเนินการในสองส่วน ส่วนแรกเป็นการดำเนินการระดับภูมิภาค อันเป็นการทำงานร่วมกันของหน่วยงานทางสังคมคือสถานประกอบการและบริการทางสังคมอยู่

<http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/loi-n-75-534-du-30-juin-1975-dorientation-en-faveur-des-personnes-handicapees/>

<sup>588</sup> Circulaire DGCS/SD3 n° 2010-97 du 23 mars 2010 « relative à la répartition des compétences entre les agences régionales de santé et les directions régionales et départementales en charge de la cohésion sociale sur le champ de la politique du handicap».

<sup>589</sup> Fédération 3977, Rapport d'activité 2019 Fédération 3977 contre la maltraitance, [En ligne], 18 avril 2021. La source <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/3977-rapport-activite-2019.pdf>

ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ และส่วนที่สองเป็นการดำเนินการของหน่วยงานด้านสุขภาพระดับภูมิภาคตามรัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2009-879 ลงวันที่ 21 กรกฎาคม ค.ศ. 2009 การปฏิรูปโรงพยาบาลและในส่วนที่เกี่ยวกับสุขภาพในระดับพื้นที่ หรือที่เรียกว่า HPST ซึ่งมีส่วนช่วยในการต่อสู้กับการทารุณกรรมและการพัฒนาการรักษาที่มีประสิทธิภาพในสถานประกอบการและบริการด้านสุขภาพและสังคม หน่วยงานในระดับภูมิภาคดังกล่าวมีส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติและการประสานงานนโยบายต่างๆ เพื่อต่อต้านการละเมิดหรือกระทำที่ไม่เหมาะสมและส่งเสริมการปฏิบัติที่ดี โดยการทำงานต้องมีการประสานงานกันตามคำสั่งที่ SG n° 2011-08 ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 2011 (Instruction SG no 2011-08 du 11 janvier 2011)<sup>590</sup> กฎหมายการกระจายอำนาจ (lois de décentralisation) และประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว (Code de l'action sociale et des familles)<sup>591</sup>

นอกจากหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่สำคัญคือ ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน (Défenseur des droits) ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>592</sup> ผู้พิทักษ์สิทธิจะได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี มีวาระการดำรงตำแหน่ง 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทำหน้าที่คุ้มครองหรือปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างอิสระไม่อยู่ในอาณัติของบุคคลหรือองค์กรใด แต่มีความรับผิดชอบต่อประธานาธิบดีและรัฐสภา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>590</sup> Instruction SG no 2011-08 du 11 janvier 2011 relative à l'organisation des relations entre les agences régionales de santé et les services déconcentrés de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports.

<sup>591</sup> Fédération 3977, loc. cit.

<sup>592</sup> Constitution de la République française du 4 octobre 1958, Article 71-1.

### 3.3 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดน (Kingdom of Sweden) เป็นประเทศที่ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของทวีปยุโรป เป็นรูปแบบรัฐเดี่ยวและเป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป<sup>593</sup> ปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญ ปัจจุบันมีสมเด็จพระราชาธิบดีคาร์ล ที่ 16 กุสตาฟ (HM King Carl XVI Gustaf) ทรงเป็นพระมหากษัตริย์<sup>594</sup> ระบอบประชาธิปไตยของราชอาณาจักรสวีเดนไม่ได้ตั้งอยู่บนแนวความคิดของหลักการแบ่งแยกอำนาจที่แบ่งออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ แต่มีพลเมืองเป็นของประเทศเป็นศูนย์รวมและที่มาแห่งอำนาจ<sup>595</sup> โดยการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา (Riksdag) เป็นองค์กรที่มีอำนาจตัดสินใจสูงสุดในการบริหารประเทศ และมีการจัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นราชอาณาจักรสวีเดนมีความโดดเด่นทางด้านโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและนวัตกรรม<sup>596</sup> โดยมหาวิทยาลัยมาสทริชท์ (Maastricht University) ของราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ได้จัดทำรายงานจัดอันดับการพัฒนานวัตกรรมของยุโรป ซึ่งเป็นรายงานการวิเคราะห์เปรียบเทียบประสิทธิภาพของนวัตกรรมของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประเทศอื่นๆ ในยุโรปอื่น รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาค เพื่อประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของระบบนวัตกรรมแห่งชาติและช่วยเป็นแนวทางในการพัฒนานวัตกรรมให้ประเทศต่างๆ โดยจัดอันดับคะแนนประสิทธิภาพด้านนวัตกรรมของสหภาพยุโรป ตามรายงานเมื่อปี ค.ศ. 2020 พบว่าราชอาณาจักรสวีเดนยังเป็นผู้นำด้านนวัตกรรมของสหภาพยุโรป<sup>597</sup> รวมไปถึงโครงสร้างด้านการจัดสวัสดิการและนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุด้วย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน ขอกล่าวถึงผู้สูงอายุ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แนวคิดการจัดสวัสดิการ รูปแบบการจัดสวัสดิการ หน่วยงานที่มี

<sup>593</sup> Sveriges Riksdag, The Constitution of Sweden, (Stockholm: Sveriges Riksdag, 2016), p. 28.

<sup>594</sup> Swedish Royal Court, "Biography," [Online] Accessed: 15 December 2020. Available from: <https://bit.ly/3gSZIYF>

<sup>595</sup> Sweden Ministry of Justice, The Constitution of Sweden, (Stockholm: Ministry of Justice, 2013), p. 3.

<sup>596</sup> สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสตอกโฮล์ม, "ราชอาณาจักรสวีเดน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 17 กันยายน 2563. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/37nyLcx>

<sup>597</sup> European Commission, "European Innovation Scoreboard," [Online] Accessed: 31 August 2020. Available from: [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en)

อำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ รวมทั้งการละเมิดและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดนด้วย

### 3.3.1 ผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดนเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว จึงมีประชากรสูงอายุจำนวนมาก และเป็นรัฐสวัสดิการที่มีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพมากประเทศหนึ่งในโลก จึงขอกล่าวถึงการให้คำนิยามผู้สูงอายุและสถานการณ์การเป็นสังคมสูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน เพื่อนำไปสู่มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้สูงอายุต่อไป

#### 3.3.1.1 คำนิยามผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน

ผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป<sup>598</sup> เนื่องจากเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว เป็นประเทศสังคมสูงอายุที่ประชากรมีอายุเฉลี่ยสูงที่สุดในโลก จากสถิติในปี ค.ศ. 2019 พบว่าประชากรเพศชายมีอายุเฉลี่ย 81 ปี และประชากรหญิงมีอายุเฉลี่ยที่ 84 ปี อันเนื่องจากประชากรกลุ่มนี้มีสุขภาพที่ดี<sup>599</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการจัดสวัสดิการการดูแลผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดนที่มีประสิทธิภาพจนได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่ดีที่สุดประเทศหนึ่งของโลก

แต่อย่างไรก็ดีแม้ว่าราชอาณาจักรสวีเดนจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีระบบรัฐสวัสดิการที่ดีมีประสิทธิภาพก็ตาม แต่การที่ประเทศซึ่งมีประชากรทั้งหมดเพียงประมาณ 10 ล้านคน หากแต่ในจำนวนดังกล่าวกลับเป็นผู้สูงอายุเกินกว่าร้อยละ 25 ทำให้ประเทศต้องประสบกับปัญหาเช่นเดียวกันกับประเทศที่กำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุอื่นๆ ทั้งในด้านการขาดแคลนแรงงาน ภาระงบประมาณ การจัดสวัสดิการ และอื่นๆ ซึ่งราชอาณาจักรสวีเดนนับเป็นประเทศแรกๆ ที่ประสบกับปัญหาประชากรสูงอายุอย่างรวดเร็วจากร้อยละ 8 ในปี ค.ศ.

<sup>598</sup> Statista, "Share of Elderly Population in Sweden in Selected Years from 1970 to 2019 by Age Group," [Online] Accessed: 16 December 2020. Available from: <https://bit.ly/38a2RzC>

<sup>599</sup> Sweden Sverige, "Elderly Care in Sweden," [Online] Accessed: 16 December 2020. Available from: <https://bit.ly/2IUnCqr>

1900<sup>600</sup> มาเป็นร้อยละ 26.2 ในปี ค.ศ. 2019<sup>601</sup> ในปี ค.ศ. 1950 ราชอาณาจักรสวีเดนมีค่าใช้จ่ายสาธารณสุขที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุรวมไปถึงเงินบำนาญประมาณร้อยละ 5 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตามการเพิ่มจำนวนประชากรสูงอายุ<sup>602</sup>

### 3.3.1.2 สถานการณ์สังคมสูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดนมีอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร โดยในปี ค.ศ. 2019 มีประชากรทั้งประเทศประมาณ 10.33 ล้านคน และมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุเช่นกัน กล่าวคือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปร้อยละ 20 ประชากรอายุ 80 ปีขึ้นไปร้อยละ 5.2 และประชากรที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไปอีกร้อยละ 1<sup>603</sup> จึงมีประชากรสูงอายุในปี ค.ศ. 2019 ถึงร้อยละ 26.2 ของประชากรทั้งประเทศ แสดงให้เห็นว่าราชอาณาจักรสวีเดนเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) แล้ว เนื่องจากมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด ซึ่งถือเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในบรรดาประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป<sup>604</sup> ทั้งนี้จากสถิติตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 จนถึงปี ค.ศ. 2019 ราชอาณาจักรสวีเดนมีอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง โดยในปี ค.ศ. 1970 มีประชากรผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ร้อยละ 13.8 อันสะท้อนให้เห็นว่าราชอาณาจักรสวีเดนเป็นสังคมสูงอายุ (Ageing Society) และกำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 และต่อมามีในปี ค.ศ. 2019 เมื่อมีประชากรผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ จึงก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) แล้ว ซึ่งคาดการณ์ว่าในอีก 20 ปีข้างหน้า หรือปี ค.ศ. 2040 จะมีสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 23 ของประชากรทั้งประเทศ อันเป็นผลพวง

<sup>600</sup> Adam Davey, Bo Malmberg, Gerdt Sundström, "Aging in Sweden: Local Variation, Local Control," *The Gerontologist* 54,4 (August 2014): 526.

<sup>601</sup> Statista, Share of elderly population in Sweden in selected years from 1970 to 2019 by age group, [Online], 16 December 2020. Source <https://bit.ly/38a2RzC>

<sup>602</sup> Adam Davey, Bo Malmberg, Gerdt Sundström, "Aging in Sweden: Local Variation, Local Control," *The Gerontologist* 54,4 (August 2014): 526.

<sup>603</sup> Statista, Share of elderly population in Sweden in selected years from 1970 to 2019 by age group, [Online], 16 December 2020. Source <https://bit.ly/38a2RzC>

<sup>604</sup> อนุรักษ์ วัฒนโพธิ์ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 49.



จากอัตราการเกิดของประชากรจำนวนมากในทศวรรษที่ 1940<sup>605</sup> และเมื่อประชากรมีอายุมากขึ้น ความต้องการการดูแลผู้สูงอายุก็มากขึ้นตามไปด้วยแต่กลับสวนทางกันกับค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุซึ่งเป็นส่วนแบ่งของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) ที่ลดลงในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา<sup>606</sup>

### 3.3.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน

ในราชอาณาจักรสวีเดน เป็นประเทศที่มีระบบด้านสิทธิมนุษยชนที่ก้าวหน้าอย่างมาก สะท้อนจากบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองไว้ถึงสามในสี่ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตราสารการปกครอง พระราชบัญญัติว่าด้วยเสรีภาพของสื่อมวลชน กฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับเสรีภาพในการแสดงออกซึ่งเสรีภาพของสื่อมวลชนได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 ถือเป็นสิทธิพลเมืองและสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่เก่าแก่ที่สุดของราชอาณาจักรสวีเดน<sup>607</sup> ส่วนประเด็นด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็มีพัฒนาการที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ในที่นี้ขอกล่าวถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดนเพื่อนำไปสู่มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุต่อไป

ราชอาณาจักรสวีเดนเป็นประเทศที่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดในทวีปยุโรป โดยเริ่มมีรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่ยังอยู่ในสมัยการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยในปี ค.ศ. 1809 (พ.ศ. 2352)<sup>608</sup> จึงมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน ค.ศ. 1809 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ทำให้ราชอาณาจักรสวีเดนมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญมาจนถึงปัจจุบัน<sup>609</sup> โดยรัฐธรรมนูญยังคงรูปแบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ แต่ประมุขของรัฐไม่ทรงมีพระราชอำนาจทางการเมืองแต่อย่าง

<sup>605</sup> Sweden Sverige, Elderly Care in Sweden, [Online], 16 December 2020. Source <https://bit.ly/2IUnCqr>

<sup>606</sup> Statista, Share of elderly population in Sweden in selected years from 1970 to 2019 by age group, [Online], 16 December 2020. Source <https://bit.ly/38a2RzC>

<sup>607</sup> Jessica Sandberg, "Human Rights in Sweden," Revista IIDH [Vol. 36] (1995): 107.

<sup>608</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ราชอาณาจักรสวีเดน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3nqNgly>

<sup>609</sup> ไชยันต์ ไชยพร, "ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของสวีเดน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2563. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/648517>

ใด<sup>610</sup> และเมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแล้วประเทศส่วนใหญ่รัฐธรรมนูญจะเป็นเอกสารฉบับเดียวกัน แต่กรณีของราชอาณาจักรสวีเดนเรียกรัฐธรรมนูญว่ากฎหมายพื้นฐาน (Fundamental law) ซึ่งรัฐธรรมนูญประกอบไปด้วยกฎหมายพื้นฐานจำนวน 4 ฉบับ (Sweden's four fundamental laws) ได้แก่ ตราสารการปกครอง ค.ศ. 1974 (The Instrument of Government: IG) พระราชบัญญัติการสืบราชสันตติวงศ์ ค.ศ. 1810 (The Act of Succession: AS) พระราชบัญญัติเสรีภาพของสื่อสารมวลชน ค.ศ. 1949 (The Freedom of the Press Act: FPA) และกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงออก ค.ศ. 1991 (The Fundamental Law on Freedom of Expression: FLFE)<sup>611</sup> โดยกฎหมายพื้นฐานทั้ง 4 ฉบับดังกล่าวมีลำดับชั้นหรือลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ<sup>612</sup> กฎหมายอื่นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายพื้นฐาน<sup>613</sup> โดยตราสารการปกครองเป็นกฎหมายพื้นฐานที่วางกฎเกณฑ์ว่าด้วยวิธีการปกครองประเทศ พระราชบัญญัติการสืบราชสันตติวงศ์เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ของสมาชิกในราชวงศ์เบอร์นาดอตต์ (Bernadotte family) แห่งราชอาณาจักรสวีเดน พระราชบัญญัติเสรีภาพของสื่อสารมวลชน ควบคุมการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นในสื่อสิ่งพิมพ์และการเข้าถึงเอกสารทางราชการของประชาชน ส่วนกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงออกเป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้เสรีภาพในการแสดงออกในสื่อประเภทอื่นๆ ที่ไม่ใช่สื่อสิ่งพิมพ์<sup>614</sup>

นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 2014 (The Riksdag Act: RA) ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการทำงานของรัฐสภาสวีเดน (Riksdag) แต่พระราชบัญญัติรัฐสภาไม่ได้มีสถานะเป็นกฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญ)<sup>615</sup> แต่มีลำดับชั้นของกฎหมายอยู่ระหว่างกฎหมายพื้นฐาน (Fundamental law) กับกฎหมายธรรมดา (Ordinary law)<sup>616</sup> ซึ่งกรณีนี้จะมีลักษณะคล้ายกับสถานะของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยที่มีสถานะหรือลำดับชั้นทางกฎหมายอยู่ระหว่างรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติธรรมดานั่นเอง<sup>617</sup>

<sup>610</sup> Sveriges Riksdag, The Constitution of Sweden, p. 27.

<sup>611</sup> Ibid., p. 9.

<sup>612</sup> Ibid., p. 37.

<sup>613</sup> Sveriges Riksdag, "The Constitution," [Online] Accessed: 22 December 2020. Available from: <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/>

<sup>614</sup> Sveriges Riksdag, The Constitution of Sweden, p. 27.

<sup>615</sup> Sweden Ministry of Justice, The Constitution of Sweden, p. 3.

<sup>616</sup> Sveriges Riksdag, The Constitution of Sweden, p. 3.

<sup>617</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81 มาตรา 130 มาตรา 131 มาตรา

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน ราชอาณาจักรสวีเดนได้รับการยกย่องจากผู้เชี่ยวชาญขององค์การสหประชาชาติให้เป็นแบบอย่างแนวทางในการสร้างความเป็นปึกแผ่นระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนผ่านบทบาทการให้ความช่วยเหลือทั้งการช่วยเหลือทางการเงินและความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีช่องว่างที่ราชอาณาจักรสวีเดนยังคงต้องปรับปรุง อาทิ การทบทวนกฎระเบียบเกี่ยวกับชายแดนบางประการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมเพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยและผู้ต้องการที่ลี้ภัย ทั้งนี้ ราชอาณาจักรสวีเดนเป็นหนึ่งในไม่กี่ประเทศที่บรรลุเป้าหมายขององค์การสหประชาชาติในการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ประกอบกับระบบสวัสดิการสังคมที่มีประสิทธิภาพทำให้ประเทศอยู่ในสถานะที่ค่อนข้างดีในการส่งเสริมความเป็นปึกแผ่นระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน<sup>618</sup> สำหรับแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการรับรองคุ้มครองอยู่ในกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดนโดยในตราสารการปกครอง หมวด 2 ดังนี้<sup>619</sup>

1) **การคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล** ตามมาตรา 4 ถึงมาตรา 8 บัญญัติคุ้มครองสิทธิในชีวิตร่างกายของบุคคล และเสรีภาพในการเคลื่อนไหว อาทิ มาตรา 4 และมาตรา 5 ที่บัญญัติห้ามการลงโทษประหารชีวิต หรือการลงโทษด้วยวิธีการทรมานหรือทารุณโหดร้าย ซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพเด็ดขาดหรือสิทธิและเสรีภาพอย่างสมบูรณ์ของบุคคล (absolute rights and freedoms) ที่จะละเมิดมิได้<sup>620</sup> สำหรับการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ราชอาณาจักรสวีเดนได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตสำหรับความผิดทางอาญาทุกประเภท<sup>621</sup> มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1910 โดยมีการบังคับโทษประหารชีวิตครั้งสุดท้ายในราชอาณาจักรสวีเดนเมื่อวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1910 จนถึงปัจจุบันจึงยกเลิกโทษประหารชีวิตไปเป็นเวลา 110

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>618</sup> United Nations Human Rights Office of the High Commissioner, "Un Expert Hails Sweden as Role Model for Human Rights-Based International Aid and Solidarity," [Online] Accessed: 18 December 2020. Available from: <https://bit.ly/3mudC4M>

<sup>619</sup> Sveriges Riksdag, *The Constitution of Sweden*, p. 28.

<sup>620</sup> The Instrument of Government Chapter 2. Fundamental rights and freedoms  
Article 4. There shall be no capital punishment.

Article 5. Everyone shall be protected against corporal punishment. No one may be subjected to torture or medical intervention with the purpose of extorting or suppressing statements.

<sup>621</sup> แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล, *รายงานสถานการณ์โทษประหารชีวิตและการประหารชีวิตในปี 2563*, (กรุงเทพฯ: แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล, 2564), หน้า 81.

ปีแล้ว<sup>622</sup> ซึ่งแนวความคิดในการยกเลิกโทษประหารชีวิตในราชอาณาจักรสวีเดนเกิดขึ้นมาก่อนหน้านี้เป็นเวลานานแล้วบนพื้นฐานความเชื่อว่าการยกเลิกโทษประหารชีวิตเป็นการเพิ่มหลักประกันในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และส่งเสริมความก้าวหน้าด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ราชอาณาจักรสวีเดนยังร่วมมือกับสหภาพยุโรปสนับสนุนรัฐบาลประเทศต่างๆ ที่ยังไม่ยกเลิกโทษประหารชีวิตให้แสดงความกล้าหาญทางการเมืองที่จะนำไปสู่การยกเลิกโทษดังกล่าวด้วย<sup>623</sup>

2) การคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ตามมาตรา 9 ถึงมาตรา 11<sup>624</sup>

3) การคุ้มครองบุคคลจากการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติ (Protection against discrimination) ตามมาตรา 12<sup>625</sup> และมาตรา 13<sup>626</sup>

แต่ในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดนเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้ลดบทบาทหรือความสำคัญลง อันเนื่องมาจากการเข้าร่วมอนุสัญญาระหว่างประเทศของราชอาณาจักรสวีเดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เมื่อปี ค.ศ. 1950 (The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950) ซึ่งศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้นำมาใช้ในการพิจารณาคดีซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบตุลาการของราชอาณาจักรสวีเดนโดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1982 ราชอาณาจักรสวีเดนแพ้หลายคดีในศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights: ECHR)<sup>627</sup> นอกจากนี้ ราชอาณาจักรสวีเดนในฐานะประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union: EU) เช่นเดียวกับกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามกฎบัตร

<sup>622</sup> Human Rights Center “Viasna”, "Sweden: 103 Years without the Death Penalty," [Online] Accessed: 15 December 2020. Available from: <http://dp.spring96.org/en/news/67365>

<sup>623</sup> Charlotta Sparre, "Death Penalty Abolition: A Swedish View," [Online] Accessed: 15 December 2020. Available from: <https://dailynewsegypt.com/2013/10/14/death-penalty-abolition-a-swedish-view/>

<sup>624</sup> The Instrument of Government Chapter 2. Fundamental rights and freedoms, Article 9-11.

<sup>625</sup> The Instrument of Government Chapter 2. Fundamental rights and freedoms, Article 12. No act of law or other provision may imply the unfavourable treatment of anyone because they belong to a minority group by reason of ethnic origin, colour, or other similar circumstances or on account of their sexual orientation.

<sup>626</sup> The Instrument of Government Chapter 2. Fundamental rights and freedoms, Article 13. No act of law or other provision may imply the unfavourable treatment of anyone on grounds of gender, unless the provision forms part of efforts to promote equality between men and women or relates to compulsory military service or other equivalent official duties.

<sup>627</sup> Sveriges Riksdag, The Constitution of Sweden, pp. 28-29.

สิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (Charter of Fundamental Rights of the European Union) ซึ่งบัญญัติในมาตรา 1 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ ทั้งจะต้องได้รับความเคารพและการคุ้มครอง”<sup>628</sup> ด้วย

### 3.3.3 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดนให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก เนื่องจากประเทศเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอดที่มีประชากรกว่าหนึ่งในห้าเป็นผู้สูงอายุหรือมีอายุ 65 ปีขึ้นไป ดังนั้นจึงปรากฏมาตรการคุ้มครองผู้สูงอายุในกฎหมายต่างๆ ที่สำคัญได้แก่

1) **พระราชบัญญัติสุขภาพและการบริการทางการแพทย์ ค.ศ. 1982** (The Health and Medical Service Act 1982) เป็นกฎหมายที่สำคัญในการดูแลสุขภาพของประชาชน มีเจตนารมณ์ในการให้บริการด้านสุขภาพและการแพทย์เพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่ดีและการดูแลสุขภาพประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน<sup>629</sup> โดยให้สภามลฑล (County councils) ดูแลรับผิดชอบในการส่งเสริมสุขภาพของประชาชน ผู้ที่อาศัยในพื้นที่ให้สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเท่าเทียมกัน และให้เทศบาลดูแลรับผิดชอบผู้สูงอายุและผู้พิการ<sup>630</sup>

2) **พระราชบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนช่วยเหลือและการบริการสำหรับผู้สูญเสียสมรรถภาพทางร่างกายและทางจิตใจ ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2005** (The Act Concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments: LSS) มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเสมอภาคในการดำรงชีวิตและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมให้แก่บุคคลที่สูญเสียสมรรถภาพ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตประจำวันได้เหมือนกับบุคคลทั่วไป<sup>631</sup> โดยมีสาระสำคัญในการรับรองสิทธิที่จะมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีของบุคคลที่สูญเสียสมรรถภาพในการ

<sup>628</sup> European Union Agency for Fundamental Rights, EU Charter of Fundamental Rights, [Online], 18 December 2020. Source <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/1-human-dignity>

<sup>629</sup> OHCHR, "Equally Unique's Answers to the Questionnaire for the Special Rapporteur on the Rights of Persons with Disabilities," [Online] Accessed: 24 December 2020. Available from: <https://bit.ly/38C8MNU>

<sup>630</sup> World Health Organization, "Sweden European Region," [Online] Accessed: 23 December 2020. Available from: <https://www.who.int/health-laws/countries/swe-en.pdf>

<sup>631</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... เรื่องเสร็จที่ 549/2553, [ออนไลน์], 25 พฤษภาคม 2562. แหล่งข้อมูล <https://bit.ly/3gFsdJo>

ทำงานขั้นรุนแรงทั้งทางร่างกายและจิตใจโดยการสนับสนุนและการให้บริการต่างๆ เพื่อให้บุคคลที่สูญเสียสมรรถภาพได้รับความคุ้มครองในการดำรงชีวิตว่าจะได้รับความช่วยเหลือให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติมากที่สุด ซึ่งบุคคลที่จะขอรับความช่วยเหลือจะต้องผ่านการประเมินว่าเป็นบุคคลตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้ได้รับความช่วยเหลือหรือไม่<sup>632</sup> และเนื่องจากบุคคลที่สูญเสียสมรรถภาพทางร่างกายหรือจิตใจอาจมีความต้องการความช่วยเหลือที่แตกต่างกัน พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการช่วยเหลือส่วนบุคคล คือการให้ความช่วยเหลือจะต้องเหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการของผู้รับบริการแต่ละคนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>633</sup> ซึ่งผู้สูงอายุที่มีสภาพร่างกายและมีภาวะสมองเสื่อม รวมถึงกรณีได้รับความยากลำบากในการใช้ชีวิตประจำวันจนกระทบกระเทือนต่อจิตใจและต้องเข้ารับการดูแลอย่างเข้มงวดก็เป็นบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้เช่นเดียวกัน<sup>634</sup> นอกจากนี้ยังมีพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินชดเชยเพื่อช่วยเหลือ ค.ศ. 1993 (The Act Concerning Compensation for Assistance: LASS) ที่ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน นอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือในการดูแลให้บริการอีกด้วย

3) **พระราชบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2003** (The Social Insurance Act 1999, amendment 2003) บัญญัติกำหนดการคุ้มครองผลประโยชน์ของบุคคลในหลายกรณีรวมทั้งกรณีชราภาพและเกษียณอายุการทำงานด้วย

4) **พระราชบัญญัติบริการสังคม ค.ศ. 2001** (The Social Service Act 2001)<sup>635</sup> เป็นกฎหมายกลางกำหนดกรอบและแนวทางในเรื่องการรับสวัสดิการและบริการสังคมจากรัฐโดยหมวด 1 มาตรา 1 บัญญัติหลักการทั่วไปของการจัดสวัสดิการสังคมว่าการบริการทางสังคมในระบอบประชาธิปไตยจะต้องส่งเสริมความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของมนุษย์ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ความเท่าเทียมกันในสภาพความเป็นอยู่ การดำรงชีวิต การมีส่วนร่วมทางสังคม การบริการ

<sup>632</sup> Örnköldsviks kommun, "Act Concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (LSS)," [Online] Accessed: 23 December 2020. Available from: <https://bit.ly/2WL4i1Y>

<sup>633</sup> Kerstin Gynnerstedt and Hans Bengtsson, "Personal Assistance in Sweden – Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments," *Aotearoa New Zealand Social Work* 64,1 and 2 (2011), p. 18.

<sup>634</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... เรื่องเสร็จที่ 549/2553, [ออนไลน์], 25 พฤษภาคม 2562. แหล่งข้อมูล <https://bit.ly/3gFsdJo>

<sup>635</sup> Sweden Ministry of Health and Social Affairs, Social Service Act Sfs 2001:453. (Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs, 2005), p. 3.

จะต้องคำนึงถึงและอยู่บนพื้นฐานในการเคารพต่อความเป็นมนุษย์<sup>636</sup> โดยเทศบาลมีหน้าที่รับผิดชอบในการส่งเสริมความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม ความเป็นอยู่ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมของประชาชนอย่างเท่าเทียมกันบนพื้นฐานของการเคารพเสรีภาพในการตัดสินใจของประชาชน ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้มอบหมายให้เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับท้องถิ่นรับผิดชอบดูแลการบริการทางสังคมให้แก่ผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ<sup>637</sup>

5) พระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติ ค.ศ. 2008 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2014 (The Discrimination Act 2008, Amendments 2014) มีเจตนารมณ์ในการต่อต้านและขจัดการเลือกปฏิบัติ การส่งเสริมสิทธิและโอกาสที่เท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเพศชาติพันธุ์ ศาสนา ความเชื่อ ความพิการทางกาย รสนิยมทางเพศหรืออายุ<sup>638</sup> มีสาระสำคัญในการป้องกันการเลือกปฏิบัติในการทำงาน การจัดหาสินค้าและบริการและที่อยู่อาศัย ตลอดจนการดูแลสุขภาพ การรักษาพยาบาล และการบริการทางสังคม

### 3.3.4 แนวคิดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดนมีพัฒนาการของระบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุมาเป็นระยะเวลานานแล้วตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 จนถึงปัจจุบัน โดยมีแนวความคิดที่น่าสนใจเกี่ยวกับระบบรัฐสวัสดิการและระบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้เห็นพัฒนาการของการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในช่วงเวลาต่างๆ ที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามบริบทความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างประชากร เศรษฐกิจ และสังคม จึงขอกล่าวถึงระบบสวัสดิการสังคมและระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน ดังนี้

<sup>636</sup> The Social Service Act 2001, Chapter 1. Social service goals, Section 1.

<sup>637</sup> OHCHR, Equally Unique's answers to the questionnaire for the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, [Online], 24 December 2020. Source <https://bit.ly/38C8MNU>

<sup>638</sup> Government Offices of Sweden, "Discrimination Act (2008:567)," [Online] Accessed: 23 December 2020. Available from: <https://www.government.se/information-material/2015/09/discrimination-act-2008567/>

### 3.3.4.1 ระบบสวัสดิการสังคมของราชอาณาจักรสวีเดน

ระบบสวัสดิการสังคมของราชอาณาจักรสวีเดนเป็นระบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ซึ่งรัฐให้ความคุ้มครองและส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนตามหลักความเสมอภาค รัฐจึงต้องจัดหาเงินรายได้แล้วจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชน อาทิ บริการทางด้านการศึกษา บริการทางด้านสาธารณสุข รัฐจึงต้องมีการจัดเก็บภาษีในอัตราสูงเพื่อนำเงินมาจัดทำบริการดังกล่าว<sup>639</sup> โดยมีการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสูงสุดร้อยละ 57 และภาษีเงินได้นิติบุคคลสูงสุดร้อยละ 21.4 ส่วนภาษีอื่นๆ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีกำไรจากการลงทุนมีรายได้จากการจัดเก็บประมาณร้อยละ 44 การใช้จ่ายของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 49.7 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product:GDP) ในช่วงสามปีที่ผ่านมาและการใช้จ่ายเกินงบประมาณโดยเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 1.1 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ หนี้สาธารณะคิดเป็นร้อยละ 39.0 ของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ<sup>640</sup> โดยจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่เพื่อการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน<sup>641</sup> ซึ่งรัฐบาลของราชอาณาจักรสวีเดนมีความภาคภูมิใจต่อระบบสวัสดิการของประเทศที่สร้างขึ้นจากแนวความคิดที่ว่าไม่มีใครควรถูกทอดทิ้ง<sup>642</sup> ทำให้ระบบสวัสดิการสังคมครอบคลุมประชากรทุกกลุ่มของประเทศ

### 3.3.4.2 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดนมีนโยบายการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 โดยเฉพาะอย่างยิ่งช่วงปลายทศวรรษที่ 1950 ได้มีการปฏิรูปและพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับระบบรัฐสวัสดิการของประเทศ ซึ่งในยุคแรกสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ ไม่มีการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน และได้มีแนวคิดในการส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุอยู่ที่บ้านของตนเองมากกว่าสถานที่พักพิงของรัฐ เพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ใน

<sup>639</sup> ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ, โครงการศึกษาแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลระบบการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรมโดยเฉพาะและครบวงจร : กรณีศึกษาประเทศสวีเดน, (กรุงเทพฯ: กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2559) หน้า 17.

<sup>640</sup> The Heritage Foundation, "Sweden," [Online] Accessed: 22 December 2020. Available from: <https://heritag.org/3aTt3R2>

<sup>641</sup> ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ, โครงการศึกษาแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลระบบการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรมโดยเฉพาะและครบวงจร : กรณีศึกษาประเทศสวีเดน, หน้า 17.

<sup>642</sup> Government of Sweden, Statement of Government Policy 8 September 2020, (Stockholm: Government of Sweden, 2020), p. 6 (14).



สภาพแวดล้อมแบบครอบครัวที่ตนเองคุ้นเคยและมีความสะดวกสบายกว่าสถานที่พักพิงของรัฐ ทั้งยังให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมร่วมกับชุมชนของตนเองได้ด้วย ต่อมาในช่วงทศวรรษที่ 1990 ระบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดนถูกวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับความเท่าเทียมกัน อันเป็นผลจากการแปรรูปหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดสวัสดิการผู้สูงอายุไปเป็นของเอกชน และปัญหาด้านงบประมาณในการจัดสวัสดิการเนื่องจากสัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วด้วย<sup>643</sup> ทั้งนี้อาจแบ่งพัฒนาการของระบบสวัสดิการผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดนออกได้เป็น 4 ช่วงเวลา ดังนี้<sup>644</sup>

### ช่วงที่ 1 รัฐเข้ามารับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุร่วมกับครอบครัว ระหว่างปี ค.ศ.

1930 – 1965 เป็นช่วงของการวางรากฐานระบบสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศ โดยรัฐเข้ามารับผิดชอบต่อดูแลผู้สูงอายุมิใช่ให้เป็นภาระหน้าที่ของครอบครัวเท่านั้น เนื่องจากราชอาณาจักรสวีเดนเข้าสู่สังคมสูงอายุตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 20 สัดส่วนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นในขณะที่อัตราการเกิดต่ำทำให้ไม่มีผู้ดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว ประกอบกับการเจริญเติบโตของเมืองและโครงสร้างครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไป มีการกระจายแหล่งที่อยู่อาศัยทำให้สมาชิกในครอบครัวแยกกันไปอาศัยในที่ต่างๆ รัฐบาลจึงมีนโยบายการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในด้านการให้บริการและความช่วยเหลือต่างๆ มากกว่าการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เนื่องจากมีแนวความคิดว่าการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินช่วยเหลือไม่ได้เป็นหลักประกันว่าผู้สูงอายุจะได้รับสวัสดิการอย่างเท่าเทียมกัน เพราะอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ รัฐจึงเลือกที่จะจัดสวัสดิการในรูปแบบของการให้บริการและความช่วยเหลือต่างๆ ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุมากกว่า และการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุก็สามารถควบคุมในเรื่องมาตรฐานและคุณภาพของบริการให้เท่าเทียมกันได้มากกว่าการให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1940 เป็นต้นมา รัฐบาลมีแนวคิดให้ผู้สูงอายุพักอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเองให้ยาวนานที่สุดมากกว่าพักอาศัยในสถานที่พักพิงของรัฐ โดยรัฐจะให้ความช่วยเหลือด้านบริการต่างๆ เพื่อรักษาความสัมพันธ์ภายในครอบครัวไม่เป็นการตัดสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับคนในครอบครัว และให้คนในครอบครัวมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ส่งเสริมสนับสนุนให้ครอบครัวดูแลผู้สูงอายุ<sup>645</sup> แต่ทั้งนี้หากผู้สูงอายุไม่สามารถรับบริการหรือความช่วยเหลือ

<sup>643</sup> จุมพล ศรีจงศิริกุล และคณะ, โครงการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ : รายงานการวิจัย, หน้า 17-18.

<sup>644</sup> 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. อ้างในเรื่องเดียวกัน, หน้า. 18-22.

<sup>645</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง

ต่างๆ ที่บ้านของตนเองได้จึงจะให้ไปพักในสถานที่พักพิงที่รัฐจัดให้ กล่าวคือใช้นโยบายให้พักที่บ้านของตนเองเป็นหลักและพักในสถานที่พักพิงของรัฐเป็นข้อยกเว้น ดังนั้น ช่วงระยะเวลาระหว่างปี ค.ศ. 1930 -1965 นี้จึงเป็นช่วงของการพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุจากเดิมที่การดูแลผู้สูงอายุเป็นภาระหน้าที่ของครอบครัวเท่านั้น มาเป็นรัฐต้องเข้ามามีส่วนช่วยจัดบริการและความช่วยเหลือต่างๆ ให้แก่ผู้สูงอายุด้วย

### **ช่วงที่ 2 การพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการและกฎหมายรับรองสิทธิผู้สูงอายุ**

ระหว่างปี ค.ศ. 1965 – 1980 นับเป็นช่วงเวลาที่มีการพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ในช่วงทศวรรษที่ 1960 โดยในปี ค.ศ. 1968 มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ โดยให้เทศบาลเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ต่อมาในช่วงกลางทศวรรษที่ 1970 ก็ได้พัฒนาระบบการให้บริการผู้สูงอายุที่พักอาศัยที่บ้านของตนเองโดยการเพิ่มเติมประเภทของบริการให้มีความหลากหลายและครอบคลุมมากขึ้น อาทิ ระบบการให้บริการในที่พัก บริการจัดส่งอาหาร บริการด้านสุขภาพ ระบบการแจ้งเตือนทางไกล เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุมากขึ้น การพัฒนารูปแบบของบริการดังกล่าวมีผลทำให้บ้านพักคนชราลดจำนวนลงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา เนื่องจากผู้สูงอายุที่พักอาศัยที่บ้านของตนเองได้รับการบริการและความช่วยเหลือที่เหมาะสม สอดคล้องกับความต้องการมากขึ้น และตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 เป็นต้นมาระบบขนส่งมวลชนในราชอาณาจักรสวีเดนได้รับการพัฒนาให้เหมาะสมกับผู้สูงอายุด้วย ทั้งนี้ การพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมีแนวคิดสำคัญอยู่ที่การทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกถึงการมีชีวิตที่ดีในสังคม ดังนั้น การพัฒนาระบบการจัดสวัสดิการนอกจากการพัฒนาทางด้านวัตถุที่เป็นความสะดวกทางร่างกายแล้วยังคำนึงถึงจิตใจของผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมด้วย จากนโยบายการให้บริการช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตที่บ้านของตนเองได้ยาวนานที่สุดประสบความสำเร็จ ต่อมาในปี ค.ศ. 1980 จึงมีการตรากฎหมายรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตที่บ้านของตนเองตลอดชีวิต และในปีเดียวกันนี้ได้มีการตรากฎหมายรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐให้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Right) อีกด้วย

### **ช่วงที่ 3 ช่วงวิกฤติของระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ** ระหว่างปี ค.ศ. 1980 – 1997

เป็นช่วงที่ระบบการจัดสวัสดิการของเทศบาลประสบปัญหาด้านงบประมาณ จึงมีการปฏิรูประบบสวัสดิการผู้สูงอายุในปี ค.ศ. 1992 เพื่อลดภาระงบประมาณของเทศบาลลง โดยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุพักอาศัยที่บ้านของตนเอง การปรับปรุงโครงสร้างและถ่ายโอนระบบการดูแลในโรงพยาบาลไปเป็นระบบการดูแลในเมืองและที่บ้าน และให้เทศบาลเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดำเนินการเพียงหน่วยงานเดียวจากเดิมที่มณฑลรับผิดชอบด้วย เทศบาลจึงกำหนดตำแหน่งพยาบาลผู้เชี่ยวชาญการแพทย์เฉพาะทางขึ้น เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพการให้บริการและความช่วยเหลือทางการแพทย์ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดด้วย

**ช่วงที่ 4 การปรับปรุงระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ** ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 เป็นต้นมา ได้มีความพยายามในการปรับปรุงระบบสวัสดิการผู้สูงอายุโดยการเพิ่มงบประมาณและแก้ไขหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ในปี ค.ศ. 1998 รัฐสภาให้ความเห็นชอบแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ โดยยืนยันหลักการของการจัดสวัสดิการที่ต้องเป็นไปตามความต้องการของผู้สูงอายุแต่ละคน และต้องให้ความสำคัญกับคุณภาพของบริการและความช่วยเหลือมากกว่าปริมาณ แนวคิดในการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุในปัจจุบันยังคงให้ผู้สูงอายุพักอาศัยที่บ้านของตนเองให้นานที่สุดโดยรัฐสนับสนุนส่งเสริมให้ความช่วยเหลือและจัดบริการต่างๆ ให้ตามความต้องการของผู้สูงอายุ

ปัจจุบันราชอาณาจักรสวีเดนมีสัดส่วนประชากรสูงอายุ ประมาณร้อยละ 26.2 (ณ ปี ค.ศ. 2019) ซึ่งเป็นสัดส่วนประชากรสูงอายุจำนวนมากที่สุดในกลุ่มประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปและประชากรสูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดนยังมีอายุเฉลี่ยสูงที่สุดในกลุ่มประเทศอุตสาหกรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุอันเกิดจากระบบการจัดสวัสดิการที่ดี<sup>646</sup> แนวโน้มประชากรในราชอาณาจักรสวีเดนจะเป็นประชากรสูงอายุมากขึ้น ดังนั้นการดูแลผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีจึงมีความสำคัญมากขึ้น ผู้สูงอายุชาวสวีเดนจำนวนมากมีสุขภาพที่ดีและส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง แต่ประเทศก็กำลังเตรียมพร้อมสำหรับอนาคตที่หนึ่งในสี่ของประชากรชาวสวีเดนจะเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป<sup>647</sup> ซึ่งราชอาณาจักรสวีเดนได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดประเทศหนึ่ง โดยมีกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 และมีการพัฒนาระบบสวัสดิการและนวัตกรรมที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง<sup>648</sup> เพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุซึ่งมีสัดส่วนกว่าหนึ่งในห้าของประชากรทั้งประเทศให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีคุณภาพการดูแลผู้สูงอายุส่วนใหญ่ได้รับเงินงบประมาณสนับสนุนจากภาษีของเทศบาลและเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล โดยในปี ค.ศ. 2017 ค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุทั้งหมดในราชอาณาจักรสวีเดนอยู่ที่ 121,700 ล้านโครนาสวีเดน (SEK)<sup>649</sup>

<sup>646</sup> ณัฐภัทร กล้วยโพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 49.

<sup>647</sup> Sweden Sverige, Elderly Care in Sweden, [Online], 16 December 2020. Source <https://bit.ly/2IUnCqr>

<sup>648</sup> ฐานเศรษฐกิจ, ย้อนมองการเปลี่ยนแปลง “สังคมผู้สูงอายุ” ในสังคมโลก สู่การเร่งวางแผนในสังคมไทย, [ออนไลน์], 17 เมษายน 2562. แหล่งข้อมูล <https://www.thansettakij.com/content/Life/275650>

<sup>649</sup> Sweden Sverige, Elderly Care in Sweden, [Online], 16 December 2020. Source <https://bit.ly/2IUnCqr>

### 3.3.5 รูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน

ในราชอาณาจักรสวีเดนมีการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุหลายรูปแบบเพื่อตอบสนองการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรีทั้งการดูแลทางด้านสุขภาพ การบริการทางสังคม เงินบำนาญ และระบบการประกันสังคม<sup>650</sup> ซึ่งอาจจัดได้เป็นสองกลุ่มได้แก่ มาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิต และร่างกายของผู้สูงอายุ และมาตรการดูแลทางด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ

#### 3.3.5.1 มาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ

ผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป จะได้รับเงินบำนาญแบบถ้วนหน้า โดยเงินบำนาญนี้จะจ่ายอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น ผู้สูงอายุชาวสวีเดนจำนวนหนึ่งจึงนิยมย้ายไปพักอาศัยอยู่ในประเทศที่ค่าครองชีพต่ำกว่าในราชอาณาจักรสวีเดน เช่น ในประเทศไทย เป็นต้น<sup>651</sup> สำหรับมาตรการการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุที่สำคัญได้แก่ การดูแลสุขภาพพระยาว และการให้บริการและการดูแลในที่พักอาศัยซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ดังนี้

##### (1) การดูแลสุขภาพและการดูแลระยะยาว

เนื่องจากราชอาณาจักรสวีเดนเป็นรัฐสวัสดิการ ดังนั้น การให้บริการทางด้านสาธารณสุขจึงเป็นภารกิจโดยตรงของรัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีระบบการดูแลสุขภาพและการดูแลระยะยาว (Health care and Long-term care) สำหรับระบบการดูแลสุขภาพจะมีมณฑลเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการบริหารจัดการโรงพยาบาลประจำท้องถิ่น สถานะที่รักษาผู้ป่วยนอกหรือคลินิกต่างๆ และเทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการดูแลสุขภาพในรูปแบบพิเศษ ซึ่งรวมถึงการให้บริการด้านสถานที่พักพิงสำหรับผู้สูงอายุด้วย โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 ประชาชนในราชอาณาจักรสวีเดนมีสิทธิเลือกใช้บริการด้านสุขภาพได้อย่างอิสระ<sup>652</sup> ส่วนระบบการ

<sup>650</sup> Lennarth Johansson and other, "Informal caregiving for elders in Sweden: an analysis of current policy developments," *Journal of Aging & Social Policy* 23,4 (October 2011): 335-53.

<sup>651</sup> ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ, โครงการศึกษาแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลระบบการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรมโดยเฉพาะและครบวงจร : กรณีศึกษาประเทศสวีเดน, หน้า 18.

<sup>652</sup> ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 53.

ดูแลระยะยาว (Long-term care: LTC) เป็นระบบที่ครอบคลุมการดูแลสำหรับผู้สูงอายุในปี ค.ศ. 2015 มีจำนวนเตียงของระบบการดูแลระยะยาวเท่ากับ 66.4 ต่อ 1,000 ของประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป<sup>653</sup> ซึ่งระบบการดูแลระยะยาวได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง พิจารณาจากการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้สำหรับการให้บริการในระบบการดูแลระยะยาว<sup>654</sup> ในปี ค.ศ. 2014 มีค่าใช้จ่ายในการดูแลระยะยาวอยู่ที่ร้อยละ 2.9 ของผลิตภัณฑ์รวมในประเทศ (GDP) ซึ่งนับว่าสูงที่สุดในสหภาพยุโรป ซึ่งราชอาณาจักรสวีเดนให้การสนับสนุนบริการด้านต่างๆ อย่างมาก โดยผู้ใช้บริการมีค่าใช้จ่ายเพียงร้อยละ 4-5 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมดสำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบระบบการดูแลระยะยาว ได้มีการกระจายอำนาจให้กับเทศบาลทำหน้าที่ดูแลสถานพยาบาล สถานที่พักอาศัยของผู้สูงอายุ และบ้านพักสำหรับกลุ่มที่มีภาวะสมองเสื่อม การให้บริการและการดูแลช่วยเหลือที่บ้าน<sup>655</sup>

## (2) การให้บริการและการดูแลในที่พักอาศัย

ราชอาณาจักรสวีเดนมีนโยบายให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในที่พักอาศัยของตนเองให้ยาวนานที่สุด มีการสนับสนุนนโยบายดังกล่าวโดยจัดระบบการให้บริการและการดูแลแก่ผู้สูงอายุในที่พักอาศัย เพื่อให้ผู้สูงอายุได้ดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและความสุขในบ้านพักของตนเอง โดยผู้สูงอายุที่ยังพักอาศัยอยู่ที่บ้านสามารถขอรับบริการได้หลายรูปแบบเพื่อให้การดำรงชีวิตประจำวันที่บ้านสะดวกสบายขึ้น<sup>656</sup> ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมา รัฐบาลมีนโยบายการสนับสนุนการให้บริการและการดูแลที่บ้าน โดยมีเทศบาลเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในการให้บริการและการดูแลผู้สูงอายุในที่พักอาศัย อาทิ การให้บริการซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค การทำอาหาร การทำความสะอาดที่พักอาศัย การซักผ้า การจัดส่งอาหาร รวมถึงการให้บริการและการดูแลแก่ผู้สูงอายุในด้านอื่นๆ ในที่พักอาศัย เช่น การปรับปรุงสภาพที่พักอาศัยหรือสภาพแวดล้อมของที่พักอาศัยให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ เป็นต้น นอกจากนี้การให้บริการและการดูแล

<sup>653</sup> European Commission, ESPN Thematic Report on Challenges in Long-Term Care Sweden 2018 (Brussels: European Union, 2018), p. 4.

<sup>654</sup> Gabrielle Meagher and Marta Szebehely, "Long-Term Care in Sweden: Trends, Actors, and Consequences, in Reforms in Long-Term Care Policies in Europe," [Online] Accessed: 16 December 2020. Available from: <https://bit.ly/3pgiXhZ>

<sup>655</sup> European Commission, ESPN Thematic Report on Challenges in Long-Term Care Sweden 2018, p. 4.

<sup>656</sup> Sweden Sverige, Elderly Care in Sweden, [Online], 16 December 2020. Source <https://bit.ly/2IUncqr>

ผู้สูงอายุในที่พักอาศัยแล้ว ยังมีบริการในรูปแบบอื่นๆ อีก เช่น การบริการด้านการเดินทางของผู้สูงอายุซึ่งเป็นยานพาหนะที่จัดทำเป็นพิเศษสำหรับผู้สูงอายุที่ไม่สามารถเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะได้ เป็นต้น<sup>657</sup> และในกรณีที่ผู้สูงอายุไม่สามารถช่วยเหลือตนเองในกิจวัตรประจำวันได้ก็สามารถขอความช่วยเหลือจากเทศบาลได้ซึ่งขอบเขตของการให้บริการจะขึ้นอยู่กับการประเมินความต้องการการช่วยเหลือ หรือกรณีผู้สูงอายุที่ทุพพลภาพก็สามารถขอรับความช่วยเหลือได้ตลอดเวลาทำให้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งสามารถดำรงชีวิตอยู่ที่บ้านได้ตลอดชีวิต<sup>658</sup>

นอกจากนี้ราชอาณาจักรสวีเดนยังมีการจัดสวัสดิการที่พักอาศัยให้กับผู้ไร้ที่อยู่อาศัย (homeless) ด้วย โดยผู้ไร้ที่อยู่อาศัยสามารถยื่นคำขอต่อคณะกรรมการสวัสดิการสังคม (social welfare board) เพื่อขอรับสวัสดิการดังกล่าวได้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยให้กับคนไร้ที่อยู่อาศัยนั้นจะต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อให้คนไร้ที่อยู่อาศัยสามารถอยู่อาศัยได้อย่างมีศักดิ์ศรีด้วย สิทธิของคนไร้ที่อยู่อาศัยที่จะได้รับสวัสดิการด้านที่พักอาศัยที่มีมาตรฐานนั้นได้รับการยืนยันโดยศาลปกครองของราชอาณาจักรสวีเดนในคดีที่ชายซึ่งเป็นคนไร้ที่อยู่อาศัยยื่นคำขอรับเงินสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยจากคณะกรรมการสวัสดิการสังคมแทนการเข้าไปพักอาศัยในที่พักชั่วคราว เนื่องจากเห็นว่าที่พักรั่วครวที่จัดให้ไม่มีมาตรฐานเพียงพอ เช่น ไม่มีที่จัดเก็บของส่วนตัว เป็นต้น หากเข้าอยู่อาศัยในที่พักรั่วครวดังกล่าวย่อมทำให้ไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างอิสระ<sup>659</sup> จึงขอรับเงินเพื่อใช้สำหรับซื้อเต็นท์ และอุปกรณ์สำหรับพักอาศัยในเต็นท์แทน แต่คำขอดังกล่าวได้รับการปฏิเสธจากคณะกรรมการสวัสดิการสังคม จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองพิพากษาให้คณะกรรมการสวัสดิการสังคมดำเนินการตามคำขอเนื่องจากการพักอาศัยในเต็นท์ชั่วคราวระหว่างรอการจัดที่พักรั่วครวไม่ได้ก่อให้เกิดอันตรายหรือผลเสียต่อผู้ฟ้องคดี ประกอบกับจำนวนเงินที่ขอรับก็มีได้มีจำนวนมากไปกว่าเงินที่รัฐจะต้องจ่ายสำหรับการจัดที่พักรั่วครวประเภทอื่นๆ จึงพิพากษาให้สภการบริหารเขตจ่ายเงินจำนวนเงิน 10,200 โครเนอร์ (Kronor) แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อใช้ในการซื้อเต็นท์ (tent) และอุปกรณ์ในการพำนักอาศัยชั่วคราวในเต็นท์<sup>660</sup> คดีดังกล่าว

<sup>657</sup> ญัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 54.

<sup>658</sup> Sweden Sverige, *Elderly Care in Sweden*, [Online], 16 December 2020. Source <https://bit.ly/2lUnCqr>

<sup>659</sup> The Local Sweden, "Homeless Swede wins tent subsidy battle," [Online] Accessed: 25 April 2021. Available from: <https://www.thelocal.se/20120411/40196/>

<sup>660</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, *ทันข่าวสาร สว. ... เก็บสาระมารวมเล่ม (เล่ม 8/1) : (ฉบับที่ 179 เดือนตุลาคม 2555 - ฉบับที่ 391 เดือนตุลาคม 2559)*, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2559), หน้า 688-689.

นอกจากการยืนยันสิทธิได้รับสวัสดิการที่อยู่อาศัยของคนไร้ที่อยู่อาศัยแล้ว ยังยืนยันว่าการจัดที่อยู่อาศัยอันเป็นสวัสดิการของรัฐจะต้องเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่ให้ผู้สูงอายุสามารถพักอาศัยได้อย่างมีศักดิ์ศรีด้วย

### (3) การให้บริการจากหน่วยงานบริการขนส่งแห่งชาติ

หน่วยงานบริการขนส่งแห่งชาติ (National transportation service) เป็นหน่วยงานที่ให้บริการรับส่งบุคคลทุพพลภาพหรือคนพิการที่ไม่สามารถเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะทั่วไปได้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลทุกคนจะสามารถใช้บริการขนส่งสาธารณะหรือเดินทางได้อย่างเสมอภาค ดังนั้น ผู้สูงอายุที่ทุพพลภาพไม่สามารถที่จะเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะตามปกติก็สามารถขอใช้บริการรับส่งจากหน่วยงานบริการขนส่งแห่งชาติได้ ซึ่งเป็นสิทธิของผู้สูงอายุในบริการขนส่งแห่งชาติ สิทธิดังกล่าวได้รับการยืนยันโดยศาลปกครองแห่งราชอาณาจักรสวีเดนเมื่อปี ค.ศ. 2009 ในคดีที่หญิงชาวเมือง Halmstad ของราชอาณาจักรสวีเดน ซึ่งเป็นผู้สูงอายุวัย 90 ปี ขอใช้บริการการขนส่งจากหน่วยบริการขนส่งแห่งชาติเพื่อไปส่งยังบ้านของบุตรชายที่อยู่ในเมือง Varberg ในวันหยุดก่อนวันคริสต์มาส (Christmas Eve) แต่กลับถูกปฏิเสธคำขอจากบริษัทขนส่งซึ่งเป็นบริษัทที่ได้รับสัมปทานการขนส่งจากหน่วยบริการขนส่งแห่งชาติ หญิงสูงอายุรายนี้จึงได้นำเรื่องการถูกปฏิเสธคำขอเป็นคดีฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลจึงมีคำสั่งให้หน่วยบริการขนส่งแห่งชาติดำเนินการตามคำขอโดยให้บริการแก่หญิงชราผู้ฟ้องคดีรายนี้ในวันหยุดก่อนวันคริสต์มาส แม้ว่าบริษัทขนส่งจะยื่นอุทธรณ์คดีต่อศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Gothenburg แต่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ก็ได้มีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ชั้นต้น<sup>661</sup> คดีนี้จึงเป็นการยืนยันสิทธิตามกฎหมายของผู้สูงอายุที่จะได้รับบริการขนส่งแห่งชาติ<sup>662</sup> ซึ่งการที่รัฐมีหน้าที่ต้องจัดบริการการขนส่งให้ผู้สูงอายุไม่สามารถที่จะเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะตามปกติ เป็นการทำให้ผู้สูงอายุที่ทุพพลภาพหรือไม่สามารถใช้บริการสาธารณะตามปกติ สามารถเดินทางไปยังสถานที่ต่างๆ ได้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป ซึ่งนอกจากจะเป็นการอำนวยความสะดวกในด้านการเดินทางแก่ผู้สูงอายุ

<sup>661</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, ทันข่าวสาร สวว. ... เก็บสาระมารวมเล่ม (เล่ม 1) : (ฉบับที่ 1 เดือนเมษายน 2552 - ฉบับที่ 23 เดือนตุลาคม 2552) : คำแปลคำพิพากษาของต่างประเทศ : ข่าวสารคดีปกครองของต่างประเทศ : ข่าวต่างประเทศ, หน้า 301-303.

<sup>662</sup> The Local Sweden, "90-year-old affirmed right to national transportation service," [Online] Accessed: 25 April 2021. Available from: <https://www.thelocal.se/20090712/20608/>

แล้ว ยังทำให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอิสระในการเดินทางซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี  
ความเป็นมนุษย์ด้วย

#### (4) ระบบบำนาญผู้สูงอายุ

ราชอาณาจักรสวีเดนมีระบบบำนาญพื้นฐานที่ผู้คนได้รับความสนใจจากประเทศต่างๆ เมื่อมีการนำมาใช้เมื่อทศวรรษที่ 1990 ปัจจุบันหลายประเทศจึงนำระบบบำนาญของราชอาณาจักรสวีเดนไปดำเนินการปฏิรูประบบบำนาญในประเทศของตนเอง<sup>663</sup> สำหรับระบบบำนาญของราชอาณาจักรสวีเดนแบ่งออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่ ระบบบำนาญพื้นฐาน ระบบบำนาญจากการประกอบอาชีพ และระบบบำนาญส่วนตัว

1) **ระบบบำนาญสาธารณะ (Public pension)** เป็นระบบบำนาญสำหรับบุคคลทุกคนที่ทำงานและอาศัยอยู่ในราชอาณาจักรสวีเดน เงื่อนไขของเงินบำนาญประเภทนี้ขึ้นอยู่กับปีเกิดของผู้รับเงินบำนาญ กล่าวคือหากบุคคลใดเกิดก่อนปี ค.ศ. 1938 จะได้รับความคุ้มครองจากระบบ ATP แบบเก่าคือได้เงินบำนาญรายได้ เงินบำนาญเสริม และเงินบำนาญค้ำประกัน หากเกิดหลังปี ค.ศ. 1953 จะอยู่ในระบบใหม่ และหากเกิดระหว่างปี ค.ศ. 1938 ถึง 1953 จะได้รับความคุ้มครองจากทั้งสองระบบ และไม่มีระยะเวลาการเกษียณอายุที่แน่นอน โดยสามารถขอรับเงินบำนาญรายได้ (income pension) ได้ตั้งแต่เดือนที่มีอายุครบ 62 ปีและไม่มีการจำกัดอายุชั้นสูง บุคคลมีสิทธิทำงานได้จนถึงอายุ 68 ปี และอาจขยายอายุการทำงานออกไปได้อีกหากมีการตกลงกับนายจ้าง ส่วนเงินบำนาญการค้ำประกัน (guarantee pension) จะได้รับตั้งแต่เดือนที่มีอายุครบ 65 ปี คือเมื่อเป็นผู้สูงอายุ<sup>664</sup> เงินบำนาญสาธารณะจึงประกอบด้วยหลายส่วน ได้แก่ เงินบำนาญรายได้ (income pension) เงินบำนาญเสริมรายได้ (income pension complement) เงินบำนาญพิเศษ (premium pension) และเงินบำนาญค้ำประกัน (guarantee pension) ซึ่งเงินบำนาญสาธารณะนี้จะจ่ายให้ตลอดชีวิต และกรณีที่ได้รับเงินบำนาญน้อยก็ยังสามารถยื่นคำขอรับเงินช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยและเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุได้อีก<sup>665</sup> สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบระบบบำนาญสาธารณะคือหน่วยงาน

<sup>663</sup> Government Offices of Sweden, "The Swedish Pension System," [Online] Accessed: 22 December 2020. Available from: <https://www.government.se/government-policy/the-swedish-pension-system/>

<sup>664</sup> European Commission, *Your Social Security Rights in Sweden*, (2020), pp. 40-41.

<sup>665</sup> Pensionsmyndighetens, "Pension System in Sweden," [Online] Accessed: 12 May 2021. Available from: <https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/pension-system-in-sweden>



บำนาญของสวีเดน (The Swedish Pensions Agency) เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริหารจัดการ และจ่ายเงินบำนาญสาธารณะตลอดจนให้ข้อมูลทั่วไปและรายบุคคลเกี่ยวกับเงินบำนาญ<sup>666</sup>

2) **ระบบบำนาญจากการประกอบอาชีพ** (Occupational pension) เป็นระบบเงินบำนาญที่พนักงานรับผ่านนายจ้าง อยู่ภายใต้ข้อตกลงเงินบำนาญจากการประกอบอาชีพหลัก เนื่องจากบุคคลอาจเคยทำงานหลายแห่งและมีเงินบำนาญจากการประกอบอาชีพหลายอย่าง ส่วนใหญ่จะได้รับเงินบำนาญประเภทนี้เมื่อมีอายุ 65 ปีขึ้นไป กล่าวคือเมื่อเป็นผู้สูงอายุ แต่อาจตกลงกันให้มีการรับเงินบำนาญจากการทำงานก่อนได้แต่จำนวนอาจลดลง ข้อสังเกตคือนักเรียน นักศึกษา ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรือผู้ว่างงานจะไม่สามารถอยู่ในระบบนี้ได้

3) **ระบบบำนาญส่วนตัว** (Private pension) เป็นระบบบำนาญภาคสมัครใจที่เป็นทางเลือกสำหรับการออมเงินส่วนตัวเพื่อเพิ่มความมั่นคงทางรายได้หลังเกษียณอายุมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปคือ บุคคลที่เป็นพลเมืองของราชอาณาจักรสวีเดนทุกคน มีสิทธิได้รับเงินบำนาญหลังเกษียณอายุ โดยสามารถเลือกอายุที่จะเริ่มรับเงินบำนาญได้ตั้งแต่อายุ 61-67 ปี ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 2005-2014 ชาวสวีเดนในช่วงอายุ 65-74 ปี ที่ยังคงทำงานอยู่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 127 และอายุเกษียณเฉลี่ยเมื่อปี ค.ศ. 2018 คือ 64.5 ปี ซึ่งเงินบำนาญที่รัฐบาลจ่ายให้แก่ผู้เกษียณอายุ ณ เดือนมกราคม ค.ศ. 2020 โดยเฉลี่ยอยู่ที่คนละ 13,000 โครนาสวีเดน (SEK) ต่อเดือน นอกจากนี้เงินบำนาญเพื่อการเกษียณอายุแล้ว ผู้ที่ทำงานในราชอาณาจักรสวีเดนยังสามารถได้รับเงินบำนาญจากการประกอบอาชีพด้วย โดยพิจารณาจากการจ่ายสมทบของนายจ้าง แต่อย่างไรก็ดี หลายคนเพิ่มผลประโยชน์ด้วยการออมเงินบำนาญส่วนตัวเพื่อความมั่นคงของรายได้หลังเกษียณอายุ<sup>667</sup> แม้ว่าราชอาณาจักรสวีเดนจะประสบกับวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ซึ่งสมเด็จพระราชาธิบดีคาร์ลที่ 16 กุสตาฟแห่งราชอาณาจักรสวีเดน (HM King Carl XVI Gustaf) ทรงตรัสในรายการประจำปีของราชวงศ์สวีเดน (the year with the Swedish Royal Family) ว่าการรับมือกับไวรัสโคโรนาประสบความสำเร็จพอสมควร ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากมีผู้ติดเชื้อกว่า 350,000 คน และเสียชีวิตกว่า 7,800 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าประเทศเพื่อนบ้านในแถบสแกนดิเนเวีย ซึ่งนายสเตฟัน เลอเวน (Stefan Löfven) นายกรัฐมนตรีของราชอาณาจักรสวีเดน

<sup>666</sup> Government Offices of Sweden, "Swedish Pensions Agency," [Online] Accessed: 12 May 2021. Available from: <https://www.government.se/government-agencies/swedish-pensions-agency-pensionsmyndigheten/>

<sup>667</sup> Sweden Sverige, Elderly Care in Sweden, [Online], 16 December 2020. Source <https://bit.ly/2IUncqr>

ก็กล่าวแสดงความเห็นด้วยกับพระราชดำรัสดังกล่าว<sup>668</sup> โดยผู้เสียชีวิตกว่าครึ่งหนึ่งเป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในบ้านพักคนชรา เนื่องจากขาดทรัพยากรในการรับมือการแพร่ระบาด<sup>669</sup> แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลยืนยันให้ความเชื่อมั่นในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาที่จะให้การดูแลผู้สูงอายุเพื่อให้ได้รับสิทธิในการดำรงชีวิตที่ดีในวัยชรา รวมทั้งการจ่ายเงินบำนาญด้วย โดยจะมีการจ่ายเงินบำนาญพิเศษเพิ่มขึ้นสูงสุดเดือนละ 600 โครนาสวีเดน (SEK)<sup>670</sup>

### 3.3.5.2 มาตรการดูแลทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุ

มาตรการการดูแลทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุที่สำคัญได้แก่ นโยบายและมาตรการการให้บริการและการดูแลผู้สูงอายุในที่พักอาศัยเพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุให้มีความเป็นอยู่ที่ดีและมีคุณภาพโดยคำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ<sup>671</sup> ทั้งนี้เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิตได้อย่างเป็นปกติและเป็นอิสระมากที่สุด รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในที่พักอาศัยได้ยาวนานที่สุด<sup>672</sup> นอกจากนี้ รัฐบาลของราชอาณาจักรสวีเดนยังส่งเสริมโรงเรียนดูแลผู้สูงอายุและการดูแลสุขภาพ ทั้งยังได้จัดสรรงบประมาณให้จำนวนมาก ซึ่งปัจจุบันมีพนักงานดูแลผู้สูงอายุและการดูแลสุขภาพเพิ่มขึ้นกว่า 100,000 คน และรัฐบาลยังมีนโยบายที่จะเพิ่มเติมพนักงานดูแลผู้สูงอายุให้มากขึ้นอีกด้วย<sup>673</sup> อันสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของรัฐบาลในการหามาตรการรองรับการเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอดของราชอาณาจักรสวีเดน เพื่อให้ผู้สูงอายุซึ่งมีสัดส่วนกว่าหนึ่งในห้าของประชากรทั้งประเทศมีความเป็นอยู่ที่ดีมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรี

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>668</sup> BBC, "Coronavirus: Swedish King Carl XVI Gustaf says coronavirus approach 'has failed'," [Online] Accessed: 18 December 2020. Available from: <https://www.bbc.com/news/world-europe-55347021>

<sup>669</sup> สำนักข่าวซินหัว, 'กษัตริย์สวีเดน' วิจารณ์มาตรการรับมือโควิด-19 ของรัฐบาล, [ออนไลน์], 18 ธันวาคม 2563. แหล่งข้อมูล [https://www.xinhua.com/inter/161786\\_20201218](https://www.xinhua.com/inter/161786_20201218)

<sup>670</sup> Government of Sweden, Statement of Government Policy 8 September 2020, p.6 (14).

<sup>671</sup> จุมพล ศรีจรงค์ และคณะ, โครงการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ : รายงานการวิจัย, หน้า 16.

<sup>672</sup> Sweden Sverige, Elderly Care in Sweden, [Online], 16 December 2020. Source <https://bit.ly/2IUncqR>

<sup>673</sup> Government of Sweden, Statement of Government Policy 8 September 2020, p. 6 (14).

### 3.3.6 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน

ราชอาณาจักรสวีเดนมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ระดับคือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากราชอาณาจักรสวีเดนเป็นรัฐสวัสดิการ ระบบการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจึงใช้งบประมาณของรัฐ โดยมีการกระจายอำนาจหน้าที่การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุไปยังหน่วยงานในส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินการ<sup>674</sup> และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยแบ่งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุออกเป็นสองระดับได้แก่ หน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งยังมีคณะกรรมการระดับชาติที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ดังนี้

#### 3.3.6.1 หน่วยงานส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางของราชอาณาจักรสวีเดนเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ปัจจุบันมีกระทรวงจำนวน 12 กระทรวง มีนายสเตฟัน เลอเวน (Stefan Löfven) ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี<sup>675</sup> โดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลจะกำหนดนโยบายและแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และดำเนินการตามนโยบายต่างๆ ผ่านการตรากฎหมายและมาตรการต่างๆ<sup>676</sup> สำหรับกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินนโยบายและมาตรการด้านการจัดสวัสดิการสังคม ซึ่งรวมถึงการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุคือกระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม (Ministry of Health and Social Affairs) ทั้งการดูแลทางด้านบริการทาง

<sup>674</sup> ญัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 50.

<sup>675</sup> Government Offices of Sweden, "The Government of Sweden," [Online] Accessed: 22 December 2020. Available from: <https://www.government.se/speeches/2020/09/statement-of-government-policy/>

<sup>676</sup> ญัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 50.

สาธารณสุข การดูแลด้านหลักประกันรายได้ การประกันสังคม ระบบบำนาญ การดูแลครอบครัว การดูแลผู้พิการและผู้สูงอายุ<sup>677</sup>

### 3.3.6.2 หน่วยงานส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

ราชอาณาจักรสวีเดนให้ความสำคัญกับหลักการปกครองตนเองหรือการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากหลักการพื้นฐานของการปกครองในรัฐธรรมนูญ (The Instrument of Government) ที่บัญญัติเรื่องหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น<sup>678</sup> ไว้ในมาตรา 1<sup>679</sup> โดยรัฐธรรมนูญแบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับคือระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น<sup>680</sup> ได้แก่ มณฑล (County) และเทศบาล (municipalities) ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใหญ่มากของภาครัฐ โดยองค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีทรัพยากรทางเศรษฐกิจของตนเองและมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีด้วย<sup>681</sup> และในความเป็นจริงเทศบาลและสภามณฑลเป็นผู้รับผิดชอบในภารกิจส่วนใหญ่ของภาครัฐ โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมา เทศบาลในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ได้รับการบัญญัติในหมวด 14 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของตราสารการปกครองฉบับแก้ไข<sup>682</sup>

สำหรับมณฑลมีจำนวน 21 มณฑล มีภารกิจที่เป็นงานของท้องถิ่นเป็นหลัก โครงสร้างภายในมณฑลมีสภามณฑล (County Council) ที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งสภามณฑลมี

<sup>677</sup> Government Offices of Sweden, "Ministry of Health and Social Affairs," [Online] Accessed: 22 December 2020. Available from: <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-health-and-social-affairs/>

<sup>678</sup> Sveriges Riksdag, The Constitution of Sweden, p. 25.

<sup>679</sup> The Instrument of Government Chapter 1. Basic principles of the form of Government, Article 1. All public power in Sweden proceeds from the people.

Swedish democracy is founded on the free formation of opinion and on universal and equal suffrage. It is realised through a representative and parliamentary form of government and through local self-government.

Public power is exercised under the law.

<sup>680</sup> The Instrument of Government Chapter 1. Basic principles of the form of government, Article 7. Sweden has local authorities at local and regional level.

<sup>681</sup> Sweden Ministry of Justice, The Constitution of Sweden, p. 4.

<sup>682</sup> Sveriges Riksdag, The Constitution of Sweden, p. 26.

ภารกิจรับผิดชอบด้านสุขอนามัยและสาธารณสุข การจัดการศึกษา การฝึกอาชีพ และมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ในการใช้จ่ายของสภามณฑล ส่วนเทศบาลมีจำนวน 290 แห่ง มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ อาทิ การจัดการศึกษาในโรงเรียน การดูแลเด็กและผู้สูงอายุ การจัดที่พักอาศัย การจัดการขยะ รวมทั้งกิจกรรมทางด้านวัฒนธรรมและการพักผ่อน โดยเทศบาลมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีเป็นรายได้ในการดำเนินงานตามภารกิจของเทศบาลด้วย<sup>683</sup> ในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ เทศบาลในราชอาณาจักรสวีเดนมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการดูแลผู้สูงอายุมาหลายสิบปีแล้ว ซึ่งการดูแลผู้สูงอายุเป็นสิทธิทางสังคม (Social Right) ที่ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับบริการในฐานะที่เป็นสมาชิกคนหนึ่งในสังคม ภายใต้พระราชบัญญัติบริการสังคม ค.ศ. 2001 (The Social Service Act 2001)<sup>684</sup> โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เทศบาลแต่ละแห่งมีหน้าที่ให้บริการทางสังคมในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง<sup>685</sup> แต่เทศบาลอาจมอบหมายให้หน่วยงานอื่นหรือทำสัญญาจ้างให้เอกชนดำเนินการจัดทำบริการทางสังคมแทนเทศบาลได้ แต่ทั้งนี้ การให้บริการที่ต้องใช้อำนาจสาธารณะ (Public Authority) เทศบาลจะมอบหมายหรือจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนไม่ได้<sup>686</sup>

### 3.3.6.3 คณะกรรมการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

เนื่องจากการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุเป็นการดำเนินการทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ดังนั้น จึงอาจทำให้การจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ตามศักยภาพของหน่วยงานในแต่ละระดับโดยเฉพาะองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่น กฎหมายจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ โดยให้มีคณะกรรมการจำนวน 3 ชุด ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทำหน้าที่กำกับดูแลและประเมินผลการดำเนินงานด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ได้แก่ คณะกรรมการสุขภาพและสวัสดิการแห่งชาติ (The National Board of Health and Welfare) คณะกรรมการกำกับดูแลองค์ประกอบโครงสร้างท้องถิ่นในระดับมณฑลทั้ง 21

<sup>683</sup> สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสตอกโฮล์ม, ราชอาณาจักรสวีเดน, [ออนไลน์], 17 กันยายน 2563. แหล่งข้อมูล <https://bit.ly/37nyLcx>

<sup>684</sup> Per Gunnar Edebalk Abstract, "Ways of Funding and Organising Elderly Care in Sweden," in Population Ageing - a Threat to the Welfare State? The Case of Sweden, (Heidelberg: Springer, 2010), p. 65.

<sup>685</sup> The Social Service Act 2001, Chapter 2. The municipality's responsibility, Section 1.

<sup>686</sup> The Social Service Act 2001, Chapter 2. The municipality's responsibility, Section 5.

มณฑล (The 21 County Administrative Boards) และคณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำท้องถิ่นซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้น<sup>687</sup>

### 3.3.7 การละเมิดผู้สูงอายุและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน

แม้ว่าราชอาณาจักรสวีเดนจะมีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพมาก แต่อย่างไรก็ดี ยังพบว่าการละเมิดผู้สูงอายุเกิดขึ้น ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้นจนกลายเป็นประเทศสังคมสูงอายุระดับสุดยอดที่ประชากรกว่าหนึ่งในห้าเป็นผู้สูงอายุ ประกอบกับโครงสร้างของครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไปที่ทำให้การเคารพและให้ความสำคัญกับตัวผู้สูงอายุ ลดน้อยลง ในหัวข้อนี้จึงขอกล่าวถึงการละเมิดผู้สูงอายุและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการถูกล่วงละเมิด เพื่อให้เห็นลักษณะของการทำละเมิดและมาตรการการคุ้มครองผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดน

#### 3.3.7.1 การละเมิดผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) โดยมหาวิทยาลัยคาลมาร์ (Kalmar University) ในราชอาณาจักรสวีเดนได้จัดทำรายงาน “การตอบสนองทั่วโลกต่อการละเมิดผู้สูงอายุ กรณีของราชอาณาจักรสวีเดน”<sup>688</sup> โดยได้นำเสนอประเด็นการละเมิดผู้สูงอายุและข้อเสนอแนะพบว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของครอบครัวมีผลทำให้การเคารพในตัวผู้สูงอายุและการให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุน้อยลง มีการละเมิดผู้สูงอายุทั้งที่บ้านและจากภายนอก ซึ่งการละเมิดผู้สูงอายุมีหลายประเภททั้งทางร่างกายและจิตใจ การละเมิดทางร่างกาย อาทิ การทำร้ายร่างกาย การทารุณกรรม การทอดทิ้ง การโจรกรรมหรือเอาประโยชน์ในด้านทรัพย์สิน ส่วนการละเมิดทางจิตใจ อาทิ การเหยียดวัย และประการสำคัญคือผู้ที่กระทำละเมิดผู้สูงอายุมักไม่รู้ตัวว่าการกระทำของตนเองเป็นการละเมิดผู้สูงอายุโดยเฉพาะการละเมิดที่เกิดจากบุคลากรทางการแพทย์ จึงมีข้อเสนอแนะให้กำหนดสิทธิผู้สูงอายุที่ชัดเจนเกี่ยวกับวิธีการและสถานที่ที่จะรับแจ้งเกี่ยวกับการ

<sup>687</sup> ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 51-52.

<sup>688</sup> Agneta Berg, "Global Response against Elder Abuse" Report from Sweden," [Online] Accessed: 28 April 2021. Available from: [https://www.who.int/ageing/projects/elder\\_abuse/alc\\_ea\\_swe.pdf?ua=1](https://www.who.int/ageing/projects/elder_abuse/alc_ea_swe.pdf?ua=1)

ละเมิดผู้สูงอายุ เนื่องจากผู้จัดทำรายงานพบจากการสัมภาษณ์กลุ่มผู้สูงอายุว่า ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งไม่ทราบว่าเมื่อถูกรุ้ทำละเมิดจะสามารถขอความช่วยเหลือหรือแจ้งการกระทำละเมิดที่หน่วยงานใดซึ่งสอดคล้องกับผลการวิจัยของ Eriksson ในปี ค.ศ. 2001 ที่พบว่าร้อยละ 75 ของผู้สูงอายุเพศหญิง และร้อยละ 40 ของผู้สูงอายุเพศชาย ซึ่งเคยถูกล่วงละเมิดไม่เคยขอความช่วยเหลือ จึงควรมีการกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ชัดเจนเพื่อดูแลผู้สูงอายุที่ถูกละเมิด และจัดที่พักพิงในกรณีฉุกเฉิน และควรเปิดเผยสถิติการละเมิดผู้สูงอายุในสถิติอาชญากรรมด้วยนอกจากนี้ ผู้จัดทำรายงานยังมีข้อเสนอแนะให้จัดสรรทรัพยากรสำหรับการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นด้วย

นอกจากนี้จากผลการวิจัยเรื่อง “Elder abuse in residential settings in Sweden” ของ Saveman, Åström, Bucht, & Norberg เมื่อปี ค.ศ. 1999 พบว่า การละเมิดผู้สูงอายุในที่พักอาศัยเป็นประเด็นที่น่าสนใจอย่างมากโดยการละเมิดทางด้านร่างกายและจิตใจซึ่งเกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุเป็นประเภทของการละเมิดที่ได้รับรายงานมากที่สุดที่เกิดขึ้นในที่พักอาศัย และผู้กระทำมักเป็นคนก้าวร้าว อารมณ์ร้อน อ่อนเพลีย และผู้สูงอายุที่ถูกละเมิดมักมีอายุ 80 ปีขึ้นไปซึ่งพิการทางสมองหรือทางร่างกาย<sup>689</sup> กล่าวคือผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้หรืออยู่ในภาวะพึ่งพิงมีแนวโน้มที่จะถูกละเมิดมากกว่าผู้สูงอายุที่ยังสามารถพึ่งพาตนเองได้ สอดคล้องกับรายงานเรื่อง “Global response against elder abuse Report from Sweden” ขององค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ที่พบว่าการละเมิดส่วนใหญ่เกิดขึ้นในครอบครัว<sup>690</sup> และรายงานการวิจัยเรื่อง “Perceptions of Elder Abuse in Sweden: Voices of Older Persons”<sup>691</sup> ของ Christen Lee Erlingsson, Britt-Inger Saveman และ Agneta Berg ระบุสาเหตุของการละเมิดผู้สูงอายุ 3 ประการได้แก่ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและครอบครัว การเลือกปฏิบัติและการขาดความเคารพต่อผู้สูงอายุ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างครอบครัวก็เป็นสาเหตุของการละเมิดผู้สูงอายุด้วย<sup>692</sup> นอกจากนี้ยังมีข้อมูลขององค์การอนามัยโลกว่าการละเมิดผู้สูงอายุอาจนำไปสู่การบาดเจ็บทั้งทางร่างกาย เช่น รอยขีดข่วน หรือรอยฟกช้ำเล็กน้อยไปจนถึง

<sup>689</sup> Saveman, B-I., Åström, S. Bucht, G., & Norberg, A., “Elder abuse in residential settings in Sweden,” *Journal of Elder Abuse & Neglect*, 10(1-2): 43-60.

<sup>690</sup> Agneta Berg, “Global response against elder abuse” Report from Sweden, [Online], 28 April 2021. Source [https://www.who.int/ageing/projects/elder\\_abuse/alc\\_ea\\_swe.pdf?ua=1](https://www.who.int/ageing/projects/elder_abuse/alc_ea_swe.pdf?ua=1)

<sup>691</sup> งานวิจัยเรื่อง “Perceptions of Elder Abuse in Sweden: Voices of Older Persons” แบ่งผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 4 ประเด็น ได้แก่ สาเหตุของการละเมิดผู้สูงอายุ ความคิดเกี่ยวกับการละเมิดผู้สูงอายุ ผลของการละเมิดผู้สูงอายุ และการรับมือการละเมิดผู้สูงอายุ

<sup>692</sup> Christen L. Erlingsson, Britt-Inger Saveman, Agneta C. Berg, “Perceptions of Elder Abuse in Sweden: Voices of Older Persons,” *Brief Treatment and Crisis Intervention* 5,2 (May 2005): 217.

กระดุกหัก หรือการบาดเจ็บที่ทำให้พิการ เป็นต้น และผลกระทบทางจิตใจที่ร้ายแรงบางครั้งอาจยาวนานเนื่องจากการละเมิดเกิดขึ้นซ้ำๆ และต่อเนื่องจนเกิดภาวะซึมเศร้าและความวิตกกังวล<sup>693</sup>

งานวิจัยเรื่อง “Prevalence and Correlates of Sexual, Physical, and Psychological Violence Against Women and Men of 60 to 74 Years in Sweden” ของ Petra Ahnlund และคณะ ได้แบ่งลักษณะการละเมิดผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดนออกได้เป็นลักษณะดังต่อไปนี้<sup>694</sup>

1) **ความรุนแรงทางเพศ (Sexual violence)** หมายถึง การล่วงละเมิดทางเพศ การทำให้ได้รับความอับอายทางเพศ การถูกบังคับทั้งทางร่างกายและจิตใจเพื่อการมีสัมพันธ์ทางเพศ หรือการกระทำที่มีลักษณะคล้ายกัน อาทิ การกระทำหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศต่อผู้สูงอายุที่อยู่ในสภาพไร้ที่พึ่งหรืออยู่ในสภาวะไร้ความสามารถ นอกจากนี้การล่วงละเมิดทางเพศอาจไม่ได้กระทำต่อร่างกายของผู้สูงอายุโดยตรงแต่กระทำผ่านข้อความ โทรศัพท์ สื่อสังคมออนไลน์ และช่องทางอื่นๆ

2) **ความรุนแรงต่อร่างกาย (Physical violence)** หมายถึง การกระทำต่อร่างกายของผู้สูงอายุทั้งการกระทำโดยใช้อาวุธหรือไม่ใช้อาวุธ เช่น การตบ การเตะ การตี การดิงผม เป็นต้น อันก่อให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย

3) **ความรุนแรงต่อจิตใจ (Psychological violence)** หมายถึง การกระทำที่ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกเสื่อมเสีย อับอาย ถูกดูหมิ่น ถูกกดขี่ หรือการละเมิดศักดิ์ศรี การถูกครอบงำ ถูกควบคุม การทิ้งทำลายของมีค่า การข่มขู่ การเปิดเผยความลับ ซึ่งมักเป็นการกระทำที่ซ้ำๆ ติดต่อกันเป็นเวลานาน การละเมิดทางด้านจิตใจอาจเกิดจากการกระทำของบุคคลใกล้ชิดกับผู้สูงอายุและบุคคลอื่นๆ และเกิดขึ้นได้ทั้งในที่พักอาศัยและสถานที่ทำงาน

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้สูงอายุถูกละเมิดจากผลการศึกษาวิจัยของ Jonas Magnusson เมื่อปี ค.ศ. 2012 ที่ศึกษาทบทวนความรู้เกี่ยวกับผลกระทบของฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมต่อการทำร้ายร่างกายและจิตใจในผู้สูงอายุ (บุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป) ในยุโรป พบว่าปัจจัยทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการละเมิดผู้สูงอายุมากที่สุด ส่วนปัจจัยอื่นๆ เช่น ปัจจัยทางด้านอาชีพ รายได้ การศึกษา เป็นต้น ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อการละเมิดเท่ากับ

<sup>693</sup> World Health Organization, Elder abuse, [Online], 28 April 2021. Source <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse>

<sup>694</sup> Ahnlund, Petra et al, "Prevalence and Correlates of Sexual, Physical, and Psychological Violence against Women and Men of 60 to 74 Years in Sweden," Journal of Interpersonal Violence 35, (5-6) (March 2020): 1539-1561.



ปัจจัยทางด้านฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้สูงอายุ ทั้งยังพบว่าผู้สูงอายุเพศหญิงมีแนวโน้มถูกละเมิดมากกว่าผู้สูงอายุเพศชายอีกด้วย<sup>695</sup>

อย่างไรก็ดี ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) ทั่วโลกในขณะนี้ ราชอาณาจักรสวีเดนต้องประสบปัญหาการคุ้มครองผู้สูงอายุโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่ในบ้านพักคนชราที่มีอัตราการเสียชีวิตจำนวนมากอันเนื่องมาจากการดูแลไม่ทั่วถึงประกอบกับวัยชราของผู้สูงอายุยิ่งทำให้อัตราการเสียชีวิตเพิ่มขึ้น โดย Lena Hallengren รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคมของราชอาณาจักรสวีเดนยอมรับว่าล้มเหลวในการคุ้มครองผู้สูงอายุที่ต้องเสียชีวิตจำนวนมากจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป เนื่องจากหลายปัจจัยทั้งความชรา การมีโรคประจำตัว และที่พักอาศัยเป็นอาคารที่อยู่อาศัยรวมกัน สถานพยาบาลในราชอาณาจักรสวีเดนมักเป็นอาคารขนาดใหญ่ที่มีผู้พักอาศัยหลายร้อยคน<sup>696</sup> ทำให้การแพร่กระจายของโรคเป็นไปอย่างรวดเร็วและรุนแรง นายกรัฐมนตรี Stefan Lofven ของราชอาณาจักรสวีเดนยืนยันถึงความล้มเหลวของการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาในบ้านพักคนชราซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานระดับภูมิภาค แต่จากรายงานของคณะกรรมการซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ประเมินสถานการณ์รายงานว่ามาตรการของรัฐบาลในการคุ้มครองผู้สูงอายุเข้าเกินไปและมีไม่เพียงพอ แม้ว่าหน่วยงานในระดับภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบระบบการดูแลผู้สูงอายุซึ่งมีปัญหาเชิงโครงสร้างภายใน แต่ในฐานะที่รัฐบาลปกครองประเทศและมีความรับผิดชอบสูงสุด รัฐบาลควรดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่ามีการเตรียมการดูแลผู้สูงอายุสำหรับการแพร่ระบาดของโรคได้ดีขึ้น<sup>697</sup> จากสถานการณ์การแพร่ระบาดในปัจจุบันได้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างในการดูแลผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดนที่แม้จะได้ชื่อว่าเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพก็ตาม แต่การที่ประเทศมีประชากรผู้สูงอายุจำนวนมาก ประกอบกับการที่ต้องอาศัยในบ้านพักคนชรารวมกันหลายร้อยคนในอาคารเดียวกัน จึงเป็นปัจจัยที่ทำให้การแพร่ระบาดของโรคเป็นไปอย่างรวดเร็วและรุนแรง เนื่องจากผู้สูงอายุมีสภาพร่างกายอ่อนแอ เมื่อติดเชื้อจึงมีอัตราการเสียชีวิตเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ยังมีปัจจัยด้านการบริหาร

<sup>695</sup> Jonas Magnusson, *Social Class and Elderly Abuse in Europe*, (Gävle, Sweden: University of Gävle, 2012), p. 3.

<sup>696</sup> Bangkok Post, "Sweden Admits Failure to Protect Elderly in Care Homes," [Online] Accessed: 30 December 2020. Available from: <https://www.bangkokpost.com/world/1915636/sweden-admits-failure-to-protect-elderly-in-care-homes>

<sup>697</sup> Reuters, "Sweden Failed to Protect Elderly in Covid Pandemic, Commission Finds," [Online] Accessed: 30 December 2020. Available from: <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-sweden-commission-idUSKBN28P1PP>

จัดการบ้านพักคนชราที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานระดับภูมิภาคที่ขาดทรัพยากรบุคคลในการดูแลผู้สูงอายุที่เพียงพอ ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง ประสบการณ์ของราชอาณาจักรสวีเดนจึงน่าจะสามารถเป็นบทเรียนให้กับประเทศต่างๆ ในการดูแลผู้สูงอายุในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคได้ เพื่อการเตรียมการรับมือ ทั้งในด้านการออกแบบที่พักอาศัยที่ไม่หนาแน่นแออัด การมีบุคลากรดูแลที่เพียงพอ การประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเมื่อเกิดสถานการณ์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้สูงอายุจะได้รับการดูแลในการดำรงชีวิตได้อย่างมั่นคงปลอดภัยด้านสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจอันเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

### 3.3.7.2 กลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน

ในราชอาณาจักรสวีเดนมีกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการถูกระงับละเมิดโดยมีมาตรการทางกฎหมายและกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุ ดังนี้

#### (1) มาตรการทางกฎหมาย

การจัดสวัสดิการการดูแลผู้สูงอายุเป็นสิทธิทางสังคมที่รัฐทั้งในระดับชาติ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการจัดทำบริการด้านต่างๆ ให้แก่ผู้สูงอายุ ได้รับบริการที่เหมาะสมตามความจำเป็น ดังนั้น หากรัฐไม่ดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าว ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการจัดทำบริการได้<sup>698</sup> โดยมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้สูงอายุมีทั้งที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 2014 (The Riksdag Act) พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ค.ศ. 1986 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2014 (The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen 1986, amended 2014)<sup>699</sup> เป็นต้น

<sup>698</sup> ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 51.

<sup>699</sup> ณัฐภา มุนจินดา, "ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดน," วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 2,1 (เมษายน-กันยายน 2546): 60.

## (2) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน

หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดนมีหลายหน่วยงานทั้งในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการดังนี้

1) หน่วยงานในฝ่ายบริหาร ได้แก่ กระทรวงกระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) หน่วยงานในฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (The Parliamentary Ombudsmen) ในระบบที่รู้จักกันในปัจจุบันเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 1809 อันเป็นปีเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงการปกครองและมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ต่อมาในปี ค.ศ. 1915 มีการตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (Office of the Ombudsman) ขึ้น และให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพียงหนึ่งคน แต่มีการแต่งตั้งตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินฝ่ายทหารเป็นการเฉพาะ ต่อมาในปี ค.ศ. 1968 จึงได้รวมผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งสองเข้าด้วยกัน และตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (Office of the Parliamentary Ombudsman) มีผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 3 คน และมาเพิ่มเป็น 4 คน ในปี ค.ศ. 1976<sup>700</sup> ปัจจุบันพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ค.ศ. 1986 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2014 บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวน 4 คน<sup>701</sup> โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย<sup>702</sup> นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีบทบาทในการส่งเสริมความเท่าเทียมกัน การจัดการเลือกปฏิบัติ การคุ้มครองผู้บริโภคอีกด้วย<sup>703</sup> ดังนั้น ผู้สูงอายุที่ถูกละเมิดได้รับความเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้ดำเนินการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ได้

<sup>700</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 59-60.

<sup>701</sup> The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (1986, amended 2014), Section 1. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, "The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (1986, Amended 2014)," [Online] Accessed: 23 December 2020. Available from: <http://www.legislationline.org/documents/id/20910>

<sup>702</sup> The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (1986, amended 2014), Section 2.

<sup>703</sup> Jessica Sandberg, "Human Rights in Sweden," *Revista IIDH*: : 124.

3) ฝ่ายตุลาการหรือศาลโดยอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights) หรืออนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ข้อ 6 (1)<sup>704</sup> บัญญัติรับรองสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยภายในระยะเวลาอันสมควรโดยศาลที่เป็นอิสระและปราศจากอคติ ในการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ของตนและการกระทำผิดทางอาญาใดๆ ที่ตนถูกกล่าวหา<sup>705</sup> ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับที่บัญญัติไว้ในข้อ 10 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948<sup>706</sup> ซึ่งสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวย่อมเป็นหลักประกันให้แก่ผู้สูงอายุที่ได้รับการพิจารณาตัดสินคดีขึ้นสู่การพิจารณาวินิจฉัยของศาลเพื่อให้มีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเมื่อถูกกระทำละเมิดได้



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>704</sup> Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Article 6 (1). In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.

<sup>705</sup> European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights, (Strasbourg: European Court of Human Rights, 2013), p. 9.

<sup>706</sup> Universal Declaration of Human Rights 1948, Article 10. Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.

### 3.4 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะภูมิประเทศเป็นหมู่เกาะอยู่ในเอเชียตะวันออก ในปี ค.ศ. 1603 ภายหลังจากสงครามกลางเมืองที่กินเวลาหลายทศวรรษ ในสมัยผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์โทคุงาวะ (Tokugawa) หรือที่เรียกว่าสมัยเอโดะ (ค.ศ. 1603 – 1867) เป็นช่วงสุดท้ายของญี่ปุ่นดั้งเดิม เป็นช่วงเวลาแห่งความสงบมีเสถียรภาพทางการเมืองและการเติบโตทางเศรษฐกิจภายใต้การปกครองแบบโชกุน<sup>707</sup> โดยญี่ปุ่นแยกตัวออกจากอิทธิพลของต่างชาติเป็นเวลานานกว่าสองศตวรรษ ทำให้ญี่ปุ่นมีความสงบสุขอยู่กับวัฒนธรรมพื้นเมืองของตนเองต่อมาได้เปิดท่าเรืออันเป็นผลจากการลงนามในสนธิสัญญาคานางาวะ เมื่อปี ค.ศ. 1854 (The Convention of Kanagawa, 1854) และพัฒนาอุตสาหกรรมให้ทันสมัย ช่วงปลายศตวรรษที่ 19 และต้นศตวรรษที่ 20 ญี่ปุ่นกลายเป็นมหาอำนาจในภูมิภาคสามารถเอาชนะกองกำลังทั้งของจีนและรัสเซียได้ ยึดครองเกาหลีและเกาะฟอร์โมซา (Formosa) หรือเกาะไต้หวัน และเกาะซาคาลินทางใต้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1931 - 1932 ญี่ปุ่นยึดครองแมนจูเรีย (Manchuria) และในปี ค.ศ. 1937 ได้รุกรานจีนอย่างเต็มรูปแบบ และได้โจมตีกองทัพสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1941 ซึ่งเป็นการจุดชนวนให้สหรัฐอเมริกาเข้าสู่สงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาไม่นานญี่ปุ่นก็เข้ายึดเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ภายหลังญี่ปุ่นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้ในสงครามโลกครั้งที่สอง ญี่ปุ่นกลับฟื้นคืนมาเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจและเป็นพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา โดยมีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นประมุข เป็นสัญลักษณ์ของประเทศและความสามัคคีในชาติ และมีนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจทางการเมืองอย่างแท้จริง หลังจากนั้นสามทศวรรษเศรษฐกิจของญี่ปุ่นเติบโตเป็นอย่างมาก แม้ว่าตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เศรษฐกิจของญี่ปุ่นจะเริ่มชะลอตัวลงแต่ก็ยังคงเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจ จนในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2011 เกิดเหตุแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ในญี่ปุ่นทำให้เกิดคลื่นสึนามิที่ทำลายชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก ทั้งยังทำให้โรงไฟฟ้านิวเคลียร์หลายแห่งได้รับความเสียหาย ต่อมาในปี ค.ศ. 2012 นายกรัฐมนตรีชินโซ อาเบะ (Prime Minister Shinzo ABE) ซึ่งได้รับการเลือกตั้งในเดือนธันวาคม ค.ศ. 2012 และเป็นนายกรัฐมนตรีที่ดำรงตำแหน่งยาวนานที่สุดของญี่ปุ่น ได้เริ่มการปฏิรูปเศรษฐกิจและความมั่นคงขนาดใหญ่<sup>708</sup>

<sup>707</sup> Encyclopædia Britannica, "Tokugawa period," [Online] Accessed: 24 December 2020. Available from: <https://bit.ly/38xmkdC>

<sup>708</sup> Central Intelligence Agency, "East Asia/Southeast Asia :: Japan," [Online] Accessed: 24 December 2020. Available from: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html>

ปัจจุบันญี่ปุ่นปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีสมเด็จพระจักรพรรดิทรงเป็นสัญลักษณ์ของประเทศและความสามัคคีของคนในชาติ อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวญี่ปุ่น<sup>709</sup> โดยรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ<sup>710</sup> ได้แบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภาไดเอท (Diet) เป็นระบบสภาคู่เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศและเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรากฎหมาย<sup>711</sup> ฝ่ายบริหารคือคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน<sup>712</sup> และฝ่ายตุลาการเป็นระบบศาลเดี่ยวมีศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจโดยมีศาลฎีกาเป็นศาลยุติธรรมชั้นสูงสุดและศาลล่างที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย มีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวงให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย<sup>713</sup> สำหรับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติดังจะกล่าวต่อไป

### 3.4.1 ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นนับเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ควรศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ เนื่องจากเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอดและมีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลก ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุเป็นจำนวนมาก รวมทั้งได้ผ่านประสบการณ์การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุและยังพัฒนาปรับปรุงระบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากร เศรษฐกิจและสังคม นโยบาย กฎหมาย และมาตรการการคุ้มครองผู้สูงอายุของญี่ปุ่นจึงอาจเป็นแบบอย่างในบางเรื่องให้กับการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในบริบทของประเทศไทยได้

#### 3.4.1.1 คำนียามผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

ท่ามกลางสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในประเทศญี่ปุ่นที่รวดเร็วและรุนแรง จึงมีข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดอายุของการเป็นผู้สูงอายุเสียใหม่ให้สอดคล้องกับ

<sup>709</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 1.

<sup>710</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 98.

<sup>711</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 41.

<sup>712</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 65.

<sup>713</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 76.

ความรู้ที่เปลี่ยนแปลงไปของผู้คนกับการเริ่มต้นของวัยชรา เนื่องจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง ประชาชนที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไป จำนวน 3,000 คน ร้อยละ 41.1 เข้าใจว่าผู้สูงอายุคือผู้ที่มีอายุ 70 ปี ส่วนอีกร้อยละ 16 เข้าใจว่าผู้สูงอายุคือผู้ที่มีอายุ 75 ปี มีเพียงร้อยละ 20 เท่านั้นที่เข้าใจว่าผู้สูงอายุ คือผู้ที่มีอายุ 65 ปี ประกอบกับเมื่อรัฐบาลต้องประสบกับภาระค่าใช้จ่ายด้านประกันสังคมที่เพิ่มสูงขึ้น อันเนื่องจากการเป็นสังคมสูงอายุ ตั้งแต่ปีงบประมาณ ค.ศ. 2017 รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะให้ผู้สูงอายุ ที่มีรายได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ซึ่งการเปลี่ยนแปลง ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุในญี่ปุ่นมีสุขภาพดีและมีอายุที่ยืนยาว แต่ในขณะเดียวกันผู้สูงอายุที่ ยังแข็งแรงก็ต้องพยายามรักษาโอกาสในการทำงานมากขึ้น ซึ่งจากการสำรวจของสำนักงาน คณะรัฐมนตรีในกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวน 2,000 คน พบว่าเกือบร้อยละ 70 สนับสนุนที่จะทำงานต่อไปเมื่อมีอายุครบ 65 ปี<sup>714</sup>

ผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป ซึ่งญี่ปุ่นกำหนดให้ บุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปเป็นผู้สูงอายุมานานกว่า 5 ทศวรรษแล้ว ซึ่งปัจจุบันประชากรที่มีอายุ 65 ปี ขึ้นไปมีมากกว่าหนึ่งในสี่ของประชากรทั้งประเทศ<sup>715</sup> สอดคล้องกับประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ที่ กำหนดอายุของบุคคลที่จะเป็นผู้สูงอายุอยู่ที่ 65 ปี เช่นเดียวกับกับผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และราชอาณาจักรสวีเดนที่ได้กล่าวไปแล้วสำหรับญี่ปุ่นมีกลุ่มนักวิชาการเสนอให้มีการกำหนดอายุ ของการเป็นผู้สูงอายุใหม่ โดยกำหนดให้บุคคลที่มีอายุ 75 ปี เป็นผู้สูงอายุ ส่วนบุคคลที่มีอายุ 65 ถึง 74 ปี ที่ยังสามารถมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมได้เป็นบุคคล “กึ่งผู้สูงอายุ” ซึ่งการที่ประชากรใน ญี่ปุ่นมีสุขภาพดีและมีอายุยืนยาวทำให้เกิดแนวคิดในการกำหนดอายุของการเป็นผู้สูงอายุใหม่ เพื่อ นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบการทำงาน การเกษียณอายุ และการรับสวัสดิการต่างๆ แต่อย่างไรก็ดี ประเด็นเรื่องการเปลี่ยนแปลงการกำหนดอายุดังกล่าวยังคงเป็นประเด็นที่ต้องมีการอภิปราย สาธารณะเพิ่มเติมกันต่อไป<sup>716</sup>

<sup>714</sup> The Japan Times, "Redefining the 'elderly' age," [Online] Accessed: 24 December 2020. Available from: <https://bit.ly/38GFsG2>

<sup>715</sup> Ibid.

<sup>716</sup> Ibid.

### 3.4.1.2 สถานการณ์สังคมสูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

สัดส่วนประชากรสูงอายุของประเทศญี่ปุ่นตั้งแต่ปี ค.ศ. 2010 เป็นต้นมามีอัตราเพิ่มสูงขึ้น จากที่มีสัดส่วนร้อยละ 22.5 ในปี ค.ศ. 2010 เพิ่มเป็นร้อยละ 28 ในปี ค.ศ. 2019<sup>717</sup> โดยเมื่อปี ค.ศ. 1993 สหประชาชาติคาดการณ์ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีสัดส่วนประชากรสูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ในปี ค.ศ. 2025<sup>718</sup> หากแต่ว่าในปี ค.ศ. 2020 ประเทศญี่ปุ่นมีประชากรประมาณกว่า 126 ล้านคน (จำนวนประชากร ณ วันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 2020 จำนวน 125,929,817 คน)<sup>719</sup> เป็นผู้สูงอายุหรือมีอายุ 65 ปีขึ้นไปมากถึงร้อยละ 29.18 ของประชากรทั้งประเทศ<sup>720</sup> ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นสิ่งสังคมสูงวัยระดับสุดยอด และเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลกอีกด้วย ซึ่งสัดส่วนประชากรสูงอายุของญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงมากกว่าที่องค์การสหประชาชาติคาดการณ์ไว้กว่า 5 ปี มีการคาดการณ์ว่าภายในปี ค.ศ. 2036 ประเทศญี่ปุ่นจะมีสัดส่วนประชากรสูงอายุหนึ่งในสามของประชากรทั้งประเทศ<sup>721</sup> ซึ่งในความเป็นจริงสัดส่วนดังกล่าวอาจเกิดขึ้นก่อนที่คาดการณ์ไว้หลายปีเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนผู้สูงอายุในปัจจุบันที่มีถึงร้อยละ 29.18 ของประชากรทั้งประเทศ โดยประเทศญี่ปุ่นต้องเผชิญกับการเป็นสังคมสูงวัยอย่างรวดเร็วที่สุดในโลก<sup>722</sup> นอกจากนี้ประเด็นสังคมสูงวัยในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ยังนับเป็นสิ่งที่ท้าทายของระบบการดูแลผู้สูงอายุอย่างมาก โดยเฉพาะในประเทศญี่ปุ่นแต่กับทุกประเทศทั่วโลกที่กำลังเผชิญกับการเป็นแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสิ่งสังคมสูงวัยรวมถึงประเทศไทยด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>717</sup> Statista, "Percentage of population aged 65 years and above in Japan from 2010 to 2019," [Online] Accessed: 27 November 2020. Available from: <https://www.statista.com/statistics/1149301/japan-share-of-population-aged-65-and-above/>

<sup>718</sup> Shigeaki Baba, "The Super-Aged Society," *World Health* 46,3 (May-June 1993): 9.

<sup>719</sup> The Government of Japan, "About Japan," [Online] Accessed: 24 December 2020. Available from: <https://www.japan.go.jp/japan/>

<sup>720</sup> Central Intelligence Agency, *EAST ASIA/ SOUTHEAST ASIA :: JAPAN*, [Online], 24 December 2020. Source <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html>

<sup>721</sup> European Parliament, "Japan's Ageing Society," [Online] Accessed: 24 December 2020. Available from: <https://bit.ly/3o8IMk4>

<sup>722</sup> Trade and Industry Ministry of Economy, "The 3rd Well Aging Society Summit Asia-Japan to Be Held," [Online] Accessed: 17 September 2020. Available from: [https://www.meti.go.jp/english/press/2020/0824\\_002.html](https://www.meti.go.jp/english/press/2020/0824_002.html)

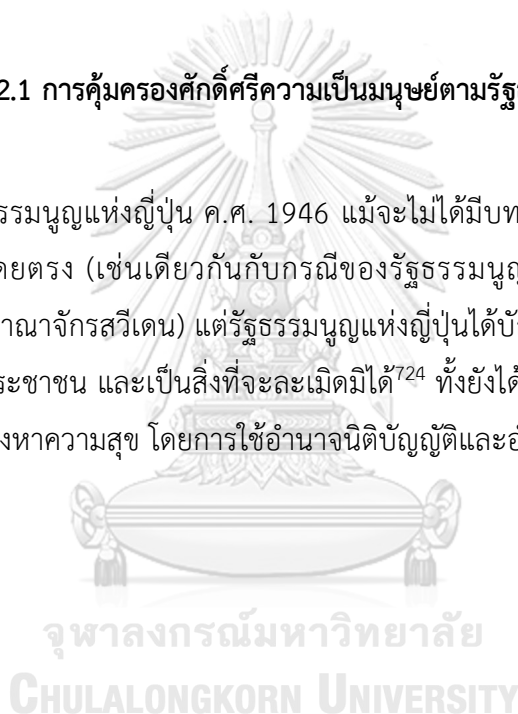


### 3.4.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นก่อนสงครามโลกครั้งที่สองกับประเทศญี่ปุ่นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองมีความเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันอย่างมาก<sup>723</sup> กล่าวเฉพาะเรื่องแนวคิดการให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักที่สำคัญในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น โดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นที่ให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชน ในที่นี้จึงขอกกล่าวถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประเทศญี่ปุ่นตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเคารพและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในประเทศญี่ปุ่น

#### 3.4.2.1 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946

รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 แม้จะไม่ได้มีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง (เช่นเดียวกับกับกรณีของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสวีเดน) แต่รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และเป็นสิ่งที่จะละเมิดมิได้<sup>724</sup> ทั้งยังได้รับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข โดยการใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารจะต้องคำนึงถึงสิ่ง



<sup>723</sup> ทาดาจิ ฟุคุทาเคะ, โครงสร้างสังคมญี่ปุ่น, บุญยง ชื่นสุวิมล แปล, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2538), หน้า 198.

<sup>724</sup> The Constitution of Japan 1946,

Article 11. The people shall not be prevented from enjoying any of the fundamental human rights. These fundamental human rights guaranteed to the people by this Constitution shall be conferred upon the people of this and future generations as eternal and inviolate rights.

Article 97. The fundamental human rights by this Constitution guaranteed to the people of Japan are fruits of the age-old struggle of man to be free; they have survived the many exacting tests for durability and are conferred upon this and future generations in trust, to be held for all time inviolate.

ดังกล่าวด้วย<sup>725</sup> การพรากชีวิตและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้<sup>726</sup> และได้รับรองความเสมอภาคตามกฎหมายและการห้ามเลือกปฏิบัติไว้ด้วย<sup>727</sup> ดังนั้น แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันจะมิได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่การรับรองสิทธิมนุษยชน สิทธิขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นสาระหรือรากฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ย่อมแสดงว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เนื่องจากสิทธิมนุษยชน สิทธิขั้นพื้นฐาน สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองย่อมนำไปสู่การมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง

### 3.4.2.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายญี่ปุ่น

นอกจากการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนโดยการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดในตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เป็นภาคีด้วย ซึ่งประเทศญี่ปุ่นเป็นภาคีตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน จำนวน 8 ฉบับ ดังนี้<sup>728</sup>

1) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 มกราคม ค.ศ. 1976 และประเทศญี่ปุ่นให้สัตยาบันเมื่อปี ค.ศ. 1979 สาระสำคัญของ

<sup>725</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 13. All of the people shall be respected as individuals. Their right to life, liberty, and the pursuit of happiness shall, to the extent that it does not interfere with the public welfare, be the supreme consideration in legislation and in other governmental affairs.

<sup>726</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 31. No person shall be deprived of life or liberty, nor shall any other criminal penalty be imposed, except according to procedure established by law.

<sup>727</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 14. All of the people are equal under the law and there shall be no discrimination in political, economic or social relations because of race, creed, sex, social status or family origin.

<sup>728</sup> International Service for Human Rights, "Japan's Human Rights Commitments and Pledges," [Online] Accessed: 16 January 2020. Available from: <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/japan.pdf>

กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมีจำนวน 31 ข้อ แบ่งเป็น 5 ส่วน ได้แก่<sup>729</sup>

ส่วนที่ 1 กำหนดสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองหรือสิทธิในการตัดสินใจ กำหนดความเป็นไปของตนเอง (Right of self-determination) ได้อย่างอิสระทั้งในทางการเมือง การพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเอง<sup>730</sup> ส่วนที่ 2 (ข้อ 2 ถึงข้อ 5) กำหนดเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างใดๆ และการดำเนินมาตรการต่างๆ ตามลำดับขั้น ตั้งแต่การให้ความเคารพ การคุ้มครอง ส่งเสริม สนับสนุน เพื่อให้บรรลุถึงสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้ในกติกานี้<sup>731</sup> การรับรองของรัฐภาคีว่าชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะได้รับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่กำหนดในกติกานี้<sup>732</sup> ส่วนที่ 3 (ข้อ 6 ถึงข้อ 15) กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการทำงาน สิทธิในการมีโอกาสหาเลี้ยงชีพโดยการทำงานที่บุคคลเลือกโดยอิสระ<sup>733</sup> สิทธิในสภาพการทำงานที่เป็นธรรม ได้แก่ ค่าตอบแทนขั้นต่ำ ค่าจ้างที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกันสำหรับการทำงานที่มีลักษณะเดียวกัน การดำรงชีวิตที่ดีของตนเองและครอบครัว อาชีวอนามัยและความปลอดภัยในการทำงาน โอกาสที่เท่าเทียมกันของความก้าวหน้าในการทำงาน การพักผ่อนและการจำกัดชั่วโมงการทำงานตามสมควร และวันหยุดประจำโดยได้รับค่าตอบแทน<sup>734</sup> สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมในสหภาพแรงงาน สิทธิของสหภาพแรงงานในการดำเนินงานโดยอิสระตามกฎหมาย สิทธิในการนัดหยุดงาน<sup>735</sup> สิทธิในการสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม<sup>736</sup> สิทธิในทางครอบครัวในฐานะที่เป็นพื้นฐานของสังคม ได้แก่ การก่อตั้งครอบครัว การดูแลและการศึกษาของเด็ก การสมรส การคุ้มครองมารดาทั้งก่อนและหลังคลอดบุตร การคุ้มครองเด็กและเยาวชนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติจากกการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม การจ้างงาน<sup>737</sup> สิทธิในมาตรฐาน

<sup>729</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ; กติการระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551), หน้า 15-16.

<sup>730</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 1.

<sup>731</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 2.

<sup>732</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 3.

<sup>733</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 6.

<sup>734</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 7.

<sup>735</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 8.

<sup>736</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 9.

<sup>737</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 10.

การครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเหมาะสม<sup>738</sup> สิทธิในการมีสุขภาพะทั้งร่างกายและจิตใจที่ดี<sup>739</sup> สิทธิในการศึกษาเพื่อมุ่งไปสู่การพัฒนาบุคลิกภาพของความเป็นมนุษย์ที่สมบูรณ์และมีศักดิ์ศรี การเสริมสร้างการเคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน<sup>740</sup> สิทธิในการมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม สิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ สิทธิได้รับการคุ้มครองผลประโยชน์ทางศิลปกรรมและการสร้างสรรค์ผลงานทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรมหรือศิลปะ เสรีภาพในการวิจัย<sup>741</sup> ส่วนที่ 4 (ข้อ 16 ถึงข้อ 25) กำหนดเกี่ยวกับการจัดทำรายงานความก้าวหน้าในการปฏิบัติหรือการดำเนินการตามกติกา<sup>742</sup> เสนอต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมเพื่อตรวจสอบถึงความคืบหน้าและให้ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณี โดยรายงานดังกล่าวอาจระบุถึงปัจจัยและอุปสรรคของการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กติกา<sup>743</sup> และส่วนที่ 5 (ข้อ 26 ถึงข้อ 31) กำหนดเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคี การมีผลบังคับใช้ และการแก้ไขเพิ่มเติมกติกา

จากสาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญและเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หลายประการ ที่สำคัญได้แก่ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอเหมาะสม สิทธิในการมีสุขภาพะทั้งร่างกายและจิตใจที่ดี การไม่เลือกปฏิบัติ ซึ่งสะท้อนถึงการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ยังรับรองสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง สิทธิในการทำงาน สิทธิในการสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม สิทธิในทางครอบครัว ซึ่งเป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในชีวิตและร่างกายที่สำคัญต่อการดำรงชีวิตอีกด้วย

2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1976 และประเทศญี่ปุ่นให้สัตยาบันเมื่อปี ค.ศ. 1979 สาระสำคัญของกติการะหว่าง

<sup>738</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 11.

<sup>739</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 12.

<sup>740</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 13.

<sup>741</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 15.

<sup>742</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 16.

<sup>743</sup> International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 17.

ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีจำนวน 53 ข้อ แบ่งเป็น 6 ส่วน ได้แก่<sup>744</sup> ส่วนที่ 1 กำหนดสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองหรือสิทธิในการตัดสินใจกำหนดความเป็นไปของตนเอง (Right of self-determination)<sup>745</sup> เช่นเดียวกับที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงเห็นได้ว่าสิทธิในการกำหนดตนเองอย่างอิสระนั้นเป็นสิทธิที่สำคัญของบุคคลที่จะสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรีจึงได้รับการบัญญัติไว้ในข้อ 1 ของทั้งสองตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ส่วนที่ 2 (ข้อ 2 ถึงข้อ 5) กำหนดเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐภาคีในอันที่จะต้องเคารพ ให้หลักประกันสิทธิ และการไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างใดๆ<sup>746</sup> การดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง<sup>747</sup> ส่วนที่ 3 (ข้อ 6 ถึงข้อ 27) กำหนดเกี่ยวกับสิทธิในชีวิตซึ่งเป็นสิทธิโดยกำเนิด สิทธิการขอลี้ภัยโทษของผู้ต้องคำพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิต การไม่ลงโทษประหารชีวิตแก่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และสตรีมีครรภ์<sup>748</sup> ห้ามการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลจะถูกใช้ในการทดลองทางการแพทย์หรือทางวิทยาศาสตร์โดยปราศจากความยินยอมอย่างอิสระของบุคคลนั้นมิได้<sup>749</sup> การห้ามเอาบุคคลลงเป็นทาสหรือถูกบังคับให้อยู่ในภาวะเยี่ยงทาส ห้ามการเกณฑ์แรงงานหรือบังคับใช้แรงงาน<sup>750</sup> การรับรองสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล การจับกุมและคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย และในขณะที่จับกุมบุคคลจะต้องได้รับการแจ้งเหตุแห่งการจับกุมและข้อหาที่ถูกจับกุมโดยพลัน สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเร็ว สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวระหว่างการพิจารณาคดี สิทธิได้รับค่าทดแทนกรณีการจับกุมและการคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>751</sup> การปฏิบัติต่อบุคคลที่ถูกลิดรอนเสรีภาพอย่างมีมนุษยธรรมและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้ต้องหาคดีจะต้องถูกแยกออกจากผู้ต้องโทษและต้อง

<sup>744</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ; กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ; พิธีสารเลือกรับแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ; พิธีสารเลือกรับ ฉบับที่สองแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ; International Covenant on Civil, and Political Rights (ICCPR), (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2552), หน้า 15-17.

<sup>745</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 1.

<sup>746</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 2.

<sup>747</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 3.

<sup>748</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 6.

<sup>749</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 7.

<sup>750</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 8.

<sup>751</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 9.

ได้รับการปฏิบัติแตกต่างกันกับสถานะที่มีเชื้อผู้ต้องโทษ ผู้ต้องหาที่เป็นเด็กและเยาวชนจะต้องแยกออกจากผู้ต้องหาที่เป็นผู้ใหญ่และได้รับการพิจารณาคดีโดยเร็ว รวมทั้งระบบราชทัณฑ์จะต้องปฏิบัติต่อนักโทษโดยมีจุดหมายเพื่อให้นักโทษกลับตนเป็นพลเมืองดีและการฟื้นฟูทางสังคม<sup>752</sup> บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ การห้ามบุคคลผู้มีสัญชาติเข้าประเทศของตนจะกระทำมิได้<sup>753</sup> บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีโดยเปิดเผยและเป็นธรรมโดยศาลที่มีอำนาจตามกฎหมาย เป็นอิสระและเป็นกลาง ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สิทธิที่จะได้รับการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยศาลที่อยู่เหนือขึ้นไป สิทธิได้รับค่าทดแทนในความเสียหายจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่มีชอบ การห้ามการพิจารณาหรือการลงโทษซ้ำในการกระทำที่บุคคลต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษหรือให้ปล่อยตัวไปแล้วตามกฎหมายและวิธีพิจารณาคดีอาญาของแต่ละประเทศ<sup>754</sup> บุคคลจะต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ถ้าตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติในภายหลังกำหนดโทษเบาลง ผู้กระทำความผิดย่อมได้รับประโยชน์จากบทบัญญัตินั้นด้วย<sup>755</sup> สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย<sup>756</sup> สิทธิในความเป็นส่วนตัว เสรีดียง ชื่อเสียง และครอบครัว เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกัน<sup>757</sup> เสรีภาพในทางความคิด เสรีภาพในการถือศาสนา<sup>758</sup> สิทธิในการแสดงความคิดเห็นและเสรีภาพในการแสดงออก<sup>759</sup> การสนับสนุนให้เกิดความเกลียดชังในชาติ เชื้อชาติหรือศาสนา หรือการยั่วยุให้เกิดการเลือกปฏิบัติหรือการใช้ความรุนแรงจะกระทำมิได้<sup>760</sup> เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ<sup>761</sup> เสรีภาพใน

<sup>752</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 10.

<sup>753</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 12.

<sup>754</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 14.

<sup>755</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 15.

<sup>756</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 16.

<sup>757</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 17.

<sup>758</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 18.

<sup>759</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 19.

<sup>760</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 20.

<sup>761</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 21.

การรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ<sup>762</sup> สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองครอบครัว สิทธิในการสมรส<sup>763</sup> การคุ้มครองเด็กโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ สิทธิของเด็กที่จะมีชื่อและสัญชาติ<sup>764</sup> สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณะ สิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือลงสมัครรับเลือกตั้ง สิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะตามหลักความเสมอภาค<sup>765</sup> บุคคลย่อมเสมอกันตามกฎหมายมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเสมอกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ<sup>766</sup> สิทธิของชนกลุ่มน้อยที่จะมีวัฒนธรรม การนับถือศาสนาและการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาของตนเองหรือการใช้ภาษาของตนเอง<sup>767</sup> ส่วนที่ 4 (ข้อ 28 ถึงข้อ 45) กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประกอบด้วยกรรมการจำนวน 18 คนมาจากคนชาติของรัฐภาคี<sup>768</sup> รัฐละไม่เกิน 1 คน<sup>769</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับเลือกใหม่ได้<sup>770</sup> และกำหนดหน้าที่ของรัฐภาคีในการเสนอรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามสิทธิที่ได้รับรองไว้ในกติกานี้เป็นผลได้จริงต่อเลขาธิการสหประชาชาติโดยระบุปัจจัยและอุปสรรคของการปฏิบัติตามกติกานี้ด้วย<sup>771</sup> ส่วนที่ 5 (ข้อ 46 ถึงข้อ 47) กำหนดเกี่ยวกับการตีความกติกา และส่วนที่ 6 (ข้อ 48 ถึงข้อ 53) กำหนดเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีและการแก้ไขเพิ่มเติมกติกา

จากสาระสำคัญของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญและเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หลายประการ ที่สำคัญได้แก่ สิทธิในชีวิต การห้ามการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี การห้ามเอาบุคคลลงเป็นทาส ห้ามการเกณฑ์แรงงานหรือบังคับใช้แรงงาน การห้ามจับกุมและคุมขังบุคคล สิทธิที่จะได้รับการปล่อยตัวระหว่างการพิจารณาคดี การปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและนักโทษ สิทธิในความเป็นส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว สิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะ และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งล้วนแต่เป็นไปเพื่อการคุ้มครองชีวิตและร่างกาย รวมทั้งความเสมอภาคของบุคคล อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็น

<sup>762</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 22.

<sup>763</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 23.

<sup>764</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 24.

<sup>765</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 25.

<sup>766</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 26.

<sup>767</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 27.

<sup>768</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 28.

<sup>769</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 31.

<sup>770</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 32.

<sup>771</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, Article 40.

มนุษย์ จึงกล่าวได้ว่ากติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีเจตนารมณ์หรือเป้าหมายสูงสุดคือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

3) **อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ** (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 กันยายน ค.ศ. 1981 และประเทศญี่ปุ่นให้สัตยาบันเมื่อปี ค.ศ. 1985 สารสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบมีบทบัญญัติจำนวน 30 ข้อ แบ่งเป็น 6 ส่วน ได้แก่<sup>772</sup> ส่วนที่ 1 (ข้อ 1 ถึงข้อ 6) กำหนดเกี่ยวกับคำจำกัดความของการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (discrimination against women) ว่าหมายถึง การแบ่งแยก การกีดกันหรือการจำกัดในเรื่องใดๆ ที่อยู่บนพื้นฐานของเพศหรือเพราะเหตุแห่งเพศซึ่งเป็นผลหรือมีความมุ่งหมายที่จะทำให้เสื่อมเสียการยอมรับหรือการใช้สิทธิของสตรี<sup>773</sup> โดยรัฐภาคีประณามการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและจะดำเนินการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ได้แก่ การรับรองความเสมอภาคของชายและหญิงไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย การกำหนดมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นที่ห้ามการเลือกปฏิบัติต่อสตรี การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของสตรีบนพื้นฐานของความเท่าเทียมกันกับชายเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพผ่านองค์กรตุลาการและองค์กรอื่นๆ ที่มีอำนาจในการคุ้มครองสตรีจากการเลือกปฏิบัติ ไม่กระทำหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสตรี รวมทั้งรับประกันว่าหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะไม่กระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสตรี การดำเนินมาตรการเพื่อขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีโดยบุคคลหรือองค์กรใดๆ การใช้มาตรการต่างๆ เพื่อแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย ข้อบังคับ ประเพณีและแนวปฏิบัติที่เป็น การเลือกปฏิบัติ การยกเลิกบทบัญญัติทางอาญาที่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี<sup>774</sup> การดำเนินมาตรการด้านต่างๆ โดยเฉพาะด้านการเมือง สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม เพื่อเป็นหลักประกันให้สตรีสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานบนพื้นฐานของความเสมอภาคกับชาย<sup>775</sup> การดำเนินมาตรการเพื่อปรับปรุงแบบแผนทางสังคมและวัฒนธรรมของชายและหญิงเพื่อขจัดอคติ จารีต ประเพณีและแนวปฏิบัติที่ตั้งอยู่บนแนวคิดของความไม่เท่าเทียมทางเพศ การสร้างความเข้าใจที่

<sup>772</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน: อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ; พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the optional Protocol (CEDAW), (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551), หน้า 15-16.

<sup>773</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 1.

<sup>774</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 2.

<sup>775</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 3.



ถูกต้องของระบบครอบครัวเกี่ยวกับการคลอดบุตรและความรับผิดชอบร่วมกันของชายและหญิงในการอุปการะเลี้ยงดูบุตร<sup>776</sup> การดำเนินมาตรการเพื่อปราบปรามการแสวงหาประโยชน์จากการค้าสตรีหรือการค้าประเวณีของสตรีทุกรูปแบบ<sup>777</sup> ส่วนที่ 2 (ข้อ 7 ถึงข้อ 9) กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการของรัฐภาคีเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทั้งในทางการเมืองและด้านอื่นๆ รวมทั้งสร้างหลักประกันในความสัมพันธ์เท่าเทียมกันกับชาย<sup>778</sup> การสร้างความเท่าเทียมของชายและหญิงในโอกาสที่จะเป็นผู้แทนรัฐบาลของตนในระดับระหว่างประเทศและมีส่วนร่วมในการทำงานขององค์กรระหว่างประเทศ<sup>779</sup> การให้สิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงในการได้มา การเปลี่ยนแปลง หรือรักษาไว้ซึ่งสัญชาติของตน<sup>780</sup> ส่วนที่ 3 (ข้อ 10 ถึงข้อ 14) กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติและสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงในด้านการศึกษา<sup>781</sup> ด้านการจ้างงานและการประกอบอาชีพ<sup>782</sup> ด้านการดูแลสุขภาพและการเข้าถึงบริการสาธารณสุข<sup>783</sup> ด้านเศรษฐกิจและสังคม<sup>784</sup> ส่วนที่ 4 (ข้อ 15 ถึงข้อ 16) กำหนดเกี่ยวกับความเสมอภาคกันตามกฎหมายของชายและหญิง<sup>785</sup> การจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีเกี่ยวกับการสมรสและความสัมพันธ์ในครอบครัว<sup>786</sup> ส่วนที่ 5 (ข้อ 17 ถึงข้อ 22) กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งจากรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อโดยรัฐภาคีรัฐละไม่เกิน 1 คน โดยคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี<sup>787</sup> ซึ่งรัฐภาคีจะต้องเสนอรายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามอนุสัญญานี้ต่อเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อให้คณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีพิจารณา<sup>788</sup> และส่วนที่ 6

<sup>776</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 5.

<sup>777</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 6.

<sup>778</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 7.

<sup>779</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 8.

<sup>780</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 9.

<sup>781</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 10.

<sup>782</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 11.

<sup>783</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 12.

<sup>784</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 13-14.

<sup>785</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 15.

<sup>786</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 16.

<sup>787</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 17.

<sup>788</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 18.

(ข้อ 23 ถึงข้อ 30) กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องกำหนดมาตรการต่างๆ ในระดับชาติ เพื่อให้บรรลุถึงสิทธิต่างๆ ที่ได้บัญญัติไว้ในอนุสัญญา<sup>789</sup> และกำหนดการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญา<sup>790</sup>

จากสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญและเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หลายประการ ที่สำคัญคือการสร้างความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิงในทุกด้านโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งเพศ ตามหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

4) **อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก** (Convention on the Rights of the Child: CRC) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน ค.ศ. 1990 และประเทศญี่ปุ่นให้สัตยาบันเมื่อปี ค.ศ. 1994 สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมีบทบัญญัติจำนวน 54 ข้อ แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่<sup>791</sup> ส่วนที่ 1 (ข้อ 1 ถึงข้อ 41) กำหนดเกี่ยวกับการให้คำนิยามของเด็กว่าหมายถึงบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี<sup>792</sup> รัฐบาลจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองเด็กโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ<sup>793</sup> การดำเนินภารกิจของรัฐบาลจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของเด็กเป็นหลัก<sup>794</sup> โดยจะต้องดำเนินมาตรการต่างๆ ที่เหมาะสมเพื่อดำเนินการตามสิทธิที่รับรองไว้ในอนุสัญญานี้ทั้งสิทธิทางสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรม<sup>795</sup> การรับรองสิทธิในชีวิตของเด็กและรัฐบาลต้องให้หลักประกันความอยู่รอดและพัฒนาการของเด็ก<sup>796</sup> สิทธิของเด็กที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดและได้รับสัญชาติ<sup>797</sup> สิทธิที่จะได้อยู่ร่วมกับบิดามารดา<sup>798</sup> การต่อต้านการเคลื่อนย้ายเด็กที่ผิดกฎหมายและการไม่ส่งเด็กกลับไปต่างประเทศ<sup>799</sup> สิทธิในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการถือศาสนาของเด็ก<sup>800</sup> เสรีภาพในการรวมกลุ่ม

<sup>789</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 24.

<sup>790</sup> Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 26.

<sup>791</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "Convention on the Rights of the Child," [Online] Accessed: 14 May 2021. Available from: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>

<sup>792</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 1.

<sup>793</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 2.

<sup>794</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 3.

<sup>795</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 4.

<sup>796</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 6.

<sup>797</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 7.

<sup>798</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 9.

<sup>799</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 11.

<sup>800</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 12-14.

และเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ<sup>801</sup> สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียงของเด็ก<sup>802</sup> สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อพัฒนาการทางร่างกายและจิตใจของเด็ก<sup>803</sup> การรับรองและส่งเสริมการทำหน้าที่ของบิดามารดาในการอุปการะเลี้ยงดูเด็ก<sup>804</sup> การคุ้มครองเด็กจากความรุนแรงทางร่างกายหรือจิตใจการบาดเจ็บหรือการละเมิด การทารุณกรรมหรือการแสวงหาประโยชน์ รวมถึงการล่วงละเมิดทางเพศเด็ก<sup>805</sup> สิทธิที่เด็กจะได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือพิเศษจากรัฐ<sup>806</sup> ระบบการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก<sup>807</sup> การให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่เด็กซึ่งต้องการลี้ภัยหรืออยู่ในสถานะผู้ลี้ภัย<sup>808</sup> การรับรองสิทธิของเด็กพิการในการได้รับความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกเพื่อการมีชีวิตที่ดีและมีศักดิ์ศรี<sup>809</sup> สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานสูงอย่างเท่าเทียมกัน<sup>810</sup> สิทธิที่จะได้รับประโยชน์ในการประกันสังคม<sup>811</sup> สิทธิในการมีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอต่อพัฒนาการทั้งทางร่างกายและจิตใจ<sup>812</sup> สิทธิในการศึกษาของเด็ก<sup>813</sup> สิทธิชุมชนของเด็กที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์<sup>814</sup> สิทธิในการพักผ่อน การเล่น และกิจกรรมสันทนาการที่เหมาะสมตามวัย<sup>815</sup> การคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจและจากการทำงานใด ๆ ที่น่าจะเป็นอันตรายหรือขัดขวางการศึกษาของเด็กหรือเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายหรือจิตใจของเด็ก<sup>816</sup> การคุ้มครองเด็กจากการใช้สารเสพติด<sup>817</sup> การคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ทางเพศและการล่วง

<sup>801</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 15.

<sup>802</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 16.

<sup>803</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 17.

<sup>804</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 18.

<sup>805</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 19.

<sup>806</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 20.

<sup>807</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 21.

<sup>808</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 22.

<sup>809</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 23.

<sup>810</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 24.

<sup>811</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 26.

<sup>812</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 27.

<sup>813</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 28-29.

<sup>814</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 30.

<sup>815</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 31.

<sup>816</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 32.

<sup>817</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 33.

ละเมิดทางเพศทุกรูปแบบ<sup>818</sup> การป้องกันการลักพาตัว การค้า<sup>819</sup> และการคุ้มครองเด็กจากการแสวงหาประโยชน์ในทุกรูปแบบ<sup>820</sup> การห้ามการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี การลงโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิตโดยไม่มีโอกาสได้รับการปล่อยตัวสำหรับความผิดที่กระทำโดยบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เด็กทุกคนที่ถูกกีดรอนเสรีภาพจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและเคารพในศักดิ์ศรี รวมทั้งมีสิทธิในการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายและความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่เหมาะสม<sup>821</sup> การเคารพกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศความขัดแย้งด้วยอาวุธจะต้องไม่เกี่ยวข้องกับเด็กหรือกระทบกับเด็กที่มีอายุไม่เกิน 15 ปี และต้องไม่เกณฑ์เด็กอายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าประจำในกองทัพ<sup>822</sup> การฟื้นฟูร่างกายและจิตใจของเด็กจากการกระทำโดยมิชอบในทุกรูปแบบให้กลับคืนสู่สภาพเดิมและในสิ่งแวดล้อมที่ส่งเสริมการเคารพตนเองและศักดิ์ศรีของเด็ก<sup>823</sup> สิทธิในกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็กที่จะต้องได้รับการปฏิบัติให้สอดคล้องกับความรู้สึกรู้สึกมีคุณค่าและศักดิ์ศรีของเด็ก<sup>824</sup> ส่วนที่ 2 (ข้อ 42 ถึงข้อ 45) กำหนดเกี่ยวกับการสร้างความตระหนักในสิทธิของเด็ก การปฏิบัติตามขั้นตอนและกลไกของอนุสัญญา<sup>825</sup> และการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กซึ่งประกอบด้วยกรรมการ 18 คน ซึ่งเลือกตั้งจากบุคคลที่เสนอโดยรัฐภาคีรัฐละ 1 คน ทำหน้าที่ตรวจสอบความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามอนุสัญญา มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการเลือกตั้งใหม่ได้<sup>826</sup> โดยรัฐภาคีมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานเกี่ยวกับความคืบหน้าของการดำเนินการตามอนุสัญญาต่อคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็กเพื่อพิจารณา<sup>827</sup> และเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามอนุสัญญาอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>828</sup> และส่วนที่ 3 (ข้อ 46 ถึง

<sup>818</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 34.

<sup>819</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 35.

<sup>820</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 36.

<sup>821</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 37.

<sup>822</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 38.

<sup>823</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 39.

<sup>824</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 40.

<sup>825</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 42.

<sup>826</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 43.

<sup>827</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 44.

<sup>828</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 45.

ข้อ 54) กำหนดเกี่ยวกับการเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญา ทั้งการให้สัตยาบันและการภาคยานุวัติ<sup>829</sup> การมีผลบังคับใช้ของอนุสัญญา<sup>830</sup> การแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญา<sup>831</sup> และการบอกเลิกอนุสัญญา<sup>832</sup>

จากสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามี บทบัญญัติที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญและเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หลาย ประการ ที่สำคัญได้แก่ การรับรองหลักความเสมอภาคและหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ การคุ้มครองชีวิต ร่างกายและจิตใจของเด็ก การปฏิบัติต่อเด็กโดยคำนึงถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของเด็ก ซึ่งล้วนสะท้อนถึง เจตนารมณ์ของการให้ความสำคัญกับเด็กในฐานะที่เป็นทรัพยากรอันมีค่าของสังคมและสะท้อน เป้าหมายสูงสุดของอนุสัญญานี้คือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเด็ก

5) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination: ICERD) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มกราคม ค.ศ. 1969 และประเทศญี่ปุ่นให้สัตยาบันเมื่อปี ค.ศ. 1995 สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบมี บทบัญญัติจำนวน 25 ข้อ แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่<sup>833</sup> ส่วนที่ 1 (ข้อ 1 ถึงข้อ 7) กำหนดเกี่ยวกับการให้ คำนิยามของ “การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ” ว่าหมายถึงการจำแนก การกีดกัน การจำกัด หรือการ เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ชาติกำเนิดหรือชาติพันธุ์ ซึ่งมีความมุ่งหมายที่จะกีดกันการ เคารพสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือด้านอื่น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน<sup>834</sup> รัฐภาคีประณามการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ มีนโยบายและ ดำเนินการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบโดยไม่กระทำการ ช่วยเหลือ หรือสนับสนุน การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ<sup>835</sup> มีการป้องกันและการจัดการแบ่งแยกเชื้อชาติและการแบ่งแยกสี ผิว<sup>836</sup> การโฆษณาชวนเชื่อทั้งหลายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวความคิดหรือทฤษฎีที่เหนือกว่าชนชาติใด

<sup>829</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 46-48.

<sup>830</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 49.

<sup>831</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 50.

<sup>832</sup> Convention on the Rights of the Child, Article 52.

<sup>833</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับ สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน : อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ : International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD), (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551), หน้า 15-16.

<sup>834</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 1.

<sup>835</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 2.

<sup>836</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 3.

ชนชาติหนึ่งหรือกลุ่มชนเพราะสีผิวหรือชาติพันธุ์ การให้เหตุผลรองรับสนับสนุนหรือการส่งเสริมความเกลียดชังระหว่างเชื้อชาติหรือการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายและต้องได้รับโทษ<sup>837</sup> รัฐภาคีจะต้องห้ามและจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบและรับประกันสิทธิของทุกคนโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติกำเนิด หรือชาติพันธุ์ เพื่อความเสมอภาคกันตามกฎหมาย<sup>838</sup> การให้ความคุ้มครองและการเยียวยาความเสียหายโดยองค์กรตุลาการและองค์กรอื่นๆ แก่บุคคลที่ได้รับผลจากการกระทำใดๆ ที่เป็นการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน<sup>839</sup> การจัดให้มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการสอน การศึกษา วัฒนธรรมและสารสนเทศเพื่อต่อสู้กับอคติที่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ<sup>840</sup> ส่วนที่ 2 (ข้อ 8 ถึงข้อ 16) กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติประกอบด้วยกรรมการจำนวน 18 คน มาจากการเลือกตั้งจากบุคคลที่เสนอโดยรัฐภาคีรัฐละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี<sup>841</sup> มีหน้าที่พิจารณารายงานความคืบหน้าของการดำเนินการตามอนุสัญญาของรัฐภาคี โดยรัฐภาคีมีหน้าที่ต้องเสนอรายงานต่อเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อให้คณะกรรมการว่าด้วยขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติพิจารณาต่อไป<sup>842</sup> และส่วนที่ 3 (ข้อ 17 ถึงข้อ 25) กำหนดเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญานี้ทั้งการให้สัตยาบันและการภาคยานุวัติ<sup>843</sup> การมีผลบังคับใช้ของอนุสัญญา<sup>844</sup> การบอกเลิกอนุสัญญา<sup>845</sup> การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐภาคีเกี่ยวกับการตีความหรือการบังคับใช้อนุสัญญา<sup>846</sup> และการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญา<sup>847</sup>

จากสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่สะท้อนถึงการใช้ความสำคัญและเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือหลักการไม่เลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความแตกต่างทางด้านเชื้อ

<sup>837</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 4.

<sup>838</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 5.

<sup>839</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 6.

<sup>840</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 7.

<sup>841</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 8.

<sup>842</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 9.

<sup>843</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 17-18.

<sup>844</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 19.

<sup>845</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 21.

<sup>846</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 22.

<sup>847</sup> International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Article 23.

ชาติในทุกรูปแบบอันเป็นการสะท้อนถึงหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

6) **อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี** (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ. 1987 และประเทศญี่ปุ่นให้สัตยาบันเมื่อปี ค.ศ. 1999 สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีมีบทบัญญัติจำนวน 33 ข้อ แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่<sup>848</sup> ส่วนที่ 1 (ข้อ 1 ถึงข้อ 16) กำหนดเกี่ยวกับการให้คำนิยามของ “การทรมาน” ว่าหมายถึง การกระทำใดๆ โดยเจตนาที่ทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างสาหัสไม่ว่าจะเป็นทางร่างกายหรือจิตใจต่อบุคคลใดเพื่อจุดประสงค์ อาทิ การได้รับข้อมูลหรือคำรับสารภาพจากบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม การลงโทษบุคคลสำหรับการกระทำซึ่งบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามได้กระทำหรือถูกกล่าวหาว่ากระทำ หรือการข่มขู่ให้กลัวหรือบังคับขู่เข็ญบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สามไม่ว่าด้วยเหตุผลใดๆ บนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติในทุกรูปแบบ<sup>849</sup> รัฐภาคีจะต้องดำเนินมาตรการทั้งทางด้านนิติบัญญัติ ด้านบริหาร และด้านตุลาการ หรือด้านอื่นๆ เพื่อป้องกันการทรมานในอาณาเขตอำนาจของตน และไม่มีสถานการณ์พิเศษใดๆ อันจะเป็นข้ออ้างเพื่อการทรมานได้<sup>850</sup> การไม่ส่งกลับหรือผลักดันหรือส่งบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปยังอีกรัฐหนึ่งเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ในอันตรายจากการถูกทรมาน<sup>851</sup> การให้หลักประกันว่าการทรมานทุกรูปแบบจะต้องเป็นความผิดทางอาญา<sup>852</sup> และดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้ตนมีเขตอำนาจเหนือความผิดทางอาญาดังกล่าว<sup>853</sup> กับ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>848</sup> กองแปล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, คำแปลอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี, หน้า 2-19.

<sup>849</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 1.

<sup>850</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 2.

<sup>851</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 3.

<sup>852</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 4.

<sup>853</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 5.

ทั้งต้องให้หลักประกันการดำรงอยู่แก่บุคคลกรณีที่รัฐภาคีถูกกล่าวหาว่ากระทำการทรมาน<sup>854</sup> การดำเนินการกับผู้กระทำความผิดฐานกระทำการทรมาน การให้หลักประกันสิทธิร้องทุกข์ สิทธิได้รับค่าทดแทนของผู้ถูกกระทำทรมาน ตลอดจนการป้องกันมิให้มีการกระทำอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่ย่ำยีศักดิ์ศรี<sup>855</sup> ส่วนที่ 2 (ข้อ 17 ถึงข้อ 24) กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทรมานประกอบด้วยกรรมการจำนวน 10 คน ที่ได้รับเลือกตั้งจากรายชื่อที่รัฐภาคีเสนอรัฐละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และอาจได้รับการเลือกตั้งใหม่ได้<sup>856</sup> ทำหน้าที่พิจารณารายงานความคืบหน้าของการดำเนินการตามอนุสัญญาซึ่งรัฐภาคีต้องเสนอรายงานต่อเลขาธิการสหประชาชาติ<sup>857</sup> และส่วนที่ 3 (ข้อ 25 ถึงข้อ 33) กำหนดเกี่ยวกับการเป็นภาคีในอนุสัญญาทั้งการให้สัตยาบันและการภาคยานุวัติ<sup>858</sup> การมีผลบังคับใช้ของอนุสัญญา<sup>859</sup> การระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐภาคีเกี่ยวกับการตีความหรือการบังคับใช้อนุสัญญา<sup>860</sup> และการบอกเลิกอนุสัญญา<sup>861</sup>

จากสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่ห้ามการกระทำการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีทั้งโดยรัฐ องค์กร หรือบุคคลใดๆ รวมทั้งรัฐภาคีจะต้องมีมาตรการและกลไกการคุ้มครองบุคคลจากการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี อันเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล ทั้งนี้ เนื่องจากการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี

<sup>854</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 6.

<sup>855</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 7-16.

<sup>856</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 17.

<sup>857</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 19.

<sup>858</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 25-26.

<sup>859</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 27.

<sup>860</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 30.

<sup>861</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Article 31.



เป็นการกระทำที่รัฐ องค์กรและบุคคลใดๆ ไม่พึงกระทำต่อมนุษย์ด้วยกันเอง อันสะท้อนถึงการให้ความสำคัญและเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

7) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: CED) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 23 ธันวาคม ค.ศ. 2010 และประเทศญี่ปุ่นให้สัตยาบันเมื่อปี ค.ศ. 2009 สารสำคัญของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญมีบทบัญญัติจำนวน 45 ข้อ แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่<sup>862</sup> ส่วนที่ 1 (ข้อ 1 ถึงข้อ 25) กำหนดเกี่ยวกับการห้ามบังคับบุคคลสูญหายไม่ว่าในสถานการณ์หรือเหตุผลใดๆ<sup>863</sup> และให้คำนิยามของการบังคับสูญหายว่าหมายถึงการจับกุม คุมขัง การลักพาตัว หรือการลิดรอนเสรีภาพในรูปแบบอื่นโดยรัฐหรือบุคคล หรือกลุ่มบุคคลซึ่งดำเนินการโดยได้รับอนุญาต สนับสนุน หรือการยอมรับจากรัฐโดยปฏิเสธว่าได้มีการลิดรอนเสรีภาพ หรือการปกปิดชะตากรรมหรือที่อยู่ของบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย ซึ่งทำให้บุคคลดังกล่าวไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมาย<sup>864</sup> รัฐภาคีจะต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อตรวจสอบการบังคับสูญหายเพื่อนำบุคคลที่ต้องรับผิดชอบเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม<sup>865</sup> และการกำหนดให้การบังคับสูญหายเป็นฐานความผิดทางอาญา<sup>866</sup> สำหรับการบังคับให้บุคคลสูญหายที่กระทำอย่างกว้างขวางหรือกระทำอย่างเป็นระบบถือเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>867</sup> การดำเนินมาตรการเพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องกับการบังคับให้บุคคลสูญหายมีความรับผิดชอบ<sup>868</sup> และกำหนดบทลงโทษและอายุความที่เหมาะสมตามความร้ายแรงของการกระทำ<sup>869</sup> การกำหนดเขตอำนาจศาลเหนือความผิดฐานบังคับให้บุคคลสูญหายและการดำเนินการกับผู้กระทำความผิด<sup>870</sup> สิทธิของบุคคลที่กล่าวหาว่ามีการบังคับบุคคลให้สูญหายในการ

<sup>862</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), "International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance," [Online] Accessed: 14 May 2021. Available from: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/disappearance-convention.pdf>

<sup>863</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 1.

<sup>864</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 2.

<sup>865</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 3.

<sup>866</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 4.

<sup>867</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 5.

<sup>868</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 6.

<sup>869</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 7-8.

<sup>870</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 9-11.

รายงานข้อเท็จจริงต่อเจ้าพนักงานที่มีอำนาจ<sup>871</sup> ความผิดฐานบังคับให้บุคคลสูญหายไม่ใช่ความผิดทาง การเมือง ดังนั้น คำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนในความผิดฐานบังคับให้บุคคลสูญหายจึงไม่อาจปฏิเสธได้<sup>872</sup> การจัดทำมาตรการช่วยเหลือทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในความผิดฐานบังคับให้ บุคคลสูญหาย รวมทั้งการให้พยานหลักฐานที่จำเป็นต่อการดำเนินคดี<sup>873</sup> การให้ความช่วยเหลือและ ร่วมมือกันของรัฐภาคีเพื่อช่วยเหลือผู้เสียหายจากการบังคับให้สูญหายในการค้นหา ปล่อยตัว ในกรณี บุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหายเสียชีวิตจะต้องมีการชดเชย ระบุอัตลักษณ์และส่งคืนศพ<sup>874</sup> การห้ามขับไล่ การส่งกลับหรือการส่งผู้ร้ายข้ามแดนไปยังอีกรัฐหนึ่งหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ใน อันตรายจากการถูกบังคับให้สูญหาย<sup>875</sup> ห้ามการขังบุคคลในที่ลับ<sup>876</sup> การประกันสิทธิของญาติหรือ ผู้แทนของบุคคลที่ถูกลิดรอนเสรีภาพในการทราบข้อมูลข่าวสาร<sup>877</sup> การเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคล ของบุคคลที่หายสาบสูญ<sup>878</sup> สิทธิของบุคคลที่ถูกลิดรอนเสรีภาพที่จะได้รับการปล่อยตัวโดยมีร่างกายที่ สมบูรณ์<sup>879</sup> ฯลฯ ส่วนที่ 2 (ข้อ 26 ถึงข้อ 36) กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการ บังคับให้สูญหาย ประกอบด้วยกรรมการจำนวน 10 คน ซึ่งเลือกตั้งจากบุคคลที่เสนอชื่อโดยรัฐภาคีรัฐ ละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับการเลือกตั้งใหม่ได้<sup>880</sup> ทำหน้าที่ พิจารณารายงานการดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญา โดยรัฐภาคีมีหน้าที่ต้องเสนอรายงาน การดำเนินการต่อเลขาธิการสหประชาชาติ<sup>881</sup> และในกรณีเร่งด่วนญาติหรือผู้แทนตามกฎหมายของผู้ สูญหายอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อขอให้ติดตามหาบุคคลที่หายสาบสูญได้<sup>882</sup> และส่วนที่ 3 (ข้อ 37 ถึงข้อ 45) กำหนดเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาทั้งการให้สัตยาบันและการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>871</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 12.

<sup>872</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 13.

<sup>873</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 14.

<sup>874</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 15.

<sup>875</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 16.

<sup>876</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 17.

<sup>877</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 18.

<sup>878</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 19-20.

<sup>879</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 21.

<sup>880</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 26.

<sup>881</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 29.

<sup>882</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 30.

ภาคยานุวัติ<sup>883</sup> การมีผลบังคับใช้ของอนุสัญญา<sup>884</sup> การระงับข้อพิพาทของรัฐภาคีเกี่ยวกับการตีความหรือการบังคับใช้อนุสัญญา<sup>885</sup> และการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญา<sup>886</sup>

จากสาระสำคัญของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้หายสาบสูญดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญและเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หลายประการ ที่สำคัญได้แก่การห้ามการบังคับให้บุคคลสูญหายไม่ว่าจะโดยการกระทำของรัฐหรือบุคคลใดๆ และไม่ว่าจะในสถานการณ์หรือเหตุผลใดๆ โดยรัฐภาคีจะต้องกำหนดให้การบังคับให้บุคคลสูญหายเป็นความผิดทางอาญา และมีมาตรการในการดำเนินการทั้งการค้นหา การปล่อยตัว และการนำผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม มีการเยียวยาความเสียหาย และหากบุคคลที่สูญหายเสียชีวิตจะต้องมีการค้นหา ระบุอัตลักษณ์และคืนศพด้วย อันสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการคุ้มครองบุคคลว่าจะไม่ถูกบังคับให้ต้องสูญหายอันเป็นการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งเมื่อบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหายเสียชีวิตไปแล้วก็จะต้องมีการค้นหา ระบุอัตลักษณ์และคืนศพก็เป็น การสะท้อนว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ยังมีอยู่แม้ว่าจะเสียชีวิตไปแล้วก็ตาม

8) **อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ** (The Convention on the Rights of Persons with Disabilities: CRPD) ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 และประเทศไทยให้สัตยาบันเมื่อปี ค.ศ. 2014 สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการมีบทบัญญัติจำนวน 50 ข้อ มีสาระสำคัญได้แก่<sup>887</sup> การกำหนดวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาคือเพื่อส่งเสริม คุ้มครอง และให้หลักประกันว่าคนพิการทุกคนจะได้รับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเต็มที่และเท่าเทียมกัน และเพื่อส่งเสริมการเคารพในศักดิ์ศรีโดยกำเนิดของคนพิการ ซึ่งคนพิการหมายความรวมถึงบุคคลที่มีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา หรือประสาทสัมผัสในระยะยาวซึ่งในการปฏิสัมพันธ์กับอุปสรรคต่างๆ อาจขัดขวางการมีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับผู้อื่น<sup>888</sup>

สำหรับการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ หมายถึง ความแตกต่าง การกีดกันหรือการจำกัดใดๆ บนพื้นฐานของความพิการซึ่งมีจุดประสงค์หรือเป็นผลให้เสื่อมเสียหรือไม่

<sup>883</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 38.

<sup>884</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 39.

<sup>885</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 42.

<sup>886</sup> International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, Article 44.

<sup>887</sup> United Nations, "Convention on the Rights of Persons with Disabilities," [Online]

Accessed: 14 May 2021. Available from: <https://bit.ly/3orItSm>

<sup>888</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 1.

ยอมรับการใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวงโดยเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นในด้าน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ความเป็นพลเมืองหรือด้านอื่นใด ซึ่งรวมถึงการเลือกปฏิบัติทุก รูปแบบและการปฏิเสธการช่วยเหลือที่สมเหตุสมผล<sup>889</sup> อนุสัญญานี้มีหลักการทั่วไปได้แก่ การเคารพ ในศักดิ์ศรีที่มีโดยกำเนิด ความเป็นอิสระของบุคคล เสรีภาพในการตัดสินใจ การไม่เลือกปฏิบัติ การมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิผล การเคารพในความแตกต่างและการยอมรับคน พิการในฐานะส่วนหนึ่งของความหลากหลายของมนุษย์และมนุษยชาติ ความเท่าเทียมกันของโอกาส ความสามารถในการเข้าถึง ความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง การเคารพความสามารถในการ พัฒนาของเด็กพิการและเคารพสิทธิของเด็กพิการในการรักษาอัตลักษณ์<sup>890</sup> รัฐภาคีมีพันธกรณีทั่วไป ในการดำเนินการเพื่อประกันและส่งเสริมความตระหนักถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้ง ปวงสำหรับคนพิการทุกคนโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการ ได้แก่ การออก มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางปกครอง การดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวง รวมถึงการ ออกกฎหมายเพื่อแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย กฎระเบียบ จารีตประเพณีและแนวปฏิบัติที่มีอยู่ซึ่งเป็น การเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ การจัดทำนโยบายและแผนที่ต้องคำนึงถึงคนพิการ การปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญานี้ การดำเนินมาตรการที่เหมาะสมทั้งปวงเพื่อขจัดการเลือก ปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการของบุคคลหรือองค์กรเอกชนใดๆ การดำเนินการหรือส่งเสริมการ วิจัยและพัฒนาสินค้า บริการ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกที่ได้รับการออกแบบที่เป็นสากล (universal design) การดำเนินการหรือส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาและส่งเสริมให้มีและการใช้ เทคโนโลยีใหม่ๆ รวมถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร อุปกรณ์ช่วยในการเคลื่อนไหว อุปกรณ์ และเทคโนโลยีอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมสำหรับคนพิการ โดยให้ความสำคัญกับเทคโนโลยีใน ราคาที่เหมาะสม การจัดให้มีข้อมูลสารสนเทศที่สามารถเข้าถึงได้แก่คนพิการเกี่ยวกับอุปกรณ์ช่วยใน การเคลื่อนไหว อุปกรณ์และเทคโนโลยีอำนวยความสะดวก รวมถึงเทคโนโลยีใหม่ ตลอดจนความ ช่วยเหลือ บริการสนับสนุนและสิ่งอำนวยความสะดวกในรูปแบบอื่นๆ การส่งเสริมการฝึกอบรม วิชาชีพและเจ้าหน้าที่ที่ทำงานกับคนพิการให้ทราบและตระหนักถึงสิทธิของคนพิการที่รับรองไว้ใน อนุสัญญานี้เพื่อการให้ความช่วยเหลือและบริการตามสิทธิเหล่านั้นได้ดียิ่งขึ้น การดำเนินมาตรการ เกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศโดยมี จุดมุ่งหมายเพื่อให้บรรลุสิทธิเหล่านั้นอย่างเต็มที่ การพัฒนาและดำเนินการตามนโยบายและกฎหมาย เพื่อปฏิบัติตามอนุสัญญานี้และในกระบวนการตัดสินใจอื่นๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับคนพิการรัฐภาคี

<sup>889</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 2.

<sup>890</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 3.

จะต้องปรึกษาและให้คนพิการซึ่งรวมถึงเด็กที่มีความพิการมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิด ผ่านองค์กรตัวแทนของคนพิการ<sup>891</sup>

นอกจากนี้ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการได้นั้นถึงความเท่าเทียมกันและการไม่เลือกปฏิบัติ<sup>892</sup> การให้หลักประกันในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่สตรีและเด็กหญิงซึ่งพิการ<sup>893</sup> รวมทั้งให้หลักประกันในการใช้สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเท่าเทียมกันระหว่างเด็กพิการและเด็กอื่น<sup>894</sup> การสร้างความตระหนักในการเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีของคนพิการ การลดอคติต่อคนพิการ<sup>895</sup> การดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้คนพิการสามารถเข้าถึงสภาพแวดล้อมทางกายภาพ การขนส่ง ข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร สิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงบริการสาธารณะทั้งในเมืองและชนบทอย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่น<sup>896</sup> และประการสำคัญคือการรับรองคุ้มครองสิทธิในชีวิตและในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงหรือสถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านมนุษยธรรม<sup>897</sup> ความเสมอภาคเท่าเทียมกันในกฎหมายระหว่างคนพิการและบุคคลอื่น<sup>898</sup> สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม<sup>899</sup> เสรีภาพและความมั่นคงปลอดภัยของคนพิการที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น<sup>900</sup> การห้ามการทรมานหรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี<sup>901</sup> การคุ้มครองคนพิการจากการแสวงหาประโยชน์ การใช้ความรุนแรงและการละเมิด<sup>902</sup> การคุ้มครองบูรณภาพในร่างกายและจิตใจของคนพิการที่เท่าเทียมกันกับบุคคลอื่น<sup>903</sup> เสรีภาพของคนพิการในการย้ายถิ่นฐาน การเลือกถิ่นที่อยู่ และการถือสัญชาติ<sup>904</sup> สิทธิของคนพิการที่จะอาศัยอยู่ในชุมชนโดยมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้คนพิการสามารถใช้สิทธิเหล่านี้ได้อย่างเต็มที่<sup>905</sup> การมีมาตรการต่างๆ เพื่อ

<sup>891</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 4.

<sup>892</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 5.

<sup>893</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 6.

<sup>894</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 7.

<sup>895</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 8.

<sup>896</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 9.

<sup>897</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 10-11.

<sup>898</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 12.

<sup>899</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 13.

<sup>900</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 14.

<sup>901</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 15.

<sup>902</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 16.

<sup>903</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 17.

<sup>904</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 18.

<sup>905</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 19.

ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในการเคลื่อนไหวแก่คนพิการ<sup>906</sup> คนพิการมีเสรีภาพในการแสดงออกและการแสดงความคิดเห็น รวมทั้งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร<sup>907</sup> สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน การติดต่อสื่อสาร เกียรติยศ ชื่อเสียง<sup>908</sup> สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว<sup>909</sup> สิทธิในการศึกษา<sup>910</sup> สิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐาน<sup>911</sup> โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ สิทธิที่จะได้รับการส่งเสริมและฟื้นฟูสมรรถภาพเพื่อให้สามารถบรรลุความเป็นอิสระทั้งทางร่างกาย จิตใจ สังคมและการประกอบอาชีพ<sup>912</sup> สิทธิในการทำงานอย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นและสิทธิในโอกาสการหาเลี้ยงชีพจากการทำงานที่ตนเองเลือกโดยอิสระ<sup>913</sup> สิทธิในการมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัยที่เพียงพอและเหมาะสม<sup>914</sup> สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง<sup>915</sup> สิทธิในการมีส่วนร่วมทางวัฒนธรรม กิจกรรมนันทนาการและการกีฬา<sup>916</sup> อย่างเท่าเทียมกันกับบุคคลอื่นในฐานะที่เป็นสมาชิกหรือพลเมืองของสังคม

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการกำหนดให้รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องจัดทำสถิติและเก็บรวบรวมข้อมูล การวิจัยที่เกี่ยวข้องกับคนพิการเพื่อการดำเนินการตามอนุสัญญานี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>917</sup> ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญา<sup>918</sup> โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิคนพิการประกอบด้วยกรรมการจำนวน 12-18 คน มาจากการเลือกตั้งจากบุคคลที่รัฐภาคีเสนอชื่อรัฐละ 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และอาจได้รับ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>906</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 20.

<sup>907</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 21.

<sup>908</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 22.

<sup>909</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 23.

<sup>910</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 24.

<sup>911</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 25.

<sup>912</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 26.

<sup>913</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 27.

<sup>914</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 28.

<sup>915</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 29.

<sup>916</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 30.

<sup>917</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 31.

<sup>918</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 32.

การเลือกตั้งใหม่ได้<sup>919</sup> ทำหน้าที่พิจารณารายงานความก้าวหน้าของการปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาของรัฐภาคี<sup>920</sup> โดยรัฐภาคีต้องเสนอรายงานต่อเลขาธิการสหประชาชาติ<sup>921</sup>

จากสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติที่สะท้อนถึงการให้ความสำคัญและเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หลายประการ ที่สำคัญได้แก่การรับรองคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย ความเสมอภาคปราศจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งความพิการซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ ได้มีการเน้นย้ำไว้ในอารัมภบทของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการถึงคุณค่าในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีมาแต่กำเนิดและความเท่าเทียมกันซึ่งเป็นสิ่งที่ไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งปวงของมวลมนุษยชาติ<sup>922</sup>

ตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทั้ง 8 ฉบับดังกล่าวแม้ว่าจะมีรายละเอียดที่มุ่งรับรองสิทธิและให้ความคุ้มครองแก่บุคคลที่แตกต่างกันแต่ก็อาจกล่าวได้ว่ามีเป้าหมายเดียวกัน คือล้วนนำไปสู่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ซึ่งเป็นที่มาหรือจุดเริ่มต้นของตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทั้งหมดที่ยอมรับในศักดิ์ศรีที่มีมาแต่กำเนิดของบุคคลและความเท่าเทียมกันอันเป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง

จากหลักการของตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนดังกล่าวประเทศญี่ปุ่นได้พยายามในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการคุ้มครองกลุ่มคนที่มีความเปราะบาง และได้มีส่วนร่วมในการปรับปรุงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนด้วยความพยายามที่เป็นรูปธรรมดังนี้<sup>923</sup>

1) ด้านเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ประเทศญี่ปุ่นได้จัดตั้งสำนักงานใหญ่ส่งเสริมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2016 โดยประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี เพื่อเร่งความพยายามในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในประเทศและความร่วมมือระหว่างประเทศ โดย ประเทศ

<sup>919</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 34.

<sup>920</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 36.

<sup>921</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, Article 35.

<sup>922</sup> สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD), (กรุงเทพฯ : สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, 2552), หน้า 6-143.

<sup>923</sup> International Service for Human Rights, Japan's Human Rights Commitments and Pledges, [Online], 16 January 2020. Source <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/japan.pdf>

ญี่ปุ่นมีความมุ่งมั่นที่จะเสริมสร้างความพยายามในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนตามหลักการความมั่นคงของมนุษย์

2) **ด้านความเสมอภาคระหว่างเพศ** ประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อความเสมอภาคระหว่างเพศและการเพิ่มขีดความสามารถของสตรีในประเทศกำลังพัฒนา เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2016

3) **ด้านการศึกษา** ประเทศญี่ปุ่นส่งเสริมความร่วมมือด้านการศึกษาอย่างเสมอภาคเท่าเทียม มีคุณภาพ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในสาขาอุตสาหกรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี โดยในการประชุมสุดยอดของกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ประเทศ (The Group of Seven: G7) ซึ่งประกอบไปด้วยประเทศสมาชิก 7 ประเทศ ได้แก่ แคนาดา สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อิตาลี ญี่ปุ่น สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดการประชุมสุดยอดเมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2018 ประเทศญี่ปุ่นมุ่งมั่นที่จะบริจาคเงินจำนวน 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการศึกษาที่มีคุณภาพและการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์สำหรับเด็กหญิงและสตรีในประเทศกำลังพัฒนา

4) **ด้านความช่วยเหลือด้านการพัฒนา** ในปี ค.ศ. 2016 ประเทศญี่ปุ่นได้ให้เงินจำนวน 678 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อเป็นความช่วยเหลือด้านการพัฒนาอย่างเป็นทางการ (Official Development Assistance: ODA) ในด้านการดูแลสุขภาพและการมีส่วนร่วมในการทำให้หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Coverage: UHC) เป็นจริงและต่อเนื่อง โดยประเทศญี่ปุ่นจะสนับสนุนส่งเสริมหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าต่อไปตามตามปฏิญญาผู้นำกลุ่มประเทศอุตสาหกรรมชั้นนำ 7 ประเทศ หรือ G7 ซึ่งจัดขึ้นที่เซตติสซา ซิมะ จังหวัดมิเอะ ประเทศญี่ปุ่น เมื่อเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. 2016 และปฏิญญาโตเกียวเกี่ยวกับหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่ได้รับการรับรองเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2017 เพื่อดำเนินการตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs)

5) **ด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ** ประเทศญี่ปุ่นได้ให้เงินสนับสนุนจำนวน 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่และผู้นำท้องถิ่นกว่า 40,000 คน เพื่อเป็นผู้นำระดับชาติในความพยายามลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและการตั้งรับภัยพิบัติ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2015 – 2018 ภายใต้กรอบความร่วมมือเซนได เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 - 2030: The Sendai Framework) ซึ่งประกาศในการประชุมสหประชาชาติ ครั้งที่ 3 ว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเมื่อเดือนมีนาคม ค.ศ. 2015 และยังมีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ



6) **ด้านการคุ้มครองคนพิการ** ประเทศญี่ปุ่นได้สร้างสิ่งอำนวยความสะดวก และส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางสังคมของคนพิการ

7) **ด้านการพัฒนากฎหมาย** ประเทศญี่ปุ่นได้สนับสนุนภาคการปกครองโดยการพัฒนาระบบกฎหมาย กิจการของตำรวจ ความเป็นประชาธิปไตย รวมถึงการสนับสนุนการเลือกตั้ง และเสริมสร้างศักยภาพของรัฐสภาและสื่อมวลชน

8) **ด้านการศึกษา** ในการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกและพาราลิมปิก ณ กรุงโตเกียว ในปี ค.ศ. 2020 ประเทศญี่ปุ่นได้ส่งเสริมผ่านโครงการ Sport for Tomorrow (SFT) ซึ่งมีเป้าหมายที่จะแบ่งปันคุณค่าของกีฬาให้กับคนกว่า 10 ล้านคนทั่วโลก เป็นการสนับสนุนระดับนานาชาติ ร่วมกับภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อสนับสนุนด้านการศึกษา สิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้อง การจัดหาอุปกรณ์กีฬา การเชิญและส่งโค้ชและนักกีฬาดำเนินความร่วมมือด้านเทคนิค การแนะนำวัฒนธรรมญี่ปุ่น และการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ซึ่งสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 มีผลทำให้คณะกรรมการโอลิมปิกสากลได้มีมติเลื่อนการแข่งขันกีฬาโอลิมปิก 2020 และพาราลิมปิกออกไป 1 ปี เป็นระหว่างวันที่ 23 กรกฎาคม ถึงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 2021

9) **ด้านการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน** ประเทศญี่ปุ่นยืนยันในการสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ประเทศญี่ปุ่นมีความพยายามในการปฏิบัติตามพันธกรณีตามที่กำหนดไว้ในตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ประเทศเป็นภาคี โดยกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมทั้งความร่วมมือกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคมเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทุกคน ทั้งเด็ก ผู้สูงอายุ คนพิการ เพื่อดำเนินนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างสังคมที่ทุกคนสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณค่า<sup>924</sup> โดยในเดือนเมษายน ปี ค.ศ. 2020 ประเทศญี่ปุ่นได้จัดการประชุมนานาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>925</sup> สำนักงานสิทธิมนุษยชน กระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่น (Human Rights Bureau of the Ministry of Justice) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนรายงานว่าประเทศญี่ปุ่นได้พัฒนาระบบและนโยบายด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้รัฐธรรมนูญที่กำหนดให้การเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ แต่แม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายและมาตรการด้านสิทธิมนุษยชนก็ตามแต่ก็ปรากฏปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอยู่ จึงได้จัดตั้งโครงการ

<sup>924</sup> Ibid.

<sup>925</sup> Indo-Pacific Defense Forum, การหารือที่ญี่ปุ่นเพื่อเน้นย้ำสิทธิมนุษยชน, [ออนไลน์], 25 พฤษภาคม 2563. แหล่งข้อมูล <https://bit.ly/3pCvUTu>

อาสาสมัครด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights Volunteers) โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม แต่งตั้งอาสาสมัครจากประชาชน ปัจจุบันมีการแต่งตั้งอาสาสมัครสิทธิมนุษยชนประมาณ 14,000 คน ให้กับเทศบาล<sup>926</sup> ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งกับประชาชนชาว ญี่ปุ่นและชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่น<sup>927</sup>

ส่วนการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น แม้ว่ารัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สิทธิมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานที่จะละเมิดมิได้ อันสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนรวมทั้งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ตาม หากแต่ในกฎหมายของญี่ปุ่นอาจยังไม่มีคุณสมบัติชัดเจน กฎหมายบางฉบับยังมีความเข้าใจที่ล้าหลังกว่า ความเข้าใจสมัยใหม่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>928</sup> สำหรับในกฎหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุฉบับต่างๆ ได้เห็นความพยายามในการคุ้มครองผู้สูงอายุอันสะท้อนถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุซึ่งเป็นประชากรเกือบหนึ่งในสามของประเทศ ซึ่งจะขอกว่าในรายละเอียดต่อไปในหัวข้อที่ 3.4.3.2 เรื่องการคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของประเทศญี่ปุ่น

### 3.4.3 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายญี่ปุ่น

การคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นปรากฏอยู่ทั้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐาน และในฐานะที่ผู้สูงอายุเป็นพลเมืองที่ต้องได้รับความเคารพและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน นอกจากนี้ยังปรากฏการคุ้มครองผู้สูงอายุในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นอีกหลายฉบับซึ่งเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้การเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุเกิดขึ้นจริงในประเทศญี่ปุ่น

<sup>926</sup> Human Rights Bureau, Ministry of Justice, About Us, [Online], 30 December 2020. Source <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/HB/about/index.html>

<sup>927</sup> Ministry of Justice Human Rights Bureau, "Counseling Centers," [Online] Accessed: 30 December 2020. Available from: <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/HB/counseling/index.html>

<sup>928</sup> Shigenori Matsui, "Human Dignity in Japanese Law," in Legal Implementation, (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), p. 422.

### 3.4.3.1 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่นไม่ได้มีบทบัญญัติรับรองหรือคุ้มครองผู้สูงอายุไว้ โดยเฉพาะ แต่ได้บัญญัติรับรองและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ในรัฐธรรมนูญได้แก่

1) การคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย โดยรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิมนุษยชนไว้ในมาตรา 11 และมาตรา 13 อันเป็นสิทธิในชีวิตและร่างกาย ทั้งยังห้ามการปฏิบัติต่อบุคคลเยี่ยงทาสในมาตรา 18 ห้ามจับกุมบุคคลโดยไม่มีหมายในมาตรา 34 และการห้ามกระทำทรมาน และการลงโทษที่โหดร้ายทารุณในมาตรา 36 แต่อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นยังเปิดโอกาสให้มีการลงโทษที่กระทบต่อสิทธิในชีวิตได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>929</sup> โดยกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นยังคงกำหนดโทษประหารชีวิตในความผิดบางประเภท ซึ่งการลงโทษประหารชีวิตในญี่ปุ่นกระทำด้วยวิธีการแขวนคอซึ่งเป็นประเด็นวิพากษ์วิจารณ์จากกลุ่มนักสิทธิมนุษยชนว่าเป็นการลงโทษที่ทารุณโหดร้าย ซึ่งรัฐธรรมนูญเองก็ได้บัญญัติห้ามการลงโทษที่ทารุณโหดร้าย<sup>930</sup> โดยในการเสด็จเยือนประเทศญี่ปุ่นของสมเด็จพระสันตะปาปาฟรานซิส เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2019 ได้ทรงเน้นย้ำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กรณีการใช้โทษประหารชีวิตของญี่ปุ่นด้วย<sup>931</sup> จากนั้นสำนักงานคณะรัฐมนตรีญี่ปุ่นได้เปิดเผยผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนชาวญี่ปุ่นที่มีต่อการลงโทษประหารชีวิต ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2019 ปรากฏว่าผู้ตอบแบบสำรวจร้อยละ 80.8 (จากจำนวน 1,572 คน) เห็นว่ายังควรใช้โทษประหารชีวิตต่อไป มีเพียงร้อยละ 9.0 เท่านั้นที่เห็นว่าควรยกเลิกโทษประหารชีวิต<sup>932</sup> ซึ่งการถกเถียงเรื่องโทษประหารชีวิตในประเทศญี่ปุ่นยังคงมีต่อไปทั้งจากนักสิทธิมนุษยชนในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งประชาชนชาวญี่ปุ่นที่มีความคิดเห็นต่อโทษประหารชีวิตแตกต่างกันอย่างมาก

<sup>929</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 31. No person shall be deprived of life or liberty, nor shall any other criminal penalty be imposed, except according to procedure established by law.

<sup>930</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 36. The infliction of torture by any public officer and cruel punishments are absolutely forbidden.

<sup>931</sup> วิโอเอไทย, "โป๊ปฟรานซิส' เตรียมเยือนไทย-ญี่ปุ่น กับภารกิจเน้นย้ำ 'เกียรติแห่งความเป็นมนุษย์'" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2019. แหล่งที่มา: <https://www.voathai.com/a/pope-asia-agenda/5170193.html>

<sup>932</sup> ผู้จัดการออนไลน์, "ชาวญี่ปุ่นกว่า 80% สนับสนุนโทษประหารชีวิต" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 25 พฤศจิกายน 2019. แหล่งที่มา: <https://mgronline.com/japan/detail/9630000006001>

2) การคุ้มครองความเสมอภาค รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น มาตรา 14 บัญญัติรับรองความเสมอภาคภายใต้กฎหมายของประชาชนทุกคน โดยจะไม่ถูกกีดกันในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อันเนื่องมาจากความแตกต่างด้านเชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา เพศ ฐานะทางสังคมหรือชาติตระกูล<sup>933</sup> การจัดสวัสดิการสังคมแก่ผู้สูงอายุโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติด้วย

3) การคุ้มครองสิทธิในมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำและหน้าที่ของรัฐในการจัดระบบสวัสดิการให้แก่ประชาชนในทุกช่วงอายุ โดยรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น มาตรา 25 บัญญัติรับรองสิทธิทางสังคมให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการดำรงชีวิตขั้นต่ำที่เหมาะสมแก่สุขภาพ และการดำรงชีพ และได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐไว้ในมาตราเดียวกันโดยกำหนดให้รัฐต้องพยายามในการส่งเสริม การจัดสวัสดิการสังคม การประกันสังคม และการสาธารณสุขเพื่อการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชนด้วย<sup>934</sup> สวัสดิการสังคมและการประกันสังคมจึงเป็นสิทธิของผู้สูงอายุที่พึงได้รับตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง รัฐจึงมีหน้าที่ต้องเคารพและให้การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวผ่านนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่างๆ อาทิ การตราพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 (Social Welfare for the Elderly Act 1963)

4) การคุ้มครองสิทธิในการประกอบอาชีพ รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น มาตรา 27 บัญญัติรับรองสิทธิและหน้าที่ในการทำงานของประชาชน ตลอดจนมาตรฐานค่าจ้าง การพักผ่อน และเงื่อนไขการทำงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>935</sup> ผู้สูงอายุจึงได้รับความคุ้มครองสิทธิในการทำงานด้วยโดยมีการตราพระราชบัญญัติรักษาเสถียรภาพการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>933</sup> สุดา วิศรุตพิชญ์ ผู้แปล, สิงห์ทอง ลาภพิเศษพันธุ์ ผู้ตรวจและขัดเกลาภาษา, รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541), หน้า 6.

<sup>934</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 25.

All people shall have the right to maintain the minimum standards of wholesome and cultured living.

In all spheres of life, the State shall use its endeavors for the promotion and extension of social welfare and security, and of public health.

<sup>935</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 27.

All people shall have the right and the obligation to work.

Standards for wages, hours, rest and other working conditions shall be fixed by law.

Children shall not be exploited.

### 3.4.3.2 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของประเทศญี่ปุ่น

ผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นบุคคลย่อมได้รับความเคารพและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ รัฐจึงมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค รวมทั้งสิทธิทางสังคมของผู้สูงอายุโดยประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุ ที่สำคัญดังจะได้กล่าวต่อไปนี้จำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948 พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ค.ศ. 1951 พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 พระราชบัญญัติความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 พระราชบัญญัติว่าด้วยอาคารที่ผู้สูงอายุและผู้พิการทางร่างกายสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ ค.ศ. 1994 กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005

#### (1) พระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948

พระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) (Medical Care Act 1948) เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสุขภาพของประชาชนตามที่บัญญัติในมาตรา 25 ของรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น<sup>936</sup> โดยการสร้างระบบการรักษาพยาบาลที่เหมาะสม มีคุณภาพ และมีประสิทธิภาพ การรักษาพยาบาลตามความจำเป็นและเหมาะสมสำหรับผู้รับบริการ<sup>937</sup> พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพของประชาชนที่เกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง และยังมีผลใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 70 ปี แล้ว แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง โดยพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายพื้นฐานของแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านการรักษาพยาบาล<sup>938</sup> ซึ่งแผนยุทธศาสตร์ชาติด้านการรักษาพยาบาลเป็นแผนแม่บทด้านการดูแลสุขภาพของประเทศญี่ปุ่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948 มาตรา 30-3 ถึงมาตรา 30-7<sup>939</sup> โดยแผนแม่บทด้านการดูแลสุขภาพฉบับปัจจุบันร่างขึ้นโดยคำนึงถึงประชากรในกลุ่มผู้ใหญ่และผู้สูงอายุเป็นสำคัญ เนื่องจากประเทศเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอดมีประชากรสูงอายุ

<sup>936</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 25.

<sup>937</sup> Medical Care Law (Law No. 205 of July 30, 1948), Articles 1.

<sup>938</sup> Nobutake Matsuo and other, "Japanese National Strategic Plan for Medical Care and Maternal and Child Health Care," *JMAJ* 48,6 (June 2005): 283.

<sup>939</sup> Medical Care Law (Law No. 205 of July 30, 1948), Articles 30-3 through 30-7.

เป็นจำนวนมาก ส่วนวัยผู้ใหญ่ก็เป็นการเตรียมความพร้อมเพื่อการเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุอย่างมีสุขภาพดี อันจะส่งผลต่อภาระค่าใช้จ่ายด้านการรักษาพยาบาลในผู้สูงอายุด้วย อย่างไรก็ตาม การที่พระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948 ให้ความสำคัญกับวัยผู้ใหญ่และผู้สูงอายุมากกว่าประชากรกลุ่มอื่น อาทิ แม่และเด็ก จึงทำให้มีประเด็นวิพากษ์วิจารณ์เรื่องความเสมอภาคหรือการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันสำหรับประชากรทุกกลุ่ม<sup>940</sup>

## (2) พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ค.ศ. 1951

พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม (Social Welfare Act, 1951) ตราขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1951 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อเป็นพื้นฐานสำหรับการพัฒนาระบบสวัสดิการสังคม เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและเสรีภาพของประชาชน<sup>941</sup> โดยมาตรา 25 บัญญัติรับรองสิทธิในมาตรฐานขั้นต่ำของการดำรงชีวิตที่ดีและมีวัฒนธรรม ซึ่งรัฐจะต้องพยายามส่งเสริมและปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคม ระบบการประกันสังคม และสาธารณสุข<sup>942</sup> รัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันจึงสะท้อนหลักพื้นฐานสำหรับการสร้างระบบสวัสดิการสังคม และการประกันสังคมของประเทศญี่ปุ่นอย่างชัดเจน และเป็นพื้นฐานสำหรับการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสังคมและการประกันสังคม<sup>943</sup> สำหรับพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ค.ศ. 1951 มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดพื้นฐานการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อคุ้มครองประชาชนในการรับสวัสดิการ การจัดสวัสดิการของชุมชน (Community Welfare) รวมทั้งการจัดสวัสดิการอย่างเป็นธรรมและเหมาะสม<sup>944</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>940</sup> Ibid., p. 288.

<sup>941</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 11.

<sup>942</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 25.

All people shall have the right to maintain the minimum standards of wholesome and cultured living.

In all spheres of life, the State shall use its endeavors for the promotion and extension of social welfare and security, and of public health.

<sup>943</sup> Labour and Welfare Ministry of Health, "Consideration of Social Security Objectives and Functions, [Online] Accessed: 1 January 2021. Available from: [https://www.mhlw.go.jp/www1/english/wp\\_5/vol1/p1c1s1.html](https://www.mhlw.go.jp/www1/english/wp_5/vol1/p1c1s1.html)

<sup>944</sup> Japan Ministry of Justice, "Social Welfare Act," [Online] Accessed: 1 January 2021. Available from: <https://bit.ly/39xiySf>

### (3) พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963

ในประเทศญี่ปุ่นก่อนปี ค.ศ. 1963 ก็มีการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุแล้ว แต่สวัสดิการส่วนใหญ่จัดไว้สำหรับผู้สูงอายุที่มีความเปราะบาง ต่อมาในปี ค.ศ. 1963 มีการตราพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 (Act on Social Welfare for the Elderly 1963) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรักษาสุขภาพทั้งทางร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุ รวมทั้งความมั่นคงในการดำรงชีวิต บริการด้านสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ อาทิ บริการผู้ป่วยหนักที่บ้านพัก การให้บริการและการช่วยเหลือที่บ้านพักอาศัย ซึ่งมีการพัฒนาในช่วงทศวรรษที่ 1960 มีการรักษาพยาบาลให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไปโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย จนถึงปี ค.ศ. 1973 ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายการรักษาพยาบาลผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก กลายเป็นภาระทางการเงินการคลังของรัฐบาล พระราชบัญญัติการบริการสุขภาพและบริการทางการแพทย์สำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1982 จึงกำหนดให้ผู้สูงอายุร่วมจ่ายค่าบริการสำหรับการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุ รวมทั้งส่งเสริมสุขภาพของประชากรกลุ่มที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไป<sup>945</sup> เพื่อให้เข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุอย่างมีสุขภาพดี อันจะเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐในการดูแลสุขภาพเมื่อประชากรกลุ่มนี้เป็นผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ดี ระบบการดูแลสุขภาพต้องประสบปัญหาจากการที่ผู้สูงอายุจำนวนมากเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลแม้ว่าจะไม่มีความจำเป็นได้รับการดูแลสุขภาพทางการแพทย์ เนื่องจากสถานดูแลและบริการการดูแลระยะยาวมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการ และมีค่าใช้จ่ายมากกว่าการเข้ารับบริการในโรงพยาบาล ในปี ค.ศ. 1989 รัฐบาลจึงได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์ 10 ปี สำหรับการส่งเสริมสุขภาพและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ (Gold Plan) เพื่อพัฒนาสถานดูแลผู้สูงอายุและการให้บริการที่บ้าน ต่อมามีการปรับปรุงแผนในปี ค.ศ. 1994 เพิ่มการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุที่บ้านพัก และในปี ค.ศ. 2000 ได้มีการใช้ระบบประกันการดูแลระยะยาว ซึ่งเป็นระบบประกันสังคมสำหรับผู้สูงอายุ จากแนวความคิดที่ว่าโครงสร้างทางสังคมเปลี่ยนแปลงไป ครอบครัวมีขนาดเล็กลง ผู้หญิงออกไปทำงานเพิ่มขึ้น ทำให้ขาดผู้ดูแลผู้สูงอายุ ประกอบกับภาระทางการเงินและจิตใจของครอบครัวที่ต้องเผชิญอันเนื่องมาจากการดูแลผู้สูงอายุ และข้อจำกัดของการให้บริการดูแลผู้สูงอายุภายใต้ระบบสุขภาพและสวัสดิการที่มีอยู่ เพราะผู้สูงอายุมีความต้องการการดูแลระยะยาวเป็นเวลานานขึ้น ดังนั้น ระบบประกันการดูแลระยะยาวจึงจัดตั้งขึ้นเพื่อแบ่งเบาภาระในการดูแลผู้สูงอายุจากครอบครัวมาสู่สังคม<sup>946</sup> ข้อสังเกตประการหนึ่งคือพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 ของญี่ปุ่นตราขึ้นก่อนกติการะหว่าง

<sup>945</sup> National Institute of Population and Social Security Research, "Social Security in Japan 2014," [Online] Accessed: 2 January 2021. Available from: <http://www.ipss.go.jp/s-info/e/ssj2014/005.html>

<sup>946</sup> Ibid.

ประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนหลายฉบับอันสะท้อนให้เห็นว่าประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้สูงอายุมาเป็นเวลานานแล้ว

#### (4) พระราชบัญญัติความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971

พระราชบัญญัติความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 (Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสวัสดิการและการรักษาความมั่นคงด้านการจ้างงานของผู้สูงอายุ ซึ่งจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยใช้มาตรการต่างๆ ในการอำนวยความสะดวกในการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างปลอดภัย<sup>947</sup> โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์สังคมสูงอายุของญี่ปุ่นและความต้องการทำงานของผู้สูงอายุ อาทิ การแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี ค.ศ. 2013 เพื่อให้บริษัทต่างๆ สามารถจ้างงานหลังจากลูกจ้างเกษียณอายุเมื่อมีอายุ 60 ปีแล้วได้ โดยสามารถจ้างงานได้ไปจนถึงอายุ 65 ปี<sup>948</sup> ซึ่งแม้ว่าผู้สูงอายุของญี่ปุ่นจะหมายถึงบุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป แต่ตามพระราชกฤษฎีกาการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุ (Ordinance of the Ministry of Labour No. 24 of September 8, 1971) ซึ่งออกตามความในมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 ให้นิยามความหมายของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ว่าหมายถึงบุคคลที่มีอายุ 55 ปีขึ้นไป<sup>949</sup> เพื่อให้บุคคลได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานได้เร็วขึ้น<sup>950</sup> เนื่องจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุได้บัญญัติห้ามสถานประกอบการกำหนดอายุเกษียณของพนักงานไว้ต่ำกว่า 60 ปี และนายจ้างต้องให้หลักประกันการจ้างงานไปจนกว่าลูกจ้างจะมีอายุ 65 ปี<sup>951</sup> เว้นแต่กรณีที่ลูกจ้างไม่ผ่าน

<sup>947</sup> Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons, Article 1.

<sup>948</sup> Japan International Labour Foundation, "Revised Act for Stabilization of Employment of Older Persons Comes into Force," [Online] Accessed: 2 January 2021. Available from: <https://www.jilaf.or.jp/eng/mbn/2013/122.html>

<sup>949</sup> Ordinance for Enforcement of the Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 1.

<sup>950</sup> อรรถวัฒน์ พูนสวัสดิ์ และวริยา ล้าเลิศ, "สภาพสังคมผู้สูงอายุในปัจจุบันกับความเหมาะสมต่อการกำหนดเกณฑ์เกษียณอายุของประเทศไทย," วารสารวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ฉบับบัณฑิตศึกษา) สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 5,3 (กันยายน-ธันวาคม 2560): 87.

<sup>951</sup> Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 15.



การประเมินสมรรถภาพในการทำงาน นายจ้างอาจเลิกจ้างก่อนอายุ 65 ปีได้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย<sup>952</sup> ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินี้เป็น การคุ้มครองลูกจ้างที่เป็นผู้สูงอายุโดยการขยายระยะเวลาการจ้างงานออกไปให้ผู้สูงอายุที่ยังมีความสามารถในการทำงานยังทำงานสร้างรายได้และช่วยเหลือตนเองต่อไปได้นานที่สุด<sup>953</sup> และดังที่ได้กล่าวแล้วว่าปัจจุบันประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด หรือ Super Aged Society ซึ่งประชากรของประเทศกว่าหนึ่งในสี่เป็นผู้สูงอายุ ดังนั้น การจ้างงานผู้สูงอายุให้มีรายได้ในการดำรงชีพและทำให้ผู้สูงอายุสามารถช่วยเหลือตนเองได้ไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นภาระจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก ปัจจุบันประเทศไทยจึงได้มีมาตรการด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ได้แก่ การขยายอายุเกษียณในระบบประกันสังคม การใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุและมาตรการอื่นๆ ดังนี้<sup>954</sup>

1) การขยายอายุเกษียณในระบบประกันสังคม ประชาชนชาวญี่ปุ่นทุกคนที่อยู่ในวัยทำงานจะอยู่ในระบบบำนาญที่เรียกว่า ระบบบำนาญแห่งชาติ (National Pension System) ซึ่งประกอบด้วยระบบบำนาญ 2 ประเภทคือระบบบำนาญพื้นฐาน (Basic Pension) และระบบบำนาญลูกจ้าง (Employee Pension System) โดยระบบบำนาญพื้นฐานเป็นระบบบำนาญสำหรับประชาชนผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปี ถึง 59 ปี จะต้องเป็นผู้ประกันตนและจะได้รับบำเหน็จเมื่ออายุ 60 ปี แต่ได้ขยายเป็นอายุ 65 ปี สำหรับระบบบำนาญลูกจ้างซึ่งจะได้รับเงินบำนาญเพิ่มเติมจากระบบบำนาญพื้นฐาน คือ บำนาญสวัสดิการและบำนาญสำรองเลี้ยงชีพ โดยอายุเกษียณของบำนาญลูกจ้างจะขยายเป็นอายุ 65 ปี ในปี ค.ศ. 2025 สำหรับลูกจ้างชาย และในปี ค.ศ. 2030 สำหรับลูกจ้างหญิง และในที่สุดจะขยายอายุเกษียณไปจนถึงอายุ 70 ปี เพื่อให้สอดคล้องกับอายุขัยเฉลี่ยของประชากรสูงอายุ และสภาพความเป็นจริงที่ประชากรยังอาจทำงานต่อไปได้จนถึงอายุ 70 ปี

2) กฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ นอกจากพระราชบัญญัติความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ยังมีพระราชบัญญัติมาตรการด้านการจ้างงาน ค.ศ. 1966 (Employment Measures Act 1966) ที่กำหนดให้รัฐบาลใช้มาตรการอำนวยความสะดวกในการทำงานที่เหมาะสมเพื่อให้แรงงานสามารถใช้ความสามารถอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีอัตราการเกิดลดลงและการ

<sup>952</sup> Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 9.

<sup>953</sup> วรพชร จันทร์ขันตี, "มาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่น," รัฐศาสตร์ 64,3 (มีนาคม 2559): 67.

<sup>954</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, "ระบบการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่น" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 4 มกราคม 2564. แหล่งที่มา: <https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/>

เพิ่มขึ้นของสัดส่วนผู้สูงอายุ<sup>955</sup> และที่สำคัญคือการห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงานเพราะเหตุแห่งอายุ<sup>956</sup>

3) **มาตรการอื่นๆ** รัฐบาลญี่ปุ่นได้ออกมาตรการส่งเสริมสนับสนุนการทำงานของผู้สูงอายุ อาทิ การเพิ่มสถานที่ที่ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุในการจัดหางาน และการให้คำปรึกษาแก่นายจ้างในการจ้างงานผู้สูงอายุ

#### (5) พระราชบัญญัติว่าด้วยอาคารที่ผู้สูงอายุและผู้พิการทางร่างกายสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ ค.ศ. 1994

พระราชบัญญัติว่าด้วยอาคารที่ผู้สูงอายุและผู้พิการทางร่างกายสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ ค.ศ. 1994 (The Act on Buildings Accessible and Usable by the Elderly and Physically Disabled Persons (1994, Law No. 44)) เป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารสาธารณะที่ตอบสนองผู้สูงอายุและคนพิการให้สามารถเข้าถึงและใช้งานได้ โดยแนะนำให้เจ้าของอาคารที่บุคคลทั่วไปเข้าไปใช้ประโยชน์ อาทิ โรงพยาบาล โรงละคร สถานที่ประชุม ศูนย์แสดงสินค้า ห้างสรรพสินค้า และโรงแรม ดำเนินการแก้ไขการออกแบบทางเข้า ทางเดิน บันได ห้องน้ำ และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจให้คำแนะนำ ตลอดจนการสั่งให้แก้ไขการออกแบบอาคาร โดยจะไม่อนุมัติจนกว่าเจ้าของอาคารจะปรับปรุงการออกแบบที่ผู้สูงอายุและคนพิการสามารถเข้าถึงและใช้งานในอาคารได้<sup>957</sup> ซึ่งกฎหมายนี้ในระยะแรกบังคับใช้เฉพาะกับอาคารที่จะก่อสร้างใหม่ซึ่งมีพื้นที่ใช้สอยมากกว่า 2,000 ตารางเมตรขึ้นไป ยกเว้นโรงเรียน ต่อมาในปี ค.ศ. 2002 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้มีผลใช้บังคับกับโรงเรียนและสถานที่ราชการด้วย<sup>958</sup> ในปี ค.ศ. 1995 รัฐบาลได้ออกกฎกระทรวงควบคุมการก่อสร้างอาคารบ้านเรือนและที่อยู่อาศัย โดยกำหนดให้หมู่บ้านจัดสรรจำนวนกว่า 18 ล้านหลังคาเรือนที่ก่อสร้างก่อนปี ค.ศ. 1995 ต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขที่อยู่อาศัยของตนให้อำนวยความสะดวกต่อการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ<sup>959</sup>

<sup>955</sup> Employment Measures Act 1966, Article 1.

<sup>956</sup> Employment Measures Act 1966, Article 10.

<sup>957</sup> Japanese Society for Rehabilitation of Persons with Disabilities (JSRPD), "Laws on Disabilities "the 38 Selected Japanese Laws Related to Persons with Disabilities", [Online] Accessed: 3 January 2021. Available from: <https://www.dinf.ne.jp/doc/english/law/japan/selected38/chapter7.html>

<sup>958</sup> พิสิษฐ์ จิรภิญโญ, "สังคมสูงอายุของญี่ปุ่น," ใน บทความวิชาการสมาคมวิศวกรรมปรับอากาศแห่งประเทศไทยชุดที่ 16, (2551), หน้า 61.

<sup>959</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

ต่อมาในปี ค.ศ. 2000 มีการตรากฎหมายเพื่อส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งสาธารณะที่สามารถเข้าถึงได้ง่ายสำหรับผู้สูงอายุและคนพิการ<sup>960</sup> และในปี ค.ศ. 2006 มีการตรากฎหมายควบคุมการก่อสร้างโรงแรมและสถานที่จัดมหรสพที่ต้องสามารถเอื้ออำนวยต่อผู้สูงอายุในการเข้าไปใช้บริการ ซึ่งการตรากฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารเป็นการปฏิบัติตามหลักการในกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995<sup>961</sup> เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุและเป็นอาคารสำหรับคนทุพพลภาพ อันเป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นว่าประเทศญี่ปุ่นมีมาตรการในการสร้างสภาพแวดล้อมทางกายภาพ ทั้งระบบโครงสร้างพื้นฐาน ระบบขนส่งมวลชน ตลอดจนอาคารสถานที่สาธารณะและอาคารที่พักอาศัยที่อำนวยความสะดวกในการใช้ชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ ให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้บริการโดยการช่วยเหลือตัวเองให้ได้มากที่สุด ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกเป็นสมาชิกที่มีคุณค่าของสังคม ไม่รู้สึกเป็นภาระ จึงเป็นมาตรการที่นำไปสู่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

#### (6) กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995

กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995 (The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995) บัญญัติหลักการพื้นฐาน (Basic Objective) สำหรับการสร้างมาตรการรับมือกับการเป็นสังคมสูงอายุ<sup>962</sup> อันเกิดจากความตระหนักถึงความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผู้คนมีอายุยืนยาว จึงจำเป็นต้องมีการสร้างสังคมที่ผู้สูงอายุและคนทุพพลภาพสามารถอยู่ได้ด้วยความรู้สึกรับประกันความปลอดภัยแต่ อย่่างไรก็ดี การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุและคาดว่าจะจะเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุจำนวนมากที่สุดแห่งหนึ่งในโลก แต่ความรู้ของประชาชนเกี่ยวกับปัญหานี้และการตอบสนองของระบบทางสังคมยังไม่ได้เป็นไปอย่างทันท่วงที อีกทั้งสภาพปัญหาที่จะต้องเผชิญมีความหลากหลายและมีระยะเวลาในการแก้ไขที่จำกัด ดังนั้น เพื่อรับมือกับสถานการณ์และสร้างสังคมสูงอายุที่ผู้คนสามารถมีความสุขได้ตลอดชีวิต จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนและแก้ไขระบบทางสังคมที่เกี่ยวกับการจ้างงาน ระบบเงินบำนาญ สวัสดิการการรักษาพยาบาล การศึกษา การมีส่วนร่วมทางสังคมและการดำรงชีวิต การปรับ

<sup>960</sup> Infrastructure Ministry of Land, Transport and Tourism, "General Principles of Universal Design Policy," [Online] Accessed: 3 January 2021. Available from: [https://www.mlit.go.jp/english/2006/a\\_policy\\_bureau/01\\_udpolicy/01\\_1.html](https://www.mlit.go.jp/english/2006/a_policy_bureau/01_udpolicy/01_1.html)

<sup>961</sup> วรพชร จันทร์ขันตี, "มาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่น," *รัฐสภาสาร* 64,3 (มีนาคม 2559): 68.

<sup>962</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 65.

สภาพแวดล้อมให้เข้ากับการเป็นสังคมสูงอายุ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวรัฐบาลแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนชุมชนท้องถิ่น ครอบครัวและระดับบุคคลจะต้องร่วมมือกันในการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทหน้าที่ของตนเอง กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุจึงตราขึ้นเป็นพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ เพื่อกำหนดทิศทางในการดำเนินการของมาตรการต่างๆ ตลอดจนการอำนวยความสะดวกและการส่งเสริมมาตรการที่ครอบคลุมโดยรัฐบาลแห่งชาติและสังคม<sup>963</sup> กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุประกอบไปด้วยบทบัญญัติ 3 หมวด 16 มาตรา ดังนี้

1) **หมวด 1 บททั่วไป** (General Provisions) มาตรา 1 ถึงมาตรา 8 โดยมาตรา 1 กำหนดวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือ การเป็นสังคมสูงอายุอย่างรวดเร็วของประเทศญี่ปุ่น ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้ส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนอย่างกว้างขวาง จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นเพื่อส่งเสริมมาตรการในการจัดการกับสังคมสูงอายุอย่างเหมาะสม โดยการกำหนดวัตถุประสงค์พื้นฐานของมาตรการ และกำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลแห่งชาติและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งกำหนดมาตรการขั้นพื้นฐานเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และชีวิตของประชาชน<sup>964</sup> ซึ่งมาตรา 2 วัตถุประสงค์พื้นฐานของมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ได้แก่<sup>965</sup>

- การสร้างสังคมที่เป็นธรรมและมีพลังซึ่งประชาชนสามารถมั่นใจได้ว่าจะมีโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมทางสังคมที่หลากหลายหรือการทำงานตลอดชีวิต
- สังคมที่ประชาชนได้รับการเคารพในฐานะที่เป็นสมาชิกที่สำคัญตลอดชีวิต ซึ่งชุมชนท้องถิ่นก่อตั้งขึ้นบนพื้นฐานของจิตวิญญาณแห่งความเป็นอิสระและความสามัคคี
- สังคมที่มีความมั่งคั่ง ประชาชนอยู่อย่างสงบสุขและด้วยความสมหวังตลอดชีวิต

สำหรับรัฐบาลแห่งชาติมีหน้าที่ในการตรากฎหมายและการดำเนินมาตรการที่ครอบคลุมสำหรับสังคมสูงอายุที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์พื้นฐานที่กำหนดไว้<sup>966</sup> ส่วนหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการตรากฎหมายและการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมกับสภาพสังคม

<sup>963</sup> Government of Japan Cabinet Office, "The Basic Law on Measures for the Aging Society (Law No. 129, 1995)," [Online] Accessed: 2 January 2021. Available from: <https://www8.cao.go.jp/kourei/english/measure/kihon-e.html>

<sup>964</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 1.

<sup>965</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 2.

<sup>966</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 3.

และเศรษฐกิจในภูมิภาคโดยร่วมมือกับรัฐบาลแห่งชาติ<sup>967</sup> นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติหลักการให้ประชาชนพยายามทำความเข้าใจและตระหนักเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่มาพร้อมกับการเป็นสังคมสูงอายุ เพื่อเพิ่มความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคมในขณะที่มีการดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าประชาชนจะมีสุขภาพที่ดีและมีความเป็นอยู่ที่ดีเมื่ออยู่ในวัยสูงอายุ<sup>968</sup> โดยรัฐบาลต้องกำหนดหลักการพื้นฐานทั่วไปที่ครอบคลุมเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของรัฐบาล<sup>969</sup> และต้องใช้มาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางด้านการศึกษาและมาตรการอื่นๆ ที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ<sup>970</sup> และการดำเนินการตามกฎหมายพื้นฐานดังกล่าวรัฐบาลจะต้องส่งรายงานประจำปีต่อรัฐสภาไดเอท (National Diet) เกี่ยวกับสถานการณ์ของสังคมสูงอายุ และการดำเนินมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุของรัฐบาล<sup>971</sup>

2) **หมวด 2 นโยบายพื้นฐาน** (Basic Policy) มาตรา 9 ถึงมาตรา 14 โดยกำหนดเกี่ยวกับการทำงานและรายได้ สุขภาพและสวัสดิการ การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางสังคม สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การส่งเสริมการวิจัย และระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อ นโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ดังนี้

- **ด้านการทำงานและรายได้** รัฐบาลต้องใช้มาตรการเพื่อเป็นหลักประกัน ในโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุให้สามารถทำงานได้ตามความสามารถและความถนัด และการพัฒนาทักษะในการทำงานได้ตลอดชีวิตการทำงาน และสามารถใช้ทักษะความสามารถได้อย่างมีประสิทธิภาพจนถึงวัยสูงอายุ และเพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตที่มั่นคงในวัยสูงอายุ รัฐบาลจะต้องใช้ มาตรการที่จำเป็นเพื่อทำให้เกิดประโยชน์ในระบบบำนาญสาธารณะและระบบการจ้างงานที่เหมาะสม รวมทั้งการสนับสนุนการสร้างทรัพย์สินด้วยน้ำพักน้ำแรงของประชาชน<sup>972</sup>

- **ด้านสุขภาพและสวัสดิการ** รัฐบาลต้องใช้มาตรการเพื่อให้ประชาชน รักษาสุขภาพของตนเอง และสร้างระบบสำหรับให้บริการด้านสุขภาพ การแพทย์ และสวัสดิการที่เหมาะสมโดยการบูรณาการการดูแลสุขภาพ การดูแลรักษาทางการแพทย์และสวัสดิการในภูมิภาค และส่งเสริมการพัฒนาการรักษาสุขภาพ การรักษาพยาบาลและการให้บริการด้านสวัสดิการโดย

<sup>967</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 4.

<sup>968</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 5.

<sup>969</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 6.

<sup>970</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 7.

<sup>971</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 8.

<sup>972</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 9.

ภาคเอกชน นอกจากนี้ รัฐบาลยังต้องใช้มาตรการที่จำเป็นในการส่งเสริมการจัดตั้งมูลนิธิเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแลระยะยาว (long-term care) ที่เหมาะสมตามความต้องการของผู้สูงอายุ<sup>973</sup>

- **ด้านการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางสังคม** รัฐบาลต้องใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อเป็นหลักประกันในโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในกิจกรรมทางสังคม<sup>974</sup>

- **ด้านสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย** รัฐบาลต้องใช้มาตรการในการส่งเสริมการสร้างที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ เพื่อความปลอดภัยและให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตประจำวันได้อย่างอิสระ การส่งเสริมการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับสาธารณะที่ออกแบบให้ผู้สูงอายุใช้ประโยชน์ได้ รวมทั้งการใช้มาตรการสำหรับการขนส่งผู้สูงอายุอย่างปลอดภัย และการสร้างระบบเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุจากอาชญากรรมและภัยพิบัติ<sup>975</sup>

- **ด้านการส่งเสริมการวิจัย** รัฐบาลต้องส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันและการรักษาโรคที่มีลักษณะเฉพาะของผู้สูงอายุและการพัฒนาการวิจัยเกี่ยวกับความช่วยเหลือผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพดีและดำรงชีวิตประจำวันได้อย่างอิสระ<sup>976</sup>

- **ด้านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ** รัฐบาลต้องสร้างระบบเพื่อเป็นการสะท้อนมุมมองของประชาชนที่มีต่อนโยบายของรัฐบาล และการดำเนินมาตรการที่เกี่ยวกับสังคมสูงอายุ เพื่อนำไปสู่การตรากฎหมายและการดำเนินมาตรการที่เหมาะสมสำหรับสังคมสูงอายุต่อไป<sup>977</sup>

3) **หมวด 3 สถานโยบายสังคมสูงอายุ** (The Aging Society Policy Council) มาตรา 15 และมาตรา 16 สำหรับการจัดตั้งสถานนโยบายผู้สูงอายุและการบริหารงานของสภา กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุกำหนดให้มีคณะกรรมการสถานนโยบายสังคมสูงอายุ (The Aging Society Policy Council) เป็นหน่วยงานของสำนักงานคณะรัฐมนตรี โดยให้สถานนโยบายสังคมสูงอายุประกอบไปด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานสภา และสมาชิกสภาซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้อง และรัฐมนตรีของรัฐสำหรับภารกิจพิเศษตามกฎหมายจัดตั้งสำนักงานคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Office Establishment Law: Law No.89 of 1999) และมีเลขานุการของสภา<sup>978</sup> สภาและคณะกรรมการนโยบายสังคมสูงอายุมี

<sup>973</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 10.

<sup>974</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 11.

<sup>975</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 12.

<sup>976</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 13.

<sup>977</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 14.

<sup>978</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 16.

อำนาจหน้าที่ ได้แก่ การจัดทำร่างหลักการพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ของรัฐบาล การประสานงานหน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ และการพิจารณาเรื่องสำคัญเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ และส่งเสริมการดำเนินมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ<sup>979</sup> ปัจจุบันคณะกรรมการสภานโยบายสังคมสูงอายุประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม กีฬา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ป่าไม้และประมง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การค้าและอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานและการขนส่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อม เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ประธานคณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีของรัฐสำหรับภารกิจพิเศษ<sup>980</sup>

จากที่กล่าวสาระสำคัญของกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ จะเห็นได้ว่า ประเทศญี่ปุ่นตระหนักและให้ความสำคัญกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการดำเนินการสำหรับสังคมสูงอายุที่ต้องเป็นไปตามหลักการพื้นฐานทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ รวมทั้งยังสร้างความรับรู้และความตระหนักแก่ภาครัฐทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่น ภาคเอกชน ระดับชุมชน และระดับบุคคลในผลกระทบของความเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศที่มีการเพิ่มสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วเพื่อให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับมีความตื่นตัวและมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการเพื่อรับมือสังคมสูงอายุ โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ อาทิ การทบทวนแผนทั่วไปในการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ เพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุแบบเฉพาะเจาะจงตามความต้องการของผู้สูงอายุที่มีความหลากหลาย<sup>981</sup> ดังนั้น เมื่อผู้สูงอายุมีความต้องการที่จำเป็นแตกต่างกันจึงไม่สามารถปฏิบัติต่อผู้สูงอายุโดยใช้วิธีปฏิบัติอย่างเดียวกันได้ ในการดำเนินการหรือการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุจึงต้องคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ หรือมาตรการการป้องกันและเตรียมการเพื่อรับมือกับการเป็นสังคมสูงอายุโดยไม่รอให้ประชาชนเข้าสู่วัย

<sup>979</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 15.

<sup>980</sup> Prime Minister of Japan and His Cabinet, "Members of the Aging Society Policy Council," [Online] Accessed: 2 January 2021. Available from: [https://japan.kantei.go.jp/policy/index/kourei/member\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/policy/index/kourei/member_e.html)

<sup>981</sup> ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ, กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552), หน้า 79.

สูงอายุแล้วค่อยดำเนินการ แต่มีการวางแผนและเตรียมการรับมือในประชาชนตั้งแต่วัยหนุ่มสาว<sup>982</sup> เพื่อเตรียมตัวเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีสุขภาพดีและมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต หรือการกระตุ้นให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับได้ตระหนักในผลกระทบทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของการเป็นสังคมสูงอายุเพื่อให้เกิดความตื่นตัวและร่วมมือกันในการเตรียมความพร้อม ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ากฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995 ของประเทศญี่ปุ่นน่าจะเป็นต้นแบบในการจัดทำกฎหมายเพื่อกำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุของประเทศไทยได้โดยการนำมาบัญญัติและบังคับใช้ให้เข้ากับบริบทของประเทศไทย

### (7) พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005

พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005 (Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters, 2005) มีแนวคิดในการเคารพและเพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ โดยการป้องกันการละเมิด การทารุณกรรมผู้สูงอายุ และการสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ สำหรับการละเมิดผู้สูงอายุ หมายรวมถึงพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมของสมาชิกในครอบครัวหรือผู้ดูแลผู้สูงอายุ และกำหนดให้เทศบาลเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ และกำหนดให้จังหวัดมีบทบาทในการประสานงานและการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก<sup>983</sup> และดังที่กล่าวแล้วว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุฯ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุจากการถูกล่วงละเมิดหรือการทารุณกรรม โดยถือว่าการละเมิดผู้สูงอายุเป็นเรื่องร้ายแรง<sup>984</sup> สำหรับผู้สูงอายุที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้หมายถึงบุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป<sup>985</sup> ส่วนการทำร้ายผู้สูงอายุ หมายถึง การทำร้ายผู้สูงอายุโดยผู้ดูแล (ตามความเป็นจริง) และการทำร้ายผู้สูงอายุโดย

<sup>982</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>983</sup> National Institute of Population and Social Security Research, Social Security in Japan 2014, [Online], 2 January 2021. Source <http://www.ipss.go.jp/s-info/e/ssj2014/005.html>

<sup>984</sup> Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 1.

<sup>985</sup> Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 2 (1).



เจ้าหน้าที่สถานดูแล<sup>986</sup> โดยพฤติกรรมของการทำร้ายผู้สูงอายุ ได้แก่ การทำร้ายร่างกาย การทอดทิ้ง การทำร้ายจิตใจ การล่วงละเมิดทางเพศ และการเอาประโยชน์ในทรัพย์สินของผู้สูงอายุ<sup>987</sup>

ดังที่ได้กล่าวถึงการคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นที่สำคัญจำนวน 7 ฉบับ มีข้อน่าสังเกตว่าประเทศญี่ปุ่นเป็นภาคีในตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจำนวน 8 ฉบับ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1976 (ให้สัตยาบันเมื่อ ค.ศ. 1979) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1976 (ให้สัตยาบันเมื่อ ค.ศ. 1979) อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1981 (ให้สัตยาบันเมื่อ ค.ศ. 1985) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1990 (ให้สัตยาบันเมื่อ ค.ศ. 1994) อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1969 (ให้สัตยาบันเมื่อ ค.ศ. 1995) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1987 (ให้สัตยาบันเมื่อ ค.ศ. 1999) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการบังคับให้สูญหาย ค.ศ. 2010 (ให้สัตยาบันเมื่อ ค.ศ. 2009) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. 2008 (ให้สัตยาบันเมื่อ ค.ศ. 2014) ซึ่งในบรรดาตราสารระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฉบับที่เก่าแก่ที่สุดมีขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1969 คืออนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ซึ่งตราเป็นเวลา ภายหลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุ ได้แก่ พระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948 พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ค.ศ. 1951 และพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 แล้ว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุก่อนที่จะมี กติการะหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนหลายฉบับเสียอีก แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลรวมทั้งผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ ยังมีข้อสังเกตต่อไปว่ากฎหมายคุ้มครองสิทธิทางสังคมแก่ประชาชนของประเทศญี่ปุ่นล้วนเกิดขึ้นภายหลังการสิ้นสุดลงของสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะพระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948 และพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ค.ศ. 1951 ก็เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศแพ้สงครามและได้รับความเสียหายจากสงครามเป็นอย่างมาก จึงต้องให้ความสำคัญกับการดูแลด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะเมื่อปี ค.ศ. 1963 ได้มีการ

<sup>986</sup> Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 2 (3).

<sup>987</sup> Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 2 (4).

ตราพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 โดยเฉพาะเพื่อดูแลผู้สูงอายุซึ่งเป็นบุคคลที่เคยเป็นวัยหนุ่มสาวและเป็นกำลังของประเทศในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงเห็นได้ว่าการที่ประเทศญี่ปุ่นมีความก้าวหน้าหรือพัฒนาการด้านการดูแลผู้สูงอายุผ่านมาตรการทางกฎหมายต่างๆ จำนวนมาก นอกจากเหตุผลในด้านการดูแลผู้สูงอายุแล้ว ยังเป็นเหตุผลทางด้านศีลธรรม ความกตัญญู กตเวทีย<sup>988</sup> ซึ่งเป็นคุณค่าสำคัญประการหนึ่งของประเทศในแถบเอเชีย โดยเฉพาะประเทศที่นับถือพระพุทธศาสนาต่างก็ยึดถือคุณค่าทางศีลธรรมดังกล่าว และสะท้อนให้เห็นผ่านการออกกฎหมายเพื่อดูแลผู้สูงอายุ

### 3.4.4 แนวคิดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

สำหรับแนวคิดในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น ขอกกล่าวถึงระบบสวัสดิการสังคมของประเทศญี่ปุ่นซึ่งมีพัฒนาการมายาวนาน เพื่อนำไปสู่ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุซึ่งมีมาตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองของประเทศญี่ปุ่นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองและภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

#### 3.4.4.1 ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชนมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ความเปลี่ยนแปลงด้านการจัดสวัสดิการที่สำคัญเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้แพ้สงคราม และมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 ที่ให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก โดยบัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาค และสิทธิในการมีมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชน รวมทั้งบัญญัติให้รัฐต้องพยายามในการจัดสวัสดิการ การประกันสังคม และการสาธารณสุข ในเวลาต่อมาจึงมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการหลายฉบับดังจะได้อธิบายต่อไปในข้อ 3.4.4.2

<sup>988</sup> กตัญญูกตเวทีย หมายความว่า บุคคลผู้รู้อุปการะที่ท่านทำแล้วและตอบแทน ใน มหามกุฏราชวิทยาลัย, นวโกวาท (หลักสูตรนักธรรมชั้นตรี), หน้า 28.

ระบบสวัสดิการสังคมในระยะเริ่มแรกของประเทศญี่ปุ่นได้นำระบบประกันสังคม และสวัสดิการสังคมมาใช้โดยสวัสดิการสังคมในระยะแรกหมายถึงสวัสดิการขั้นต่ำในการดำรงชีวิต และความช่วยเหลือด้านต่างๆ ซึ่งต่อมาได้พัฒนารวมไปถึงการจัดบริการสังคมส่วนบุคคลและงานด้านสังคมสงเคราะห์ด้วย<sup>989</sup> ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็วเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันจึงเกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและการเตรียมการสำหรับการเป็นผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีการออกกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรการสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1995 (The Basic Law on Measures for Aging Society) เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการพื้นฐานในการดำเนินนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ ได้แก่ การคุ้มครองด้านการทำงานและการมีรายได้ การคุ้มครองด้านสุขภาพและสวัสดิการ การคุ้มครองด้านการเรียนรู้และกิจกรรมทางสังคม การคุ้มครองด้านสิ่งแวดล้อมในการดำรงชีวิต เป็นต้น<sup>990</sup> ซึ่งได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.4.3.2

#### 3.4.4.2 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

หากกล่าวถึงแนวความคิดในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น อาจแบ่งออกเป็นได้สองช่วงหลักๆ ได้แก่ การจัดสวัสดิการช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และ การจัดสวัสดิการช่วงภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองการจัดสวัสดิการมีความเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก โดยสำนักงานใหญ่แห่งกองกำลังพันธมิตร (The General Headquarters of the Allied Power: GHQ) ได้เข้าเปลี่ยนแปลงและวางระบบการเมือง การปกครอง สังคม และเศรษฐกิจในประเทศญี่ปุ่น<sup>991</sup> โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งญี่ปุ่น ค.ศ. 1946 เป็นเครื่องมือสำคัญในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในส่วนของระบบสวัสดิการผู้สูงอายุมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับนับตั้งแต่ก่อนสงครามโลกครั้งที่สอง และได้มีพัฒนาการมาจนถึงภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่มีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันวางรากฐานของสิทธิมนุษยชน สิทธิทางสังคม และการประกันสังคม

<sup>989</sup> ญัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 54.

<sup>990</sup> จิตรรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 42.

<sup>991</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 54.

กฎหมายหลักอีกจำนวนหลายฉบับซึ่งมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการเรียงตามลำดับปีที่ตรากฎหมายได้ดังนี้<sup>992</sup>

- **ปี ค.ศ. 1922** มีการตราพระราชบัญญัติประกันสุขภาพ ค.ศ. 1922 (Health Insurance Act 1922) ซึ่งเป็นการประกันสุขภาพให้กับลูกจ้างในระบบการจ้างงาน ต่อมาในปี ค.ศ. 1942 ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกันสุขภาพฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (Health Insurance Act amended) เพื่อบูรณาการระบบประกันสุขภาพตามพระราชบัญญัติประกันสุขภาพ ค.ศ. 1922 กับพระราชบัญญัติประกันสุขภาพสำหรับพนักงาน ค.ศ. 1939 และนำระบบการแบ่งปันต้นทุนบางส่วนมาใช้กับสองระบบประกัน และในปี ค.ศ. 1973 ได้มีการตราพระราชบัญญัติประกันสุขภาพฉบับแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อกำหนดค่ารักษาพยาบาลสำหรับระบบการจ่ายเงินผู้สูงอายุ และกำหนดอัตราคงที่ของความช่วยเหลือจากรัฐสำหรับการประกันสุขภาพที่จัดการโดยรัฐบาล และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติประกันสุขภาพบางส่วนอีก 3 ครั้ง ครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 2000 มีการแก้ไขระบบค่ารักษาพยาบาลที่มีต้นทุนสูง แก้ไขอัตราสูงสุดสำหรับเบี้ยประกันสุขภาพ ยกเลิกการใช้จ่ายยานอวกาศที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ และแก้ไขค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ ครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ. 2002 อาทิ การแก้ไขวิธีการคำนวณเงินสมทบค่ารักษาพยาบาลสำหรับผู้สูงอายุ และมาตรการเสริมสร้างเสถียรภาพทางการเงินของระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance: NHI) ครั้งที่ 3 เมื่อปี ค.ศ. 2006 เพื่อกำหนดแผนการเพิ่มประสิทธิภาพค่ารักษาพยาบาลในระยะกลางถึงระยะยาว แก้ไขเนื้อหาและขอบเขตผลประโยชน์การประกันภัย จัดตั้งระบบการบริการทางการแพทย์ใหม่สำหรับผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2008 คณะรัฐมนตรีได้แก้ไขเกณฑ์การคำนวณค่ารักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูงด้วย และปี ค.ศ. 2017 คณะรัฐมนตรีได้แก้ไขการคำนวณค่ารักษาพยาบาลที่มีค่าใช้จ่ายสูงของผู้ประกันตนที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไป

- **ปี ค.ศ. 1938** มีการตราพระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ ค.ศ. 1938 (National Health Insurance Act 1938: NHI) เป็นการประกันสุขภาพสำหรับประชาชนที่ไม่อยู่ในระบบการจ้างงาน ได้แก่ เกษตรกร ผู้ประกอบอาชีพอิสระ ผู้เกษียณอายุ ผู้ที่ไม่ได้ทำงานเป็นลูกจ้างของเทศบาลหรือรัฐบาล และสำหรับชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศญี่ปุ่นระยะเวลาเกิน 3 เดือน ต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance Act amended) 4 ครั้ง ครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 1958 เพื่อกำหนดให้สามารถลงทะเบียนเข้าสู่ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติได้ และกำหนดให้เทศบาลทุกแห่งจัดตั้งและบริหารโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ (NHI) ซึ่งระบบประกันสุขภาพแห่งชาติได้กลายเป็นการประกันสุขภาพภาคบังคับสำหรับผู้ที่ไม่อยู่ใน

<sup>992</sup> Health and Global Policy Institute, "Overview of Major Legislation," [Online] Accessed: 1 January 2021. Available from: <http://japanhpn.org/en/legislation/>

ระบบการประกันสุขภาพในระบบอื่น นอกจากนี้ ในปีเดียวกันนี้ได้มีการจัดตั้งกระทรวงสาธารณสุข และสวัสดิการ (Ministry of Health and Welfare) ขึ้นด้วย ปัจจุบันคือกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare) ครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ. 2012 เพื่อโอน การบริหารการเงินของโครงการประกันสุขภาพแห่งชาติ (NHI) จากระดับเทศบาลไปยังระดับจังหวัด เพื่อเสริมสร้างพื้นฐานความมั่นคงทางการเงินของการประกันสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 3 เมื่อปี ค.ศ. 2013 เพื่อใช้มาตรการต่างๆ รวมถึงการขยายระยะเวลาสนับสนุนทางการเงินเป็นเวลา 2 ปี สำหรับ สมาคมประกันสุขภาพ และเพิ่มส่วนแบ่งค่าใช้จ่ายด้านการดูแลสุขภาพของสมาคมประกันสุขภาพซึ่ง ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาลจากร้อยละ 13 เป็นร้อยละ 16.4 เป็นเวลา 2 ปี และครั้งที่ 4 เมื่อปี ค.ศ. 2015 เพื่อสร้างระบบการประกันสุขภาพแห่งชาติที่มีความยั่งยืน โดยโอนความรับผิดชอบในการจัดการ ทางด้านการเงินของระบบประกันสุขภาพแห่งชาติจากเทศบาลไปยังจังหวัด มีการเพิ่มเบี้ยประกัน สำหรับพนักงานบริษัทขนาดใหญ่และข้าราชการ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้มีการแก้ไขเงินค่าเบี้ย เลี้ยงการคลอดบุตรและปรับปรุงเกณฑ์การคำนวณผลประโยชน์การรักษาพยาบาลและการดูแลระยะ ยาวที่มีค่าใช้จ่ายสูง ในปี ค.ศ. 2014 ด้วย และในปี ค.ศ. 2018 มีการจัดตั้งสำนักงานประกันสุขภาพ แห่งชาติในระดับจังหวัด เพื่อโอนความรับผิดชอบในการจัดการการเงินของระบบประกันสุขภาพ แห่งชาติจากเทศบาลไปยังจังหวัด

- ปี ค.ศ. 1939 มีการตราพระราชบัญญัติประกันสุขภาพสำหรับพนักงาน ค.ศ. 1939 (Health Insurance for Employees Act, 1939) เพื่อการประกันสุขภาพสำหรับพนักงานที่ ทำงานในบริษัท

- ปี ค.ศ. 1948 มีการตราพระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948 (Medical Care Act, 1948) เพื่อการจัดตั้งและการบริหารโรงพยาบาล คลินิก และสิ่งอำนวยความสะดวก อื่นๆ ตลอดจนขอบเขตและจำนวนบุคลากรผู้ให้บริการ ซึ่งต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมอีก 8 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 1985 มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดการวางแผนทางการแพทย์ในระดับ ภูมิภาคสำหรับการจัดการเตียงในโรงพยาบาล ครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ. 1993 มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อกำหนดโรงพยาบาลชั้นสูง และจัดโครงสร้างสถานพยาบาลสำหรับการพักฟื้นระยะยาว ครั้งที่ 3 เมื่อปี ค.ศ. 1997 มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อจัดระบบโรงพยาบาลสนับสนุนการรักษาพยาบาลในระดับภูมิภาค และกำหนดข้อบังคับทั่วไปสำหรับการให้ความยินยอมด้วย ครั้งที่ 4 เมื่อปี ค.ศ. 2000 มีการแก้ไข เพิ่มเติมเพื่อจัดระบบการจำแนกเตียงที่โรงพยาบาลจะต้องรายงานการใช้เตียงภายในโรงพยาบาล กำหนดระยะเวลาการฝึกทางคลินิกภาคบังคับ 2 ปี สำหรับการออกไปอนุญาตประกอบวิชาชีพแพทย์ และการทำให้ระบบความปลอดภัยทางการแพทย์มีผลบังคับทางกฎหมายสำหรับสถานพยาบาลทุก แห่ง ครั้งที่ 5 เมื่อปี ค.ศ. 2006 เพื่อส่งเสริมสนับสนุนการให้ข้อมูลสาธารณะเกี่ยวกับสถานพยาบาลใน ระดับจังหวัด ครั้งที่ 6 เมื่อปี ค.ศ. 2014 โดยมีสาระสำคัญ อาทิ เพื่อส่งเสริมการดูแลแบบบูรณาการ

และการวิเคราะห์ข้อมูลเตียงในโรงพยาบาล แผนการดูแลของชุมชนแบบบูรณาการ มาตรการแก้ไข การขาดแคลนแพทย์และพยาบาล การแบ่งประเภทโรงพยาบาล การส่งเสริมการดูแลสุขภาพที่บ้าน ครั้งที่ 7 เมื่อปี ค.ศ. 2015 เพื่อสร้างองค์การความร่วมมือทางการแพทย์ในระดับภูมิภาคและแก้ไข ระบบบริษัททางการแพทย์ และครั้งที่ 8 เมื่อปี ค.ศ. 2017 เพื่อปฏิรูปการกำกับดูแลโรงพยาบาลการ รักษาขั้นสูง (advanced treatment hospitals)

- ปี ค.ศ. 1961 ระบบการดูแลสุขภาพถ้วนหน้าของญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ อัน เกิดจากการขยายตัวของโครงการประกันสุขภาพที่ดำเนินการโดยเทศบาลทุกแห่งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1959

- ปี ค.ศ. 1963 มีการตราพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 (Act on Social Welfare for the Elderly, 1963) เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการในการจัด สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ การดำเนินมาตรการที่จำเป็นต่อการรักษาสุขภาพกายและจิตใจของ ผู้สูงอายุ เพื่อความมั่นคงในการดำรงชีวิตและส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับผู้สูงอายุ<sup>993</sup> ต่อมามีการตรา พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (Act on Social Welfare for the Elderly amended) 2 ครั้ง ครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 1972 เพื่อกำหนดให้จัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไปโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และลดการส่งเงินสมทบในระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance: NHI) สำหรับผู้ที่ลงทะเบียนในระบบอื่นๆ และได้มีการแก้ไขอีกในปี ค.ศ. 1990 และครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ. 2008 เพื่อสร้างระบบการจัดการธุรกิจสำหรับผู้ให้บริการพยาบาล

- ปี ค.ศ. 1982 มีการตราพระราชบัญญัติการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ค.ศ. 1982 (Public Aid for the Aged Act 1982) เพื่อยกเลิกการดูแลผู้สูงอายุที่มีอายุ 70 ปีขึ้นไปโดยไม่ เก็บค่าใช้จ่าย เป็นการที่ผู้สูงอายุต้องร่วมจ่ายด้วย เนื่องจากรัฐบาลประสบปัญหาทางการเงินในการ ดูแลผู้สูงอายุ

- ปี ค.ศ. 1990 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจำนวน 8 ฉบับที่เกี่ยวข้องกับ การจัดสวัสดิการ ได้แก่ พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ (Act on Social Welfare for the Elderly) พระราชบัญญัติสวัสดิการสำหรับผู้พิการทางร่างกาย (Act on Welfare for Physically Disabled Persons) พระราชบัญญัติสวัสดิการสำหรับผู้บกพร่องทางสติปัญญา (Act on Welfare for Mentally Retarded Persons) พระราชบัญญัติสวัสดิภาพเด็ก (Child Welfare Act) พระราชบัญญัติสวัสดิการสำหรับมารดาและหญิงม่ายที่มีผู้อยู่ในอุปการะ (Act on Welfare for

<sup>993</sup> Act on Social Welfare for the Elderly 1963, Article 1. The purpose of this Act is to clarify the principles governing welfare for the elderly, to implement measures for elderly persons as may be necessary for the maintenance of their physical and mental health and for the stabilization of their livelihoods, and thereby to promote the welfare of the elderly.

Mothers with Dependents and for Widows) พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม (Social Welfare Act) พระราชบัญญัติการช่วยเหลือผู้สูงอายุ (Aid for the Aged Act) และพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมและบริษัทธุรกิจการแพทย์ (Social Welfare and Medical Business Corporation Act) โดยกำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่กำหนดแผนการรักษาพยาบาลของเทศบาลสำหรับผู้สูงอายุ

- **ปี ค.ศ. 1997** มีการตราพระราชบัญญัติประกันการดูแลระยะยาว ค.ศ. 1997 (Long-Term Care Insurance Act, 1997) และบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 2000 ซึ่งเป็นการจัดตั้งโครงการประกันสังคมภาคบังคับที่ครอบคลุมการดูแลผู้สูงอายุที่มีปัญหาทางด้านสุขภาพ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระผู้ดูแลผู้สูงอายุ และตอบสนองความต้องการการดูแลของผู้สูงอายุ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกันการดูแลระยะยาว 4 ครั้ง ครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 2005 เพื่อจัดระบบการใช้สิทธิประโยชน์จากระบบประกันการดูแลระยะยาว ครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ. 2008 เพื่อสร้างระบบการจัดการธุรกิจสำหรับผู้ให้บริการพยาบาล ครั้งที่ 3 เมื่อปี ค.ศ. 2011 เพื่อเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างผู้ให้บริการทางการแพทย์และพยาบาล ระบบการดูแลชุมชนแบบบูรณาการ การดูแลให้บริการช่วยเหลือในการดำรงชีวิต การส่งเสริมการจัดหาที่อยู่อาศัยพร้อมบริการดูแลผู้สูงอายุในบ้าน และครั้งที่ 4 เมื่อปี ค.ศ. 2017 เพื่อส่งเสริมระบบการดูแลของชุมชนแบบบูรณาการ โดยการตั้งศูนย์ประกันการพยาบาลที่รวมการบริการต่างๆ เช่น การบริการทางการแพทย์ประจำวัน การดูแลระยะสุดท้าย สิ่งอำนวยความสะดวกในชีวิตประจำวัน เป็นต้น และกำหนดค่าใช้จ่ายของผู้ประกันตนที่ใช้บริการการดูแลระยะยาวที่มีค่าใช้จ่ายสูงซึ่งก่อนหน้านี้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายร้อยละ 20 มาเป็นร้อยละ 30 นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. 2008 คณะรัฐมนตรีได้กำหนดการชำระเงินที่เกี่ยวข้องกับการดูแลระยะยาวที่มีค่าใช้จ่ายสูง และมาตรฐานการคำนวณที่เกี่ยวข้องกับการพยาบาล

- **ปี ค.ศ. 2006** มีการตราพระราชบัญญัติปฏิรูปการดูแลสุขภาพ ค.ศ. 2006 (Health Care Reform Act 2006) เพื่อจัดตั้งระบบการให้บริการทางการแพทย์ใหม่สำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุ 75 ปีขึ้นไป และจัดตั้งบริษัทมหาชน (public corporation) เพื่อส่งมอบการบริหารการประกันสุขภาพที่รัฐบาลจัดการสำหรับพนักงานของวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (Small and Medium Enterprises: SMEs) จากรัฐบาลส่วนกลางไปยังการปกครองระดับจังหวัด

- **ปี ค.ศ. 2013** มีโครงการปฏิรูประบบประกันสังคม เพื่อปฏิรูประบบการดูแลสุขภาพและระบบการดูแลระยะยาว สร้างระบบรายงานการทำงานของเตียงในโรงพยาบาล การพิจารณาอัตราส่วนค่าตอบแทนสำหรับการสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีอายุ 75 ปีขึ้นไป การแก้ไขค่าใช้จ่ายของผู้ที่มีอายุ 70 ถึง 74 ปี และการแก้ไขระบบค่าใช้จ่ายทางการแพทย์ที่มีต้นทุนสูง

- **ปี ค.ศ. 2014** มีการตรากฎหมายตามพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อความปลอดภัยทางการแพทย์และการดูแลระยะยาวในชุมชน โดยมีการจัดตั้งกองทุนของจังหวัดที่ใช้จ่ายได้จากภาษี เพื่อส่งเสริมความร่วมมือทางการแพทย์ จัดทำข้อกำหนดที่ให้สถาบันทางการแพทย์รายงาน

การทำงานของเตียงในโรงพยาบาล (เตียงสำหรับผู้ป่วยหนัก ผู้ป่วยฉับพลัน หรือผู้ป่วยเรื้อรัง) ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้การดูแลสุขภาพในชุมชนมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังมีการสนับสนุนเงินทุนให้แก่ชุมชนในการดูแลสุขภาพด้วย และในปีเดียวกันนี้ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติความปลอดภัยทางการแพทย์และการดูแลระยะยาว ค.ศ. 2014 (Act for Securing Comprehensive Medical and Long-Term Care, 2014) เพื่อกำหนดมาตรการการดูแลทางการแพทย์ในระดับชุมชนที่มีประสิทธิภาพ และการจัดตั้งระบบการดูแลชุมชนแบบบูรณาการ

ดังที่กล่าวถึงพัฒนาการของระบบสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น สะท้อนให้เห็นว่าการที่ประเทศมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุอย่างรวดเร็ว ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา แม้ว่ารัฐบาลจะได้พยายามสร้างมาตรการรองรับเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุให้มีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี มีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี หากแต่ปรากฏว่าหลายมาตรการต้องประสบปัญหาโดยเฉพาะภาระทางการเงินที่ต้องใช้งบประมาณในการจัดสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุจำนวนมาก ประกอบกับประเทศต้องประสบกับปัญหาทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากอัตราการเกิดต่ำ ประชากรวัยทำงานลดลง นำมาซึ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ประชากรวัยทำงานซึ่งเป็นประชากรที่สร้างรายได้ลดลง แต่ค่าใช้จ่ายด้านการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุกลับเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากประชากรผู้สูงอายุมีส่วนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งประเทศญี่ปุ่นมีแนวความคิดเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุที่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมไม่ใช่เป็นภาระของครอบครัวเท่านั้น<sup>994</sup> ซึ่งเป็นแนวความคิดในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุเช่นเดียวกับราชอาณาจักรสวีเดน ดังนั้น เมื่อรัฐประสบปัญหาทางการเงินในการจัดสวัสดิการประกอบกับรัฐมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการจัดสวัสดิการให้ประชาชนมีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่ดี และแนวความคิดว่าการดูแลผู้สูงอายุเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของครอบครัวและสังคม จึงต้องมีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคม (The Welfare Reform) ของประเทศบนพื้นฐานแนวคิดของการกระจายอำนาจและการแก้ไขกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่เป็นอุปสรรค ซึ่งเป็นการปฏิรูประบบสวัสดิการครั้งสำคัญที่นำมาสู่การเปลี่ยนแปลงระบบสวัสดิการสังคมในประเทศญี่ปุ่น โดยในปี ค.ศ. 1981 มีการลดบทบาทด้านการจัดสวัสดิการสังคมของรัฐบาลและหน่วยงานส่วนกลาง และในปี ค.ศ. 1986 ได้โอนภารกิจเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 มีการจัดทำแผนและนโยบายสวัสดิการผู้สูงอายุ 10 ปี (Gold Plan) และมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมจำนวน 8 ฉบับในปี ค.ศ. 1990 รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม (Social Welfare Act) ค.ศ. 1951 ในปี ค.ศ. 1992 ด้วย<sup>995</sup>

<sup>994</sup> ญัฐภัทร ถวัลยโพธิ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 55.

<sup>995</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.



ภายหลังการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมของประเทศญี่ปุ่นมีการจัดทำแผนงานด้านสวัสดิการผู้สูงอายุ 2 แผนหลัก คือ แผนและนโยบายเฉพาะด้านสวัสดิการและการดูแลสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุ (The Gold Plan) ซึ่งเป็นแผนดำเนินการในระยะเวลา 10 ปี เริ่มบังคับใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 และแผนงานและนโยบายสาธารณะด้านการประกันการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว (The Public Long Term Care Insurance Plan)<sup>996</sup>

### 3.4.5 รูปแบบการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

ระบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นมีพัฒนาการมาเป็นเวลานานและมีหลายรูปแบบ แต่รูปแบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่สำคัญอาจจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ระบบบำนาญสาธารณะ ระบบประกันสุขภาพ และระบบประกันการดูแลระยะยาว ซึ่งครอบคลุมมาตรการดูแลด้านชีวิตร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุ ดังนี้

#### 3.4.5.1 มาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ

สำหรับสวัสดิการดูแลด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นได้สร้างมาตรการขึ้นมารองรับหลายมาตรการเพื่อให้ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกกลุ่มมากที่สุด ทั้งทางด้านการเงิน การดูแลสุขภาพ และการให้บริการดูแลในการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุตามความต้องการที่จำเป็นของผู้สูงอายุแต่ละคนซึ่งมีความต้องการที่แตกต่างกัน จึงขอแบ่งมาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุออกเป็นระบบบำนาญ ระบบประกันสุขภาพ และระบบประกันการดูแลระยะยาว ดังนี้

##### (1) ระบบบำนาญสาธารณะ

ระบบบำนาญของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ระบบบำนาญพื้นฐาน ระบบประกันบำนาญลูกจ้าง และระบบกองทุนบำนาญลูกจ้าง ดังนี้<sup>997</sup>

<sup>996</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 55-56.

<sup>997</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 56-57.

1) **ระบบบำนาญพื้นฐาน** (Basic Pension) เป็นระบบบำนาญที่ครอบคลุมประชาชนทุกคน กลุ่มเป้าหมายของระบบนี้คือประชาชนที่ไม่มีรายได้ เพื่อเป็นหลักประกันสำหรับผู้สูงอายุว่าจะมีรายได้ในการดำรงชีพ ซึ่งระบบบำนาญพื้นฐานแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือบำนาญแห่งชาติ (National Pension) เป็นระบบบำนาญสำหรับผู้อาศัยในประเทศญี่ปุ่นที่มีอายุตั้งแต่ 20 ปี ถึง 60 ปี ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร และผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ บำนาญแห่งชาติบริหารจัดการโดยระบบเงินประกันบำนาญ (Japan Pension Service) ส่วนอีกประเภทหนึ่งคือบำนาญข้าราชการ (Mutual Aid Pensions)

2) **ระบบประกันบำนาญลูกจ้าง** (Employees' Pension Insurance) เป็นระบบบำนาญที่ครอบคลุมลูกจ้างทั้งหมดเพื่อเป็นประกันรายได้เมื่อเกษียณอายุการทำงาน บำนาญในระบบนี้ใช้กับสถานประกอบการที่มีลูกจ้างตั้งแต่ 5 คนขึ้นไป สามารถเข้าร่วมระบบบำนาญลูกจ้างได้ โดยนายจ้างและลูกจ้างร่วมกันจ่ายเงินสมทบ ส่วนสิทธิประโยชน์จะขึ้นอยู่กับรายได้ของลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตน เนื่องจากลูกจ้างจ่ายเงินสมทบในอัตราที่ไม่เท่ากัน

3) **ระบบกองทุนบำนาญลูกจ้าง** (The Employees' Pension Funds) เป็นระบบบำนาญที่ดำเนินการโดยบริษัทเอกชนในฐานะนายจ้างจ่ายเงินบำนาญให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งแม้ว่ากองทุนบำนาญลูกจ้างจะบริหารโดยเอกชนแต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของระบบประกันบำนาญลูกจ้างด้วย จึงเป็นระบบกึ่งสาธารณะ และยังรวมไปถึงบำนาญส่วนบุคคลที่ประชาชนทำไว้กับบริษัทประกันของเอกชนหรือธนาคารพาณิชย์ด้วย

ข้อสังเกตของระบบบำนาญในประเทศญี่ปุ่นทั้งระบบบำนาญพื้นฐาน ระบบประกันบำนาญลูกจ้าง และระบบกองทุนบำนาญลูกจ้าง คือ ทุกระบบจะต้องมีการจ่ายเงินสมทบเข้าระบบเพื่อการบริหารจัดการ เนื่องจากในประเทศญี่ปุ่นมีผู้สูงอายุจำนวนมากจึงต้องมีการออกแบบระบบบำนาญที่มีความครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มให้มีส่วนร่วมในการจ่ายเงินสมทบเพื่อความยั่งยืนของระบบบำนาญเอง

## (2) ระบบประกันสุขภาพ

การให้บริการด้านการดูแลสุขภาพในประเทศญี่ปุ่นดำเนินการผ่านระบบการประกันสุขภาพ 3 แผนงานหลักที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม ได้แก่ ระบบประกันสุขภาพที่กำหนดตามอาชีพ ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ และระบบประกันสุขภาพผู้สูงอายุ ดังนี้<sup>998</sup>

<sup>998</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 57-58.

1) **ระบบประกันสุขภาพที่กำหนดตามลักษณะอาชีพ** เป็นระบบประกันสุขภาพที่ให้บริการรักษาพยาบาลผู้ประกันตนที่เป็นลูกจ้างและบุคคลในครอบครัวของลูกจ้าง โดยลูกจ้างสามารถเข้าเป็นผู้ประกันตนกับบริษัท (Society-managed Health Insurance) กรณีบริษัทขนาดใหญ่ที่ดำเนินการให้แก่ลูกจ้างในบริษัทของตนเอง หรือกับสมาคม (Association-managed Health Insurance) กรณีเป็นบริษัทขนาดกลางและขนาดเล็กที่นายจ้างและลูกจ้างจะต้องร่วมกันจ่ายเงินสมทบ นอกจากนี้ ยังมีระบบประกันสุขภาพสำหรับอาชีพเฉพาะ อาทิ กรรมกร ลูกเรือ ครู โรงเรียนเอกชนอีกด้วย

2) **ระบบประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance)** ระบบนี้จะครอบคลุมกลุ่มบุคคลที่ไม่อยู่ในระบบประกันสุขภาพตามลักษณะอาชีพ เช่น ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร หรือผู้ที่ไม่ได้ประกอบอาชีพ เป็นต้น มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและรัฐบาลอุดหนุนเงินให้ แต่สมาชิกต้องจ่ายเงินสมทบโดยคิดเป็นรายครัวเรือน ซึ่งการเข้าร่วมในระบบประกันสุขภาพกระทำโดยการลงทะเบียนและจ่ายเงินสมทบ แต่สมาชิกอาจได้รับยกเว้นการจ่ายเงินสมทบหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าสมาชิกประสบปัญหาทางการเงิน การจ่ายเงินสมทบในระบบประกันสุขภาพแห่งชาติของสมาชิกในระบบนี้จึงอาจจ่ายในอัตราที่ไม่เท่ากันเนื่องจากต้องคำนึงถึงรายได้ของสมาชิกและครอบครัวด้วย นอกจากนี้ ในแต่ละพื้นที่อาจมีการเก็บเงินสมทบในอัตราที่แตกต่างกันขึ้นอยู่กับการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

3) **ระบบประกันสุขภาพผู้สูงอายุ** เป็นประกันสุขภาพสำหรับผู้สูงอายุโดยแบ่งเป็นระบบความเสมอภาคในด้านการคลังสำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 65 ถึง 74 ปี และระบบการดูแลรักษาพยาบาลในช่วงบั้นปลายของชีวิตสำหรับผู้สูงอายุที่มีอายุ 75 ปีขึ้นไป ซึ่งทั้งสองระบบต้องมีการจ่ายเงินสมทบด้วย

วิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

### (3) ระบบประกันการดูแลระยะยาว

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรในประเทศญี่ปุ่นที่มีอัตราการเกิดต่ำ แต่ประชากรสูงอายุเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ต้องมีการหามาตรการดูแลผู้สูงอายุที่มีสัดส่วนมากขึ้นอย่างเหมาะสม โดย John Creighton Campbell นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยมิชิแกน (University of Michigan) ซึ่งได้มีความร่วมมือกับสถาบันผู้สูงอายุแห่งมหาวิทยาลัยโตเกียว (Institute of Gerontology, Tokyo University) และมีผลงานส่วนใหญ่เกี่ยวกับการดูแลระยะยาว

(long-term care)<sup>999</sup> ได้เสนอโครงการประกันการดูแลระยะยาว (Long-term Care Insurance: LTCI) เป็นการประกันสำหรับการดูแลผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น<sup>1000</sup> ระบบประกันการดูแลระยะยาวในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเกิดจากความเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น การเพิ่มจำนวนของครอบครัวขนาดเล็ก ผู้หญิงไปทำงานนอกบ้านมากขึ้น เป็นต้น ทำให้สถาบันครอบครัวอ่อนแอลงส่งผลต่อเนื่องไปถึงการดูแลผู้สูงอายุ จึงเกิดแนวความคิดให้สังคมร่วมแบ่งเบาภาระการดูแลผู้สูงอายุจากครอบครัว การดูแลผู้สูงอายุจึงมาเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของสังคมไม่ใช่ความรับผิดชอบเฉพาะครอบครัวเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักประกันให้กับประชาชนด้วยว่าจะได้รับการดูแลจากสังคมเมื่อเป็นผู้สูงอายุ นอกจากนี้ระบบการดูแลระยะยาวยังมีแนวความคิดให้ผู้สูงอายุผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลาง เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุให้มากที่สุด โดยผู้สูงอายุสามารถเลือกใช้บริการตามความต้องการของตนเองได้ เนื่องจากผู้สูงอายุแต่ละคนมีความต้องการที่จำเป็นแตกต่างกัน<sup>1001</sup> จึงมีการตราพระราชบัญญัติประกันการดูแลระยะยาว ค.ศ. 1997 (Long-Term Care Insurance Act 1997) มีสาระสำคัญเป็นการประกันภาคบังคับ มีการจัดตั้งกองทุนประกันการดูแลระยะยาวโดยรัฐสนับสนุนงบประมาณครึ่งหนึ่ง ส่วนอีกครึ่งหนึ่งมาจากเงินสมทบที่ลูกจ้างที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไปจ่ายเข้าสมทบในกองทุน โดยลูกจ้างที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป (รวมถึงผู้ที่มีอายุ 40 ปีขึ้นไปซึ่งเจ็บป่วย) จะได้รับประโยชน์ทดแทนตามความจำเป็นในการดำรงชีวิตของแต่ละคน โดยไม่คำนึงถึงรายได้ หรือการสนับสนุนจากครอบครัว สำหรับประโยชน์ที่ได้รับ ได้แก่ ที่พักอาศัย การดูแลประจำวัน การจัดพยาบาลมาเยี่ยม โครงการประกันการดูแลระยะยาวบริหารจัดการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้สูงอายุสามารถเลือกรับบริการให้ตรงกับความต้องการที่จำเป็นของตนเองได้ ซึ่งอาจเป็นบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรหรือภาคเอกชนที่ให้บริการเชิงธุรกิจ<sup>1002</sup> อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเกี่ยวกับระบบประกันการดูแลระยะยาวซึ่งเป็นระบบประกันภาคบังคับในประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็น

<sup>999</sup> ResearchGate GmbH, "John Creighton Campbell," [Online] Accessed: 3 January 2021. Available from: <https://bit.ly/39d9Aun>

<sup>1000</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน : รายงานฉบับสมบูรณ์ / เสนอโดย สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, 2557), หน้า 5-53.

<sup>1001</sup> ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์ และคณะ, โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย, หน้า 59.

<sup>1002</sup> กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน, โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน : รายงานฉบับสมบูรณ์ / เสนอโดย สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนซ์ บิสเนส แมเนจเม้นท์ จำกัด, หน้า 5-53.

ประเทศพัฒนาแล้ว และประชากรมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ดี จึงสามารถจัดทำโครงการประกันการดูแลระยะยาวภาคบังคับกับลูกจ้างให้ร่วมจ่ายเงินสมทบในกองทุนเพื่อการดูแลระยะยาวได้เมื่อสูงอายุหรือเจ็บป่วยได้ แต่สำหรับกรณีของประเทศกำลังพัฒนาดังเช่นประเทศไทย ระบบประกันการดูแลระยะยาวภาคบังคับอาจไม่สอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในปัจจุบัน แต่อาจเป็นเรื่องหนึ่งที่ต้องวางแผนสำหรับอนาคต

### 3.4.5.2 มาตรการดูแลทางด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ

นอกจากมาตรการดูแลผู้สูงอายุที่ดูแลด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุแล้ว ประเทศญี่ปุ่นยังให้ความสำคัญกับการดูแลสภาพจิตใจของผู้สูงอายุด้วยโดยการดำเนินการมาตรการต่างๆ จะต้องคำนึงถึงความต้องการและความเป็นอิสระของผู้สูงอายุ ได้แก่ การจ้างงาน การดูแลระยะยาว และการสร้างสังคมของคนทุกวัย โดยการจ้างงานผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 และพระราชบัญญัติมาตรการด้านการจ้างงาน ค.ศ. 1966 ที่ให้ความสำคัญกับการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยรัฐบาลได้ออกมาตรการในการส่งเสริมสนับสนุนการจ้างงานและการห้ามเลือกปฏิบัติในการจ้างงานผู้สูงอายุ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ยาวนานที่สุด ซึ่งนอกจากจะมีรายได้ในการดำรงชีพแล้วยังทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกเป็นสมาชิกที่มีคุณค่าไม่เป็นภาระของสังคม อันมีผลเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุและคำนึงถึงสภาพจิตใจของผู้สูงอายุด้วย ส่วนการดูแลระยะยาวตามพระราชบัญญัติประกันการดูแลระยะยาว ค.ศ. 1997 (Long-Term Care Insurance Act, 1997) ที่ให้บริการดูแลผู้สูงอายุตามความต้องการของผู้สูงอายุโดยให้ผู้สูงอายุในฐานะผู้ใช้บริการเป็นศูนย์กลางของการบริการ เพื่อให้การดูแลผู้สูงอายุตรงกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุมากที่สุด และการสร้างสังคมของคนทุกวัย ซึ่งเป็นสังคมที่ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้โดยการสร้างความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติระหว่างผู้ใช้บริการและผู้อยู่อาศัยตามแนวความคิดของการออกแบบที่เป็นสากล (Universal Design) อันเป็นการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกที่ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ง่ายและอย่างอิสระ<sup>1003</sup> สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการสร้างสังคมของคนทุกวัย อาทิ การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยอาคารที่ผู้สูงอายุและผู้พิการทางร่างกายสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ ค.ศ. 1994 เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้งานในอาคารสถานที่ต่างๆ โดยสามารถช่วยเหลือตนเองให้ได้มากที่สุด

<sup>1003</sup> Ministry of Land, Infrastructure and Transport, General Principles of Universal Design Policy, [Online], 4 January 2021. Source [https://www.mlit.go.jp/english/2006/a\\_policy\\_bureau/01\\_udpolicy/01\\_2.html](https://www.mlit.go.jp/english/2006/a_policy_bureau/01_udpolicy/01_2.html)

### 3.4.6 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทยปัจจุบัน

เนื่องจากการดำเนินมาตรการต่างๆ และการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุมีความสำคัญมากที่ นอกจากจะเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุจำนวนมากแล้ว ผู้สูงอายุ ยังเป็นประชากรที่มีจำนวนมากเพราะเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด ดังนั้น ประเทศไทยปัจจุบันจึงมี หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการด้านการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุในทุกระดับ ทั้งหน่วยงานส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินมาตรการต่างๆ ครอบคลุมและเข้าถึงผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่และมีความต้องการที่แตกต่างกันให้ได้มากที่สุด

#### 3.4.6.1 หน่วยงานส่วนกลาง

หน่วยงานส่วนกลางที่มีบทบาทในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมากที่สุด คือ กระทรวง สาธารณสุข แรงงานและสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare) ซึ่งเป็นหน่วยงาน ที่รับผิดชอบงานด้านสาธารณสุข ด้านแรงงาน และด้านสวัสดิการสังคม โดยอาจแบ่งภารกิจของ กระทรวงออกเป็น 6 ด้านหลักๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลและการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่<sup>1004</sup>

- 1) ด้านสาธารณสุขและการดูแลทางการแพทย์ รวมถึงด้านอาหาร การประกัน สุขภาพ ยาและอุปกรณ์ทางการแพทย์
- 2) ด้านการดูแลเด็กและการเลี้ยงดูบุตร การส่งเสริมการสร้างคุณสมบัติด้านการทำงานและครอบครัว
- 3) ด้านประกันการดูแลระยะยาวและการให้บริการสวัสดิการ
- 4) ด้านแรงงานและความปลอดภัยในการทำงาน
- 5) ด้านระบบบำนาญ
- 6) ด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ประกันสังคม การบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัยจาก สงคราม

<sup>1004</sup> Ministry of Health, Labour and Welfare, Policy Information, [Online], 3 January 2021.

### 3.4.6.2 หน่วยงานส่วนท้องถิ่น

ปี ค.ศ. 2008 มีการเรียกร้องให้มีการเสริมสร้างบทบาทของจังหวัดและให้จังหวัดบริหารจัดการการประกันสุขภาพแห่งชาติ (National Health Insurance: NHI) และการเรียกร้องให้มีการร่วมมือกันระหว่างการดูแลสุขภาพทางการแพทย์และการพยาบาลกับการสร้างระบบการดูแลสุขภาพแบบบูรณาการ ในปี ค.ศ. 2015 จึงมีการปฏิรูประบบการดูแลสุขภาพโดยถ่ายโอนการกำกับดูแลการประกันสุขภาพแห่งชาติจากเทศบาลให้แก่จังหวัด เพื่อให้การบริหารจัดการด้านการเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>1005</sup> อย่างไรก็ตาม บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญด้านการให้บริการผู้สูงอายุคือการให้บริการดูแลระยะยาวแก่ผู้สูงอายุที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ซึ่งเป็นระบบการดูแลผู้สูงอายุที่ใช้อย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 โดยคณะกรรมการประจำท้องถิ่นจะเป็นผู้ตรวจสอบและพิจารณาความต้องการรับบริการของผู้สูงอายุ ทั้งประเภทของบริการและปริมาณของบริการที่จะจัดให้แก่ผู้สูงอายุเพื่อให้สอดคล้องกับความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุแต่ละราย<sup>1006</sup> โดยไม่คำนึงถึงรายได้และการสนับสนุนจากครอบครัว ดังนั้น ในระบบประกันการดูแลระยะยาวนี้ผู้สูงอายุแต่ละคนจะได้รับการพิจารณาการให้บริการที่แตกต่างกันไปตามสถานการณ์ความจำเป็นของผู้สูงอายุแต่ละคน เทศบาลจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทสำคัญในระบบการดูแลระยะยาว นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีบทบาทตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ ในการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุและการสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุอีกด้วย<sup>1007</sup>

### 3.4.6.3 คณะกรรมการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

คณะกรรมการด้านผู้สูงอายุที่สำคัญของประเทศญี่ปุ่น คือ คณะกรรมการสภาพนโยบายสังคมสูงอายุ ซึ่งจัดตั้งโดยกฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995 ที่กำหนดให้มีสถานโยบายสังคมสูงอายุ (The Aging Society Policy Council) มีนายกรัฐมนตรีเป็น

<sup>1005</sup> Health and Global Policy Institute, *Overview of Major Legislation*, [Online], 1 January 2021. Source <http://japanhpn.org/en/legislation/>

<sup>1006</sup> Health and Global Policy Institute, "Long-Term Care Insurance," [Online] Accessed: 4 January 2021. Available from: <http://japanhpn.org/en/longtermcare/>

<sup>1007</sup> Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 6.

ประธานโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง สถานโยบายสังคมสูงอายุเป็นหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างหลักการพื้นฐานทั่วไปเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินมาตรการต่างๆ ของรัฐบาล การประสานงานหน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ และการพิจารณาเรื่องสำคัญเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ และการส่งเสริมการดำเนินมาตรการต่างๆ สำหรับสังคมสูงอายุ<sup>1008</sup> ซึ่งการมีคณะกรรมการในระดับนโยบายเพียงชุดเดียวที่ประกอบไปด้วยผู้มีอำนาจในการตัดสินใจและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุย่อมทำให้นโยบายและแผนงานด้านผู้สูงอายุมีความเป็นเอกภาพ

### 3.4.7 การละเมิดผู้สูงอายุและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีระบบสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุที่ดี แต่การที่มีผู้สูงอายุจำนวนมากประกอบกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ทำให้มีปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดผู้สูงอายุทั้งการละเมิดทางด้านร่างกาย ด้านจิตใจ และด้านทรัพย์สิน

องค์การอนามัยโลกให้นิยามความหมายของการละเมิดผู้สูงอายุว่า “การกระทำครั้งเดียวหรือการกระทำซ้ำๆ หรือการกระทำที่ไม่เหมาะสมที่เกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ใดๆ ที่มีความคาดหวังหรือความไว้วางใจกัน อันอาจก่อให้เกิดอันตรายหรือความทุกข์ต่อผู้สูงอายุ ได้แก่ การล่วงละเมิดผู้สูงอายุ รวมถึงการละเมิดทางร่างกาย การละเมิดทางเพศ การละเมิดทางจิตใจ อารมณ์ความรู้สึก การเงินและทรัพย์สิน การทอดทิ้ง การละเลยไม่ดูแล การทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรีหรือความเคารพอย่างร้ายแรง”<sup>1009</sup> ซึ่งเป็นที่ยอมรับทั่วโลกว่าการละเมิดผู้สูงอายุเป็นปัญหาที่ร้ายแรงและถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งยังเป็นปัญหาทางด้านสาธารณสุขที่ส่งผลกระทบต่อทั้งทางร่างกายและจิตใจของผู้ถูกล่วงละเมิด<sup>1010</sup> ประเทศญี่ปุ่นก็เป็นประเทศหนึ่งที่มีปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุเกิดขึ้นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด การเปลี่ยนแปลงทางสังคม ครอบครัว เศรษฐกิจ จึงขอกล่าวถึงปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุและ

<sup>1008</sup> The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995, Article 15.

<sup>1009</sup> World Health Organization, Global Status Report on Violence Prevention 2014, (Geneva: World Health Organization, 2014), p. 78.

<sup>1010</sup> Yon Y, Mikton CR, Gassoumis ZD, Wilber KH. “Elder abuse prevalence in community settings: a systematic review and meta-analysis,” Lancet Glob Health 2017 Feb;5(2):e147–e156.



มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการถูกล่วงละเมิดของประเทศญี่ปุ่นเพื่อเป็น  
 ประสพการณ์และแนวทางการดำเนินการกับปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุของประเทศไทยต่อไป

### 3.4.7.1 การละเมิดผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

การละเมิดผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของ  
 จำนวนประชากรผู้สูงอายุ ซึ่งก่อนสิ้นทศวรรษที่ 1980 การละเมิดผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้รับความสนใจมากนัก จนกระทั่ง Kaneko ได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการละเมิดผู้สูงอายุในปี ค.ศ.  
 1987 พบว่าในทศวรรษที่ 1990 มีการละเมิดผู้สูงอายุมากขึ้น จนในปี ค.ศ. 2005 มีการตรา  
 พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุฯ (Act on the  
 Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related  
 Matters, 2005) และมีผลบังคับใช้ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2006 ซึ่งนับเป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการ  
 การละเมิดผู้สูงอายุฉบับแรกของโลก<sup>1011</sup> ที่มีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ  
 ผู้สูงอายุจากการถูกล่วงละเมิด และกำหนดให้บุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับ  
 นี้คือผู้สูงอายุ (บุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป)<sup>1012</sup> โดยได้กำหนดประเภทของการละเมิดผู้สูงอายุ (elder  
 abuse) ไว้ 5 ประเภท ได้แก่ การทำร้ายร่างกาย การทอดทิ้ง การทำร้ายจิตใจ การล่วงละเมิดทางเพศ  
 และการเอาประโยชน์ทางทรัพย์สิน ซึ่งการละเมิดผู้สูงอายุแต่ละประเภทมีลักษณะการกระทำ  
 ดังนี้<sup>1013</sup>

- 1) การทำร้ายร่างกายผู้สูงอายุ (Physical violence) ซึ่งก่อให้เกิดหรือ  
 อาจมีแนวโน้มให้เกิดอันตรายแก่ร่างกายของผู้สูงอายุ
- 2) การทอดทิ้งผู้สูงอายุ (Neglect) หมายถึง การปล่อยปละละเลยไม่ดูแล  
 ผู้สูงอายุ ได้แก่ การให้ผู้สูงอายุต้องขาดอาหาร การไม่ดูแลผู้สูงอายุเป็นเวลานานในลักษณะที่อาจ  
 กระทบหรือเสียหายแก่สุขภาพของผู้สูงอายุ

<sup>1011</sup> Akemi Soeda and other, "Elder Abuse in Japan: An Innovative Approach to Prevention and Evaluation," [Online] Accessed: 2 January 2021. Available from: [http://www.elderabuse-aaa.com/slideshow\\_report/AAA-report20120328.pdf](http://www.elderabuse-aaa.com/slideshow_report/AAA-report20120328.pdf)

<sup>1012</sup> Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 2 (1).

<sup>1013</sup> Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 2 (4).

3) การทำร้ายจิตใจผู้สูงอายุ (Psychological abuse) หมายถึง การกระทำหรือการใช้คำพูดหรือการแสดงออกที่ไม่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ

4) การล่วงละเมิดทางเพศผู้สูงอายุ (Sexual abuse) หมายถึง การกระทำอนาจารหรือการล่วงละเมิดทางเพศหรือการให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วมกับการกระทำดังกล่าว

5) การเอาประโยชน์ในทรัพย์สินของผู้สูงอายุ (Economic abuse) หมายถึง การจำหน่ายทรัพย์สินของผู้สูงอายุอย่างไม่เป็นธรรม หรือการได้มาซึ่งประโยชน์ในทางทรัพย์สินโดยไม่เป็นธรรมจากผู้สูงอายุ

เมื่อพิจารณาลักษณะการกระทำอันเป็นการละเมิดผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับการให้ความหมายการละเมิดผู้สูงอายุและลักษณะการละเมิดผู้สูงอายุที่องค์การอนามัยโลกได้ให้คำจำกัดความไว้

สำหรับสถานการณ์การละเมิดผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นเมื่อปี ค.ศ. 2019 มีรายงานการละเมิดผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นพบว่า การละเมิดผู้สูงอายุโดยผู้ดูแลรักษาพยาบาลผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นโดยในปี ค.ศ. 2018 เพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้าจำนวน 621 ราย หรือร้อยละ 21.8 นอกจากนี้ยังพบกรณีการละเมิดผู้สูงอายุโดยบุคคลในครอบครัวมากถึง 17,249 กรณี หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.0 ซึ่งสูงเป็นประวัติการณ์<sup>1014</sup> การเพิ่มขึ้นของกรณีการละเมิดผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นอาจมีสาเหตุมาจากหลายปัจจัย ได้แก่ การเพิ่มจำนวนขึ้นของผู้สูงอายุ โครงสร้างครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งมีการมีแจ้งกรณีของการละเมิดต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบมากขึ้น โดยกฎหมายได้กำหนดให้มีระบบการรายงานการละเมิดผู้สูงอายุ และกำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุและการสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ<sup>1015</sup> รวมทั้งการเยียวยาแก้ไขการละเมิดโดยเสริมสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ การประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ การจัดทำระบบการแจ้งเตือน และระบบการเยียวยาความเสียหายเมื่อมีการละเมิดเกิดขึ้น<sup>1016</sup>

<sup>1014</sup> Nippon Communications Foundation, "Elderly Abuse Cases Hit Record High in Japan," [Online] Accessed: 1 May 2021. Available from: <https://www.nippon.com/en/news/yjji2019122400724/elderly-abuse-cases-hit-record-high-in-japan.html>

<sup>1015</sup> Yumiko Watanabe, "The Elder Abuse Prevention and Caregiver Support Law in Japan," [Online] Accessed: 5 January 2021. Available from: [http://longevity.ilc-japan.org/t\\_stories/0703.html](http://longevity.ilc-japan.org/t_stories/0703.html)

<sup>1016</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 3.

### 3.4.7.2 กลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

กลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นมีทั้งมาตรการทางกฎหมายและหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการละเมิด ดังนี้

#### (1) มาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายที่สำคัญในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุฯ ค.ศ. 2005 (The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005) ที่กำหนดวิธีดำเนินการทั้งของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุจากการกระทำละเมิด ทั้งในเชิงป้องกันและในเชิงแก้ไขเยียวยา โดยกำหนดแนวทางพื้นฐานในการดำเนินการ ได้แก่ การสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขการละเมิด การเคารพในการตัดสินใจของผู้สูงอายุ แนวทางเชิงบวกในการป้องกันการละเมิด การตรวจหาและการป้องกันแต่เนิ่น ๆ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุทั้งภาครัฐและภาคเอกชน<sup>1017</sup> โดยมีเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการตามกฎหมาย ข้อสังเกตของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุฯ ซึ่งตราขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2005 และมีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ. 2006 นับเป็นความก้าวหน้าและเห็นถึงการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ จึงได้ตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุไว้โดยเฉพาะที่เป็นต้นแบบของการตรากฎหมายป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุของประเทศต่างๆ ด้วย

#### (2) หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่น

หน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการล่วงละเมิดมีทั้งหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ที่สำคัญได้แก่ สำนักงานสิทธิมนุษยชน กระทรวงยุติธรรม (Human Rights Bureau, Ministry of Justice) เป็นหน่วยงานในส่วนกลางที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>1017</sup> National Institute of Population and Social Security Research, *Social Security in Japan 2014*, [Online], 2 January 2021. Source <http://www.ipss.go.jp/s-info/e/ssj2014/005.html>

ประเทศญี่ปุ่นที่กำหนดให้การเคารพสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการขั้นพื้นฐานของรัฐ<sup>1018</sup> โดยสำนักงานสิทธิมนุษยชนทำหน้าที่ให้คำปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชน การสอบสวนและแก้ไขกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและดำเนินกิจกรรมสร้างความตระหนักรู้ด้านสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนทั่วไปด้วย<sup>1019</sup> ไม่ได้จำกัดเฉพาะกรณีผู้สูงอายุเท่านั้น

ส่วนกรณีของการคุ้มครองผู้สูงอายุโดยเฉพาะนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุฯ ค.ศ. 2005 ได้กำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุ ตลอดจนการส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้ความเข้าใจสร้างความตระหนักเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ ได้แก่ รัฐบาล หน่วยงานส่วนกลาง หน่วยงานส่วนท้องถิ่น รวมทั้งองค์กรและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ ดังนี้

#### 1) รัฐบาลหรือหน่วยงานส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จะต้องมีมาตรการในการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุที่มีความรวดเร็วและเหมาะสม และให้การสนับสนุนกับผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยการวางระบบที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ เช่น การเสริมสร้างความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและองค์กรเอกชน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลผู้สูงอายุ การประชาสัมพันธ์และจัดกิจกรรมให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาการละเมิด การป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุ เป็นต้น<sup>1020</sup> โดยเฉพาะเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะที่เป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากกว่ารัฐบาลกลาง จึงมีภารกิจที่สำคัญนอกจากการดูแลให้บริการผู้สูงอายุในระบบการดูแลระยะยาวแล้ว ยังมีภารกิจสำคัญในการป้องกัน แก้ไข และการให้คำปรึกษาคำแนะนำปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ<sup>1021</sup> และรายงานการละเมิดผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ของตนด้วย

ดังที่กล่าวแล้วว่าเทศบาลในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนที่ทราบถึงสภาพปัญหาและความต้องการของประชาชนในพื้นที่ดีกว่าหน่วยงานส่วนกลาง กฎหมายจึงกำหนดกลไกการป้องกันและแก้ไขให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุ ได้แก่

<sup>1018</sup> The Constitution of Japan 1946, Article 11 and 97.

<sup>1019</sup> The Ministry of Justice, Human Rights Bureau, [Online], 3 January 2021. <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/HB/hb.html>

<sup>1020</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 3.

<sup>1021</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 6.

ก) การรับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียนจากผู้สูงอายุหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง กรณีมีการละเมิดผู้สูงอายุเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ของตน<sup>1022</sup> โดยต้องไม่เปิดเผยข้อมูลของบุคคลที่ร้องทุกข์หรือร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดผู้สูงอายุ<sup>1023</sup>

ข) เมื่อได้รับเรื่องราวร้องทุกข์หรือร้องเรียนถึงการละเมิดผู้สูงอายุแล้ว เทศบาลจะต้องดำเนินการแก้ไขตามอำนาจหน้าที่ของตนโดยเร็ว เพื่อเป็นหลักประกันในความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ผู้สูงอายุ<sup>1024</sup> โดยการรักษาความปลอดภัยหรือการจัดที่พักตามความจำเป็นให้แก่ผู้สูงอายุ<sup>1025</sup>

ค) กรณีที่นายกเทศมนตรีพบว่ามีการละเมิดผู้สูงอายุอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรืออนามัยของผู้สูงอายุ อาจมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของศูนย์สนับสนุนทั่วไปในชุมชนหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริการดูแลผู้สูงอายุเข้าไปยังที่อยู่ของผู้สูงอายุเพื่อสอบสวนหรือซักถามตามความจำเป็น โดยเจ้าหน้าที่ที่เข้าไปยังที่อยู่ของผู้สูงอายุดังกล่าวจะต้องแสดงเอกสารประจำตัวแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องหากมีการร้องขอ ซึ่งการเข้าไปยังที่อยู่ของผู้สูงอายุดังกล่าวเพื่อสอบสวนหรือซักถามโดยเจ้าหน้าที่นั้นไม่ใช่การสอบสวนในคดีอาญา<sup>1026</sup> ทั้งนี้ กรณีที่มีความจำเป็นอาจขอความช่วยเหลือจากตำรวจในพื้นที่เพื่อเข้าไปในที่อยู่ของผู้สูงอายุได้<sup>1027</sup>

ในการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุของเทศบาล จังหวัดจะต้องให้ความร่วมมือ ความช่วยเหลือ และคำแนะนำที่จำเป็นต่อการดำเนินการด้วย<sup>1028</sup> สำหรับหน่วยงานที่จัดตั้งสถานดูแลหรือบุคคลที่ให้บริการดูแลผู้สูงอายุจะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุโดยเจ้าหน้าที่ของสถานดูแลและบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่

<sup>1022</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 7.

<sup>1023</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 8.

<sup>1024</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 9.

<sup>1025</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 10.

<sup>1026</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 11.

<sup>1027</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 12.

<sup>1028</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 19.

สถานดูแลและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีการจัดระบบสำหรับการจัดการข้อร้องเรียนที่เกิดขึ้นโดยผู้สูงอายุที่เข้ารับการรักษาหรือใช้บริการในสถานดูแลหรือผู้ที่ให้บริการเกี่ยวกับบริการดูแลตลอดจนข้อร้องเรียนจากครอบครัวของผู้สูงอายุ และรายงานการดำเนินการรวมทั้งการละเมิดผู้สูงอายุต่อเทศบาล<sup>1029</sup>

2) **องค์กรทางธุรกิจและบุคคลที่เกี่ยวข้อง** องค์กรทางธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ เช่น โรงพยาบาล สถานดูแล ศูนย์บริการสุขภาพ เป็นต้น ตลอดจนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ เช่น แพทย์ พยาบาล เจ้าหน้าที่ในสถานดูแล หน่วยงาน เป็นต้น จะต้องตระหนักในบทบาทหน้าที่ของตนเองในการช่วยป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุ โดยการให้ความร่วมมือในกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุที่ดำเนินการโดยรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1030</sup>

นอกจากการกำหนดหน่วยงานและมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้ต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงการละเมิดผู้สูงอายุ การศึกษาวิจัยวิธีการจัดการกับการละเมิดผู้สูงอายุอย่างเหมาะสมด้วย<sup>1031</sup>

3) **ภาคประชาชน** รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการสร้างความเข้าใจและความตระหนักแก่ประชาชนเกี่ยวกับสถานการณ์และปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ เพื่อนำไปสู่ความร่วมมือของประชาชนในการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ<sup>1032</sup>

<sup>1029</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 20-24.

<sup>1030</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 5.

<sup>1031</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 5.

<sup>1032</sup> The Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 4.

### 3.5 บทสรุป

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าการละเมิดผู้สูงอายุเป็นปัญหาที่มีความสำคัญมีความรุนแรงและถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างรวดเร็วตามแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงอายุของทุกประเทศ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางครอบครัว สังคม และเศรษฐกิจล้วนเป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการละเมิดผู้สูงอายุมากขึ้น สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่นล้วนเป็นสังคมสูงอายุแล้วทั้งสิ้นแต่อาจมีระดับความรุนแรงของการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (คือมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด) ในขณะที่ราชอาณาจักรสวีเดนและประเทศญี่ปุ่นเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอดแล้ว (คือมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 30 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด) และแม้ว่าทั้งสามประเทศที่ได้ยกมาศึกษานี้จะเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ แต่ก็ต้องประสบกับปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุจึงต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ กล่าวคือ

**สาธารณรัฐฝรั่งเศส** เป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ที่กำลังก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยระดับสุดยอดเป็นรัฐสวัสดิการที่มีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่ดี โดยมีแนวคิดในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่ต้องให้ความสำคัญและคำนึงถึงความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุเนื่องจากผู้สูงอายุมีหลายกลุ่มจึงมีความต้องการที่แตกต่างกันและการจัดสวัสดิการต้องอยู่บนพื้นฐานหลักความเสมอภาค มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่สำคัญได้แก่ ประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว ที่ให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่ผู้สูงอายุ และประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคมที่กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุในระบบประกันสังคม ซึ่งอาจแบ่งรูปแบบสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ (การให้เงินเบี้ยเลี้ยงและเงินช่วยเหลือ การให้บริการและการจัดสิ่งอำนวยความสะดวก) และการดูแลทางด้านจิตใจ (การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่จะต้องคำนึงถึงความต้องการ ความพึงพอใจและต้องเคารพการตัดสินใจของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ) ซึ่งครอบคลุมปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ โดยมีกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุทั้งหน่วยงานและคณะกรรมการด้านผู้สูงอายุ ได้แก่ หน่วยงานส่วนกลางโดยกระทรวงเพื่อความเป็นปึกแผ่นและสุขภาพ (Ministère des Solidarités et de la Santé) เป็นหน่วยงานส่วนกลางที่ทำหน้าที่ด้านกิจการทางสังคมรวมทั้งผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือเทศบาล จังหวัด ภาค องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโพ้นทะเล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นซึ่งตั้งขึ้นโดยรัฐบัญญัติ ปัจจุบันได้มีการถ่ายโอนภารกิจการจัดสวัสดิการด้านผู้สูงอายุไปให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุให้สามารถเข้ารับบริการได้อย่างสะดวกและทั่วถึงตามหลักความเสมอภาค ส่วนคณะกรรมการที่มีภารกิจด้านผู้สูงอายุได้แก่ คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการประเมินระบบการให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการเฝ้าระวังและต่อต้านการกระทำที่ละเมิดต่อผู้สูงอายุและผู้พิการ คณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ คณะกรรมการประสานงานร่วมระหว่างกระทรวงในกิจกรรมด้านการกีฬาและนันทนาการเพื่อผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ และคณะกรรมการต่อต้านการกระทำที่ไม่เหมาะสมและการส่งเสริมการปฏิบัติที่ดี สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุนั้น เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนที่ยาวนานโดยเฉพาะคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ที่เป็นต้นแบบของการรับรองสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับระหว่างประเทศและในประเทศต่างๆ ดังนั้นจึงให้ความสำคัญกับปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ ที่แบ่งลักษณะของการละเมิดออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การละเมิดต่อศักดิ์ศรี การละเมิดซ้ำๆ และความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดระหว่างผู้กระทำความผิดและผู้เสียหาย รูปแบบของการละเมิด คือ ความรุนแรงทางด้านจิตใจ การละเลยไม่ดูแล ความรุนแรงทางเพศ ความรุนแรงทางการแพทย์ การกีดกัน ความรุนแรงทางร่างกาย การเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สิน และการทอดทิ้ง และมีกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดผู้สูงอายุมีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญได้แก่ รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2004-626 ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 2004 ว่าด้วยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันเพื่อความเป็นอิสระของผู้สูงอายุและคนพิการ รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2015-1776 ลงวันที่ 28 ธันวาคม ค.ศ. 2015 ว่าด้วยการปรับตัวของสังคมเข้าสู่วัยสูงอายุ รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2015-1402 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน ค.ศ. 2015 เกี่ยวกับการรายงานสถานการณ์การปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมโดยผู้เชี่ยวชาญด้านสุขภาพ รัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2008-496 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 เกี่ยวกับการปรับปรุงบทบัญญัติให้สอดคล้องกับกฎหมายต่อต้านการเลือกปฏิบัติ รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ n° 2010-95 ลงวันที่ 25 มกราคม 2010 (Décret n° 2010-95 du 25 janvier 2010) ซึ่งเกี่ยวข้องกันโยบายการป้องกันและต่อสู้กับการปฏิบัติอย่างไม่เหมาะสมของกลุ่มเสี่ยง รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ n° 2013-16 ลงวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 2013 จัดตั้งคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อสวัสดิการและสิทธิของผู้สูงอายุและคนพิการ ประมวลกฎหมายสาธารณสุข และรัฐบัญญัติฉบับที่ n° 2005-370 ลงวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 2005 ว่าด้วยสิทธิของผู้ป่วยและการสิ้นสุดของชีวิต สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองผู้สูงอายุนอกจากหน่วยงานในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคแล้วยังมีผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน (Défenseur des droits) ทำหน้าที่คุ้มครองหรือปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย



**ราชอาณาจักรสวีเดน** เป็นสังคมสูงอายุนับตั้งแต่อดีตและเป็นรัฐสวัสดิการที่มีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่ดี โดยมีแนวคิดในการจัดสวัสดิการของประเทศว่าไม่มีใครควรถูกทอดทิ้ง จึงจัดสรรงบประมาณส่วนใหญ่เพื่อการจัดสวัสดิการสังคมให้แก่ประชาชน มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติสุขภาพและการบริการทางการแพทย์ ค.ศ. 1982 พระราชบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนช่วยเหลือและการบริการสำหรับผู้สูญเสียสมรรถภาพทางร่างกายและทางจิตใจ ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2005 พระราชบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2003 พระราชบัญญัติบริการสังคม ค.ศ. 2001 พระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติ ค.ศ. 2008 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2014 ซึ่งอาจแบ่งรูปแบบสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ (การดูแลสุขภาพและการดูแลระยะยาว การให้บริการและการดูแลในที่พักอาศัย การให้บริการจากหน่วยงานบริการขนส่งแห่งชาติ และระบบบำนาญผู้สูงอายุ) และการดูแลทางด้านจิตใจ (การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ในที่พักอาศัยได้ยาวนานที่สุดและการจัดสวัสดิการ การให้บริการที่คำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ) ซึ่งครอบคลุมปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ โดยมีกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุทั้งหน่วยงานและคณะกรรมการด้านผู้สูงอายุ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ มณฑลและเทศบาล ส่วนคณะกรรมการที่มีภารกิจด้านผู้สูงอายุได้แก่ คณะกรรมการสุขภาพและสวัสดิการแห่งชาติ คณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมณฑล และคณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำท้องถิ่น สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุนั้นราชอาณาจักรสวีเดนให้ความสำคัญเช่นเดียวกันเนื่องจากมีประชากรสูงอายุกว่าหนึ่งในห้าของประชากรทั้งหมดและเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในบรรดาประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป รูปแบบของการละเมิดผู้สูงอายุในราชอาณาจักรสวีเดน คือ ความรุนแรงต่อร่างกาย ความรุนแรงทางเพศ และความรุนแรงต่อจิตใจ มีกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุมีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา ค.ศ. 2014 พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ค.ศ. 1986 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2014 เป็นต้น

สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและราชอาณาจักรสวีเดนซึ่งเป็นประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป การละเมิดผู้สูงอายุถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำความรุนแรงต่อ

ผู้สูงอายุเป็นการละเมิดต่อมาตรา 25 แห่งกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (The Charter of Fundamental Rights of the European Union, 2000)<sup>1033</sup> ด้วย

**ประเทศญี่ปุ่น** เป็นสังคมสูงอายุนับสูงสุดและเป็นประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุมากที่สุดในโลก จึงมีประสบการณ์การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุมาเป็นเวลานานจนมีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุที่ดีในปัจจุบัน โดยมีแนวคิดในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่ให้ความสำคัญกับสิทธิในการมีมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชน มาตรการทางกฎหมายในการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948 พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ค.ศ. 1951 พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963 พระราชบัญญัติความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 พระราชบัญญัติว่าด้วยอาคารที่ผู้สูงอายุและผู้พิการทางร่างกายสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ ค.ศ. 1994 กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1995 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005 ซึ่งอาจแบ่งรูปแบบสวัสดิการผู้สูงอายุเป็นด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ (ระบบบำนาญสาธารณะ ระบบประกันสุขภาพ และระบบประกันการดูแลระยะยาว) และการดูแลทางด้านจิตใจ (การจัดสวัสดิการที่ต้องคำนึงถึงความต้องการและความเป็นอิสระของผู้สูงอายุ) ซึ่งครอบคลุมปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของมนุษย์ โดยมีกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุทั้งหน่วยงานและคณะกรรมการด้านผู้สูงอายุ ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ (Ministry of Health, Labour and Welfare) จังหวัดและเทศบาล ส่วนคณะกรรมการที่มีภารกิจด้านผู้สูงอายุมีคณะกรรมการนโยบายสังคมสูงอายุ สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุนั้น รูปแบบของการละเมิดผู้สูงอายุในประเทศญี่ปุ่นคือ การทำร้ายร่างกาย การทอดทิ้ง การทำร้ายจิตใจ การล่วงละเมิดทางเพศ และการเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สินต่อผู้สูงอายุ โดยมีกลไกการป้องกันและแก้ไขปัญหาละเมิดผู้สูงอายุมีมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005 ที่กำหนดรูปแบบของการละเมิดและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุโดยหน่วยงานต่างๆ ทั้งหน่วยงานส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็ว

<sup>1033</sup> European Commission, "European Strategy to combat Elder Abuse against Older Women (EUSTaCEA)," [Online] Accessed: 10 May 2021. Available from: [https://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/european-strategy-combat-elder-abuse-against-older-women-eustacea-0\\_en](https://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/european-strategy-combat-elder-abuse-against-older-women-eustacea-0_en)

จากการศึกษารูปแบบการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ มาตรการและกลไกการคุ้มครองผู้สูงอายุทั้งของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น อาจแบ่งประเด็นพิจารณาได้เป็น 2 ประเด็นหลัก คือ การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ และการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการละเมิด

ประเด็นเรื่องการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุพบว่าทั้งสามประเทศแม้จะมีมาตรการหรือรูปแบบในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่แตกต่างกัน อันเนื่องมาจากแนวคิดในการจัดสวัสดิการ บริบททางสังคมและเศรษฐกิจ แต่มาตรการของทั้งสามประเทศก็พยายามที่จะนำไปสู่การมีมาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุคือปัจจัยสี่ อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพ ซึ่งเป็นการคุ้มครองชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ รวมทั้งสามประเทศมีแนวคิดในการจัดสวัสดิการร่วมกันคือการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุตามหลักความเสมอภาค ดังนั้น ทั้งการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุอย่างเสมอภาค ย่อมสะท้อนเป้าหมายของการดูแลผู้สูงอายุก็คือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุนั่นเอง อย่างไรก็ตาม แม้ทั้งสามประเทศจะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว แต่ก็ต้องประสบกับปัญหาภาระรายจ่ายภาครัฐในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น จึงต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงระบบการจัดสวัสดิการ อยู่เสมอ อาทิ สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ต้องนำระบบประกันสังคมมาปรับใช้ร่วมกับระบบคุ้มครองสังคม หรือประเทศญี่ปุ่นที่ต้องนำระบบประกันสังคมมาใช้เช่นเดียวกัน

ส่วนประเด็นเรื่องการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการละเมิดนั้นแม้ว่าทั้งสามประเทศจะกำหนดรายละเอียดรูปแบบการกระทำอันเป็นการละเมิดผู้สูงอายุไว้มากน้อยแตกต่างกันอยู่บ้าง แต่รูปแบบและลักษณะของการกระทำอันเป็นการละเมิดผู้สูงอายุของแต่ละประเทศก็มีลักษณะที่สอดคล้องกับการกำหนดขององค์การอนามัยโลก คือ ละเมิดทางร่างกาย การละเมิดทางเพศ การละเมิดทางจิตใจ อารมณ์ความรู้สึก การเงินและทรัพย์สิน การทอดทิ้ง การละเลยไม่ดูแล การทำให้เสื่อมเสียศักดิ์ศรี หรือความเคารพอย่างร้ายแรง ทั้งนี้ เมื่อมีการละเมิดผู้สูงอายุเกิดขึ้นแล้วแต่ละประเทศอาจมีกลไกการคุ้มครองที่แตกต่างกันบ้างเนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่กลไกการคุ้มครองที่มีแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันก็คือการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุในพื้นที่ที่รับผิดชอบ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน รับทราบปัญหาและสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างรวดเร็วทันที่ที่มีการละเมิดเกิดขึ้น โดยเฉพาะประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นประเทศแรกของโลกที่มีกฎหมายเกี่ยวกับการละเมิดผู้สูงอายุโดยเฉพาะ

ตารางที่ 1 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส  
ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น

ประเด็น	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ราชอาณาจักรสวีเดน	ประเทศญี่ปุ่น
แผนงานด้านผู้สูงอายุ	The Madrid International Plan of Action on Aging (MIPAA)		
	แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ (Le plan national « bien vieillir »)	แผนปฏิบัติการแห่งชาติสำหรับ นโยบายผู้สูงอายุ (National Action Plan for the Elderly Policy)	แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ (Golden Plan)
มาตรการทางกฎหมายใน การคุ้มครองผู้สูงอายุ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ประมวลกฎหมายกิจการทางสังคมและครอบครัว</li> <li>- ประมวลกฎหมายสวัสดิการสังคม</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติสุขภาพและการบริการทางการแพทย์ ค.ศ. 1982</li> <li>- พระราชบัญญัติว่าด้วยการสนับสนุนช่วยเหลือและการบริการสำหรับผู้สูญเสียสมรรถภาพทางร่างกายและทางจิตใจ ค.ศ. 1993 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2005</li> <li>- พระราชบัญญัติประกันสังคม ค.ศ. 1999 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2003</li> <li>- พระราชบัญญัติบริการสังคม ค.ศ. 2001</li> <li>- พระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติ ค.ศ. 2008 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- พระราชบัญญัติการดูแลทางการแพทย์ ค.ศ. 1948</li> <li>- พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคม ค.ศ. 1951</li> <li>- พระราชบัญญัติสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1963</li> <li>- พระราชบัญญัติความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971</li> <li>- พระราชบัญญัติว่าด้วยอาคารสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการทางร่างกายสามารถเข้าถึงและใช้งานได้ ค.ศ. 1994</li> <li>- กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995</li> <li>- พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่องที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005</li> </ul>
หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองผู้สูงอายุ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม</li> <li>- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงสาธารณสุขและกิจการสังคม</li> <li>- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มณฑลและเทศบาล)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานส่วนกลาง เช่น กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ คุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น</li> <li>- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จังหวัดและเทศบาล)</li> </ul>

ประเด็น	สาธารณรัฐฝรั่งเศส	ราชอาณาจักรสวีเดน	ประเทศญี่ปุ่น
คณะกรรมการด้านผู้สูงอายุ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ</li> <li>- คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการประเมินระบบการให้ความช่วยเหลือสำหรับผู้สูงอายุ</li> <li>- คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการเฝ้าระวังและต่อต้านการกระทำที่ละเมิดต่อผู้สูงอายุและผู้พิการ</li> <li>- คณะกรรมการบริหารจัดการกองทุนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ</li> <li>- คณะกรรมการประสานงานร่วมระหว่างกระทรวงในกิจกรรมด้านการกีฬาและนันทนาการสำหรับผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ</li> <li>- คณะกรรมาธิการต่อต้านการกระทำที่ไม่เหมาะสมและการส่งเสริมการปฏิบัติที่ดี</li> <li>- คณะกรรมการผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุประจำจังหวัด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการสุขภาพและสวัสดิการแห่งชาติ</li> <li>- คณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมณฑล</li> <li>- คณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำท้องถิ่น</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- คณะกรรมการสถานนโยบายสังคมสูงอายุ</li> </ul>
การละเมิดผู้สูงอายุ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความรุนแรงทางด้านจิตใจ</li> <li>- การละเลยไม่ดูแล</li> <li>- ความรุนแรงทางเพศ</li> <li>- ความรุนแรงทางการแพทย์</li> <li>- การกีดกัน</li> <li>- ความรุนแรงทางร่างกาย</li> <li>- การเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สิน</li> <li>- การทอดทิ้ง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ความรุนแรงต่อร่างกาย</li> <li>- ความรุนแรงทางเพศ</li> <li>- ความรุนแรงต่อจิตใจ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การทำร้ายร่างกาย</li> <li>- การทอดทิ้ง</li> <li>- การทำร้ายจิตใจ</li> <li>- การล่วงละเมิดทางเพศ</li> <li>- การเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สิน</li> </ul>
กลไกการคุ้มครองการละเมิดผู้สูงอายุ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานฝ่ายปกครอง</li> <li>- คณะกรรมการ</li> <li>- ผู้พิทักษ์สิทธิของประชาชน</li> <li>- ศาล</li> <li>- ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หน่วยงานฝ่ายปกครอง</li> <li>- ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา</li> <li>- ศาล</li> <li>- ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กฎหมายเฉพาะ</li> <li>- หน่วยงานฝ่ายปกครอง</li> <li>- ศาล</li> </ul>

## บทที่ 4

### สภาพปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

*“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.*

#### 4.1 ความนำ

แนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการพัฒนาในสังคมตะวันตกและแพร่หลายออกไปยังประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐนิติธรรม รวมทั้งประเทศไทยที่ได้รับเอาแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย หากแต่แนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างตะวันตกสำหรับประเทศไทยนับว่าเป็นเรื่องใหม่ มีพัฒนาการและบริบทที่แตกต่างจากกรณีของประเทศในตะวันตก ส่งผลให้ทัศนคติหรือความรู้ทั้งของรัฐและประชาชนที่มีต่อเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งการเคารพหรือการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ในส่วนของผู้สูงอายุนั้นปัจจุบันประเทศไทยมีความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุแล้ว และกำลังเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์และสังคมสูงอายุระดับสุดยอดในระยะเวลาอันใกล้ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ แม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามในการสร้างนโยบาย แผนปฏิบัติการและมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุก็ตามแต่เนื่องด้วยการเป็นประเทศกำลังพัฒนาทำให้มีปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุบางประการที่อาจทำให้การคุ้มครองผู้สูงอายุยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในบทนี้จึงขอล่าถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่

- สถานการณ์สังคมสูงอายุและการรับมือของประเทศไทย
- ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย
- การรับรองสิทธิผู้สูงอายุของประเทศไทย

- กลไกการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในประเทศไทย
- ปัญหาสถานะและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายไทย
- ปัญหาสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
- ปัญหาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย
- ปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ เพื่อวิเคราะห์ให้เห็นสภาพปัญหาของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการคุ้มครองผู้สูงอายุของประเทศไทย เพื่อหาแนวทางในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไป

## 4.2 สถานการณ์สังคมสูงอายุและการรับมือของประเทศไทย

### 4.2.1 สถานการณ์สังคมสูงอายุของประเทศไทย

สังคมสูงอายุเป็นตัวบ่งชี้ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรโดยใช้ “ดัชนีการสูงวัย” (Aging index) เพื่อแสดงการเปรียบเทียบโครงสร้างการทดแทนกันของประชากรกลุ่มผู้สูงอายุ (บุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป) กับกลุ่มประชากรวัยเด็ก (บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 15 ปี) โดยดัชนีการสูงวัยที่มีค่าต่ำกว่า 100 แสดงให้เห็นว่าจำนวนประชากรผู้สูงอายุยังมีจำนวนน้อยกว่าประชากรวัยเด็ก แต่หากดัชนีการสูงวัยมีค่าเกิน 100 แสดงว่าประชากรผู้สูงอายุมีจำนวนมากกว่าประชากรวัยเด็ก<sup>1034</sup> ส่วนสังคมสูงอายุแบ่งออกเป็น 3 ระดับโดยใช้เกณฑ์อัตราส่วนจำนวนผู้สูงอายุในการแบ่ง ได้แก่ สังคมสูงอายุ (Ageing Society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งหมด สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) คือมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด สังคมสูงอายุนิยามขั้นสุด (Super Aged Society) คือมีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ

<sup>1034</sup> ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, ประชากรสูงอายุไทย : ปัจจุบันและอนาคต, (กรุงเทพฯ: ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557), หน้า 1.

30 ของประชากรทั้งหมด หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด<sup>1035</sup>

ประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุ (Ageing Society) แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 มีการคาดการณ์ว่าจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ภายในปี พ.ศ. 2565 จากการเป็นสังคมสูงอายุที่มีอัตราส่วนประชากรสูงอายุร้อยละ 10 เมื่อปี พ.ศ. 2548 จนถึงปี พ.ศ. 2565 จะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ที่มีอัตราส่วนประชากรผู้สูงอายุร้อยละ 20 ภายในระยะเวลา 17 ปี ประเทศไทยมีอัตราส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 และคาดว่าจะเป็สังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super Aged Society) ในปี พ.ศ. 2574 สถานการณ์ผู้สูงอายุจากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นรายงานประจำปีทีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) มีหน้าที่จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี<sup>1036</sup> พบว่าเมื่อปี พ.ศ. 2563 (ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563) ประเทศไทยมีประชากรจำนวน 66.1 ล้านคน เป็นประชากรหญิงมากกว่าชาย ได้แก่ 33.3 ล้านคน และ 31.8 ล้านคน ตามลำดับ<sup>1037</sup> โดยมีประชากรผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จำนวน 12.0 ล้านคน หรือร้อยละ 18.0 ของประชากรทั้งประเทศ เป็นผู้สูงอายุเพศหญิง 6.9 ล้านคน และผู้สูงอายุเพศชาย 5.1 ล้านคน หรือร้อยละ 57.5 และ 42.5 ตามลำดับ<sup>1038</sup> สวนทางกับอัตราการเกิดที่มีเพียงร้อยละ 0.12 เท่านั้น โดยในปี พ.ศ. 2563 เป็นปีแรกที่มีจำนวนเด็กเกิดต่ำกว่า 6 แสนคน (587,368 คน) และมีอัตราการตายสูงกว่า 5 แสนคน (501,438 คน) ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2480 เป็นต้นมาทีกระทรวงมหาดไทยรายงานจำนวนการเกิดและตายในแต่ละปีอัตราการเกิดมากกว่าอัตราการตายมาโดยตลอด อาทิในปี พ.ศ. 2508 อัตราการเกิดมากกว่าอัตราการตายถึง 4 เท่า แต่ในช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ช่องว่างระหว่างอัตราการเกิดและอัตราการตายห่างกันน้อยลง จนถึงปี พ.ศ. 2563 ทีมีอัตราการเกิดมากกว่าอัตราการตายเพียง 85,930 คน<sup>1039</sup>

<sup>1035</sup> อนันต์ อนันตกุล, สังคมสูงวัย...ความท้าทายประเทศไทย เอกสารเสนอที่ประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา, หน้า 1.

<sup>1036</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 9 (10)

<sup>1037</sup> ตามประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2564 ประเทศไทยมีจำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563 ทั้งที่มีสัญชาติไทยและไม่ได้สัญชาติไทย รวมจำนวน 66,186,727 คน

<sup>1038</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563, (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2564), หน้า 7.

<sup>1039</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.



สถานการณ์ประชากรของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2514 ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีประชากรมากเป็นอันดับที่ 16 ของโลก และอัตราเพิ่มสูงเป็นอันดับ 3 ของประเทศในเอเชีย การเพิ่มประชากรในอัตราสูงถูกมองว่ามีส่วนก่อให้เกิดปัญหาความยากจน การขาดแคลนที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน และบริการทางสังคมอื่นๆ<sup>1040</sup> แนวความคิดดังกล่าวสะท้อนได้จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519) ที่มีนโยบายด้านการวางแผนครอบครัวเพื่อลดหรือชะลอการเพิ่มของจำนวนประชากรที่มีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดภาวะด้านการเลี้ยงดู การให้การศึกษาอบรมและบริการต่างๆ<sup>1041</sup> และในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่อมาก็ยังคงมีนโยบายลดอัตราการเพิ่มของประชากร ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524) ที่ต้องการลดอัตราการเพิ่มของประชากร เพื่อให้สามารถขยายบริการขั้นพื้นฐานให้สนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึงและเป็นการลดภาระทางเศรษฐกิจแก่ครอบครัวที่มีฐานะยากจนในระยะยาว จึงจำเป็นที่จะต้องเร่งรัดการลดอัตราการเพิ่มของประชากรให้ผลตามเป้าหมายที่ได้วางไว้เข้มงวดยิ่งขึ้น ผ่านมาตรการการวางแผนครอบครัว ปรับปรุงระเบียบกำหนดการให้เงินเลี้ยงดูบุตร การช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษา การลาคลอด ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการทำหมันตามความต้องการของผู้รับบริการ มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการลดอัตราประชากร<sup>1042</sup> ซึ่งส่งผลต่อการจัดทำแผนในระดับอื่นๆ เช่น แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520 – 2524) ที่กำหนดเป้าหมายลดการเพิ่มของจำนวนประชากรโดยให้บริการวางแผนครอบครัว<sup>1043</sup> เป็นต้น

ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529) ยังคงมีนโยบายและเป้าหมายลดอัตราการเพิ่มของประชากร<sup>1044</sup> ส่งผลต่อการจัดทำแผนในระดับอื่นๆ เช่น แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 – 2529) ที่กำหนดให้การลดอัตราการเกิดของประชากรเป็นวัตถุประสงค์ของแผนการพัฒนาสาธารณสุขของกรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525

<sup>1040</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3779](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3779)

<sup>1041</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3778](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3778)

<sup>1042</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3779](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3779)

<sup>1043</sup> แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520 – 2524), หน้า 342.

<sup>1044</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3780](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3780)

– 2529)<sup>1045</sup> เป็นต้น ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านการลดอัตราการเพิ่มของประชากรที่แม้จะยังคงมีนโยบายลดอัตราการเพิ่มของประชากร แต่พิจารณาในเชิงพื้นที่มากขึ้น กล่าวคือ มีการชะลอการวางแผนครอบครัวในพื้นที่ที่มีอัตราเจริญพันธุ์ของสตรีในระดับทดแทนหรือต่ำกว่า ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลางและกรุงเทพมหานคร ส่วนพื้นที่ที่มีอัตราการเกิดสูงให้มีการเร่งรัดส่งเสริมการวางแผนครอบครัว ได้แก่ บางพื้นที่ของภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นอกจากนี้ยังได้กำหนดแนวทางในการพัฒนาผู้สูงอายุที่ยากจนด้วย<sup>1046</sup> อันแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุมากขึ้นสอดคล้องกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐขึ้นเป็นครั้งแรก<sup>1047</sup>

ความเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายทางประชากรที่สำคัญภายหลังจากที่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 ถึงฉบับที่ 8 ที่มีนโยบายและเป้าหมายในการลดอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากร คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ที่มีนโยบายหลักในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้พ้นจากภาวะวิกฤติที่มีเสถียรภาพและมีภูมิคุ้มกัน โดยเน้นที่การพัฒนาคนให้มีคุณภาพและรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลง ปฏิรูปการศึกษา ปฏิรูประบบสุขภาพ สร้างระบบความคุ้มครองทางสังคม<sup>1048</sup> โดยในแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ไม่ได้มีการกล่าวถึงนโยบายลดอัตราการเพิ่มของประชากรดังเช่นแผนพัฒนาก่อนหน้านี้ ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554) ประเทศไทยต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงในหลายด้าน จึงมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลง ความเปลี่ยนแปลงด้านสังคมและประชากรที่สำคัญก็คือ การเข้าสู่สังคมสูงอายุที่จะนำมาซึ่งโอกาสและอุปสรรคต่อการพัฒนา<sup>1049</sup> ส่วนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) ก็ยังคงกล่าวถึงการเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างต่อเนื่อง การเพิ่มขึ้นของประชากรสูงอายุและ

<sup>1045</sup> แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 – 2529), หน้า 380.

<sup>1046</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3783](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3783)

<sup>1047</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

<sup>1048</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3784](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3784)

<sup>1049</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล <https://bit.ly/2XG067Z>

ผลกระทบต่อ การเคลื่อนย้ายกำลังคนข้ามประเทศ จึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนให้เป็นบุคลากรที่มีความรู้ มีทักษะ และความชำนาญ พร้อมกับการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อนำมาใช้แทนแรงงานคนต่างชาติ ตลอดจน รวมทั้งรายจ่ายภาครัฐด้านสุขภาพที่จะเพิ่มขึ้นและกระทบต่อการลงทุนในการพัฒนาในด้านอื่น ๆ<sup>1050</sup> และปัจจุบันอยู่ในช่วงปลายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ที่ประเทศมีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุที่มีอัตราการเพิ่มของประชากรสูงอายุมากขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ศักยภาพทางเศรษฐกิจและการแข่งขัน และสภาพสังคมด้านต่างๆ ซึ่งคาดการณ์ว่าประเทศไทยจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 12 จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนและเสริมสร้างศักยภาพของประชากรในทุกช่วงวัย รวมทั้งการพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมด้วย<sup>1051</sup>

จากสถานการณ์ทางด้านประชากรของประเทศไทยที่มีความเปลี่ยนแปลงโดยสะท้อนจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตั้งแต่ฉบับที่ 3 ถึงฉบับปัจจุบันคือฉบับที่ 12 จะเห็นความเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่มีความรวดเร็ว จากที่ประเทศมีอัตราการเพิ่มของประชากรตั้งแต่ปี พ.ศ. 2514 และมีนโยบายลดอัตราการเพิ่มประชากรจากประมาณร้อยละ 3.0 ต่อปี ให้เหลือประมาณร้อยละ 2.5 ในปลายปีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 ก็ได้ หรือลดให้เหลือร้อยละ 2.1 ในปลายปีของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 ก็ได้ หรือลดให้เหลือร้อยละ 1.5 ในปี พ.ศ. 2529 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ก็ได้<sup>1052</sup> หรือลดให้เหลือร้อยละ 1.3 ในปี พ.ศ. 2534 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 ก็ได้<sup>1053</sup> หรือลดให้เหลือร้อยละ 1.2 ในปี พ.ศ. 2539 ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 ก็ได้<sup>1054</sup> ล้วนสะท้อนให้เห็นโครงสร้างประชากรในช่วงเวลาตามแผนพัฒนาดังกล่าวว่ามีอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรจนถูกมองว่าเป็นภาระจึงต้องมีนโยบายการลดอัตราการเพิ่มของประชากรดังกล่าว

<sup>1050</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล <https://bit.ly/3npAc0R>

<sup>1051</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=6422](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422)

<sup>1052</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3780](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3780)

<sup>1053</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3781](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3781)

<sup>1054</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3782](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3782)

แต่เมื่อเวลาผ่านไปเพียงประมาณ 30 ปี คือช่วงปี พ.ศ. 2515 – 2545 อันเป็นช่วงระยะเวลาของแผนพัฒนาฉบับที่ 3 ถึงฉบับที่ 8 ที่เป็นช่วงของการมีนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อลดอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากร แต่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาเกือบ 20 ปี ซึ่งอยู่ในช่วงของแผนพัฒนาฉบับที่ 9 ถึงฉบับที่ 12 ประเทศไทยต้องเปลี่ยนนโยบายทางด้านประชากรอันเนื่องมาจากการเป็นสังคมสูงอายุ ที่มีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นสวนทางกับอัตราการเกิดที่ต่ำลง ซึ่งนำมาทั้งโอกาสและวิกฤติในขณะเดียวกัน การให้ความสำคัญกับการพัฒนาคนให้มีคุณภาพ มีความรู้ มีทักษะ และความชำนาญจึงทวีความสำคัญมากขึ้น พร้อมกับการดูแลผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรีผ่านมาตรการต่างๆ อาทิ มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายระดับพระราชบัญญัติซึ่งจะได้กล่าวต่อไป สำหรับปัจจุบันซึ่งยังอยู่ในช่วงปีสุดท้ายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) ซึ่งสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำลังอยู่ระหว่างการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570) ซึ่งจะเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกที่ทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ที่กำหนดกรอบในการจัดทำแผนพัฒนา ท่ามกลางความท้าทาย ความเปลี่ยนแปลงที่รุนแรง<sup>1055</sup> อันเกิดขึ้นจากหลายปัจจัย อาทิ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ภัยพิบัติ โรคระบาด และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ทำลายการพัฒนาประเทศทั้งสิ้น ในขณะที่ประเทศมีข้อจำกัดด้านการพัฒนาหลายประการ ในด้านการรับมือกับสังคมสูงอายุในร่างแผนพัฒนามีการกำหนดแผนกลยุทธ์ในหมวดหมายที่ 9 ที่มีเป้าหมายลดความยากจนข้ามรุ่นที่เป็นปัญหาในเชิงโครงสร้าง และการทำให้คนไทยทุกคนรวมทั้งผู้สูงอายุได้รับความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ เหมาะสม อันสะท้อนถึงการยอมรับว่าในการดำเนินการตามแผนพัฒนาฉบับที่ผ่านมา แม้ประเทศไทยจะมีระบบความคุ้มครองทางสังคมแต่ยังไม่เพียงพอ เหมาะสม ต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี

#### 4.2.2 มาตรการรับมือกับสังคมสูงอายุของประเทศไทย

ประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุ (Ageing Society) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 อันเป็นช่วงระยะเวลาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ซึ่งเป็นแผนพัฒนาฉบับแรกที่ไม่มียุทธศาสตร์และมาตรการเพื่อลดอัตราการเพิ่มประชากร การเปลี่ยนแปลง

<sup>1055</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13, [ออนไลน์], 27 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล <https://www.nesdc.go.th/download/document/Yearend/2021/plan13.pdf>

โครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุของไทยเริ่มขึ้นตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2548 เห็นได้จากการเตรียมมาตรการทางกฎหมายในการรับมือ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปณิญาผู้สูงอายุไทย แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ กฎหมายว่าด้วยยุทธศาสตร์ชาติ ตามลำดับเวลาดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุแต่เป็นเพียงการบัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิต เพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร”<sup>1056</sup> ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้เป็นสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”<sup>1057</sup> และยังบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า “รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ทุพพลภาพหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้”<sup>1058</sup> ปี พ.ศ. 2542 มีการจัดทำปณิญาผู้สูงอายุไทย โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลนายชวน หลีกภัย) เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542<sup>1059</sup> เจตนารมณ์สำคัญของปณิญาผู้สูงอายุไทยปรากฏอยู่ในคำอารัมภบทว่า “โดยที่ปีพุทธศักราช 2542 เป็นวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนมายุครบ 72 พรรษา ประกอบกับองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ รัฐบาล องค์การเอกชน ประชาชน และสถาบันสังคมต่างๆ ได้ตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้สูงอายุ ซึ่งได้ทำประโยชน์ในฐานะ “ผู้ให้” แก่สังคมมาโดยตลอด ดังนั้น จึงควรได้รับผลในฐานะเป็น “ผู้รับ” จากสังคมด้วย ปณิญาผู้สูงอายุไทยเป็นพันธกรณี เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ...”<sup>1060</sup> ข้อนำสังเกตของปณิญาผู้สูงอายุไทยคือได้จัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2542 ภายหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับแล้ว ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้ง แนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงส่งผลต่อการจัดทำปณิญาผู้สูงอายุไทยที่กล่าวถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้สูงอายุด้วย นอกจากนี้ในปี พ.ศ. 2542 ยังเป็นช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายการลดอัตราการเพิ่มของประชากรโดยพิจารณาจากพื้นที่ที่มีอัตราเจริญพันธุ์ในระดับต่ำและพื้นที่ที่มีอัตราการเกิดสูง อันแสดง

<sup>1056</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 81

<sup>1057</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54

<sup>1058</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 80 วรรคสอง

<sup>1059</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปณิญาผู้สูงอายุไทย, หน้า ความเป็นมา.

<sup>1060</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

ให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่มีแนวโน้มของการเป็นสังคมสูงอายุ ตามการสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรของโลก<sup>1061</sup> สำหรับสาระสำคัญของปฏิญญาผู้สูงอายุไทยประกอบด้วยหลักการเกี่ยวกับผู้สูงอายุในด้านต่างๆ จำนวน 9 ข้อ ได้แก่ ด้านปัจจัยพื้นฐาน ด้านสภาพจิตใจ ด้านการศึกษา ด้านการถ่ายทอดประสบการณ์ ด้านสุขภาพ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านการบูรณาการการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ด้านการตรากฎหมายหลักประกันในการคุ้มครองผู้สูงอายุ และด้านการปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุ

นอกจากการจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทยเมื่อปี พ.ศ. 2542 เพื่อประกาศหลักการสาระสำคัญสำหรับดำเนินงานด้านผู้สูงอายุแล้ว เมื่อปี พ.ศ. 2525 อันเป็นปีที่องค์การสหประชาชาติได้จัดประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุ โดยมีการกำหนดแผนระยะยาวเกี่ยวกับผู้สูงอายุและเชิญชวนให้ประเทศสมาชิกจัดกิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วันที่ 13 เมษายน ของทุกปีเป็นวันผู้สูงอายุแห่งชาติมีการจัดทำแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2544) การกำหนดนโยบายและมาตรการสำหรับผู้สูงอายุระยะยาว (พ.ศ. 2535-2554)<sup>1062</sup> สำหรับแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุฉบับปัจจุบันคือแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 เป็นแผนยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ โดยกำหนดยุทธศาสตร์การดำเนินงานออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ด้านการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติและพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ และด้านการประมวผล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุ<sup>1063</sup> ข้อที่ควรสังเกตของแผนฉบับนี้คือ การเปลี่ยนมุมมองต่อผู้สูงอายุซึ่ง

<sup>1061</sup> การดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุในระดับระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติจัดประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุเมื่อปี พ.ศ. 2525 ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย โดยได้กำหนดแผนปฏิบัติการระยะยาวระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และได้มีการเชิญชวนให้ประเทศสมาชิกจัดกิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุ ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 สมัชชาขององค์การสหประชาชาติได้ให้การรับรองสิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการของสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ (United Nations Principles for Older Persons, 1991) รับรองสิทธิผู้สูงอายุใน 5 ด้าน คือ ด้านความมีอิสระในการพึ่งตนเอง ด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ด้านการได้รับการอุปการะเลี้ยงดู ด้านการพัฒนาตนเอง และด้านความมีศักดิ์ศรี รวม 18 ประการ ปี พ.ศ. 2541 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ได้รับรองปฏิญญาและแผนปฏิบัติการมาเก๊าว่าด้วยการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก และในปี พ.ศ. 2542 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุและเป็นที่มาของการจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ใน เรื่องเดียวกัน, หน้า ความเป็นมา.

<sup>1062</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>1063</sup> คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กรมกิจการผู้สูงอายุ, แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561, หน้า 42.

เดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มีแนวคิดที่ผู้สูงอายุเป็นผู้ด้อยโอกาสที่รัฐพึงให้การช่วยเหลือและสงเคราะห์<sup>1064</sup> แต่เมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปมีการนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการจัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างองค์กรของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพไว้มากกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า สิทธิหนึ่งที่ได้รับการรับรองขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญคือสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเป็นสิทธิของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุจึงเป็นประธานแห่งสิทธิมิได้เป็นเพียงผู้ด้อยโอกาสที่รอรับความช่วยเหลืออีกต่อไป มุมมองและแนวคิดที่มีต่อผู้สูงอายุจึงเปลี่ยนจากการที่รัฐพึงให้การช่วยเหลือและสงเคราะห์มาเป็นหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ ส่งผลถึงการจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ที่ปัจจุบันเปลี่ยนเป็นแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 มีแนวคิดที่ **“ผู้สูงอายุไม่ใช่บุคคลผู้ด้อยโอกาสหรือเป็นภาระต่อสังคม แต่สามารถมีส่วนร่วม เป็นพลังพัฒนาสังคมจึงควรได้รับการส่งเสริมและเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน และรัฐให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี และคงไว้ซึ่งภาวะสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีให้นานที่สุด ขณะเดียวกันผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาทุกข์ยาก ต้องได้รับการเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน สังคม และรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม การสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุเป็นกระบวนการสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมโดยการมีส่วนร่วมจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน ได้แก่ 1. ประชากรพึ่งพาตนเอง 2. ครอบครัวดูแล 3. ชุมชนช่วยเกื้อกูล 4. สังคม รัฐสนับสนุน โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ควรมีการบูรณาการให้เหมาะสมกับสถานการณ์อย่างต่อเนื่อง”**<sup>1065</sup> ซึ่งแนวคิดในแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติที่รัฐมีต่อผู้สูงอายุว่าเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีค่าของสังคมและต้องสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แนวคิดเช่นนี้เป็นแนวคิดของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งเป็นแนวคิดตามหลักนิติรัฐหรือรัฐธรรมนูญนิยมที่มองว่ารัฐต้องรับรองและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ผ่านมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะเป็นจริงขึ้นได้ก็ด้วยรัฐยอมถูกจำกัดและถูกตรวจสอบการใช้อำนาจ ดังนั้น การมีแนวคิดหรือทัศนคติต่อผู้สูงอายุที่เปลี่ยนไปจึงนับเป็นความก้าวหน้าสำคัญที่จะนำไปสู่ความก้าวหน้าในเรื่องอื่นๆ ต่อไป

<sup>1064</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 81

<sup>1065</sup> คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กรมกิจการผู้สูงอายุ, แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561, หน้า 40.

สำหรับยุทธศาสตร์แต่ละด้านของแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุประกอบไปด้วยมาตรการย่อย อันสะท้อนถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ดังนี้<sup>1066</sup>

1) ยุทธศาสตร์ด้านการเตรียมความพร้อมของประชากรเพื่อวัยสูงอายุที่มีคุณภาพ ประกอบด้วยมาตรการหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ การให้การศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และการปลูกจิตสำนึกให้คนในสังคมตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ

2) ยุทธศาสตร์ด้านการส่งเสริมและพัฒนาผู้สูงอายุ ประกอบด้วยมาตรการส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันการเจ็บป่วยและดูแลตนเองเบื้องต้น การส่งเสริมการรวมกลุ่มและสร้างความเข้มแข็งขององค์กรผู้สูงอายุ การส่งเสริมด้านการทำงานและการหารายได้ของผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้สูงอายุที่มีศักยภาพ การส่งเสริมสนับสนุนสื่อทุกประเภทให้มีรายการเพื่อผู้สูงอายุและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้และสามารถเข้าถึงข่าวสารและสื่อ และการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม

3) ยุทธศาสตร์ด้านระบบคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ ประกอบด้วยมาตรการคุ้มครองด้านรายได้ หลักประกันด้านสุขภาพ ด้านครอบครัว ผู้ดูแลและการคุ้มครอง และระบบบริการและเครือข่ายการเกื้อหนุน

4) ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการเพื่อพัฒนางานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติและพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ ประกอบด้วยมาตรการการบริหารจัดการเพื่อการพัฒนา งานด้านผู้สูงอายุอย่างบูรณาการระดับชาติ และการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาบุคลากรด้านผู้สูงอายุ

5) ยุทธศาสตร์ด้านการประมวลผล พัฒนา และเผยแพร่องค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ และการติดตามประเมินผลการดำเนินการตามแผนผู้สูงอายุ ประกอบด้วยมาตรการสนับสนุนและส่งเสริม การวิจัย และพัฒนาองค์ความรู้ด้านผู้สูงอายุ การติดตามประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลทางด้านผู้สูงอายุให้ถูกต้องและทันสมัย

ยุทธศาสตร์ทั้ง 5 ด้าน อาจสรุปได้ว่าล้วนนำไปสู่การตอบสนองต่อการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุเป็นหลัก ซึ่งสิทธิดังกล่าวเป็นสารัตถะหรือรากฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ข้อสังเกตต่อยุทธศาสตร์ตามแผนปฏิบัติการทั้ง 5 ด้าน และมาตรการต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในแต่ละยุทธศาสตร์คือไม่ปรากฏหลักความเสมอภาค หรือหลักการไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมซึ่งเป็นสารัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกประการหนึ่งนอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย รวมทั้งไม่ปรากฏมาตรการด้านการป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุซึ่งเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นในปัจจุบัน ดังนั้น การที่แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุมียุทธศาสตร์และมาตรการต่างๆ เพื่อคุ้มครอง

<sup>1066</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42-46.



ผู้สูงอายุ แต่ยุทธศาสตร์และมาตรการต่างๆ ดังกล่าวจะนำไปสู่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุอย่างเพียงพอหรือไม่นั้น เมื่อพิจารณาจากแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุพบว่ายังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในปัจจุบันที่มีปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุมากขึ้นทั้งการละเมิดทางด้านจิตใจ การถูกทอดทิ้งไม่ดูแลหรือดูแลไม่เหมาะสม การแสวงหาประโยชน์ด้านทรัพย์สิน การทำร้ายร่างกาย และความรุนแรงทางเพศ

ปัจจุบันเป็นช่วงท้ายของแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 ซึ่งจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. 2565 กรมกิจการผู้สูงอายุได้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2580) ซึ่งเป็นแผนแม่บทผู้สูงอายุระยะยาว 15 ปี ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2580) และให้กรมกิจการผู้สูงอายุนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยสาระสำคัญของแผนดังกล่าวประกอบด้วยแผนปฏิบัติการย่อยจำนวน 4 แผน มาตรการจำนวน 19 มาตรการ ตัวชี้วัดจำนวน 53 ตัวชี้วัด และหน่วยงานที่รับผิดชอบจำนวน 35 หน่วยงาน โดยมีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น มาตรการสร้างเสริมความรู้ความเข้าใจถึงกระบวนการชราภาพ ตระหนักถึงคุณค่าศักดิ์ศรี และมีความรับผิดชอบต่อผู้สูงอายุ มาตรการส่งเสริมความรู้เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับวัยสูงอายุและเพิ่มโอกาสในการปรับสภาพที่อยู่อาศัย มาตรการปฏิรูประบบกฎหมายเพื่อรองรับการดำเนินงานของทุกภาคส่วนในการรองรับสังคมสูงวัยเชิงรุก และมาตรการพัฒนาระบบการพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ เป็นต้น<sup>1067</sup> ซึ่งนับเป็นความก้าวหน้าของแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุที่น่าจะตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทยได้ดียิ่งขึ้น

สำหรับกฎหมายกำหนดสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐฉบับปัจจุบันคือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งออกตามความของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติให้ “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”<sup>1068</sup> และที่แก้ไขเพิ่มเติมอีกสองฉบับได้แก่ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 ต่อมาแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับ

<sup>1067</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ครั้งที่ 2/2564 เมื่อวันศุกร์ ที่ 30 กรกฎาคม 2564 เวลา 09.30 น. ณ ห้องประชุมโสมสวัสดิ์ ชั้น 11 กระทรวงพาณิชย์ และประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์โปรแกรม Zoom Meeting, หน้า 13 – 26.

<sup>1068</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54

แรกที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐจะสิ้นสุดลง และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่อมาตามลำดับ แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก็ยังคงบัญญัติสิทธิของผู้สูงอายุไว้เช่นเดียวกัน<sup>1069</sup> การตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นอกจากเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุแล้ว การตราพระราชบัญญัติดังกล่าวยังเป็นผลมาจากการที่องค์การสหประชาชาติประกาศหลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) รับรองสิทธิผู้สูงอายุด้านต่างๆ<sup>1070</sup> รวมทั้งผลจากการประชุมสมัชชาาระดับโลกว่าด้วยผู้สูงอายุ ครั้งที่ 2 ณ กรุงมาดริด ประเทศสเปน เมื่อปี พ.ศ. 2545 ที่ประชุมได้ให้การรับรองแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยผู้สูงอายุ<sup>1071</sup> ที่ได้ถือได้ว่าเป็นกรอบพันธกรณีด้านผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติและขับเคลื่อนให้มีความก้าวหน้า ประเทศไทยในฐานะประเทศภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ได้เข้าร่วมการประชุมระดับภูมิภาคเพื่อนำเสนอรายงานภาพรวมที่เป็นความก้าวหน้าของการดำเนินงานผู้สูงอายุภายใต้แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุทั้งสองครั้ง ได้ดำเนินงานด้านผู้สูงอายุเพื่อให้สอดคล้องและตอบสนองต่อกรอบพันธกรณีขององค์การสหประชาชาติและแผนปฏิบัติการโดยการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) (ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552)<sup>1072</sup> ที่ได้สร้างความร่วมมือเชิงบูรณาการจากภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการดูแลผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมและมีความจริงจังมากยิ่งขึ้น<sup>1073</sup> ซึ่งรายละเอียดของการคุ้มครองผู้สูงอายุตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะได้กล่าวต่อไปในข้อ 4.4

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1069</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

<sup>1070</sup> United Nations Principle for Older Persons

<sup>1071</sup> The Madrid International Plan of Action on Ageing: MIPAA

<sup>1072</sup> คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552, (กรุงเทพฯ : คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2553), หน้า ก.

<sup>1073</sup> ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์, การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยภายใต้กรอบพันธกรณีองค์การสหประชาชาติ : แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริด ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (the Madrid International Plan of Action on Ageing : Mipaa), (ม.ป.ท.) : (ม.ป.ป.), หน้า 1-5.

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 ซึ่งออกตามความในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>1074</sup> กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) โดยมียุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับสังคมสูงอายุหรือผู้สูงอายุด้วย ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์<sup>1075</sup> และยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม<sup>1076</sup>

#### 4.3 ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุของประเทศไทย

ในส่วนนี้ขอกล่าวถึงแนวคิดและหลักการของกฎหมายสวัสดิการสังคม ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย และระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงกระแสแนวคิดของรัฐที่มีภาระหน้าที่ในการจัดสวัสดิการสังคมอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนและลดความเหลื่อมล้ำจากความแตกต่างกันของประชาชน รวมทั้งระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยที่ทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุและกำลังจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2565 ที่มีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มจำนวนขึ้น ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจ และนำมาซึ่งความท้าทายโอกาส และอุปสรรคต่อการพัฒนา ประเด็นเรื่องการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุจึงกลายเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์และเสนอแนะมากขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

##### 4.3.1 แนวคิดและหลักการของกฎหมายสวัสดิการสังคม

หากเราย้อนกลับไปพิจารณาในเรื่องของรัฐและหน้าที่ของรัฐ (Functions of the State) คำอธิบายในเรื่องหน้าที่ของรัฐอาจมีได้หลายประการ แต่คำอธิบายหนึ่งในเรื่องหน้าที่ของรัฐก็คือรัฐมีขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคม การที่รัฐเกิดขึ้นและดำรงความเป็นรัฐอยู่ได้ก็เพื่อทำหน้าที่ในการตอบสนองคนในสังคม ดังนั้น หากรัฐปราศจากภาระหน้าที่ตอบสนองความต้องการของคนในสังคมแล้วรัฐก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้ จึงอาจเปรียบรัฐซึ่งเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองเป็น

<sup>1074</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65

<sup>1075</sup> ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580), หน้า 37.

<sup>1076</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 46 และ 49.

ร่างกาย และหน้าที่ของรัฐเป็นวิญญูณ รัฐที่ไม่มีภาระหน้าที่ก็คือคนที่ไม่มีวิญญูณ<sup>1077</sup> เหตุที่รัฐจะต้องมีภาระหน้าที่หลักในการตอบสนองความต้องการของคนในสังคมก็เนื่องจากคนในสังคมหรือที่เรียกว่า ประชากร (Population) เป็นเงื่อนไขหรือองค์ประกอบที่ทำให้เกิดเป็นรัฐขึ้นตามกฎหมาย<sup>1078</sup> การตอบสนองความต้องการของคนในสังคมจึงเป็นการรักษาไว้ซึ่งความเป็นสถาบันที่มีอำนาจทางการเมืองหรือสถาบันทางกฎหมายมหาชนของรัฐเอง นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายภาระหน้าที่ของรัฐโดยพิจารณาภาระหน้าที่ของรัฐที่ยอมรับนับถือคุณค่าของหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐสะท้อนออกมาเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐในหลายด้าน ได้แก่ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในและความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ด้านการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานด้านการจัดการศึกษาและการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม ด้านการจัดสวัสดิการสังคมและการสร้างความเป็นธรรมในสังคม ด้านเศรษฐกิจ และด้านสิ่งแวดล้อม<sup>1079</sup> จะเห็นได้ว่าสำหรับรัฐที่ให้คุณค่าแก่หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐมีภาระหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งอันถือได้ว่าเป็นหัวใจของหลักนิติรัฐ ก็คือการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานบางประการรัฐจะต้องเข้าไปแทรกแซงโดยการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เป้าหมายการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นๆ เกิดขึ้นได้จริง อาทิ การที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ การรับรองสิทธิของผู้สูงอายุดังกล่าวก็เพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันในมาตรฐานการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี แต่อย่างไรก็ตามการบัญญัติรับรองไว้มีอาจทำให้บรรลุถึงเป้าหมายของการคุ้มครองได้ รัฐจำเป็นต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งผ่านมาตรการทางกฎหมายและมาตรการอื่นๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุบรรลุประโยชน์ตามสิทธินั้น เช่น การช่วยเหลือเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การบริการสาธารณสุข การทำงานและการประกอบอาชีพ เป็นต้น ซึ่งการอธิบายภาระหน้าที่ของรัฐในบริบทของรัฐที่ให้คุณค่าแก่หลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐดังกล่าวสอดคล้องกับการให้คำอธิบายหน้าที่ของรัฐตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (Public service) ว่าฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวม บริการสาธารณะจึงเป็นกิจกรรมที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรัฐ<sup>1080</sup> สำหรับบริการสาธารณะในประเทศไทย ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล อธิบายความหมายไว้ว่า

<sup>1077</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 4 : รัฐ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 174-175.

<sup>1078</sup> Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 1933.

<sup>1079</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 73-75.

<sup>1080</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2560), หน้า 32-33.

“บริการสาธารณะ หมายถึง กิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครอง ที่จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน”<sup>1081</sup> ซึ่งบริการสาธารณะ แบ่งออกได้เป็นหลายด้าน ได้แก่ ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ความปลอดภัยของประเทศ ความยุติธรรม การศึกษา ด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม การท่องเที่ยว การจัดสวัสดิการ สังคมจึงเป็นการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ในทุกสังคมรัฐจึงต้องมีภาระหน้าที่สำคัญในการตอบสนองความต้องการด้านต่างๆ ของประชาชน แม้แต่ในสังคมประชาธิปไตยที่มีหลักประกันในเรื่องความเสมอภาคกันตามกฎหมาย แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายกับสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในหลายครั้งสวนทางกันอย่างสิ้นเชิง หรืออาจกล่าวได้ว่าในความเป็นจริงความเสมอภาคเท่าเทียมกันเป็นเรื่องที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้ เนื่องจากบุคคลมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง กฎหมายจึงเป็นเพียงหลักประกันว่ารัฐจะไม่เลือกปฏิบัติต่อประชาชนเพราะเหตุแห่งความแตกต่างดังกล่าว หากแต่ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันเอง หรือในด้านการดำรงชีวิตของประชาชน ความแตกต่างดังที่กล่าวข้างต้นย่อมส่งผลอย่างมีนัยยะสำคัญและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ในความสัมพันธ์เหล่านั้นหรือการดำรงชีวิตของประชาชน รัฐจึงต้องมีบทบาทเข้ามาแทรกแซงในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในกลุ่มที่ประสบความยากลำบากขาดปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตในรูปแบบของการให้ความคุ้มครองทางสังคมหรือการจัดสวัสดิการสังคม เช่น การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ<sup>1082</sup> คนไร้ที่พึ่ง<sup>1083</sup> เด็ก<sup>1084</sup> ผู้สูงอายุ<sup>1085</sup> ผู้ใช้แรงงาน<sup>1086</sup> เป็นต้น เพื่อให้ประชาชนกลุ่มนี้มีหลักประกันในมาตรฐานการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับบุคคลอื่นในสังคม หรืออาจเป็นสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้สำหรับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เช่น สิทธิ

<sup>1081</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549), หน้า 108.

<sup>1082</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2556) และพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2556)

<sup>1083</sup> พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557

<sup>1084</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550

<sup>1085</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

<sup>1086</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562)

หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ<sup>1087</sup> เป็นต้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม<sup>1088</sup>

ศาสตราจารย์ ดร. วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม อธิบายความหมายของสวัสดิการสังคมและระบบสวัสดิการสังคมว่า<sup>1089</sup> “สวัสดิการสังคม หมายถึง การจัดระบบสวัสดิการสังคมและสถาบันสังคม เพื่อการช่วยเหลือบุคคลในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ด้อยโอกาส เพื่อให้เกิดความพอใจในมาตรฐานการดำรงชีวิตและด้านสุขภาพ โดยสถาบันสังคมถือเป็นสิ่งสำคัญอันก่อให้เกิดบูรณาภาพในสังคม เพื่อให้ระบบสังคมดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่น บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาพซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่สุดเพื่อนำไปสู่สังคมที่มีความยุติธรรม มีประสิทธิภาพ ความเหมาะสมสอดคล้องกลมกลืนอย่างแท้จริง” และ “ระบบสวัสดิการสังคม หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการป้องกันและแก้ไขปัญหาสังคม พัฒนาทรัพยากรบุคคล และคุณภาพชีวิตตามเป้าหมายที่สังคมกำหนด โดยเป็นการเร่งเร้าให้สังคมปรับปรุงและพัฒนาสถาบันสังคมที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของบุคคล เพื่อนำไปสู่การเป็นสังคมที่ดีหรือสังคมในอนาคต” ส่วนพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ให้นิยามความหมายของสวัสดิการสังคมไว้ว่า “สวัสดิการสังคมหมายความว่า ระบบการจัดบริการทางสังคมซึ่งเกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไขปัญหา การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทางสังคม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้อย่างทั่วถึง เหมาะสม เป็นธรรม และให้เป็นไปตามมาตรฐาน ทั้งทางด้านการศึกษา สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัย การทำงานและการมีรายได้ นันทนาการ กระบวนการยุติธรรม และบริการทางสังคมทั่วไป โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะต้องได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมทุกระดับ”<sup>1090</sup>

จากความหมายของสวัสดิการสังคมและระบบสวัสดิการสังคมดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายร่วมกันคือการช่วยเหลือบุคคลในสังคมเพื่อตอบสนองความต้องการในมาตรฐานการดำรงชีวิตหรือปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต อันได้แก่ปัจจัยสี่ ต่างกันที่ระบบสวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของกระบวนการ (Process) ในการจัดสวัสดิการสังคมที่ประกอบไปด้วยผู้ที่เกี่ยวข้องหลายภาคส่วน สวัสดิการสังคมจึงเป็นทั้งเป้าหมายและภาระหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

<sup>1087</sup> พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพตามที่กำหนดโดยพระราชบัญญัตินี้...”

<sup>1088</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคสาม

<sup>1089</sup> จิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, *กฎหมายสวัสดิการสังคม*, หน้า 16.

<sup>1090</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 3

โดยเฉพาะความต้องการขั้นพื้นฐานในการมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีศักดิ์ศรี ซึ่งความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนก็คือปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพ การมีปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนจึงสะท้อนถึงการได้รับความคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นรากฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่การคุ้มครองดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักความเสมอภาคคือต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล และนอกจากปัจจัยสี่แล้วมนุษย์ยังคงมีความต้องการในด้านอื่นๆ เพื่อตอบสนองความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อาทิ ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสิ่งอำนวยความสะดวกทั้งทางด้านวัตถุและทางด้านจิตใจ แต่ทั้งนี้ จุดเริ่มต้นของสิทธิและเสรีภาพในสวัสดิการสังคมทั้งปวงคือการมีสิทธิในชีวิตและร่างกาย เพราะสิทธิและเสรีภาพประการอื่นเป็นสิทธิและเสรีภาพที่สืบเนื่องจากการมีชีวิตและร่างกาย ในแง่นี้ การจัดสวัสดิการสังคมจึงต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของคุณก่อนเป็นอันดับแรก

สำหรับแนวคิดพื้นฐานของสวัสดิการสังคมอาจมีกรอบแนวคิดของการจัดสวัสดิการสังคมหลายแนวคิด เช่น แนวคิดประชาธิปไตย เสรีนิยม สังคมนิยม สตรีนิยม เป็นต้น ซึ่งเป็นแนวคิดที่เน้นการสร้างความเป็นธรรมในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำผ่านการจัดสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ ที่เหมาะสมกับกลุ่มบุคคลที่รับสวัสดิการและความสามารถของรัฐเองในการจัดสวัสดิการด้วย<sup>1091</sup> แต่อาจกล่าวได้ว่าสวัสดิการสังคมเกิดขึ้นบนแนวคิดที่เชื่อว่าบุคคลในสังคมจะต้องได้รับการตอบสนองความต้องการสวัสดิการก็เป็นกลไกหนึ่งรัฐเข้ามาจัดดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในด้านต่างๆ โดยมีแนวคิดพื้นฐานในการจัดสวัสดิการสังคม ดังนี้<sup>1092</sup>

1) **หลักการพึ่งพาตนเอง** โดยรัฐต้องช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนให้บุคคลสามารถพึ่งตนเองได้อย่างยั่งยืนหรือยาวนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพราะการที่บุคคลช่วยเหลือพึ่งพาตนเองได้จะทำให้บุคคลรู้สึกว่าคุณค่า ในทางตรงกันข้ามการที่บุคคลต้องอยู่ในภาวะที่ต้องพึ่งพาบุคคลอื่นย่อมทำให้ความรู้สึกในการมีคุณค่าหรือศักดิ์ศรีลดทอนลง ดังนั้น การช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนให้บุคคลสามารถพึ่งพาตนเองได้นอกจากจะเป็นการลดภารกิจของรัฐในการดูแลแล้วยังตอบสนองในเรื่องการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอีกด้วย แต่หากบุคคลอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้รัฐก็ต้องเข้าให้การช่วยเหลือให้บุคคลดังกล่าวสามารถดำรงอยู่ได้ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำหลักการพึ่งพาตนเองมาบัญญัติไว้โดยให้รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น<sup>1093</sup>

<sup>1091</sup> จิตรา (ฟุ้งลดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 18.

<sup>1092</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.

<sup>1093</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคสอง

ก็เพื่อให้บุคคลมีศักยภาพในการทำงานสร้างรายได้ให้กับตนเองและพึ่งพาตนเองได้ หรือการบัญญัติให้รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง<sup>1094</sup>

2) **หลักความเสมอภาค** มีที่มาจากอิทธิพลของศาสนาคริสต์ สำนักกฎหมายธรรมชาติ หลักปัจเจกชนนิยม หลักสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักเกณฑ์แห่งการปฏิบัติต่อบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การใช้หลักความเสมอภาคมีความหลากหลายในการปฏิบัติเนื่องจากสาระสำคัญของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกัน การปฏิบัติต่อบุคคลภายใต้หลักความเสมอภาคจึงย่อมแตกต่างกัน โดยสิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน และสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันย่อมต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกัน การปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันก็ดี ย่อมถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค แต่อย่างไรก็ดี การปฏิบัติตามหลักความเสมอภาคก็มีข้อยกเว้นคือให้สามารถเลือกปฏิบัติได้หากเป็นการเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์มหาชนหรือการเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ หรือที่เรียกว่าการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม (Positive Discrimination)<sup>1095</sup> โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครอง<sup>1096</sup> บุคคลย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ แต่หากเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม<sup>1097</sup> กล่าวคือแม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติแต่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ หลักความเสมอภาคยังเป็นสาระัตถะหรือรากฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นอกจากสิทธิในชีวิตและร่างกายอีกด้วย เพราะสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลเป็นการ

<sup>1094</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง

<sup>1095</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 149-152.

<sup>1096</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง

<sup>1097</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27



แสดงว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน กล่าวคือ สิทธิในชีวิตและร่างกายแสดงถึง ปริณพจน์ส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคล แต่สิทธิในความเสมอภาคแสดงถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลและระหว่างปัจเจกบุคคลด้วยกันเอง ดังนั้น การที่บุคคลมีสิทธิในชีวิตและร่างกายยังไม่เพียงพอต่อการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หากแต่ยังต้องมีสิทธิในความเสมอภาคเพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันด้วย<sup>1098</sup> ในการจัดสวัสดิการสังคมก็เช่นเดียวกัน รัฐย่อมต้องดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมภายใต้หลักความเสมอภาคดังกล่าวด้วย

3) **หลักสวัสดิภาพและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ** ที่ถือว่ามนุษย์ทุกคนย่อมได้รับการตอบสนองความต้องการในปัจจุบันพื้นฐานการดำรงชีวิตในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมหรือพลเมืองของรัฐ โดยมีหลักประกันในปัจจุบันขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ประชาชนชาวไทยทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ บุคคลยากไร้มีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ และบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย<sup>1099</sup> เป็นต้น ซึ่งสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขถือเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของบุคคล รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองโดยมีการตรากฎหมายเป็นหลักประกันว่าประชาชนชาวไทยทุกคนจะเข้าถึงสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐดังกล่าวได้

4) **หลักประกันของโอกาสในชีวิต** บุคคลทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าที่จะต้องได้รับโอกาสในชีวิตทั้งในการพัฒนาตนเอง การศึกษา การทำงาน เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเอง โดยรัฐในฐานะสถาบันที่ใช้อำนาจทางการเมืองจะต้องให้หลักประกันการมีโอกาสในชีวิตแก่บุคคล เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย<sup>1100</sup> รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง<sup>1101</sup> รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ<sup>1102</sup> รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน<sup>1103</sup> เป็นต้น

<sup>1098</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์*, หน้า 91.

<sup>1099</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 47

<sup>1100</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง

<sup>1101</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55 วรรคหนึ่ง

<sup>1102</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง

<sup>1103</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75 วรรคหนึ่ง

5) **หลักการส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี** บุคคลทุกคนในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมหรือพลเมืองของรัฐจะต้องมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีและมีศักดิ์ศรี อย่างน้อยจะต้องมีหลักประกันในปัจจัยขั้นพื้นฐานหรือปัจจัยสี่ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพ อันเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการมีชีวิตและร่างกายที่ดี โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติในแนวนโยบายแห่งรัฐกำหนดให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ<sup>1104</sup>

ผู้วิจัยเห็นว่าแนวคิดในการจัดสวัสดิการสังคมที่สำคัญที่สุดของทุกสังคมคือแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่จะเป็นตัวกำหนดกรอบหรือเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อจัดสวัสดิการสังคมที่อย่างน้อยที่สุดต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นรากฐานของการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในแง่นี้ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคจึงเป็นกรอบแนวคิดหรือมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐต้องใช้พิจารณาในการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับบุคคลในทุกกลุ่ม แม้ว่าบุคคลแต่ละกลุ่มจะมีความต้องการที่จำเป็นแตกต่างกัน แต่ความแตกต่างดังกล่าวก็เป็นเพียงข้อพิจารณาในการกำหนดรูปแบบ เงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสวัสดิการให้เหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริงของบุคคลในกลุ่มนั้นๆ แต่ไม่ว่ารัฐจะกำหนดรูปแบบ เงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสวัสดิการอย่างไรก็ตามก็ต้องนำไปสู่เป้าหมายเดียวกันคือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการจัดสวัสดิการสังคมนั่นเอง

ส่วนหลักการของกฎหมายสวัสดิการสังคม สืบเนื่องมาจากแนวคิดการจัดสวัสดิการสังคมที่เป็นการคุ้มครองบุคคลให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรี ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ที่สำคัญของรัฐที่ต้องตอบสนองความต้องการของประชาชน ความต้องการของประชาชน เช่นว่านั้นก็ ได้แก่ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต โดยรัฐต้องดำเนินการจัดสวัสดิการสังคมให้ประชาชนมีหลักประกันในความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตดังกล่าว ได้แก่ การมีรายได้ การทำงาน การดูแล การให้สิทธิและโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งจะต้องมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการด้วย<sup>1105</sup>

<sup>1104</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคสาม

<sup>1105</sup> จิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม, กฎหมายสวัสดิการสังคม, หน้า 26-27.

นอกจากนี้ หากกล่าวถึงระบบสวัสดิการสังคมสามารถจำแนกออกได้เป็น 4 ระบบ หรือเป็น 4 เสาหลักของระบบสวัสดิการสังคมได้แก่ ระบบบริการสังคม ระบบประกันสังคม ระบบการช่วยเหลือทางสังคม และระบบการส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคม ดังนี้<sup>1106</sup>

1) **ระบบบริการสังคม (Social Service)** เป็นระบบการจัดสวัสดิการสังคมขั้นพื้นฐานโดยรัฐที่จัดให้ประชาชนสามารถรับบริการได้อย่างเท่าเทียมกัน เช่น ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งเป็นระบบที่ให้บริการสาธารณสุขของรัฐแก่ประชาชนแบบถ้วนหน้า หรือระบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น ซึ่งรัฐจะจัดสวัสดิการสังคมในระบบนี้โดยใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) **ระบบประกันสังคม (Social Insurance)** เป็นระบบการจัดสวัสดิการที่รัฐจัดทำโดยสร้างหลักประกันให้แก่วัยทำงานที่มีรายได้ เนื่องจากจะต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่ระบบจึงจะได้รับหลักประกันต่างๆ เช่น ระบบประกันสังคม กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กองทุนการออมแห่งชาติ เป็นต้น

3) **ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance)** เป็นระบบสวัสดิการที่รัฐจัดทำเพื่อให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมกับบุคคลกลุ่มต่างๆ ที่ประสบกับความยากลำบากในการดำรงชีวิต ได้แก่ เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง ผู้ด้อยโอกาสต่างๆ เพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้มีมาตรฐานในการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ แต่การรับสวัสดิการในระบบนี้จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการจัดสวัสดิการสังคมในระบบนี้รัฐจะใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเช่นเดียวกับการจัดสวัสดิการในระบบบริการสังคม

4) **ระบบการส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคม (Social Promotion)** เป็นการที่รัฐให้การส่งเสริมสนับสนุนให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม เพื่อให้ตอบสนองความต้องการที่แท้จริง เกิดการมีส่วนร่วมและความยั่งยืนในการบริหารจัดการ

#### 4.3.2 ระบบสวัสดิการสังคมของประเทศไทย

สวัสดิการสังคมเป็นเรื่องของคุณภาพชีวิตของบุคคลทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ประเทศไทยมีรูปแบบการจัดสวัสดิการสังคมที่หลากหลายอันเนื่องมาจากบริบททางด้านความหลากหลายของสังคมและวัฒนธรรม<sup>1107</sup> ดังที่กล่าวแล้วว่ารัฐมีภาระหน้าที่ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยรูปแบบและวิธีการที่สอดคล้องกับความต้องการ การจัดสวัสดิการสังคมก็เป็นรูปแบบ

<sup>1106</sup> สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), "ติดตามประเด็นด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม," [Online] Accessed: 21 ตุลาคม 2564. Available from: <https://tdri.or.th/2021/01/covid-100/>

<sup>1107</sup> ปฐมภรณ์ บุชปธำรง, "สวัสดิการสังคมในประเทศไทย : กรณีศึกษาสวัสดิการสังคมในบริบทประชาคม สังคมและวัฒนธรรมอาเซียน," วารสารราชบัณฑิตยสถาน 38,2 (เมษายน – มิถุนายน 2556): 74-93.

วิธีการหนึ่งที่รัฐใช้ในการตอบสนองความต้องการด้านต่างๆ โดยเฉพาะความต้องการในปัจจุบัน พื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชน

รัฐเสรีประชาธิปไตยมีแนวคิดในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเสมอภาค สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการถือศาสนา เสรีภาพในเคหสถาน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร เป็นต้น แต่ทว่าในสังคมเสรีประชาธิปไตยปรากฏว่าประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของสังคมนั้นจำนวนหนึ่งได้รับความทุกข์ยากลำบากในการดำรงชีวิต อาจเพราะความแตกต่างในด้านเศรษฐกิจ<sup>1108</sup> และอาจถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากเอกชนด้วยตนเอง รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหาความทุกข์ยากและความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ในสังคม ให้ประชาชนที่ได้รับความทุกข์ยาก ถูกเลือกปฏิบัติหรือได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแล้วแต่กรณี ได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกันสิทธิในการมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่เพียงพอเหมาะสมกับการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป และเมื่อพิจารณาจากพัฒนาการของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ในช่วงศตวรรษที่ 19 ที่เกิดรัฐเสรีประชาธิปไตยแทนที่รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ได้มีการเพิ่มภารกิจในด้านการจัดสวัสดิการสังคมให้เป็นภาระหน้าที่ด้านหนึ่งของรัฐด้วย<sup>1109</sup> เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค การลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และการจำกัดอำนาจรัฐ อันเป็นอุดมการณ์ตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมของรัฐสมัยใหม่ที่เป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย

ระบบการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย หากพิจารณาจากระบบสวัสดิการสังคม 4 ระบบ ได้แก่ ระบบบริการสังคม ระบบประกันสังคม ระบบการช่วยเหลือทางสังคม และระบบการส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคม พบว่าประเทศไทยมีการจัดสวัสดิการสังคมอยู่ในทุกระบบ ดังนี้

1) **ระบบบริการสังคม (Social Service)** เป็นสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดให้กับประชาชนทั่วไปสามารถเข้ารับบริการได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน อาทิ ระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองให้บุคคลมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน<sup>1110</sup> ประกอบกับพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่บัญญัติให้ “บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมี

<sup>1108</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, หน้า 35.

<sup>1109</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

<sup>1110</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 47

**ประสิทธิภาพ...**<sup>1111</sup> โดยรัฐใช้งบประมาณดำเนินการจัดสวัสดิการในระบบนี้จากการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เช่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 มีการตั้งงบประมาณของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเข้าสู่กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (ไม่รวมเงินเดือนหน่วยบริการของรัฐ) จำนวน 140,550.19 ล้านบาท<sup>1112</sup> เป็นต้น

2) **ระบบประกันสังคม (Social Insurance)** ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดสวัสดิการในระบบประกันสังคมหลายระบบ ซึ่งเป็นระบบที่จะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อมีการจ่ายเงินสมทบเข้าสู่ระบบ โดยมีทั้งระบบประกันภาคบังคับและระบบประกันภาคสมัครใจ ระบบประกันภาคบังคับ เช่น ระบบกองทุนประกันสังคมที่กำหนดให้ลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี และไม่เกิน 60 ปี ต้องเป็นผู้ประกันตน<sup>1113</sup> ต้องจ่ายเงินสมทบเข้าสู่กองทุนประกันสังคมเพื่อรับสิทธิประโยชน์ทดแทน<sup>1114</sup> เป็นต้น ส่วนระบบประกันสังคมภาคสมัครใจ เช่น ระบบกองทุนการออมแห่งชาติที่กำหนดให้บุคคลสัญชาติไทยซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปีบริบูรณ์และไม่เกิน 60 ปีบริบูรณ์และไม่เป็นสมาชิกกองทุนหรืออยู่ในระบบบำนาญอื่นมีสิทธิสมัครเป็นสมาชิกและจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน<sup>1115</sup> เป็นต้น

3) **ระบบการช่วยเหลือทางสังคม (Social Assistance)** เป็นระบบการจัดสวัสดิการของรัฐให้กับบุคคลเฉพาะกลุ่มซึ่งมีความยากลำบากหรือข้อจำกัดในการดำรงชีวิต เพื่อให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถดำรงชีวิตได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่นๆ เช่น ระบบเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จ่ายให้เป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม<sup>1116</sup> เป็นต้น การรับสวัสดิการในระบบการช่วยเหลือทางสังคมนี้ใช้วิธีการลงทะเบียนและมีการตรวจสอบคุณสมบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดจึงจะได้รับสวัสดิการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด การรับสวัสดิการในระบบนี้จึงมีลักษณะเคร่งครัดกว่าในระบบบริการสังคมที่ให้บริการแบบถ้วนหน้า หรือระบบประกันสังคมที่ผู้รับบริการต้องร่วมจ่ายเงินสมทบ

4) **ระบบการส่งเสริมหุ้นส่วนทางสังคม (Social Promotion)** เป็นระบบสวัสดิการสังคมที่เกิดจากความร่วมมือของหลายภาคส่วน อาทิ การจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชนที่เป็นฐานรากของการสร้างหลักประกันความมั่นคงของคนในชุมชนบนพื้นฐาน “ให้อย่างมีคุณค่า รับอย่างมี

<sup>1111</sup> พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

<sup>1112</sup> สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, "งบประมาณกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติปี 2565 “สิทธิบัตรทอง สิทธิสุขภาพของคนไทยถ้วนหน้า”" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 21 ตุลาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.nhso.go.th/news/3320>

<sup>1113</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 33 วรรคหนึ่ง

<sup>1114</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 มาตรา 5

<sup>1115</sup> พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 มาตรา 30 และมาตรา 31

<sup>1116</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11)

ศักดิ์ศรี”<sup>1117</sup> ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติกำหนดเป็นสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน และร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐในการจัดระบบสวัสดิการของชุมชนดังกล่าวด้วย<sup>1118</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐไว้ในหลายเรื่องซึ่งเกี่ยวข้องกัปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของประชาชนหรือปัจจัยสี่ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีคุณภาพ มีความมั่นคงปลอดภัย แม้ว่าประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศกำลังพัฒนาไม่สามารถจัดสวัสดิการในรูปแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare State) ได้อย่างเต็มที่เหมือนอย่างประเทศที่พัฒนาแล้วที่ประชาชนในประเทศมีรายได้สูง แต่ประเทศไทยก็มีพัฒนาการด้านการจัดสวัสดิการมาอย่างต่อเนื่อง ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งในอดีตและปัจจุบัน โดยปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ ที่สำคัญ เช่น

- **ด้านบริการสาธารณสุข** รัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิของประชาชนและหน้าที่ของรัฐด้านสาธารณสุข โดยกำหนดให้บุคคลมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ บุคคลผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ และบุคคลมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย<sup>1119</sup> เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิของประชาชนในการรับบริการสาธารณสุขดังกล่าวจึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงและต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>1120</sup> รวมทั้งกำหนดให้การปฏิรูปประเทศมีการปรับระบบหลักประกันสุขภาพให้ประชาชนได้รับสิทธิและประโยชน์จากการบริหารจัดการและการเข้าถึงบริการที่มีคุณภาพและสะดวกทัดเทียมกัน<sup>1121</sup>

- **ด้านการดำรงชีพ** รัฐธรรมนูญกำหนดให้บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>1122</sup>

<sup>1117</sup> สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), ระบบสวัสดิการชุมชน” รากฐานสู่สวัสดิการสังคมไทยอย่างยั่งยืน, (กรุงเทพฯ: สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2559), หน้า 3.

<sup>1118</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (4) และวรรคสอง

<sup>1119</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 47

<sup>1120</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55

<sup>1121</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258 ข. (4)

<sup>1122</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

- **ด้านการศึกษา** รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลา 12 ปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย<sup>1123</sup>

- **ด้านสาธารณสุขภาคขั้นพื้นฐาน** รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณสุขภาคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน<sup>1124</sup>

การจัดสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งที่ยกตัวอย่างมานั้นทั้งด้านบริการสาธารณสุข ด้านการดำรงชีพ ด้านการศึกษา และด้านสาธารณสุขภาคขั้นพื้นฐาน จะเห็นได้ว่าล้วนมีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐมีภาระหน้าที่จัดสวัสดิการด้านต่างๆ จึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไปนั่นเอง<sup>1125</sup> การจัดสวัสดิการสังคมนอกจากเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยรวมแล้ว ยังเป็นการตอบสนองความต้องการของบุคคลเฉพาะกลุ่มที่มีความทุกข์ยากลำบากในการดำรงชีวิตและจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือที่เพียงพอเหมาะสมจากรัฐเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรี และเป็นการลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ในสังคม บุคคลกลุ่มดังกล่าวเช่น เด็ก เยาวชน สตรีผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง เป็นต้น<sup>1126</sup> โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “...รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าว...”<sup>1127</sup> สำหรับการคุ้มครองบุคคลกลุ่มต่างๆ จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดรายละเอียด เงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ความคุ้มครองเพื่อให้เหมาะสมกับบุคคลกลุ่มนั้นๆ ได้แก่

- **เด็ก** พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 กำหนดให้เด็ก หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส และได้แบ่งประเภทเด็กออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่ เด็กเร่ร่อน เด็กกำพร้า เด็กที่อยู่ในสภาพยากลำบาก เด็กพิการ และเด็กที่

<sup>1123</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง

<sup>1124</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง

<sup>1125</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ประกอบกับพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 3

<sup>1126</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 3

<sup>1127</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคสาม

เสี่ยงต่อการกระทำผิด<sup>1128</sup> ทั้งนี้เพื่อให้การคุ้มครองเด็กตามความเหมาะสมกับเด็กแต่ละประเภท สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

- **ผู้สูงอายุ** พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดคำนิยามผู้สูงอายุที่จะได้รับความคุ้มครองว่า “ผู้สูงอายุ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และมีสัญชาติไทย”<sup>1129</sup> โดยไม่มีการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุอย่างเช่นกรณีการแบ่งประเภทของเด็กตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

- **ผู้พิการ** พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ให้คำนิยาม “คนพิการ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีข้อจำกัดในการปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคม เนื่องจากมีความบกพร่องทางการเห็น การได้ยิน การเคลื่อนไหว การสื่อสาร จิตใจ อารมณ์ พฤติกรรม สติปัญญา การเรียนรู้ หรือความบกพร่องอื่นใด ประกอบกับมีอุปสรรคในด้านต่างๆ และมีความจำเป็นพิเศษที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือด้านใดด้านหนึ่ง เพื่อให้สามารถปฏิบัติกิจกรรมในชีวิตประจำวันหรือเข้าไปมีส่วนร่วมทางสังคมได้อย่างบุคคลทั่วไป...”<sup>1130</sup>

- **คนไร้ที่พึ่ง** พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 ให้คำนิยามคนไร้ที่พึ่งที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ว่า “คนไร้ที่พึ่ง” หมายความว่า บุคคลซึ่งไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และให้รวมถึงบุคคลที่อยู่ในสภาวะยากลำบากและไม่อาจพึ่งพาบุคคลอื่นได้...” และกำหนดว่าการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ได้แก่ การจัดสวัสดิการสังคม การเสริมสร้างสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ การรักษาพยาบาล การส่งเสริมการศึกษาและอาชีพ การส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างโอกาสในสังคม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การสนับสนุนให้คนไร้ที่พึ่งมีงานทำและมีที่พักอาศัย และการป้องกันมิให้มีการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนไร้ที่พึ่ง<sup>1131</sup>

เมื่อพิจารณาความหมายของเด็ก ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และคนไร้ที่พึ่ง ตามพระราชบัญญัติเฉพาะที่ให้ความคุ้มครองบุคคลกลุ่มนั้นๆ จะเห็นได้ว่า บุคคลกลุ่มต่างๆ ดังกล่าว เป็นบุคคลที่มีข้อจำกัดหรือความยากลำบากขาดปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต รัฐจึงมีหน้าที่เข้าให้ความช่วยเหลืออย่างเพียงพอและเหมาะสมเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างบุคคลทั่วไปและมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

นอกจากนี้ ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้มีแนวคิดส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดระบบสวัสดิการของชุมชน เพื่อตอบสนองความต้องการในเชิงพื้นที่ที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของชุมชน และสามารถร่วมกับองค์กรปกครองส่วน

<sup>1128</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546 มาตรา 4

<sup>1129</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3

<sup>1130</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 มาตรา 4

<sup>1131</sup> พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 มาตรา 3



ท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการจัดสวัสดิการชุมชนด้วย โดยได้บัญญัติให้เป็นสิทธิของประชาชนอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 43 ว่า “...บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ (4) จัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชน...สิทธิของบุคคลและชุมชนตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย” ซึ่งการบัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิในการจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชน เป็นการกำหนดสิทธิดังกล่าวเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ<sup>1132</sup>

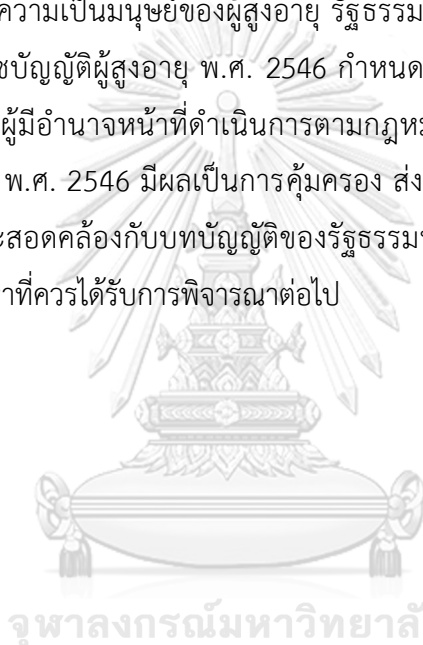
#### 4.3.3 ระบบสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และคาดการณ์ว่าจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในปี พ.ศ. 2565 และสังคมสูงอายุระดับสุดยอดในปี พ.ศ. 2574 โดยจะมีอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ สวนทางกับประชากรวัยเด็กที่ลดลงเรื่อย ๆ อันเนื่องมาจากอัตราการเกิดต่ำ ส่วนประชากรวัยแรงงานมีสัดส่วนคงที่และมีแนวโน้มลดลงเรื่อย ๆ อันเป็นผลมาจากอัตราการเกิดต่ำเช่นเดียวกัน การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นเรื่องของโครงสร้างประชากรโดยรวมที่มีผลต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศ ตัวอย่างในระบบการศึกษาของไทยที่ได้รับผลกระทบจากการเป็นสังคมสูงอายุแล้วคือจำนวนนักเรียนนักศึกษาในโรงเรียนและในสถาบันอุดมศึกษาที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง การเข้าสู่สังคมสูงอายุจึงมิได้เป็นเรื่องของผู้สูงอายุเท่านั้น นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีอัตราการเกิดและอัตราการเสียชีวิตต่ำ อัตราประชากรสูงอายุจึงมีมากขึ้นเพราะคนมีอายุยืนมากขึ้น จากความเจริญก้าวหน้าทางด้านทางการแพทย์ เมื่อประชากรมีอัตราการเกิดต่ำทรัพยากรบุคคลที่จะเป็นกำลังในการพัฒนา เป็นกำลังในการจ่ายภาษีก็ลดลง ในขณะที่ผู้สูงอายุที่รัฐต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในการดูแลกลับสูงขึ้น จึงกระทบกับระบบการคลังและงบประมาณของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ประกอบกับประชากรของไทยส่วนใหญ่ยังยากจนมีความเหลื่อมล้ำสูง เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุก็ไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ เช่น ขาดปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ขาดการดูแล และรัฐเองก็มีข้อจำกัดในการช่วยเหลือดูแลผู้สูงอายุที่เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเป็นความท้าทายของประเทศไทยที่ต้องรับมือกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าว

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุทั้งเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 หรือบัญญัติรับรองให้เป็นสิทธิของผู้สูงอายุ ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>1132</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 63.

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว ยังปรากฏว่าตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันทุกฉบับได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย<sup>1133</sup> รัฐจึงมีหน้าที่เคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลดังกล่าว นอกจากนี้ การใช้อำนาจรัฐทั้งปวงยังต้องผูกพันต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองด้วย ในแง่นี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีสถานะเป็นหลักการพื้นฐานอันมีคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพ และมีผลผูกพันการใช้อำนาจรัฐที่จะล่วงละเมิดมิได้<sup>1134</sup> เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>1135</sup> ผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุ และได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดรายละเอียดสิทธิผู้สูงอายุ ตลอดจนหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว แต่การดำเนินการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีผลเป็นการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนต่อสิทธิผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ เป็นประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการพิจารณาต่อไป



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1133</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) 2549 มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับที่ 16-20 ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้ง แต่อย่างไรก็ดี แม้รัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านั้น คือฉบับที่ 1-15 จะมีได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้ง แต่ก็ถือว่าได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยปริยาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เอาไว้ด้วย

<sup>1134</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

<sup>1135</sup> The Basic Law of the Federal Republic of Germany. Article 1 (1) “Human dignity shall be inviolable. To respect and protect it shall be the duty of all state authority.”

#### 4.4 การรับรองสิทธิผู้สูงอายุของประเทศไทย<sup>1136</sup>

ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทยที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง กลุ่มผู้สูงอายุจึงเป็นบุคคลที่รัฐให้ความสำคัญในฐานะเป็นทรัพยากรบุคคลที่สร้างสรรค์ พัฒนาและทำประโยชน์ให้กับสังคม โดยรัฐให้หลักประกันในมาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพรวมทั้งการดูแลในด้านอื่นๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การให้หลักประกันในมาตรฐานการดำรงชีวิตและการดูแลปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ และปฏิญญาผู้สูงอายุไทยที่กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุไว้ ดังนี้

##### 4.4.1 การรับรองสิทธิผู้สูงอายุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ในบรรดารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งหมดจำนวน 20 ฉบับ รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ต่อเนื่องมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และฉบับปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุแต่อาจมีสาระสำคัญรายละเอียดแตกต่างกัน ดังนี้

##### 4.4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 ของประเทศไทยแต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุโดยบัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิต เพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร”<sup>1137</sup> แต่ว่าการบัญญัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือผู้สูงอายุดังกล่าวไม่ได้มีสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการ เนื่องจากบัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ

<sup>1136</sup> หัวข้อ “4.4 การรับรองสิทธิผู้สูงอายุของประเทศไทย” ได้นำไปเรียบเรียงและตีพิมพ์เป็นบทความเรื่อง “แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ใน วรพชร จันทรันต์, “แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 39,3 (พฤศจิกายน 2564): 31-52.

<sup>1137</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 81

ที่เป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐ และไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ<sup>1138</sup> ไม่ได้บัญญัติให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุเป็นสิทธิอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่จะก่อให้เกิดหน้าที่ต่อรัฐและสิทธิในการฟ้องร้องรัฐได้ นอกจากนี้ จากการบัญญัติว่า “รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุ...” ยังสะท้อนแนวคิด มุมมองหรือทัศนคติของรัฐที่มีต่อผู้สูงอายุในลักษณะที่เป็นผู้ด้อยโอกาสและต้องให้การสงเคราะห์ ซึ่งอาจมีข้อพิจารณาในด้านการเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่นอกจากจะเป็นการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุแล้ว ยังรวมถึงการคุ้มครองด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุด้วย การมีทัศนคติว่าผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่รัฐต้องสงเคราะห์จึงอาจส่งผลกระทบต่อสภาพจิตใจของผู้สูงอายุที่อาจรู้สึกว่าเป็นภาระที่รัฐต้องให้การสงเคราะห์ จนนำไปสู่ความรู้สึกว่าตนดำรงชีวิตอยู่อย่างไม่มีศักดิ์ศรี อย่างไรก็ตาม ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ยังไม่มีแนวคิดในการบัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล จึงอาจเป็นเหตุให้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุไว้ในลักษณะดังกล่าว

#### 4.4.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ โดยมีความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่บัญญัติเรื่องผู้สูงอายุไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งไม่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการนั้น มาเป็นการบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเป็นครั้งแรก โดยบัญญัติให้เป็นสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”<sup>1139</sup> และยังบัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า “รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ทุพพลภาพหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้”<sup>1140</sup> ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการให้ผู้สูงอายุได้รับความช่วยเหลือตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง ส่งผลให้ต้องมีการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุเกี่ยวกับการดำเนินการ

<sup>1138</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 59

<sup>1139</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54

<sup>1140</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 80 วรรคสอง

คุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ<sup>1141</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลบังคับใช้อยู่เป็นระยะเวลาประมาณ 8 ปี 11 เดือนเศษ ในช่วงเวลาของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีความก้าวหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ ได้แก่ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย และกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ

สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีจำนวน 2 แผน คือแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) ที่แม้จะยังมีนโยบายด้านการลดอัตราการเพิ่มของประชากรตามแผนพัฒนาฉบับก่อนหน้า แต่เปลี่ยนแปลงเป็นลดอัตราการเพิ่มของประชากรในเชิงพื้นที่มากขึ้น โดยในพื้นที่ที่มีอัตราเจริญพันธุ์ของสตรีในระดับทดแทนหรือต่ำกว่า ได้แก่ ภาคเหนือ ภาคกลางและกรุงเทพมหานครให้ชะลอการวางแผนครอบครัว ส่วนพื้นที่ที่มีอัตราการเกิดสูงให้มีการเร่งรัดส่งเสริมการวางแผนครอบครัว ได้แก่ บางพื้นที่ของภาคใต้และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุได้กำหนดแนวทางในการพัฒนากลุ่มผู้สูงอายุที่ยากจนด้วย<sup>1142</sup> และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ไม่ได้มีการกำหนดนโยบายลดอัตราการเพิ่มของประชากรดังเช่นแผนพัฒนาฉบับก่อนหน้า แต่เน้นไปที่นโยบายด้านการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศให้พ้นจากภาวะวิกฤติ โดยเน้นที่การพัฒนาคนให้มีคุณภาพ<sup>1143</sup> อันเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงอายุ โดยเป็นสังคมสูงอายุในปี พ.ศ. 2548

ส่วนแผนผู้สูงอายุแห่งชาติที่อยู่ในช่วงของการบังคับใช้ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบันมีจำนวนสองแผน ได้แก่ แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. (2525 – 2544) และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงแผนสองครั้ง ครั้งที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2552<sup>1144</sup> และปรับปรุงครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2561 พร้อมกับเปลี่ยนชื่อแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545 – 2564 เป็นแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ

<sup>1141</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

<sup>1142</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3783](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3783)

<sup>1143</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3784](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3784)

<sup>1144</sup> คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552, หน้า 3.

ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 ด้วย<sup>1145</sup> แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุฉบับปัจจุบันเป็นแผนยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุมีแนวคิดหลักที่สำคัญคือผู้สูงอายุไม่ใช่ผู้ด้อยโอกาสหรือไม่ได้เป็นภาระของสังคม แต่สามารถมีส่วนร่วม เป็นพลังพัฒนาสังคม จึงควรได้รับการส่งเสริมและเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน และสังคม ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี มีสุขภาวะความเป็นอยู่ที่ยาวนานที่สุด ส่วนผู้สูงอายุที่มีความทุกข์ยากลำบากจะต้องได้รับการเกื้อกูลจากครอบครัว ชุมชน สังคม และรัฐอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยให้ทุกภาคส่วนทุกระดับมีส่วนร่วมในการสร้างหลักประกันในวัยสูงอายุ ได้แก่ ระดับบุคคลให้ประชากรสามารถพึ่งพาตนเองได้ ระดับครอบครัวที่มีความเข้มแข็ง ระดับชุมชนที่ช่วยเหลือเกื้อกูล ระดับสังคมและรัฐที่สนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครอง<sup>1146</sup> ปรัชญาหรือแนวคิดของแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุดังกล่าวสะท้อนถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยปรับเปลี่ยนทัศนคติไม่มองผู้สูงอายุเป็นผู้ด้อยโอกาสที่รัฐจะต้องให้การสงเคราะห์ดังที่เคยเป็นแนวคิดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534<sup>1147</sup> แต่มองผู้สูงอายุในฐานะบุคคลที่มีคุณค่าที่สร้างสรรค์พัฒนาสังคมและยังเป็นบุคคลที่มีพลังมีส่วนร่วมในการพัฒนาสังคมต่อไปได้

#### 4.4.1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 18) ก็ยังคงบัญญัติสิทธิผู้สูงอายุไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติให้บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ<sup>1148</sup> นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติสิทธิในกระบวนการยุติธรรม โดยผู้สูงอายุย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตัวอย่างเหมาะสม และมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมใน

<sup>1145</sup> คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กรมกิจการผู้สูงอายุ, แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561, หน้า 3-5.

<sup>1146</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 40.

<sup>1147</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 81 บัญญัติว่า “รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิตเพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร” ซึ่งสะท้อนแนวคิดที่ว่าผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่รัฐพึงให้การสงเคราะห์

<sup>1148</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53

คดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ<sup>1149</sup> รวมทั้งแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบัญญัติให้รัฐต้องสงเคราะห์ และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้<sup>1150</sup> และต้องจัดให้มีการ ออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง<sup>1151</sup>

แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะบัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ แต่ในช่วงแรกของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุเมื่อปี พ.ศ. 2551 - 2552 ว่ารัฐยังขาดนโยบายด้านผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรม เป็นเหตุให้ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง แม้ว่าจะมี หน่วยงานดูแลคือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงสาธารณสุข แต่ ว่าดูเหมือนจะยังไม่ใช้นโยบายแบบการสงเคราะห์มากกว่าการเข้าถึงสิทธิในฐานะที่เป็นพลเมืองกลุ่มใหญ่ ที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ กองทุนบำเหน็จบำนาญ กองทุนสวัสดิการสังคม กองทุนส่งเสริมสุขภาพ ยังไม่สามารถตอบสนองต่อการส่งเสริมสิทธิของผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมและยังไม่สามารถส่งเสริม ศักยภาพของผู้สูงอายุในการมีส่วนร่วมในกระบวนการทางสังคมที่จะสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุมีคุณค่า ต่อสังคมมากกว่าการทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่าเป็นภาระของสังคม<sup>1152</sup>

#### 4.4.1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้ บัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่มีอายุเกิน 60 ปี และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับ ความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>1153</sup> โดยบัญญัติรับรองไว้ในหมวดสิทธิและ เสรีภาพของปวงชนชาวไทยซึ่งเป็นหลักการเดียวกันกับการรับรองสิทธิผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

สำหรับในช่วงตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บังคับใช้ อยู่ในช่วงของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564) และปัจจุบัน เป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฉบับที่ 12 ซึ่งในแผนฉบับนี้มองสถานการณ์การเป็นสังคมสูงอายุว่า

<sup>1149</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (6)

<sup>1150</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80 (1)

<sup>1151</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4)

<sup>1152</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี 2551 - 2552, หน้า 46.

<sup>1153</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

ประเทศมีความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุที่มีอัตราการเพิ่มของประชากรสูงอายุมากขึ้น อันจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิต ศักยภาพทางเศรษฐกิจและการแข่งขัน และสภาพสังคมด้านต่าง ๆ ซึ่งคาดการณ์ว่าประเทศไทยจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับนี้จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมด้านกำลังคนและเสริมสร้างศักยภาพของประชากรในทุกช่วงวัย<sup>1154</sup> นอกจากนี้ ยังอยู่ในช่วงท้ายของการปฏิบัติการตามแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 ด้วย ปัจจุบันจึงกำลังอยู่ระหว่างการจัดทำแผนทั้งสองฉบับใหม่ ดังนั้น การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570) และการจัดทำแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2580) ซึ่งทั้งสองแผนจะจัดทำขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี เป็นครั้งแรก แต่หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนเป็นคนละหน่วยงานกัน กล่าวคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 - 2570) จัดทำโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 – 2580) จัดทำโดยกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ประเด็นท้าทายคือจะทำอย่างไรให้แผนยุทธศาสตร์ทั้งสองสอดคล้องกัน เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เพราะแม้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจะมีระยะเวลาตามแผนเพียง 5 ปี ในขณะที่แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุมีระยะเวลา 15 ปี ก็ตาม แต่ทั้งสองแผนจะต้องอยู่ในกรอบของยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ที่ต้องสอดคล้องและบูรณาการกันด้วย

#### 4.4.2 สิทธิของผู้สูงอายุตามปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 จัดทำขึ้นจากการที่รัฐบาล องค์การเอกชน ประชาชน และสถาบันทางสังคมต่างๆ ตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้สูงอายุซึ่งได้ทำประโยชน์ในฐานะผู้ให้แก่สังคมมาโดยตลอด ผู้สูงอายุจึงควรได้รับผลตอบแทนจากสังคมด้วย และโดยที่ในปี พ.ศ. 2542 เป็นปีมหามงคลที่พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ทรงเจริญพระชนมายุครบ 72 พรรษา ประกอบกับองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้ปี พ.ศ. 2542 เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ความเห็นชอบปฏิญญาผู้สูงอายุไทย เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542 ให้เป็นพันธกรณีสำหรับการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับ

<sup>1154</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564), [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=6422](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422)



การคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ<sup>1155</sup> อันจะเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เพียงพอและเหมาะสมต่อไป

หลักการตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญาผู้สูงอายุไทยมีสาระสำคัญที่สะท้อนถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยตรง ประกอบด้วยการกำหนดหลักการใน 9 ด้าน ผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงสาระสำคัญของปฏิญญาผู้สูงอายุไทยในแต่ละด้าน ดังนี้

#### 4.4.2.1 ด้านปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ข้อ 1 กำหนดเกี่ยวกับปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต อันเป็นการดูแลด้านชีวิตและร่างกายและการไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุว่า “ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้ และผู้พิการที่สูงอายุ”<sup>1156</sup> สาระสำคัญของปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ข้อ 1 เป็นการประกาศหลักการที่สำคัญที่สุดของปฏิญญานี้และสะท้อนให้เห็นแนวคิดของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ชัดเจน กล่าวคือ การให้ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต เป็นการสะท้อนถึงการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ และการไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุอันสะท้อนให้เห็นถึงสิทธิในความเสมอภาคของผู้สูงอายุ ซึ่งทั้งสิทธิในชีวิตและร่างกายก็ดี สิทธิในความเสมอภาคก็ดี ล้วนเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ยังแสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่สำคัญ คือการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการละเมิด และการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุโดยคำนึงถึงความแตกต่างของผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม เนื่องจากผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มย่อมมีความต้องการที่จำเป็นแตกต่างกัน ซึ่งปฏิญญาได้ยกตัวอย่างกลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้และผู้สูงอายุที่พิการ การจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุจึงต้องคำนึงถึงความแตกต่างของผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “...รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว...”<sup>1157</sup> สอดคล้องกับปฏิญญา

<sup>1155</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า ความ เป็นมา และ 1.

<sup>1156</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1-2.

<sup>1157</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคสาม

สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ที่รับรองสิทธิในชีวิต<sup>1158</sup> และกำหนดให้มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการดำรงชีวิตอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความ เป็นอยู่ที่ดีของตนเองและครอบครัว ได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพ<sup>1159</sup> และหลักการของสหประชาชาติรับรองสิทธิผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 (United Nations Principles for Older Persons, 1991) ด้านความเป็นอิสระที่กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับปัจจัยที่จำเป็นต่อการ ดำรงชีวิต ได้แก่ อาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลด้านสุขภาพอย่างเพียงพอ<sup>1160</sup> รวมทั้งมีความมั่นคงปลอดภัยจากการถูกแสวงหาประโยชน์และการละเมิดทั้งทางร่างกายและ จิตใจ<sup>1161</sup> จึงเห็นได้ว่าทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ดี หลักการสหประชาชาติที่รับรองสิทธิ ของผู้สูงอายุก็ดี ปฏิญญาผู้สูงอายุไทยก็ดี หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ดี ล้วนให้ ความสำคัญกับปัจจัยสี่อันเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน ปัจจัยสี่จึงเป็นสิ่งจำเป็น ต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ทุกคน เป็นสิ่งที่ตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของมนุษย์ เพราะ มนุษย์จำเป็นต้องมีชีวิตและร่างกายจึงจะสามารถมีสิทธิและเสรีภาพประการอื่นๆ ต่อไปได้ นอกจากนี้ ยังให้ความสำคัญกับการละเมิดผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นการเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สิน หรือการกระทำ ทารุณทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุอีกด้วย ในแง่นี้ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ จึงมิได้มีเพียงการมีหลักประกันในปัจจัยสี่พื้นฐานที่ จำเป็นต่อการดำรงชีวิตหรือปัจจัยสี่เท่านั้น หากแต่ยังต้องมีมาตรการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการ ละเมิดผู้สูงอายุเพื่อให้การคุ้มครองผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์อย่างแท้จริง

<sup>1158</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 3

“Everyone has the right to life, liberty and security of person.”

<sup>1159</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 25

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

<sup>1160</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991 Independence

“ 1. Older persons should have access to adequate food, water, shelter, clothing and health care through the provision of income, family and community support and self-help.”

<sup>1161</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991 Dignity

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

#### 4.4.2.2 ด้านการดูแลสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ข้อ 2 กำหนดเกี่ยวกับการดูแลด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุว่า “ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพ รัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข”<sup>1162</sup> สาระสำคัญของปฏิญญาข้อ 2 แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับการดูแลด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ นอกจากการดูแลด้านปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต<sup>1163</sup> อันเป็นการดูแลทางด้านชีวิตและร่างกาย เนื่องจากสภาพจิตใจของผู้สูงอายุที่ได้รับการยอมรับ การเคารพ ความเข้าใจ การดูแลเอาใจใส่ก็เป็นไปเพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีเช่นเดียวกัน ดังนั้น การไม่ให้การยอมรับในบทบาทของผู้สูงอายุ การไม่ให้ความเคารพ หรือการไม่ดูแลเอาใจใส่ผู้สูงอายุจึงถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย หลักการในการดูแลทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุตามปฏิญญาผู้สูงอายุไทยสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กำหนดให้มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองทางด้านจิตใจ<sup>1164</sup> และหลักการของสหประชาชาติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลทางด้านจิตใจ<sup>1165</sup> ดังนั้น สภาพจิตใจจึงเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ การให้ความคุ้มครองด้านสภาพจิตใจที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุและบริบทของสังคมวัฒนธรรมไทยควบคู่ไปกับการให้ความคุ้มครองด้านชีวิตและร่างกาย จึงจะเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เพียงพอและเหมาะสม อันจะทำให้แนวคิดการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุเกิดขึ้นได้จริง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเกี่ยวกับการดูแลด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุและประชากรทุกวัยในแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและ

<sup>1162</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 2.

<sup>1163</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 81.

<sup>1164</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 27...

(2) Everyone has the right to the protection of the moral and material interests resulting from any scientific, literary or artistic production of which he is the author.

<sup>1165</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991 Care

11. Older persons should have access to health care to help them to maintain or regain the optimum level of physical, mental and emotional well-being and to prevent or delay the onset of illness.

พัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจที่เข้มแข็ง...”<sup>1166</sup> การที่ครอบครัวมีความเข้มแข็งย่อมส่งผลต่อการคุ้มครองผู้สูงอายุทั้งทางด้านชีวิตร่างกายและจิตใจโดยตรง

#### 4.4.2.3 ด้านการศึกษาของผู้สูงอายุ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ข้อ 3 กำหนดเกี่ยวกับการศึกษาของผู้สูงอายุว่า “ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้านเพื่อสามารถปรับบทบาทของตนให้สมวัย”<sup>1167</sup> เนื่องจากการศึกษาจะทำให้บุคคลเกิดการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง แม้ในวัยสูงอายุก็ควรมีสិทธิได้รับการศึกษาทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ หรือการศึกษาตามอัธยาศัย ตามความต้องการและความเหมาะสมกับผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถพัฒนาศักยภาพตนเอง ใช้ประกอบอาชีพหารายได้และสามารถพึ่งพาตนเองได้นานที่สุด อันจะทำให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอิสระไม่ต้องพึ่งพาบุคคลอื่นอันนำไปสู่การมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งการให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตได้อย่างเสมอภาคนอกจากจะทำให้ผู้สูงอายุทราบข้อมูลข่าวสารและรับบริการต่างๆ ได้แล้วยังจะทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกว่าจะไม่ถูกละเลยทอดทิ้งด้วย สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิในการศึกษาตามความเหมาะสม<sup>1168</sup> และสิทธิเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างเสมอภาค<sup>1169</sup> ประกอบกับหลักการของสหประชาชาติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับบริการทางสังคม<sup>1170</sup> และสิทธิในการศึกษาพัฒนาศักยภาพเพื่อบรรลุความต้องการของ

<sup>1166</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง

<sup>1167</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 2.

<sup>1168</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 26

(1) Everyone has the right to education. Education shall be free, at least in the elementary and fundamental stages. Elementary education shall be compulsory. Technical and professional education shall be made generally available and higher education shall be equally accessible to all on the basis of merit.

<sup>1169</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 21

(2) Everyone has the right to equal access to public service in his country.

<sup>1170</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991 Care

12. Older persons should have access to social and legal services to enhance their autonomy, protection and care.

ตนเอง<sup>1171</sup> ทำให้ผู้สูงอายุมีอิสระในการพึ่งพาตนเอง เพราะความเป็นอิสระและความสามารถในการพึ่งพาตนเองของผู้สูงอายุเป็นการสะท้อนถึงการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีได้ประการหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ของรัฐด้านการจัดการศึกษาไว้ว่า “...รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต...”<sup>1172</sup> ซึ่งเป็นความมุ่งหมายให้รัฐจัดการศึกษาที่มีความเสมอภาคแก่คนทุกเพศ ทุกวัย ทุกฐานะ และทุกพื้นที่<sup>1173</sup> ตามความต้องการที่เหมาะสมของแต่ละบุคคลในระบบต่างๆ ทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย

#### 4.4.2.4 ด้านการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์แก่สังคม และการทำงานของ ผู้สูงอายุ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ข้อ 4 กำหนดเกี่ยวกับการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ของผู้สูงอายุ รวมทั้งการทำงานของผู้สูงอายุว่า “ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า”<sup>1174</sup> ผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าของสังคมที่เคยเป็นผู้ให้โดยการสร้างสรรค์และพัฒนาสังคมในด้านต่างๆ ดังนั้น ผู้สูงอายุจึงเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ที่มีคุณค่าควรที่จะได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์เพื่อเป็นประโยชน์แก่สังคมต่อไป ทั้งยังแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญและบทบาทแก่ผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นแหล่งความรู้และประสบการณ์ที่มีคุณค่า อันเป็นการดูแลด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุได้ทางหนึ่ง นอกจากนี้ การส่งเสริมสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้ทำงานที่เหมาะสมตามความสมัครใจของตนเองก็มีส่วนสำคัญในการช่วยให้ผู้สูงอายุมีรายได้สามารถพึ่งพาตนเองได้ยาวนานที่สุด อันจะแสดงให้เห็นถึงการยอมรับและทำให้ผู้สูงอายุไม่รู้สึก

<sup>1171</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991

4. Older persons should have access to appropriate educational and training programmes...

15. Older persons should be able to pursue opportunities for the full development of their potential.

16. Older persons should have access to the educational, cultural, spiritual and recreational resources of society.

<sup>1172</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรคสาม

<sup>1173</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 79.

<sup>1174</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 2.

ว่าตนเองเป็นภาระ สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีคุณค่า สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิในการทำงานและได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ<sup>1175</sup> ประกอบกับหลักการของสหประชาชาติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในสังคมโดยการแลกเปลี่ยนความรู้และทักษะกับคนรุ่นใหม่<sup>1176</sup> สิทธิในการทำงานให้บริการชุมชนและงานอาสาสมัครตามความสนใจ ความสามารถและความเหมาะสม<sup>1177</sup> การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้ความรู้และประสบการณ์กับคนวัยหนุ่มสาวที่ดี การส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้ทำงานตามความสามารถและความสนใจที่ดี ย่อมเป็นการสร้างสังคมของคนทุกวัยที่จะทำให้คนทุกวัยสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความเข้าใจ เอื้ออาทร และยอมรับซึ่งกันและกันได้ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกันของคนต่างวัยนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุแล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อคนวัยหนุ่มสาวด้วย เพราะคนวัยหนุ่มสาวย่อมจะต้องกลายเป็นผู้สูงอายุในอนาคต หากได้แลกเปลี่ยนเรียนรู้กับผู้สูงอายุย่อมจะสร้างทัศนคติที่ดีต่อผู้สูงอายุและเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุที่มีสุขภาพที่ดีต่อไป อันเป็นการเตรียมตัวในระดับบุคคลที่จะช่วยส่งเสริมการดำเนินงานในการรับมือกับสังคมสูงอายุของภาครัฐได้ดียิ่งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยและให้มีงานทำ...”<sup>1178</sup> ซึ่งกำหนดหลักการให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนทุกวัยมีงานทำ

<sup>1175</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 23

(1) Everyone has the right to work, to free choice of employment, to just and favourable conditions of work and to protection against unemployment.

(2) Everyone, without any discrimination, has the right to equal pay for equal work.

(3) Everyone who works has the right to just and favourable remuneration ensuring for himself and his family an existence worthy of human dignity, and supplemented, if necessary, by other means of social protection.

<sup>1176</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991 Participation

7. Older persons should remain integrated in society, participate actively in the formulation and implementation of policies that directly affect their well-being and share their knowledge and skills with younger generations.

<sup>1177</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991 Participation

8. Older persons should be able to seek and develop opportunities for service to the community and to serve as volunteers in positions appropriate to their interests and capabilities.

<sup>1178</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง

อย่างเหมาะสมตามศักยภาพและความสามารถของบุคคลนั้นๆ เพื่อให้บุคคลสามารถทำงานมีรายได้ พึ่งพาตนเองและรู้สึกถึงการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่ามีศักดิ์ศรี

#### 4.4.2.5 ด้านหลักประกันสุขภาพของผู้สูงอายุ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ข้อ 5 กำหนดเกี่ยวกับหลักประกันด้านสุขภาพของผู้สูงอายุว่า “ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึง บริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจรโดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้าย ของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม”<sup>1179</sup> การดูแลด้านสุขภาพอนามัย และการมีหลักประกันและการ เข้าถึงบริการด้านสุขภาพของผู้สูงอายุ เป็นการตอบสนองการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายซึ่งเป็น สาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น การรับรองสิทธิด้านสาธารณสุขและการมีหลักประกันด้าน สาธารณสุขที่มีคุณภาพแก่ผู้สูงอายุจึงเท่ากับเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิได้รับการดูแลทางด้าน สาธารณสุข<sup>1180</sup> และหลักการของสหประชาชาติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิเข้าถึง บริการด้านสุขภาพ<sup>1181</sup> โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเกี่ยวกับ สิทธิของประชาชนในการรับบริการสาธารณสุขของรัฐว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการสาธารณสุข ของรัฐ บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมาย บัญญัติ...”<sup>1182</sup> และบัญญัติกำหนดหน้าที่ของรัฐด้านสาธารณสุขเพื่อให้สอดคล้องกับสิทธิของ ประชาชนที่จะได้รับการสาธารณสุขว่า “รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการสาธารณสุขที่มี ประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง...”<sup>1183</sup> ซึ่งสิทธิของประชาชนซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุในการรับบริการสาธารณสุข ของรัฐและหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการด้านสาธารณสุขดังกล่าว ย่อมเป็นการตอบสนองต่อการ คุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล รวมทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้บุคคลผู้ยากไร้มีสิทธิรับ บริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายอันเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม (Positive

<sup>1179</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 3.

<sup>1180</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 25 (1)

<sup>1181</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991 Care

11. Older persons should have access to health care to help them to maintain or regain the optimum level of physical, mental and emotional well-being and to prevent or delay the onset of illness.

<sup>1182</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 47 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

<sup>1183</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55 วรรคหนึ่ง

Discrimination) เพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ในสังคม และยังกำหนดให้การดำเนินการด้านสาธารณสุขของรัฐต้องสามารถทำให้ประชาชนได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพและทั่วถึง อันเป็นการตอบสนองต่อสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งทั้งการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลย่อมสะท้อนถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

#### 4.4.2.6 ด้านการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ข้อ 6 กำหนดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมของผู้สูงอายุว่า “ผู้สูงอายุควรมีบทบาทและมีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และความเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกัน และกับบุคคลทุกวัย”<sup>1184</sup> การกำหนดสิทธิในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับในคุณค่าของผู้สูงอายุและการมีบทบาททางสังคมของผู้สูงอายุในฐานะบุคคลผู้มีประสบการณ์ ทั้งนี้ เพื่อสร้างทัศนคติที่ดีของคนต่างวัยและสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างเข้าใจ เอื้ออาทร เป็นการสร้างสังคมของคนทุกวัยที่คนทุกวัยสามารถมีส่วนร่วมและมีบทบาทในกิจกรรมทางสังคมได้โดยไม่ทอดทิ้งบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไว้ข้างหลัง สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่กำหนดให้ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมได้ตามความสมัครใจของตนเอง<sup>1185</sup> และหลักการของสหประชาชาติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม ทั้งการกำหนดและการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของผู้สูงอายุ การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทักษะกับคนรุ่นใหม่ การให้บริการแก่ชุมชน การทำงานอาสาสมัคร การก่อตั้งสมาคมหรือชมรมเพื่อผู้สูงอายุ<sup>1186</sup> โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของ

<sup>1184</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 3.

<sup>1185</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 27

(1) Everyone has the right freely to participate in the cultural life of the community, to enjoy the arts and to share in scientific advancement and its benefits.

<sup>1186</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991 Participation

7. Older persons should remain integrated in society, participate actively in the formulation and implementation of policies that directly affect their well-being and share their knowledge and skills with younger generations.

8. Older persons should be able to seek and develop opportunities for service to the community and to serve as volunteers in positions appropriate to their interests and capabilities.

9. Older persons should be able to form movements or associations of older persons.



ผู้สูงอายุในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น...”<sup>1187</sup> อันเป็นหลักประกันในเสรีภาพของผู้สูงอายุในการรวมตัวกันเพื่อทำกิจกรรมทางสังคม ข้อสังเกตของเสรีภาพในการรวมตัวกันคือแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมตัวกันตั้งแต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นต้นมา และได้บัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกันในรัฐธรรมนูญทุกฉบับ แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้เพิ่มเติมหลักการจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>1188</sup> ให้มีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นชุมชนด้วย<sup>1189</sup> สอดคล้องกับการเพิ่มเติมสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชนในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเป็นครั้งแรกด้วย<sup>1190</sup> โดยเมื่อปี พ.ศ. 2560 พบว่ามีชมรมผู้สูงอายุเฉพาะในเครือข่ายของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนีทั่วประเทศกว่า 28,245 ชมรม<sup>1191</sup> เพื่อทำกิจกรรมต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุ อันสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมของผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ดี สิ่งที่รัฐยังคงต้องส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดขึ้นได้ อย่างเป็นรูปธรรมต่อไปคือการจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชน โดยเฉพาะระบบสวัสดิการชุมชนสำหรับผู้สูงอายุที่เกิดจากความร่วมมือของภาคส่วนต่างๆ ภายในชุมชนเอง เพื่อให้สวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างแท้จริง เนื่องจากแต่ละชุมชนมีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องจำนวน ประเภท และความต้องการของผู้สูงอายุ การส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนจัดสวัสดิการชุมชนที่สอดคล้องและตอบสนองความต้องการของตนเองโดยใช้หลักการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและคนทุกวัยในชุมชน นอกจากจะเป็นการสร้างทัศนคติที่ดีของการอยู่ร่วมกันของคนทุกวัยอย่างเกื้อกูลกันแล้วยังทำให้ระบบสวัสดิการมีความยั่งยืนต่อไปด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1187</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง

<sup>1188</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 64

<sup>1189</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 61.

<sup>1190</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (4)

<sup>1191</sup> เตชา สังขวรรณ และคณะ, กลไกการขับเคลื่อนชมรมผู้สูงอายุในการส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของผู้สูงอายุ : รายงานวิจัย, (กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), 2560), หน้า 75.

#### 4.4.2.7 ด้านการกำหนดนโยบายและแผนด้านผู้สูงอายุ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ข้อ 7 กำหนดเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแผนด้านผู้สูงอายุว่า “รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามเป้าหมาย”<sup>1192</sup> เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้การคุ้มครองผู้สูงอายุเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปฏิญญาผู้สูงอายุไทยจึงได้วางหลักการให้รัฐต้องกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ประชาชน และสถาบันทางสังคม และประสานการทำงานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุไม่อาจบรรลุเป้าหมายได้โดยลำพังการดำเนินงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องเกิดจากการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมในทุกมิติ ทั้งมิติด้านตัวบุคคล มิติด้านสถาบันครอบครัว มิติด้านชุมชน มิติภาคเอกชน และมิติภาครัฐทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ไปพร้อมๆ กัน เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุส่งผลกระทบต่อทั้งในระดับจุลภาคและระดับมหภาค สังคมสูงอายุจึงเป็นเรื่องของทุกคนและทุกภาคส่วน จึงต้องประสานความร่วมมือในการดำเนินงานอย่างเป็นระบบโดยมีภาครัฐเป็นผู้ประสานงานและอำนวยความสะดวกทั้งในด้านการกำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการ หรือการกำหนดมาตรการต่างๆ สำหรับแผนด้านผู้สูงอายุ ประเทศไทยมีแผนงานระดับชาติด้านผู้สูงอายุฉบับแรกเมื่อปี พ.ศ. 2525 ได้แก่แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2525 – 2544) ปัจจุบันอยู่ในช่วงท้ายของการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561 มีความพยายามในการส่งเสริมสนับสนุนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและทุกระดับเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแผนอันเป็นการตอบสนองต่อปฏิญญาผู้สูงอายุไทยที่มีหลักการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยรัฐเป็นผู้ประสานงานให้เกิดการบูรณาการความร่วมมือ

<sup>1192</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 3.

#### 4.4.2.8 ด้านการตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ข้อ 8 กำหนดเกี่ยวกับการตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุว่า “รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิคุ้มครองสวัสดิภาพ และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ”<sup>1193</sup> เนื่องจากสิ่งที่ปฏิญญาผู้สูงอายุไทยกำหนดไว้เป็นเพียงหลักการ การจะทำให้หลักการดังกล่าวเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง ให้ผู้สูงอายุสามารถได้รับประโยชน์จากหลักการต่างๆ ที่กำหนดไว้อย่างแท้จริงมีความจำเป็นจะต้องตราเป็นกฎหมายกำหนดสิทธิผู้สูงอายุด้านต่างๆ เพื่อให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นที่มาประการหนึ่งของการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐและกำหนดหน้าที่ของรัฐในการดำเนินงานด้านการคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุในปัจจุบัน<sup>1194</sup> ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งบัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐแต่เงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>1195</sup> ประกอบกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทยที่กำหนดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดรายละเอียดการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุและหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามสิทธิด้านต่างๆ พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมสองครั้ง ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2553<sup>1196</sup> และครั้งที่สองเมื่อปี พ.ศ. 2560<sup>1197</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1193</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

<sup>1194</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

<sup>1195</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54

<sup>1196</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

<sup>1197</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

#### 4.4.2.9 ด้านการปลูกฝังค่านิยมในการตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุ

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ข้อ 9 กำหนดเกี่ยวกับการปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุว่า “รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญู กตเวทิตะและความเอื้ออาทรต่อกัน”<sup>1198</sup> การปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุโดยใช้หลักธรรมเกี่ยวกับความกตัญญูกตเวทิตะซึ่งเป็นคุณค่าที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมและวัฒนธรรมไทย โดยต้องเริ่มจากการปลูกฝังในระดับครอบครัว สถานศึกษา สถาบันทางศาสนา สถาบันทางสังคมต่างๆ เพื่อให้บุคคลที่ยังไม่เป็นผู้สูงอายุมีทัศนคติที่ดีต่อผู้สูงอายุ มองผู้สูงอายุอย่างเข้าใจในความเปลี่ยนแปลงทั้งสภาพร่างกายและจิตใจ และให้การดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวในฐานะที่เป็นบุพการีอย่างเข้าใจและไม่กลายเป็นผู้ละเมิดผู้สูงอายุในครอบครัวเสียเอง ความตระหนักในคุณค่าของผู้สูงอายุในฐานะผู้สร้างประโยชน์ให้กับครอบครัว ชุมชน และสังคม หรือในฐานะผู้ให้มาก่อน จะทำให้ไม่มีทัศนคติเชิงลบเมื่อผู้สูงอายุจะต้องอยู่ในฐานะเป็นผู้รับเมื่อเข้าสู่วัยชราและต้องได้รับการดูแลจากครอบครัว ชุมชน และสังคม ทัศนคติที่ตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุแม้จะเป็นเรื่องนามธรรมแต่เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะส่งผลต่อการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุในทุกระดับทั้งระดับครอบครัว ชุมชน สังคม และระดับชาติ โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินงานด้านผู้สูงอายุที่จะต้องสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุเป็นอย่างแรก หาไม่แล้วการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุโดยที่มีทัศนคติเชิงลบก็ตี ไม่มีความเข้าใจต่อผู้สูงอายุก็ตี ย่อมส่งผลกระทบต่อ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุและทำให้การคุ้มครองผู้สูงอายุไม่มีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายในที่สุด

หลักการตามที่ปรากฏในปฏิญญาผู้สูงอายุไทยทั้ง 9 ข้อที่มีความสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและหลักการขององค์การสหประชาชาติที่รับรองสิทธิของผู้สูงอายุ ได้แก่ ปัจจัยขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตและการไม่เลือกปฏิบัติ การดูแลด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ การศึกษาของผู้สูงอายุ การถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์รวมทั้งสิทธิในการทำงานของผู้สูงอายุ หลักประกันด้านสุขภาพของผู้สูงอายุ การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมของผู้สูงอายุ การกำหนดนโยบายและแผนด้านผู้สูงอายุ การตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ และการปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุ ล้วนนำไปสู่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุซึ่งประเทศไทยมีความพยายามในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าวอันมีเป้าหมายคือ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ทั้งการออกมาตรการทางกฎหมายและมาตรการ

<sup>1198</sup> กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 4.

อื่นๆ แต่มาตรการต่างๆ ดังกล่าวมีความเพียงพอเหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือไม่ จะขอก้าวต่อไปในข้อที่ 4.7

#### 4.4.3 สิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ตราขึ้นโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 ที่บัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ และองค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้ประกาศหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ (United Nations Principles for Older Persons, 1991) เมื่อปี พ.ศ. 2534 และประกาศให้ปี พ.ศ. 2542 เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุ<sup>1199</sup> รวมทั้งแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan of Action on Ageing: MIPAA, 2002) อันเป็นผลจากการประชุมสมัชชาโลกครั้งที่ 2 (the 2nd world Assembly on Ageing) ณ กรุงมาดริด ประเทศสเปน ในปี พ.ศ. 2545 ที่กำหนดเป้าหมายหลักในการพัฒนาผู้สูงอายุ 3 เป้าหมาย ได้แก่ ผู้สูงอายุกับการพัฒนาสูงวัยอย่างมีสุขภาพดีและมีสุขภาวะ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสม<sup>1200</sup> เป้าหมายหลักในการพัฒนาผู้สูงอายุทั้ง 3 ประเด็นถือเป็นพันธกิจที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติจะต้องยึดถือเป็นเป้าหมายในการพัฒนาและการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ<sup>1201</sup> เพื่อให้บรรลุเป้าหมายสูงสุดในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุคือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ การตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงเป็นการตอบสนองต่อการคุ้มครองผู้สูงอายุตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 หลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 และแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 2002 แต่การกำหนดสิทธิ เงื่อนไข หลักเกณฑ์และวิธีการคุ้มครองผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติ

<sup>1199</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

<sup>1200</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย ตามแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ พ.ศ. 2545 - 2559, (กรุงเทพฯ: กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2559), หน้า 3.

<sup>1201</sup> องค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (HelpAge International) และคณะ, สรุปรายงานการประชุมสมัชชาโลก ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุครั้งที่ 2 แผนปฏิบัตินานาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ แมดริด 2002 (ฉบับย่อ), (กรุงเทพฯ: องค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (HelpAge International) และคณะ, 2555), หน้า 1.

ดังกล่าวจะเพียงพอเหมาะสมและนำไปสู่เป้าหมายการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่เป็นปัญหาที่ผู้วิจัยจะกล่าวต่อไปในข้อ 4.7

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะสิ้นสุดลง และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามลำดับ แต่รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับก็ยังคงบัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน<sup>1202</sup> ซึ่งการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดของการคุ้มครองผู้สูงอายุฉบับเดียวกัน คือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2546<sup>1203</sup> เป็นต้นมา และมีการแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 และฉบับที่ 3 พ.ศ. 2560 ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งหมด 24 มาตรา โดยไม่มีการแบ่งหมวดหมู่มีสาระสำคัญ ดังนี้

- **คำนิยามศัพท์** กฎหมายกำหนดนิยามความหมายของคำว่า ผู้สูงอายุ กองทุนผู้สูงอายุ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ และรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ<sup>1204</sup>

- **คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ หรือ กผส.** กฎหมายกำหนดองค์ประกอบ ที่มา วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุมของคณะกรรมการ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ<sup>1205</sup>

- **หน่วยงานด้านธุรการและวิชาการ** กฎหมายกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการด้านการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนเกี่ยวกับผู้สูงอายุ รวมทั้งรับผิดชอบงานด้านธุรการ และงานด้านวิชาการของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้แก่ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์<sup>1206</sup> ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2558 มีการปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ใหม่เพื่อประสิทธิภาพในการ

<sup>1202</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

<sup>1203</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 2 บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาวันที่ 31 ธันวาคม 2546 จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 เป็นต้นไป

<sup>1204</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3

<sup>1205</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 4 ถึงมาตรา 9

<sup>1206</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 10

ทำงาน ลดความซ้ำซ้อน และประหยัดทรัพยากรภาครัฐโดยมีการจัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุ<sup>1207</sup> มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการ และการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ รวมทั้งการพัฒนารูปแบบงานด้านสวัสดิการสังคมให้ครอบคลุมและตอบสนองต่อสภาพการณ์ทางสังคม กระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลก พันธกรณี และความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ แทนสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ<sup>1208</sup>

- **หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ** เนื่องจากการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุเกี่ยวข้องกับภารกิจของหน่วยงานต่างๆ ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะต้องมีการประสานงาน และบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงาน กฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี ในฐานะเป็นประธานกรรมการในคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ<sup>1209</sup> เพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานในกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการในการให้ความคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนต่อสิทธิของผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนด<sup>1210</sup>

- **กองทุนผู้สูงอายุ** กฎหมายให้จัดตั้งกองทุนผู้สูงอายุขึ้นในกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ<sup>1211</sup> โดยมีคณะกรรมการบริหารกองทุน<sup>1212</sup> สำหรับพันธกิจของกองทุนผู้สูงอายุ ได้แก่ การส่งเสริมและพัฒนาความเข้มแข็งของชมรม องค์กรผู้สูงอายุ และภาคีเครือข่าย และสนับสนุนกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุ ส่งเสริมการกักตุนเงินกองทุนประกอบอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุได้ใช้ความสามารถตามศักยภาพของตนเองอย่างมีศักดิ์ศรี การคุ้มครอง ส่งเสริม

<sup>1207</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 17 (4) ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558 มาตรา 9 ถึงมาตรา 12

<sup>1208</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2559 ข้อ 1 และข้อ 2

<sup>1209</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>1210</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคสอง

<sup>1211</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 13 และมาตรา 14

<sup>1212</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 18 ถึงมาตรา 22

สนับสนุน และสงเคราะห์ผู้สูงอายุตามความจำเป็นขั้นพื้นฐาน รวมทั้งการพัฒนาองค์ความรู้<sup>1213</sup> ข้อสังเกตที่มีต่อพันธกิจของกองทุนผู้สูงอายุแม้ว่าจะตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของผู้สูงอายุ แต่ยังมีทัศนคติในการสงเคราะห์ผู้สูงอายุตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานในฐานะที่ผู้สูงอายุเป็นผู้ด้อยโอกาสที่จะต้องให้การสงเคราะห์ ทัศนคติดังกล่าวจึงอาจไม่สอดคล้องกับแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ให้คุณค่าแก่มนุษย์ทั้งในด้านชีวิต ร่างกาย และจิตใจ

- **มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการบริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กองทุนผู้สูงอายุ** สำหรับบุคคลผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สินให้แก่กองทุนผู้สูงอายุ กฎหมายกำหนดให้ผู้บริจาคมีสิทธินำไปนำไปลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้หรือได้รับการยกเว้นภาษีสำหรับทรัพย์สินที่บริจาค<sup>1214</sup>

- **มาตรการส่งเสริมสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการี** กฎหมายกำหนดมาตรการด้านภาษีเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวอุปการะเลี้ยงดูบุพการีของตนซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยให้บุคคลผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีผู้นั้นมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร<sup>1215</sup> ซึ่งประมวลรัษฎากรได้กำหนดในเรื่องการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในกรณีค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา<sup>1216</sup> หรือค่าเบี้ยประกันสุขภาพบิดามารดาของผู้มีเงินได้<sup>1217</sup>

- **สิทธิผู้สูงอายุ** กฎหมายกำหนดสิทธิผู้สูงอายุด้านต่างๆ<sup>1218</sup> ซึ่งอาจจัดกลุ่มแบ่งออกได้เป็น 4 ด้านหลักๆ ได้แก่ ด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกาย ด้านสภาพจิตใจ ด้านการบริการ

<sup>1213</sup> กองทุนผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ, "เกี่ยวกับกองทุนผู้สูงอายุ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 22 ตุลาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/301BebU>

<sup>1214</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 16

<sup>1215</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 17

<sup>1216</sup> ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 136) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 14 มกราคม 2548 และประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 230) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 31 มกราคม 2556

<sup>1217</sup> ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 162) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ผู้มีเงินได้จ่ายเป็นเบี้ยประกันภัย สำหรับการประกันสุขภาพบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2549

<sup>1218</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11



ทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านหลักประกันรายได้ในวัยสูงอายุ โดยขอกล่าวถึงสิทธิของผู้สูงอายุแต่ละด้าน ดังนี้

#### 4.4.3.1 ด้านปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกาย

ปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและร่างกายของมนุษย์ย่อมได้แก่ปัจจัยสี่ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพ ปัจจัยสี่จึงเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับอย่างเพียงพอและเหมาะสม เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตและร่างกายของตนเองได้อย่างมีสุขภาวะที่ดี หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการมีปัจจัยสี่เป็นการตอบสนองต่อการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน และนอกจากการมีปัจจัยสี่อันเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่สะท้อนถึงการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลแล้ว บุคคลจะต้องสามารถเข้าถึงปัจจัยดังกล่าวได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อันเป็นการสะท้อนถึงการคุ้มครองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลซึ่งก็เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้น ปัจจัยขั้นพื้นฐานและการเข้าถึงปัจจัยดังกล่าวได้อย่างเสมอภาคจึงแสดงให้เห็นถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งมีสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคเป็นสาระสำคัญ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุด้านปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกายเพื่อตอบสนองต่อการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ ซึ่งนับเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่การมีสิทธิและเสรีภาพประการอื่นๆ โดยบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการจัดอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่พักอาศัยให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง<sup>1219</sup> สิทธิได้รับบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ<sup>1220</sup> และการสงเคราะห์ในการศพบตามประเพณี<sup>1221</sup> จะเห็นได้ว่าสิทธิดังกล่าวล้วนเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการมีชีวิตและร่างกายที่ดีของผู้สูงอายุอันสะท้อนถึงการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย<sup>1222</sup> และสิทธิในความเสมอภาค<sup>1223</sup> ตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง นอกจากนี้ แม้ว่าผู้สูงอายุจะถึง

<sup>1219</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (10)

<sup>1220</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>1221</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (12)

<sup>1222</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง

<sup>1223</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27

แก่ความตายแล้วกฎหมาย ก็ยังบัญญัติให้มีการจัดการศพให้ตามประเพณีอันสะท้อนถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพอีกด้วย

#### 4.4.3.2 ด้านสภาพจิตใจ

ในความเป็นมนุษย์นอกจากองค์ประกอบในด้านชีวิตและร่างกายแล้ว ยังมีสภาพจิตใจอันหมายถึงความรู้สึกนึกคิดก็เป็นองค์ประกอบที่สำคัญด้วยเช่นเดียวกัน การได้รับการปฏิบัติและการดูแลโดยคำนึงถึงสภาพจิตใจของบุคคลโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีความเปราะบางทั้งทางร่างกายและจิตใจจึงสะท้อนถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลด้านสภาพจิตใจ ได้แก่ สิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุนด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต<sup>1224</sup> และสิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการรวมกลุ่ม<sup>1225</sup> สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการถูกรุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง<sup>1226</sup>

#### 4.4.3.3 ด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวก

เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกตามความเหมาะสม พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติรับรองสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือ อำนาจความสะดวกในการรับบริการต่างๆ ได้แก่ สิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น<sup>1227</sup> สิทธิได้รับการช่วยเหลือค่าโดยสาร ยานพาหนะตามความเหมาะสม<sup>1228</sup> สิทธิได้รับการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ<sup>1229</sup> และสิทธิได้รับคำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในการแก้ไขปัญหาครอบครัว<sup>1230</sup>

<sup>1224</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (2)

<sup>1225</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (4)

<sup>1226</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (8)

<sup>1227</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (5)

<sup>1228</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (6)

<sup>1229</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (7)

<sup>1230</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (9)

#### 4.4.3.4 ด้านหลักประกันรายได้ในวัยสูงอายุ

หลักประกันทางรายได้นับเป็นสิ่งสำคัญต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะหากเป็นรายได้ที่ผู้สูงอายุได้มาจากการใช้ศักยภาพของตนเองในการประกอบอาชีพ เพื่อให้ผู้สูงอายุรู้สึกมีคุณค่าและสามารถพึ่งพาตนเองได้ยาวนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อันเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุอีกประการหนึ่ง พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิเพื่อให้ผู้สูงอายุมีหลักประกันทางรายได้ในวัยสูงอายุ คือ สิทธิในการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม<sup>1231</sup> เป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุที่ยังมีความสามารถและศักยภาพได้ทำงานตามความเหมาะสม เพื่อการมีรายได้เลี้ยงดูตนเอง และสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม<sup>1232</sup> แต่อย่างไรก็ดี กรณีผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพรัฐจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสมเพื่อให้ผู้สูงอายุกลุ่มนี้มีหลักประกันทางรายได้ในการดำรงชีพ โดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 รับรองสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยด้วย<sup>1233</sup>

นอกจากนี้พบว่าปัจจุบันประเทศไทยมีระบบบำนาญที่เป็นหลักประกันรายได้และความมั่นคงให้แก่ผู้สูงอายุอยู่หลายระบบ ได้แก่<sup>1234</sup>

- เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
- บำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494
- กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539
- บำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500
- บำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516
- กองทุนประกันสังคม ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

<sup>1231</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (3)

<sup>1232</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11)

<sup>1233</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11/1)

<sup>1234</sup> วรเวศม์ สุวรรณระดา, "ปฏิรูประบบบำนาญไทยเพื่อสังคมสูงวัยในอนาคต," [Online] Accessed: 12 สิงหาคม 2564. Available from: <https://thaitgri.org/?p=39566>

- กองทุนการออมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554
- กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ตามพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. 2530
- กองทุนสงเคราะห์ กระทรวงศึกษาธิการ ตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. 2550

ระบบบำนาญแต่ละระบบดังกล่าวมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าเป็นสมาชิกและได้รับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองแตกต่างกัน แต่ทั้งหมดล้วนมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันของผู้สูงอายุให้มีรายได้ในการดำรงชีวิต แต่การที่มีระบบบำนาญหลายระบบดังกล่าวส่งผลให้บุคคลคนหนึ่งอาจอยู่ได้มากกว่าหนึ่งระบบในขณะเดียวกัน ดังที่ศาสตราจารย์ ดร.วรเวศม์ สุวรรณระดา กล่าวเกี่ยวกับทิศทางและนโยบายการปฏิรูประบบบำนาญของประเทศไทยว่า “ระบบบำนาญบำนาญของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีระบบบำนาญหลายระบบ ซึ่งครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ตามกลุ่มประชากร อาชีพ สถานภาพการทำงาน สถานที่ทำงาน และเป็นระบบบำนาญแบบหลายชั้น (multi-pillars (layers) pension system) ซึ่งมีการบริหารจัดการที่แยกออกจากกัน การตัดสินใจเป็นเอกเทศกันและกัน มีปรัชญา/แนวคิดพื้นฐานของระบบย่อยมีความหลากหลาย... ทิศทางการปฏิรูประบบบำนาญของประเทศไทยมีทิศทางที่เป็น parametric reform คือมีแนวคิดที่จะปฏิรูประบบย่อย ๆ โดยการปรับเปลี่ยนตัวแปรที่เกี่ยวกับระบบนั้น เช่นจำนวนเงินสิทธิประโยชน์หรือจำนวนเงินสมทบ หรือเงินสะสมเข้าสู่ระบบนั้น ยกตัวอย่างเช่นประกันสังคมที่มีความกังวลว่าเงินที่เก็บเข้ากองทุนนั้นจะยังไม่เป็นอัตราที่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายจริง หรือกรณีเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีการกำหนดอัตราภาระหนึ่งแล้วนั้น จะมีแนวทางเพิ่มอย่างไร จำนวนมากน้อยเพียงใด รวมไปถึงจะเพิ่มแรงจูงใจอย่างไรในการเพิ่มสมาชิกกองทุนการออมแห่งชาติให้มากขึ้น ซึ่งการปฏิรูปนี้จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญของระบบบำนาญแต่ละระบบขึ้น” นอกจากนี้ยังกล่าวถึงความความท้าทายของระบบบำนาญของประเทศไทย ได้แก่ ความครอบคลุม (coverage) ที่จะต้องมีการขยายให้มีความครอบคลุมมากขึ้น ความเพียงพอ (adequacy) ของเงินที่ได้รับจากระบบบำนาญที่แต่ละระบบมีฐานในการคำนวณต่างกัน และความยั่งยืน (sustainability) ของระบบ สะท้อนจากงบประมาณรายจ่ายภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับระบบบำนาญ รวมทั้งภาระผูกพันในอนาคตที่แต่ละระบบมีอยู่ด้วย<sup>1235</sup>

<sup>1235</sup> เรื่องเดียวกัน.

#### 4.5 กลไกการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในประเทศไทย

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุจะเป็นจริงขึ้นได้ก็ด้วยมีกลไกการคุ้มครองที่เป็นรูปธรรม ทั้งกลไกทางกฎหมายและองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครอง

##### 4.5.1 กลไกทางกฎหมาย

ภายใต้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมที่มีความมุ่งหมายในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง เป็นเป้าหมายในการใช้อำนาจรัฐที่จะต้องเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ดังนั้นรัฐที่เป็นนิติรัฐนอกจากต้องรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลแล้ว รัฐยังต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตของกฎหมายด้วย นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ยอมผูกพันตนโดยกฎหมายและกฎหมายดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทั่วไป<sup>1236</sup> หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญที่เป็นรากฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย เป็นข้อความคิดในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และเป็นหลักที่ใช้อุดช่องว่างของกฎหมายในเมื่อไม่มีกฎหมายบังคับใช้ในกรณีใดๆ<sup>1237</sup> ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจต สิงคะเนติ แบ่งสาระสำคัญของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมออกเป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการจัดองค์กรของรัฐ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการตรากฎหมาย และหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเกณฑ์เกี่ยวกับโทษและความรับผิดชอบทางอาญา ส่วนผลของการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ การกระทำนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และเป็นอันใช้บังคับมิได้หรือจะต้องถูกยกเลิกเพิกถอนไปในที่สุด<sup>1238</sup>

กฎหมายจึงเป็นมาตรการหรือกลไกที่สำคัญในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล รวมทั้งผู้สูงอายุด้วย นอกจากกฎหมายจะบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลแล้ว ยังต้องบัญญัติให้

<sup>1236</sup> บรรเจต สิงคะเนติ, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, หน้า 25.

<sup>1237</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>1238</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

หลักประกันในการคุ้มครองด้วย เพื่อให้ความมั่นใจแก่บุคคลว่าจะได้รับการปกป้องมิให้มีการละเมิด หรือได้รับการเยียวยาแก้ไขเมื่อมีการละเมิดโดยองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่

#### 4.5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล และหลักประกันการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ได้แก่ หลักประกันในการตรากฎหมายที่มาตรา 26 วรรคหนึ่ง กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย...”

ขอบเขตของการตรากฎหมายที่จะจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองจึงได้แก่เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หลักนิติธรรม หลักแห่งความได้สัดส่วน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ นอกจากหลักประกันในการตรากฎหมายดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลด้วย ได้แก่ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระ เพื่อให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลเป็นรูปธรรมเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ดี พัฒนาการเกี่ยวกับแนวความคิด ความหมาย และขอบเขตที่เกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังมีค่อนข้างน้อย ดังนั้น องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทั้งปวง ทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะ องค์กรฝ่ายตุลาการ จึงควรมีส่วนช่วยสร้างพัฒนาการให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ<sup>1239</sup>

<sup>1239</sup> วรพชร จันทร์ขันธ์, "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," วารสารกฎหมายสู่ไทยธรรมาริราช 32,1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): 1.

#### 4.5.1.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>1240</sup> เพื่อกำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การพ้นจากตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>1241</sup> โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดังนี้<sup>1242</sup>

1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน  
อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ดังกล่าว เป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>1240</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 130 (10) มาตรา 246 มาตรา 247 และมาตรา 267

<sup>1241</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

<sup>1242</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 26

พุทธศักราช 2560<sup>1243</sup> ซึ่งอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้นิยามความหมายและขอบเขตของสิทธิมนุษยชนอันอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 จึงกำหนดความหมายของสิทธิมนุษยชนว่า “สิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม”<sup>1244</sup> ดังนั้น อำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้แก่ การคุ้มครองและส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ซึ่งย่อมรวมถึงการคุ้มครองและส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของผู้สูงอายุด้วย

#### 4.5.1.3 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>1245</sup> เพื่อกำหนดการได้มา อำนาจและหน้าที่ ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล ความเห็น และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่จะใช้ประกอบการพิจารณาและดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>1246</sup> โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนี้<sup>1247</sup>

- 1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความไม่เดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ
- 2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายของ

<sup>1243</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247

<sup>1244</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 4

<sup>1245</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 130 (5) และมาตรา 267

<sup>1246</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

<sup>1247</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22



หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าี่ของรัฐ ในมาตรา 53 ถึงมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4) อำนาจและหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1) ถึงข้อ 3) กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง<sup>1248</sup>

อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังกล่าว เป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>1249</sup> ซึ่งอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญในส่วนที่แตกต่างจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ แล้วแต่กรณี ส่วนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่มีอำนาจและหน้าที่เสนอเรื่องต่อศาลได้<sup>1250</sup>

<sup>1248</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23

<sup>1249</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 230 และมาตรา 231

<sup>1250</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเป็นครั้งแรก ได้กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในมาตรา 200 โดยไม่มีอำนาจและหน้าที่ในการเสนอเรื่องต่อศาล ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้มีอำนาจและหน้าที่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง หรือการฟ้องต่อศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณีได้ และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 กำหนดอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติโดยไม่มีอำนาจและหน้าที่เสนอเรื่องต่อศาลอีก

#### 4.5.1.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้การสรรหาและการวินิจฉัยการพ้นจากตำแหน่งของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องตามหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และการดำเนินงานของศาลรัฐธรรมนูญเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>1251</sup> โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจและหน้าที่วินิจฉัยคดี ดังนี้<sup>1252</sup>

- 1) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย
- 2) คดีเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ
- 3) คดีเกี่ยวกับการร้องขอให้เลิกการกระทำล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 4) คดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ
- 5) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา
- 6) คดีเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีหลักการอย่างเดียวกันหรือคล้ายกันกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติที่ต้องยับยั้งไว้
- 7) คดีเกี่ยวกับการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการมี ส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย
- 8) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ร่างข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา และร่างข้อบังคับการประชุมรัฐสภา
- 9) คดีเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของความเป็นรัฐมนตรี
- 10) คดีเกี่ยวกับหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา

<sup>1251</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203 วรรคสี่ มาตรา 208 วรรคห้า มาตรา 210 วรรคสอง และมาตรา 213

<sup>1252</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 7

11) คดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

12) คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

13) คดีอื่นที่รัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

อำนาจและหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ดังกล่าว เป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>1253</sup>

#### 4.5.1.5 ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลกฎหมายอาญามีบทบัญญัติกำหนดฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและกำหนดโทษไว้ ดังนี้

1) **ความผิดเกี่ยวกับเพศ** ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 285 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 276 มาตรา 277 มาตรา 277 ทวิ มาตรา 277 ตริ มาตรา 278 มาตรา 279 มาตรา 280 มาตรา 282 หรือมาตรา 283 เป็นการกระทำแก่บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมแต่บิดาหรือมารดา ญาติสืบสายโลหิต ศิษย์ซึ่งอยู่ในความดูแล ผู้อยู่ในความควบคุมตามหน้าที่ราชการ ผู้อยู่ในความปกครอง ในความพิทักษ์หรือในความอนุบาล หรือผู้อยู่ภายใต้อำนาจด้วยประการอื่นใด ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ หนึ่งในสาม”<sup>1254</sup> ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2562 เดิมไม่มีคำว่า “บุพการี” ในบทบัญญัติมาตรา 285

2) **ความผิดฐานฆ่าบุพการี** ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 289 บัญญัติว่า “ผู้ใด (1) ฆ่าบุพการี...ต้องระวางโทษประหารชีวิต”

3) **ความผิดฐานทำให้ผู้อื่นฆ่าตัวตาย** ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 292 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดด้วยการปฏิบัติอันทารุณ หรือด้วยปัจจัยคล้ายคลึงกันแก่บุคคลซึ่งต้องพึ่งตนในการดำรงชีพหรือในการอื่นใด เพื่อให้บุคคลนั้นฆ่าตนเอง ถ้าการฆ่าตนเองนั้นได้เกิดขึ้นหรือได้มีการพยายามฆ่าตนเอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท”

<sup>1253</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210 ประกอบกับมาตรา 49 มาตรา 51 มาตรา 82 มาตรา 139 มาตรา 144 มาตรา 149 มาตรา 170 มาตรา 178 มาตรา 213 และมาตรา 256

<sup>1254</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 285 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2562

4) **ความผิดฐานทำร้ายร่างกายบุพการี** ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 296 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ถ้าความผิดนั้นมีลักษณะประการหนึ่งประการใด ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 289 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

5) **ความผิดฐานทำร้ายร่างกายบุพการีจนเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำร้ายรับอันตรายสาหัส** ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 298 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา 297 ถ้าความผิดนั้นมีลักษณะประการหนึ่งประการใดดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 289 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สี่หมื่นบาทถึงสองแสนบาท”

6) **ความผิดฐานทอดทิ้งคนชรา** ประมวลกฎหมายอาญา หมวด 4 มาตรา 306 ถึง มาตรา 308 ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุอยู่ในมาตรา 307 และมาตรา 308 ดังนี้

(ก) **ความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บหรือคนชรา** ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 307 บัญญัติว่า “ผู้ใดมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาต้องดูแลผู้ซึ่งพึ่งตนเองมิได้ เพราะอายุ ความป่วยเจ็บ กายพิการหรือจิตพิการ **ทอดทิ้งผู้ซึ่งพึ่งตนเองมิได้นั้นเสียโดยประการที่น่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต** ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ซึ่งบุคคลที่จะมีความผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บหรือคนชราตามมาตรานี้ จะต้องเป็นผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาต้องดูแล สำหรับหน้าที่ตามกฎหมาย หมายถึง มีกฎหมายบัญญัติให้บุคคลมีหน้าที่ในการดูแลเด็ก คนป่วยเจ็บหรือคนชรา หน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว อาทิ หน้าที่ดูแลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น หน้าที่ของบุตรที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา ตามมาตรา 1563 หน้าที่ของบิดามารดาที่ต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรผู้เยาว์ หรือบุตรซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วแต่เฉพาะผู้ทุพพลภาพและหาเลี้ยงตนเองมิได้ ตามมาตรา 1564 เป็นต้น ส่วนหน้าที่ตามสัญญา หมายถึง หน้าที่ในการดูแลเด็ก คนป่วยเจ็บหรือคนชราที่เกิดขึ้นจากสัญญา ไม่ใช่หน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ เช่น หน้าที่ของศูนย์บริการดูแลรับเลี้ยงเด็กที่รับดูแลเด็ก หรือหน้าที่ของศูนย์ดูแลผู้สูงอายุเอกชนที่รับดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น ทั้งนี้ ความรับผิดฐานทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บหรือคนชรา นั้น ผู้มีหน้าที่ดูแลได้ทอดทิ้งเพียง “น่าจะ” เป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ก็มีความผิดตามมาตรานี้

(ข) บทหนักของมาตรา 307 ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 308 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำความผิดตามมาตรา 306 หรือมาตรา 307 เป็นเหตุให้ผู้ถูกทอดทิ้งถึงแก่ความตาย หรือรับอันตรายสาหัส ผู้กระทำต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 290 มาตรา 297 หรือมาตรา 298 นั้น” มาตรา 308 จึงเป็นบทหนักของมาตรา 307 หากการทอดทิ้งเด็ก คนป่วยเจ็บหรือคนชรา เป็นเหตุให้ผู้ถูกทอดทิ้งถึงแก่ความตาย หรือรับอันตรายสาหัส ผู้กระทำต้องรับโทษหนักขึ้น

#### 4.5.1.6 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการถูกละเมิด ได้แก่ ความรับผิดเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ดังนั้น หลักเกณฑ์ความรับผิดเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 จึงต้องนำมาปรับใช้ในกรณีของการละเมิดผู้สูงอายุด้วย ได้แก่

- 1) เป็นการกระทำต่อผู้สูงอายุโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- 2) เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย คือ ผู้กระทำไม่มีสิทธิ ไม่มีอำนาจ หรือไม่มีข้ออ้างที่จะก่อความเสียหายต่อผู้สูงอายุ
- 3) เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้สูงอายุ และ
- 4) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล คือ ความเสียหายที่ผู้สูงอายุได้รับเป็นผลมาจากการกระทำของผู้ทำละเมิด

เมื่อการกระทำต่อผู้สูงอายุครบองค์ประกอบความรับผิดเพื่อละเมิดตามมาตรา 420 ดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้สูงอายุหรือทายาท แล้วแต่กรณี ส่วนค่าสินไหมทดแทนจะได้เพียงใดนั้นเป็นไปตามมาตรา 438 วรรคสอง ว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด...”

#### 4.5.1.7 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองสิทธิของเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัว ที่จะได้รับความคุ้มครองโดยรัฐจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม<sup>1255</sup> ประกอบกับการแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัวที่มีความละเอียดอ่อนซับซ้อนเพราะเกี่ยวข้องกับบุคคลใกล้ชิด มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการทำร้ายร่างกายระหว่างบุคคลโดยทั่วไป การใช้ประมวลกฎหมายอาญามาบังคับกับการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวจึงอาจไม่เหมาะสม เนื่องจากกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดมากกว่าที่จะแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดหรือปกป้องคุ้มครองผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว

<sup>1255</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 53 วรรคหนึ่ง

ดังนั้น การมีกฎหมายคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว จึงมีความเหมาะสมกว่าการใช้กระบวนการทางอาญา เพราะสามารถกำหนดรูปแบบ วิธีการ และขั้นตอนที่มีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป โดยให้ผู้กระทำมีความผิดมีโอกาสกลับตัวและยับยั้งการกระทำผิดซ้ำ รวมทั้งสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีในครอบครัวไว้ได้<sup>1256</sup> จึงมีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1) **ขอบเขตของความรุนแรงในครอบครัว** พระราชบัญญัตินี้ให้ความหมาย “ความรุนแรงในครอบครัว หมายความว่า การกระทำใด ๆ โดยมุ่งประสงค์ให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพ หรือกระทำโดยเจตนาในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัว หรือบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการ ไม่กระทำการ หรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบแต่ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท<sup>1257</sup>

2) **ผู้กระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว** ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 6,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวเป็นความผิดอันยอมความได้ จึงสามารถเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญาได้ทั้งตามพระราชบัญญัตินี้<sup>1258</sup> และพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562<sup>1259</sup>

3) **หน้าที่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่** เมื่อมีการกระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว ผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว หรือผู้ที่พบเห็นหรือทราบการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวมีหน้าที่แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป<sup>1260</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2562 มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ขึ้น เพื่อยกเลิกความผิดอาญาฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว และปรับปรุงมาตรการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลในครอบครัวให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น<sup>1261</sup> โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 แต่พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 ยังไม่มีผลบังคับใช้เนื่องจากมีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562 โดยแก้ไขเพิ่มเติมวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครอง

<sup>1256</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

<sup>1257</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 3

<sup>1258</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 16

<sup>1259</sup> พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มาตรา 35 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>1260</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 มาตรา 5

<sup>1261</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562

สถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 จากต้องมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม 2562 เป็นต้นไป โดยให้มีผลใช้บังคับตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และกำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกา และปัจจุบันยังไม่มีมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดวันที่มีผลบังคับใช้ จึงยังใช้บังคับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550 อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 13/2562 ว่า การการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562 พ.ศ. 2562 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 172 วรรคหนึ่ง จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ<sup>1262</sup>

#### 4.5.2 องค์การที่มีบทบาทในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

มาตรการหรือกลไกทางกฎหมายแม้ว่าจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล เพราะเป็นมาตรการที่ให้การรับรองและหลักประกันการคุ้มครอง แต่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลให้เกิดขึ้นจริงได้ในทางปฏิบัติ ยังต้องมีองค์การที่มีอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครองด้วย ซึ่งใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุอาจเป็นการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการตีความกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการละเมิดหรือการแก้ไขเยียวยาเมื่อมีการละเมิดเกิดขึ้น ผู้วิจัยจึงขอกล่าวถึงองค์การที่มีบทบาทในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอิสระ ดังนี้

##### 4.5.2.1 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยรัฐสภา

รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจและหน้าที่ในการตรากฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป<sup>1263</sup> การใช้อำนาจตรากฎหมายของรัฐสภาจึงต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรมที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นบทบาทสำคัญของรัฐสภาในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ คือ การตรากฎหมายที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันประกอบไปด้วยสาระที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของผู้สูงอายุ การตรากฎหมายโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็น

<sup>1262</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2562

<sup>1263</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81

มนุษย์ของผู้สูงอายุจึงเท่ากับเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย เพราะกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นย่อมนำไปสู่การบังคับใช้และการตีความต่อไป ตรงกันข้ามหากการตรากฎหมายของรัฐสภาไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ย่อมเท่ากับว่ารัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีหน้าที่ต้องเคารพกลับเป็นผู้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสียเอง ซึ่งกฎหมายที่ละเมิดหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมเป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ<sup>1264</sup> และย่อมถูกยกเลิกเพิกถอนโดยศาลรัฐธรรมนูญได้ต่อไป

นอกจากบทบาทอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุแล้ว รัฐสภายังมีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบในเรื่องต่างๆ อาทิ

1) การควบคุมตรวจสอบผ่านการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี<sup>1265</sup>

2) การตั้งกระทู้ถามโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ดำเนินการด้านผู้สูงอายุ<sup>1266</sup> เช่น การตั้งกระทู้ถามของสมาชิกวุฒิสภากรณิการเตรียมความพร้อมสำหรับสังคมไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ<sup>1267</sup> และการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กรณิการดูแลผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง<sup>1268</sup> หรือกรณิการลดหย่อนค่าโดยสารของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป<sup>1269</sup> เป็นต้น

3) การตั้งกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทำการพิจารณาขอโทษหรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสภา และรายงานให้สภาทราบ<sup>1270</sup> เช่น วุฒิสภาดังคณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส<sup>1271</sup> เป็นต้น

<sup>1264</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง และมาตรา 5 วรรคหนึ่ง

<sup>1265</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 141

<sup>1266</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 150

<sup>1267</sup> กระทู้ถามที่ 010 ร. เรื่อง การเตรียมความพร้อมสำหรับสังคมไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2552

<sup>1268</sup> กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถามที่ 332/ร. เรื่อง การดูแลผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง ลงวันที่ 6 กันยายน 2555

<sup>1269</sup> กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถามที่ 189 ร. เรื่อง การลดหย่อนค่าโดยสารของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2563

<sup>1270</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129

<sup>1271</sup> สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, "คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3Eo58pD>



- 4) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ได้แก่ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อ คณะรัฐมนตรีโดยไม่มีการลงมติ<sup>1272</sup> หรือการขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรี แดงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ<sup>1273</sup>
- 5) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็น รายบุคคลหรือทั้งคณะ<sup>1274</sup>

#### 4.5.2.2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจ และหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน<sup>1275</sup> มีอำนาจในการกำหนด นโยบาย และแผนงานด้านผู้สูงอายุ โดยเฉพาะเป็นผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 รวมทั้งการควบคุมบังคับบัญชาและกำกับดูแลหน่วยงานทางปกครองทั้งหลายที่มีอำนาจและหน้าที่ รับผิดชอบดำเนินการจัดสวัสดิการและบริการสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุต่าง ๆ เช่น กระทรวงการ พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทโดยตรงต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ของผู้สูงอายุ เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายหรือการปฏิบัติดำเนินการต่าง ๆ ผ่านหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ที่มีความใกล้ชิดกับผู้สูงอายุเป็นอย่างยิ่ง การทำความเข้าใจบทบาทอำนาจหน้าที่ในการ ดำเนินงานที่ต้องให้ความเคารพและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุเสมออย่างเป็นการ คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย ในทางตรงกันข้ามหากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งมี หน้าที่บังคับใช้และปฏิบัติการตามกฎหมายใช้อำนาจกระทำการโดยไม่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ของผู้สูงอายุ จากบทบาทในการคุ้มครองอาจกลายเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ ผู้สูงอายุก็เป็นได้ ดังตัวอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุที่ขาด คุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ มีความเห็นว่าการดำเนินการและระเบียบดังกล่าวขัดกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และ ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

<sup>1272</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 152

<sup>1273</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 153

<sup>1274</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151

<sup>1275</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158

#### 4.5.2.3 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยศาล

ศาลในฐานะองค์กรตุลาการที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี<sup>1276</sup> ถือเป็นองค์กรที่เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีผู้พิพากษาและตุลาการมีหลักประกันความเป็นอิสระแห่งตุลาการที่จะไม่ถูกแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่จากองค์กรอื่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงได้บัญญัติหลักประกันการทำหน้าที่ดังกล่าวว่า “...ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”<sup>1277</sup> ซึ่งตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ขนาน คือมีหลายศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี กล่าวคือ ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง<sup>1278</sup> หรือมีเขตอำนาจทั่วไปที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายมิได้บัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น และศาลที่มีเขตอำนาจเฉพาะ ได้แก่ ศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง<sup>1279</sup> ศาลทหารที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลทหารและคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ<sup>1280</sup> และศาลรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจในการพิทักษ์หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อาทิ การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย<sup>1281</sup> ดังนั้น เมื่อมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงต่อผู้สูงอายุ หรือละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของผู้สูงอายุ ย่อมเป็นหน้าที่ของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ที่จะพิจารณาพิพากษาให้ความคุ้มครองทั้งในเชิงป้องกันหรือแก้ไขแก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุท่ามกลางสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุอย่างรวดเร็วเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ และช่วยสร้างบรรทัดฐานการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ผ่านการตีความกฎหมายในคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัย อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อพัฒนาการการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประเทศไทยต่อไป เช่น

<sup>1276</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรคหนึ่ง

<sup>1277</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188 วรรคสอง

<sup>1278</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194

<sup>1279</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197

<sup>1280</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 199

<sup>1281</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง และมาตรา 210

**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 235/2556** “กรณีนาย ก. ฟ้องคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีไม่ติดต่อผู้ฟ้องคดีให้ไปลงทะเบียนผู้สูงอายุ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีอายุครบ 55 ปี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่มีอายุครบ 55 ปี ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติว่าในพระราชบัญญัตินี้ “ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย มาตรา 11 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้... (11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ดังนั้น บุคคลที่มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพต้องมีอายุ 60 ปี บริบูรณ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีมีอายุเพียง 55 ปี จึงไม่เป็นผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546...” ซึ่งคดีนี้ศาลวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เนื่องจากยังไม่เป็นผู้สูงอายุตามที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดที่จะต้องต้องมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.469/2563** “เทศบาลได้ออกประกาศเรื่องการขึ้นทะเบียนผู้สูงอายุ และคนพิการเพื่อขอรับเบี้ยยังชีพประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 ลงวันที่ 21 สิงหาคม 2557 ให้ผู้ที่อายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ (ผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 1 ตุลาคม 2498) ยื่นคำขอลงทะเบียนเพื่อขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ที่สำนักงานเทศบาล ระหว่างวันที่ 1-30 พฤศจิกายน 2557 ในวันและเวลาราชการ หรือลงทะเบียนได้ที่หน่วยบริการในพื้นที่ชุมชนตามวัน เวลา และสถานที่ที่ได้กำหนดไว้ ผู้ฟ้องคดีเกิดเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2497 และมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ในวันที่ 20 ธันวาคม 2557 ได้ไปลงทะเบียนเพื่อขอรับสิทธิดังกล่าวในช่วงเดือนตุลาคม 2557 แต่กลับไม่มีรายชื่อเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงิน ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องขอให้เทศบาลเพิ่มชื่อตนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไปลงทะเบียนไม่ถูกต้องกับระยะเวลาที่เปิดให้ลงทะเบียน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำชี้แจงที่ไม่ชัดเจน จึงได้ร้องเรียนต่อสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาดำเนินการ โดยกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งให้จังหวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ต่อมาเทศบาลได้มีหนังสือรายงานผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและชี้แจงต่อผู้ฟ้องคดี ตามลำดับว่า เทศบาลได้ดำเนินการรับลงทะเบียนผู้มีสิทธิรับเงินระหว่างวันที่ 1-30 พฤศจิกายน 2557 มิได้เปิดรับลงทะเบียนในเดือนตุลาคม 2557 แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดโต้แย้งคำชี้แจงดังกล่าว ส่วนเทศบาลก็ได้มีหนังสือหารือกรณีของผู้ฟ้องคดีไปยังท้องถิ่นจังหวัด ซึ่งท้องถิ่นจังหวัดได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีหากเป็นผู้มีคุณสมบัติได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุก็ให้ประกาศรายชื่อเพิ่มเติมไว้ก่อน และปรับปรุงข้อมูลรวมทั้งตรวจสอบจำนวนผู้มีสิทธิที่ถูกต้องรายงานกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเพื่อจัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมต่อไป เทศบาลได้ทำการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีและเห็นว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติ จึงได้เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประจำปีงบประมาณ พ.ศ.

2559 ตามประกาศของเทศบาล โดยมีหนังสือแจ้งให้ท้องถิ่นจังหวัดทราบ **แต่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผล** เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบเรื่องและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2558 ซึ่งในวันไต่สวนของศาลปกครองชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการเพิ่มชื่อของผู้ฟ้องคดีเรียบร้อยแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ไปลงทะเบียนเพื่อขอรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามเวลาที่กำหนดไว้ในประกาศของเทศบาล ประกอบกับผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำบัตรรับลงทะเบียนมาแสดงแก่เจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบได้ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการหารือและดำเนินการเพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 แล้ว ผู้ฟ้องคดีย่อมมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558 เป็นต้นไป การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในส่วนของผู้ฟ้องคดีฟ้องและเพิ่มเติมคำฟ้องโดยอ้างว่าได้รับความเสียหายเนื่องจากต้องเสียค่าใช้จ่ายในการร้องเรียนร้องทุกข์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายแห่ง รวมทั้งการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทำให้มีค่าใช้จ่ายเป็นค่าพาหนะเดินทาง ค่าอาหารและเครื่องดื่ม ค่าขาดรายได้ ค่าเอกสารต่าง ๆ และอื่น ๆ นั้น ศาลเห็นว่ากรณีของผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดี หากผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วเสร็จ ผู้ถูกฟ้องคดีควรที่จะแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาดังกล่าวด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ทราบผล เป็นเหตุให้ยังคงต้องดำเนินการร้องเรียนต่อหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งฟ้องคดีต่อศาล ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ยกฟ้อง เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี จำนวน 5,000 บาท<sup>1282</sup> คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการหรือดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ศาลวางหลักว่าการณผู้สูงอายุยื่นคำร้องต่อหน่วยงาน และหน่วยงานพิจารณาเรื่องแล้วเสร็จ ควรแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบผลด้วย หากไม่แจ้งผลและผู้ยื่นคำร้องต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการติดตามหรือฟ้องคดีต่อศาล หน่วยงานต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

<sup>1282</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, "ต้องชดใช้ค่าเสียหาย...ไม่แจ้งผล “เบี้ยคนชรา”" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 21 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/32PWT7P>

#### 4.5.2.4 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ

องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองและส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในที่นี้ผู้วิจัยขอกล่าวถึงเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เนื่องจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมของประชาชนโดยตรง

**ผู้ตรวจการแผ่นดิน** เป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจและหน้าที่เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใดๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ ดังนั้น กรณีผู้สูงอายุหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการปฏิบัติงานใดๆ สามารถยื่นคำร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้มีการตรวจสอบแสวงหาข้อเท็จจริงและเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้จัดหรือ ระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้นได้ รวมทั้งเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงาน ยังไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐด้วย ซึ่งพบว่าในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา จำนวน 3,140 เรื่อง เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ที่มีจำนวน 2,612 เรื่อง<sup>1283</sup>

**คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ** เป็นองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยผู้สูงอายุที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนสามารถยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อให้ตรวจสอบ รายงานข้อเท็จจริง เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการป้องกันและแก้ไขการละเมิด รวมทั้งการเยียวยาแก้ไขผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้อง จากการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของกลุ่มบุคคล ด้านสิทธิผู้สูงอายุ ตามรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ประจำปี 2563 พบว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ศึกษาปัญหาสิทธิของผู้สูงอายุโดยใช้กระบวนการไต่สวนสาธารณะ (Public inquiry) และได้มีข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุต่อคณะรัฐมนตรีใน 7 ด้าน ได้แก่ สิทธิในที่อยู่อาศัย สิทธิด้านสุขภาพ สิทธิด้านหลักประกันรายได้ สิทธิในการทำงาน สิทธิในการศึกษาตลอดชีวิต สิทธิได้รับความคุ้มครองจากการถูกทอดทิ้ง ถูกกระทำรุนแรงและถูก

<sup>1283</sup> สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2563, (กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2563), หน้า 56.

แสวงหาประโยชน์ และสิทธิได้รับความคุ้มครองในภาวะภัยพิบัติ รวมทั้งได้มีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เช่น การกำหนดนโยบายการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับหลักการว่าด้วยผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติ การใช้กลไกระดับท้องถิ่นในการส่งเสริม คุ้มครองสิทธิและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในระดับพื้นที่ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ นโยบาย และแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ และการแก้ไขกฎหมาย กฎ และคำสั่งที่เป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ เช่น การทบทวนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 10 และมาตรา 11 เพื่อให้กลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะแก่ผู้สูงอายุ<sup>1284</sup>

#### 4.6 ปัญหาสถานะและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายไทย

เนื่องจากปัจจุบันแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังไม่มีนิยามความหมายอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แม้ว่าในทางตำรากฎหมายของต่างประเทศโดยเฉพาะของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่มีความพยายามที่จะให้ความหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>1285</sup> ผ่านการตีความขององค์กรฝ่ายตุลาการ การพิจารณานิยามความหมาย สถานะและขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากการพิจารณาในแง่ของหลักการพื้นฐานแล้วยังต้องพิจารณาจากบริบททางสังคม วัฒนธรรม จารีตประเพณีของสังคมนั้นๆ ประกอบด้วย เพราะการกระทำอย่างเดียวกันในสังคมหนึ่งอาจได้รับการยอมรับจากผู้คนในสังคมและมีความรู้สึกร่วมกันว่าไม่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แต่ในอีกสังคมหนึ่งอาจถือว่าการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็เป็นได้ กรณีของสังคมไทยก็เช่นกัน การรับเอาแนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตะวันตกเข้ามาเป็นหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญซึ่งแม้จะเป็นกฎหมายสูงสุดแต่ก็ยังคงต้องตกอยู่ภายใต้บริบทสังคมและวัฒนธรรมของไทยที่ส่งผลต่อความตระหนักหรือสำนึกของประชาชนที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันส่งผลสืบเนื่องไปถึงการวิพากษ์เกี่ยวกับสถานะและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายไทย

<sup>1284</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2563, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2563), หน้า 192.

<sup>1285</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, หน้า 87.

#### 4.6.1 ปัญหาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>1286</sup>

แนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวความคิดที่เชื่อมโยงกับสิทธิมนุษยชน กล่าวคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพทั้งปวง เพราะสิทธิมนุษยชน กิติ สิทธิและเสรีภาพทั้งหลายของปัจเจกบุคคลก็ด้อยลงไปสู่เป้าหมายซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานคือการ มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวคิดที่เป็นผลพวงจากการต่อสู้กับการ กระทำหรือการปฏิบัติอย่างทารุณโหดร้ายต่อมนุษย์ด้วยกัน จนเกิดเป็นสำนึกตระหนักรู้และห่วงแหน ในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ดังจะเห็นได้จากแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ปรากฏใน รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ที่เกิดขึ้นจาก ประสบการณ์อันโหดร้ายในเหตุการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิวในสาธารณรัฐเยอรมนีหรือการต่อสู้ต่อ การเหยียดเผ่าพันธุ์ในสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ทำให้คนในสังคมมีความสำนึกตระหนักและห่วงแหนใน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ร่วมกัน<sup>1287</sup> จนเกิดคำถามสำหรับแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่ ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้รับอิทธิพลแนวคิดมาจากต่างประเทศว่าเรามีความ สำนึกตระหนักและห่วงแหนในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ร่วมกันแล้วหรือไม่ แม้ว่าเราจะมีประสบการณ์ ในเหตุการณ์อันโหดร้ายอย่างเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 เหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 เหตุการณ์ พฤษภาทมิฬ 2535<sup>1288</sup> หรือเหตุการณ์สลายการชุมนุมหรือการใช้กำลังของรัฐต่อประชาชนที่ทำให้มี ผู้เสียชีวิตจำนวนมาก

สำหรับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น แม้ว่า ตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อปี พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญมากถึง 20 ฉบับ แต่หากพิจารณาเฉพาะเรื่อง การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่รัฐธรรมนูญมีบัญญัติรับรอง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง และช่วงที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดย ชัดแจ้ง ผู้วิจัยจึงแบ่งการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ออกเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

<sup>1286</sup> หัวข้อ “4.6.1 ปัญหาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ได้นำไปเรียบเรียงและตีพิมพ์เป็นบทความ เรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ใน วรพชร จันทรชันตี, “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” วารสารกฎหมายสู่สังคม ธรรมมาธิราช: 1-21.

<sup>1287</sup> จรัญ โฆษณานันท์, รัฐธรรมนูญ 2540 : จาก “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” สู่ “อัมมิกสิทธิมนุษยชน”, หน้า 3.

<sup>1288</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 3.

2540 และการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ดังนี้

#### 4.6.1.1 ปัญหาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ภายหลังจากที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเป็นปีที่ 89 ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ทว่าในเพียงระยะเวลาเกือบ 9 ทศวรรษ ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองถึง 20 ฉบับ ที่ผ่านเหตุการณ์สำคัญทางการเมืองมาหลายเหตุการณ์ เกิดการรัฐประหารยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นบังคับใช้แทน ในบรรดารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 20 ฉบับ จึงมีทั้งฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร ซึ่งแต่ละฉบับได้ออกแบบโครงสร้างทางการเมือง จัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตย รวมทั้งกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนโดยมีรายละเอียดแตกต่างกันไป สาธารณคดีประการหนึ่งที่สำคัญของรัฐธรรมนูญตามแนวคิดของรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม และหลักนิติรัฐ (Legal State) ซึ่งมีพัฒนาการและได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาโดยลำดับ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 อันเป็นปีที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมาจนถึงก่อนที่มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้นมีจำนวน 15 ฉบับ ซึ่งมีทั้งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและฉบับถาวร<sup>1289</sup> แต่แต่ละฉบับจึงมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคแตกต่างกัน โดยขอจัดกลุ่มรัฐธรรมนูญก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ออกเป็นสองกลุ่ม ได้แก่ รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ดังนี้

<sup>1289</sup> ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมีเฉพาะในประเทศไทย ส่วนต่างประเทศไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว เพราะรัฐธรรมนูญเป็นสัญญาประชาคมโดยสภาพจึงต้องเป็นรัฐธรรมนูญถาวร แต่กรณีของประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมาแล้ว 8 ฉบับ ใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิพากษ์กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2563), หน้า 13.



### (1) รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว

ก่อนปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจำนวน 7 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวทั้ง 7 ฉบับ ล้วนมีที่มาจาก การปฏิวัติหรือรัฐประหาร จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับการรับรองและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนที่แตกต่างกันในแต่ละฉบับ กล่าวคือ

1) **พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475** ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2475 หลังจากการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย แม้ว่าชื่อจะเป็นพระราชบัญญัติแต่มีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญเนื่องจากเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย และความสัมพันธ์เชิงอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย และเนื่องจากเป็นรัฐธรรมนูญที่ประสงค์จะใช้บังคับเป็นการชั่วคราวระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร มีบทบัญญัติเพียง 39 มาตรา จึงไม่มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน อันสะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญชั่วคราวฉบับนี้มีเจตนารมณ์สำคัญในการเปลี่ยนแปลงเจ้าของและผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ กล่าวคือ จากเดิมที่อำนาจอสูงสุดเป็นของพระมหากษัตริย์ในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์<sup>1290</sup> เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแล้วรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้บัญญัติในมาตรา 1 ว่า “อำนาจอสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย”<sup>1291</sup> โดยมีพระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการราษฎร และศาล เป็นผู้ใช้อำนาจอสูงสุดแทนราษฎรตามที่บัญญัติในธรรมนูญ<sup>1292</sup> รัฐธรรมนูญฉบับแรกสิ้นสุดผลบังคับไปเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ

<sup>1290</sup> พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก่ไขการปกครองแผ่นดิน, (พระนคร: โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2470), หน้า 62.

<sup>1291</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 1

<sup>1292</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 2

ฉบับที่สองซึ่งเป็นฉบับถาวร คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475

2) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490** เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 4 แต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับที่ 2 รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้เป็นผลจากการรัฐประหารภายใต้การนำของพลโทผิน ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490<sup>1293</sup> ซึ่งเป็นการรัฐประหารครั้งแรกภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 โดยมีบทบัญญัติ 98 มาตรา แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแต่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทย<sup>1294</sup> โดยได้บัญญัติรับรองความเสมอภาคกันตามกฎหมายของบุคคล<sup>1295</sup> และบัญญัติรับรองสิทธิในร่างกาย<sup>1296</sup> ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐธรรมนูญฉบับนี้สิ้นผลบังคับเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวรคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

3) **ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502** เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 7 แต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับที่ 3 ซึ่งคณะรัฐประหารของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้จัดทำขึ้น<sup>1297</sup> ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2501 และได้ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ระหว่างระยะเวลาก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งร่างขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ จึงได้ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ไปพลางก่อน<sup>1298</sup> ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีบทบัญญัติเพียง 20 มาตรา นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่มีบทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนไว้โดยตรงแล้ว ยังมีบทบัญญัติมาตรา 17 ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำ อันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อแค้นหรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายใน หรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นว่านั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>1299</sup> ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมแล้ว ย่อมขัดต่อ

<sup>1293</sup> คลินิก บุญสุวรรณ, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: ตาตา พับลิเคชั่น, 2555), หน้า 35.

<sup>1294</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 21 ถึงมาตรา 25

<sup>1295</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 21

<sup>1296</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 23

<sup>1297</sup> คลินิก บุญสุวรรณ, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 55.

<sup>1298</sup> อารัมภบทของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

<sup>1299</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 17

หลักการแบ่งแยกอำนาจ การถ่วงดุล และการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจโดยองค์กรตุลาการ ข้อสังเกตของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 อีกประการหนึ่งคือแม้ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่มีบทบัญญัติเพียง 20 มาตรา แต่กลับมีระยะเวลาการบังคับใช้ถึง 9 ปี 4 เดือน 23 วัน (ตั้งแต่วันที่ 28 มกราคม 2502 ถึงวันที่ 20 มิถุนายน 2511)<sup>1300</sup>

4) **ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515** เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 9 แต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับที่ 4 ซึ่งคณะรัฐประหารของจอมพลถนอม กิตติขจร ได้จัดทำขึ้น<sup>1301</sup> ภายหลังจากยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2514 และได้ประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511<sup>1302</sup> ระหว่างระยะเวลาก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญถาวรฉบับใหม่ จึงได้ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ไปพลางก่อน ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้มีบทบัญญัติ 23 มาตรา ไม่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน แต่มีบทบัญญัติมาตรา 17 ที่ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรี<sup>1303</sup> ในลักษณะเดียวกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502

5) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519** เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 11 แต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับที่ 5 ซึ่งคณะรัฐประหารของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ จัดทำขึ้น<sup>1304</sup> ภายหลังเหตุการณ์ 6 ตุลาคม 2519 และมีการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินได้สำเร็จในวันที่ 6 ตุลาคม 2519 โดยได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517<sup>1305</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติ 29 มาตรา ไม่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และความเสมอภาคของประชาชนโดยตรง แต่มีบทบัญญัติรับรองว่าบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย<sup>1306</sup> ข้อสังเกตของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือไม่ใช่ชื่อว่าธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) ดังเช่นกรณีของ

<sup>1300</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 55.

<sup>1301</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 67.

<sup>1302</sup> อารัมภบทของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

<sup>1303</sup> รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 17

<sup>1304</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 77.

<sup>1305</sup> อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519

<sup>1306</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 มาตรา 8

รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว 4 ฉบับก่อนหน้านี้<sup>1307</sup> แต่ใช้ชื่อว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยดังเช่นกรณีของรัฐธรรมนูญฉบับถาวร

6) **ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520** เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 12 แต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับที่ 6 ซึ่งคณะรัฐประหารของพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ จัดทำขึ้น<sup>1308</sup> และประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2520 และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 โดยใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ตั้งแต่วันที่ 9 พฤศจิกายน 2520<sup>1309</sup> มีบทบัญญัติ 32 มาตรา ไม่มีบทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนอยู่เลย แต่มีบทบัญญัติมาตรา 27 ที่ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีในลักษณะเดียวกับมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ข้อสังเกตของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่ประกาศใช้ต่อจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวด้วยกัน อันเป็นผลจากการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินโดยคณะรัฐประหารที่นำโดยพลเรือเอกสงัด ชลออยู่ คนเดียวกัน

7) **ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534** เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 แต่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับที่ 7 ซึ่งคณะรัฐประหารของพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ จัดทำขึ้น<sup>1310</sup> และประกาศใช้ภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521<sup>1311</sup> โดยใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2534 มีบทบัญญัติ 33 มาตรา ไม่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน แต่มีบทบัญญัติมาตรา 27 ที่ให้อำนาจพิเศษแก่นายกรัฐมนตรีในลักษณะเดียวกันกับมาตรา 17 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 และมาตรา 27 ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จำนวน 7 ฉบับ

<sup>1307</sup> พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515

<sup>1308</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 83.

<sup>1309</sup> อารัมภทของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520

<sup>1310</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 99.

<sup>1311</sup> อารัมภทของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 7 ฉบับ ยังไม่มีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง และมีเพียง 2 ฉบับเท่านั้นที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 ที่บัญญัติรับรองความเสมอภาคกันตามกฎหมายของบุคคล และบัญญัติรับรองสิทธิในร่างกาย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ที่บัญญัติรับรองว่าบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อันสะท้อนให้เห็นว่าในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวของประเทศไทยมีเจตนารมณ์มุ่งไปที่การจัดระเบียบการใช้อำนาจสูงสุดหรืออำนาจอธิปไตยภายหลังการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินและการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เป็นสำคัญ มิได้มุ่งประสงค์ลงรายละเอียดเกี่ยวกับการรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ประสงค์ให้เป็นภาระหน้าที่ของผู้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

## (2) รัฐธรรมนูญฉบับถาวร

ก่อนปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจำนวน 8 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แต่ละฉบับมีแนวความคิดเกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนดังนี้

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่สองของประเทศไทย แต่เป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรก ประกาศใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2475 มีบทบัญญัติจำนวน 68 มาตรา แม้ว่าจะยังไม่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่มีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคกันตามกฎหมาย<sup>1312</sup> เสรีภาพในการนับถือศาสนา<sup>1313</sup> เสรีภาพในร่างกาย เคหสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การโฆษณา การศึกษาอบรม การประชุม โดยเปิดเผย การตั้งสมาคม และการประกอบอาชีพ<sup>1314</sup> โดยเฉพาะการรับรองในเรื่องหลักความเสมอภาคและเสรีภาพในร่างกายซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับ

<sup>1312</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 12

<sup>1313</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 13

<sup>1314</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14

นี้ยังเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับเป็นระยะเวลาอันยาวนานที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งหมด คือ 13 ปี 4 เดือน 29 วัน<sup>1315</sup>

2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 3 แต่เป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับที่ 2 มีบทบัญญัติ 96 มาตรา ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเป็นการรับรองเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 กล่าวคือ การรับรองความเสมอภาคกันตามกฎหมาย<sup>1316</sup> เสรีภาพในการนับถือศาสนา<sup>1317</sup> เสรีภาพในร่างกาย เคหะสถาน ทรัพย์สิน การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การศึกษาอบรม การชุมนุมสาธารณะ การตั้งสมาคม การตั้งคณะพรรคการเมือง และการประกอบอาชีพ<sup>1318</sup> แต่มีการรับรองสิทธิเสนอเรื่องราวร้องทุกข์เพิ่มเติมขึ้น<sup>1319</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้บัญญัติให้มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำหน้าที่วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย<sup>1320</sup> แต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับเพียง 18 เดือน ก็ถูกยกเลิกภายหลังการรัฐประหารวันที่ 8 พฤศจิกายน 2490<sup>1321</sup>

3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 และเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับที่ 3 มีบทบัญญัติ 188 มาตรา และมีบทบัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นโดยบัญญัติในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย<sup>1322</sup> แม้จะได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่มีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคกันตามกฎหมาย<sup>1323</sup> และเสรีภาพในร่างกาย<sup>1324</sup> ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย

4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 6 และเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับที่ 4 มีบทบัญญัติ 123

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1315</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 21.

<sup>1316</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 12

<sup>1317</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 13

<sup>1318</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14

<sup>1319</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 15

<sup>1320</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 88

<sup>1321</sup> คณิน บุญสุวรรณ, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 32.

<sup>1322</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 26-45

<sup>1323</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 27

<sup>1324</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 31

มาตรา ไม่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยตรง แต่มีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคกันตามกฎหมาย<sup>1325</sup> และเสรีภาพในร่างกาย<sup>1326</sup> ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้

5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 และเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับที่ 5 มีบทบัญญัติ 183 มาตรา ยังไม่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่มีบทบัญญัติรับรองสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่ ความเสมอภาคกันตามกฎหมาย<sup>1327</sup> และเสรีภาพในร่างกาย<sup>1328</sup>

6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 10 และเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับที่ 6 เป็นรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ที่นักเรียน นิสิตนักศึกษา ประชาชน และหนังสือพิมพ์ได้เรียกร้องรัฐธรรมนูญฉบับถาวรที่เป็นประชาธิปไตย<sup>1329</sup> หลังจากที่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า 1 ปี 9 เดือน ถือเป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมและเป็นประชาธิปไตยมากที่สุดในขณะนั้น<sup>1330</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติ 238 มาตรา มีเจตนารมณ์สำคัญคือการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน โดยบัญญัติสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยอยู่ในหมวด 3 มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถึง 27 มาตรา<sup>1331</sup> ซึ่งถือว่ามากขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้านี้ สำหรับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่มีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย<sup>1332</sup> และเสรีภาพในร่างกาย<sup>1333</sup> ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้

7) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 13 และเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับที่ 7 มีบทบัญญัติจำนวน 206 มาตรา

<sup>1325</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 24

<sup>1326</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 27

<sup>1327</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 25

<sup>1328</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 29

<sup>1329</sup> อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

<sup>1330</sup> คลินิก บุญสุวรรณ, ประวัติรัฐธรรมนูญไทย, หน้า 73.

<sup>1331</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 27 ถึงมาตรา 53

<sup>1332</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 27 และมาตรา 28

<sup>1333</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 33

มีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาค<sup>1334</sup> และเสรีภาพในร่างกาย<sup>1335</sup> ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง

8) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 และเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับที่ 8 มีบทบัญญัติจำนวน 223 มาตรา และยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรงเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าทั้งหมด แต่ได้บัญญัติรับรองความเสมอภาคกันตามกฎหมายของบุคคล<sup>1336</sup> และเสรีภาพในร่างกาย<sup>1337</sup> ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจำนวน 8 ฉบับ จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 8 ฉบับ ยังไม่มีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง ได้มีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรทั้ง 8 ฉบับ จะมีได้บัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรงก็ตาม แต่ได้บัญญัติรับรองสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันได้แก่ ความเสมอภาคและเสรีภาพในร่างกายของบุคคลไว้ จึงอาจถือได้ว่าเป็นการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยาย แต่อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในแง่ของสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันประกอบไปด้วย สิทธิในชีวิต ร่างกาย และความเสมอภาคแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับถาวรทั้ง 8 ฉบับ ก็ยังไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตของบุคคล ดังนั้น เมื่อพิจารณาในแง่ของสาระดังกล่าว รัฐธรรมนูญฉบับถาวร 8 ฉบับ ก็ยังมีสาระสำคัญไม่ครบถ้วนสำหรับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้เพราะว่าสิทธิในชีวิตเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของบุคคลที่จะนำไปสู่การมีสิทธิและเสรีภาพประการอื่นๆ ต่อไป

ดังที่กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนปี พ.ศ. 2540 ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ถึง พ.ศ. 2540 เป็นเวลาเพียง 65 ปีที่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ในระยะเวลาดังกล่าวกลับมีรัฐธรรมนูญทั้งฉบับถาวรและฉบับชั่วคราวถึง 15 ฉบับ โดยเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวมากถึง 7 ฉบับ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร 8 ฉบับ มีระยะเวลาการบังคับใช้เฉลี่ยอยู่ที่ฉบับละ 4 ปีเศษเท่านั้น อันสะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญที่ผ่านมายังขาดความเป็นสัญญา

<sup>1334</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 23

<sup>1335</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 28

<sup>1336</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 25

<sup>1337</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 30



ประชาคม (Social contract) ยังมีปัญหาเรื่องการจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตยและความสัมพันธ์เชิงอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย

ในส่วนของ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับ ไม่มีการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่รัฐธรรมนูญจำนวน 9 ฉบับ ได้บัญญัติรับรองความเสมอภาคและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 เท่านั้นที่เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวแต่มีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคและเสรีภาพในร่างกายของบุคคล

ส่วนรัฐธรรมนูญอีก 6 ฉบับ ไม่มีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคและเสรีภาพในร่างกายของบุคคลไว้เลย ได้แก่ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 ซึ่งล้วนเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่มาจาก การรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินทั้งสิ้น เหตุผลที่ไม่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวทั้ง 6 ฉบับดังกล่าว อาจเป็นเพราะคณะรัฐประหารมีเจตนารมณ์ต้องการใช้บังคับเป็นการชั่วคราวในระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญฉบับถาวร แต่ก็ได้สะท้อนให้เห็นถึงการไม่ให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน เท่ากับการจัดระเบียบการใช้อำนาจสูงสุดภายหลังการรัฐประหาร ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางฉบับมีระยะเวลาการบังคับใช้นานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวร อาทิ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ที่มีระยะเวลาการบังคับใช้ถึง 9 ปี 4 เดือน 23 วัน

#### 4.6.1.2 ปัญหาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เหตุที่ผู้วิจัยแบ่งการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ออกมาจากข้อ 4.6.1.1 ปัญหาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยที่บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้งและได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงขอกล่าวถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวม 5 ฉบับ ดังนี้

##### (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 และเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับที่ 9 มาจากการร่างของสภาร่างรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากกาเลือกตั้ง<sup>1338</sup> เป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม<sup>1339</sup> มากที่สุดในบรรดารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 20 ฉบับ มีบทบัญญัติจำนวน 336 มาตรา ที่สำคัญคือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เป็นครั้งแรกในหมวด 1 บททั่วไปว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”<sup>1340</sup> ทั้งยังได้บัญญัติรับรองความ

<sup>1338</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาจำนวน 99 คน มีหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับและเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

<sup>1339</sup> วัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมภายใต้พัฒนาการทางประวัติศาสตร์ มี 3 ประการ คือ การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน และการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล ใน ญัตตนาถ นานจันทร์, "ความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม," วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี 8,1 (มกราคม-มิถุนายน 2563): 21.

<sup>1340</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4

เสมอภาคของบุคคล<sup>1341</sup> และสิทธิในชีวิตและร่างกาย<sup>1342</sup> ซึ่งเป็นสาระัตถะหรือรากฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้อย่างชัดเจนและครบถ้วนกว่ารัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับที่ผ่านมา รวมทั้งยังได้บัญญัติหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วยว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”<sup>1343</sup> โดยบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนได้<sup>1344</sup> และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้<sup>1345</sup> ซึ่งคำว่า “สาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ” อันเป็นเงื่อนไขหรือขอบเขตของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น ย่อมหมายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง เพราะการมีสิทธิและเสรีภาพย่อมสะท้อนถึงการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล หรือรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไว้ องค์กรของรัฐจะสามารถเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ ตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดโดยต้องมีใช่เป็นการตัดหรือการเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพนั้น หากองค์กรของรัฐ เช่น รัฐสภาตรากฎหมายที่มีผลเป็นการตัดหรือเพิกถอนสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ เพื่อมิให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวอีกต่อไป บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รัฐสภาขึ้นดังกล่าวย่อมกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรอง เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>1346</sup>

ดังนั้น หากพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในหมวด 1 บททั่วไป และบัญญัติแยกออกจากสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคอย่างชัดเจน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีสถานะแยกออก

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1341</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30

<sup>1342</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 31

<sup>1343</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26

<sup>1344</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28

<sup>1345</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29

<sup>1346</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538), หน้า 78. อ้างใน ธีระ สุธีวรารังกูร, "การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง," วารสารนิติศาสตร์ 29,4 (ธันวาคม 2542): 590-591.

จากสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค<sup>1347</sup> รวมทั้งบัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการตรากฎหมายจะกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่จะละเมิดมิได้เช่นเดียวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ อำนาจอรัฐทั้งหลายมีความผูกพันที่จะต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”<sup>1348</sup> หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 1996 ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ<sup>1349</sup> ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่มีประสบการณ์อันเจ็บปวดของการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาแล้วจนเกิดความสำนึกตระหนักร่วมกันและห่วงใยในคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่กรณีของประเทศไทยแม้ว่าเราจะผ่านเหตุการณ์อันเจ็บปวดมาหลายเหตุการณ์ที่มีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อของประชาชน แต่ทว่าเรามีความสำนึกตระหนักร่วมกันและห่วงใยในคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับประเทศที่ยกตัวอย่างมาแล้วหรือไม่ คำตอบต่อคำถามนี้ไม่ใช่เพียงการนำหลักการหรือแนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น หากแต่ยังต้องพิจารณาไปถึงบริบททางสังคมและวัฒนธรรมไทยประกอบเข้าด้วย แต่อย่างน้อยที่สุดการนำแนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติให้การรับรองและคุ้มครองเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 แต่คงไม่สายเกินไปหากเราจะถอดบทเรียนเหตุการณ์ความรุนแรงความสูญเสียต่อชีวิตร่างกายของประชาชนในอดีตที่ผ่านมา เพื่อไม่ให้เหตุการณ์เหล่านั้นกลับมาเกิดขึ้นได้อีก รวมทั้งสร้างความตระหนักและห่วงใยต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้เกิดขึ้นร่วมกันในหมู่ประชาชนชาวไทยในฐานะผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังที่ปรากฏข้อความอธิบายถึงเจตนารมณ์ของการบัญญัติเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ โดยศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บัญบงการ สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 อธิบายถึงการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ว่าเป็นความต้องการให้ “มนุษย์ตระหนักว่าในความสัมพันธ์ระหว่างกันนั้นจะปฏิบัติต่อผู้อื่นเยี่ยงสัตว์ คือในลักษณะที่ต่ำกว่ามนุษย์ไม่ได้”<sup>1350</sup>

<sup>1347</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 45.

<sup>1348</sup> The Basic Law of the Federal Republic of Germany (1949) Article 1 (1).

<sup>1349</sup> The Constitution of the Republic of South Africa (1996) Chapter 1 Founding provisions.

<sup>1350</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 71.

นอกจากนี้ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นครั้งแรก รวมทั้งได้บัญญัติรับรองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้หลายมาตราว่ารัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ ย่อมสะท้อนทั้งในแง่ที่มา และเจตนารมณ์ของตัวรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีที่มาจากความต้องการปฏิรูประบบการเมือง การจัดระเบียบการใช้อำนาจอธิปไตย จัดวางความสัมพันธ์เชิงอำนาจขององค์กรที่ใช้อำนาจให้เกิดการถ่วงดุลตรวจสอบซึ่งกันและกัน การสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพของรัฐบาลก่อนหน้านั้นอันส่งผลต่อการบริหาร การพัฒนาประเทศและความต่อเนื่องของนโยบายต่างๆ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งการจำกัดและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปและจัดวางโครงสร้างการใช้อำนาจรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนใหม่ตามหลักการประชาธิปไตย หลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักนิติรัฐมากขึ้น นอกจากนี้ หลักการเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ก็เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญตามที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งประเทศไทยร่วมรับรองปฏิญญาฉบับนี้ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ณ กรุงปารีส สาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>1351</sup> ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเน้นย้ำในเรื่องการยอมรับในศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของบุคคลแต่กำเนิดโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ รวมทั้งได้บัญญัติรับรองสิทธิต่างๆ ของบุคคลซึ่งล้วนนำไปสู่การดำรงอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งสิ้น เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเสมอภาค สิทธิในเกียรติยศชื่อเสียงและความเป็นอยู่ส่วนตัว เสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิในการมีสัญชาติ สิทธิในการก่อตั้งครอบครัว สิทธิในทรัพย์สิน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และการแสดงออก เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง สิทธิในหลักประกันทางสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธิในการทำงาน เสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิในการมีมาตรฐานการดำรงชีวิตหรือปัจจัยสี่ สิทธิในการศึกษา สิทธิทางวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังที่กล่าวว่าย่อมเป็นมาตรฐานในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักประกันการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และแม้ว่าปฏิญญาดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีหรือผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศให้ประเทศที่ไม่ได้ลงนามรับรองจะต้องปฏิบัติตาม แต่ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับว่าหลักการด้านสิทธิมนุษยชนตามที่กำหนดในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติต่อกันเป็น

<sup>1351</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, หน้า 1.

เวลานานนั้นได้กลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศอันเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศไปแล้วนั่นเอง<sup>1352</sup> ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้นำหลักการด้านสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติรับรองและคุ้มครองแก่บุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงเป็นสิ่งสะท้อนถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในด้าน การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นหลักการที่สำคัญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม และถือเป็นพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของประเทศไทยด้วย

แต่เป็นที่น่าเสียดายที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมากที่สุดและเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนมีผลบังคับใช้อยู่เพียง 8 ปีเศษเท่านั้นก็เป็นอันต้องสิ้นสุดลงภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)<sup>1353</sup> ภายใต้การนำของพลเอก สนธิ บุญยรัตกลิน เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้มีประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลงพร้อมกับวุฒิสภา สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ<sup>1354</sup> ต่อมาวันที่ 1 ตุลาคม 2549 จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 แทน

<sup>1352</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 21-22.

<sup>1353</sup> เมื่อมีการปฏิวัติหรือรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน ปัญหาว่าการกระทำของคณะผู้ก่อการยึดอำนาจเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รองศาสตราจารย์ ดร.โกคิน พลกุล อธิบายว่า ในประเด็นนี้ นักนิติศาสตร์ของไทยไม่ว่าจะเป็นศาลหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยึดถือทฤษฎีของสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย หรือสำนักกฎหมายบ้านเมือง (legal positivism) มาโดยตลอด ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 45/2496 ที่วินิจฉัยว่า “...คณะรัฐประหารที่ยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จย่อมมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิก และออกกฎหมายตามระบบแห่งการปฏิวัติเพื่อบริหารประเทศชาติต่อไปได้...” หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1662/2505 ที่วินิจฉัยว่า “...คณะปฏิวัติที่ยึดอำนาจการปกครองได้สำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองบ้านเมือง ข้อความใดที่หัวหน้าคณะปฏิวัติสั่งบังคับประชาชนก็ต้องถือว่าเป็นกฎหมาย...” หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1234/2523 ที่วินิจฉัยว่า “...เมื่อคณะปฏิวัติยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินสำเร็จ หัวหน้าคณะปฏิวัติย่อมมีอำนาจที่จะออกประกาศหรือคำสั่ง อันถือเป็นกฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไปได้ แม้จะมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกาศใช้แล้วก็ตาม แต่หากไม่ได้มีบทกฎหมายยกเลิกประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติ ประกาศหรือคำสั่งนั้นจึงยังเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่...” ใน โภคิน พลกุล, “รัฐธรรมนูญไทยกับหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (2),” วารสารนิติศาสตร์ 14,2 (2527): 92-93.

<sup>1354</sup> ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ประกาศ ณ วันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549

อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้โดยมีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้าทั้ง 15 ฉบับก็ตาม แต่กลับปรากฏว่าภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กลับมีกรณีของการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมากเช่นเดียวกัน จากรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่าปี พ.ศ. 2545 มีสถิติการรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวน 340 เรื่อง หรือเฉลี่ยเดือนละ 28 เรื่อง และในปี พ.ศ. 2546 มีเรื่องร้องเรียนจำนวน 828 เรื่อง หรือเฉลี่ยเดือนละ 69 เรื่อง ซึ่งเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 100 และรวมเพียงสองปีนี้มีสถิติการร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวน 1,168 เรื่อง<sup>1355</sup> สถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2547 ถึงปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการใช้รัฐธรรมนูญถึง 3 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีความแตกต่างกันของบริบททางการเมืองและสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน โดยพบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2547 ถึงปี พ.ศ. 2550 มีเหตุการณ์สำคัญที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงหลายเหตุการณ์ เช่น เหตุการณ์ความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ การประกาศสงครามกับยาเสพติด การเกิดภัยพิบัติสึนามิ การชุมนุมขับไล่รัฐบาล เป็นต้น<sup>1356</sup> สำหรับกรณีของการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ควรแก่การนำมากล่าวถึงเนื่องจากเป็นกรณีที่มีความร้ายแรงและประการสำคัญคือยังไม่มียุติการใดหรือเจ้าหน้าที่รัฐคนใดต้องรับผิดชอบจากการละเมิดนั้นด้วย ได้แก่

**กรณีการทำสงครามยาเสพติด** ในรัฐบาลของพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร (ยศในขณะนั้น) ได้มีนโยบายประกาศสงครามเพื่อเอาชนะปัญหายาเสพติด โดยมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 29/2546 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546 เรื่อง การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด<sup>1357</sup>

<sup>1355</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี 2544 – 2546, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549), หน้า 23-25.

<sup>1356</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี 2547-2550, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2552), หน้า 18.

<sup>1357</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 29/2546 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546 เรื่อง การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากทรัพยากรบุคคลของประเทศเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดประมาณไม่น้อยกว่า 3 ล้านคน โดยเฉพาะเด็กและเยาวชน จึงต้องยุติสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดอย่าง

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 30/2546 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546 เรื่องจัดตั้งศูนย์อำนวยการเพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ (ศตส.) มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รองนายกรัฐมนตรี (ด้านความมั่นคง) เป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ<sup>1358</sup> และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 31/2546 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546 เรื่อง จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่างๆ<sup>1359</sup> เพื่อแก้ไขสถานการณ์การแพร่ระบาดของยาเสพติดที่มีความรุนแรงซึ่งพบจากจำนวน 56,344 หมู่บ้าน/ชุมชน มีหมู่บ้าน/ชุมชน มีหมู่บ้าน/ชุมชนที่มีปัญหายาเสพติดระดับรุนแรง 7,556 หมู่บ้าน/ชุมชน ระดับปานกลาง 10,258 หมู่บ้าน/ชุมชน ระดับเบาบาง 18,015 หมู่บ้าน/ชุมชน ไม่มีปัญหา 16,587 หมู่บ้าน/ชุมชน และไม่ระบุปัญหาอีก 3,928 หมู่บ้าน/ชุมชน โดยมีการกำหนดแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติดมีระยะเวลาสองปีระหว่างปี พ.ศ. 2545 - 2547<sup>1360</sup> หากแต่ปรากฏว่าการปฏิบัติตามนโยบายและแผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาลดังกล่าว

รวดเร็ว ยั่งยืน และถาวร มีการจัดตั้งองค์กรนำในการปฏิบัติทุกระดับเพื่อให้เกิดเอกภาพและการบูรณาการในการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดฯ

<sup>1358</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 30/2546 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546 เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ หรือ ศตส. มีองค์ประกอบจำนวน 26 คน โดยรองนายกรัฐมนตรี (ด้านความมั่นคง) เป็นผู้อำนวยการ รองนายกรัฐมนตรี (ด้านสังคม การศึกษา สาธารณสุข) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นรองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการและกรรมการอื่นอีก 18 คน มีอำนาจหน้าที่ ได้แก่ กำหนดนโยบายดำเนินการ จัดให้มีแผนปฏิบัติการ อำนวยการ สั่งการ เร่งรัด กำกับดูแล ตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการดำเนินการ กำหนดแนวทางการประสาน การปฏิบัติ ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศ ประสานงานด้านการข่าว เสนอนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีในการโยกย้ายข้าราชการ พนักงานองค์กรของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือ คณะทำงานเพื่อดำเนินการต่างๆ รายงานผลการปฏิบัติงานและสถานการณ์ปัญหาเสพติด และดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมอบหมายฯ

<sup>1359</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 31/2546 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546 เรื่อง จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่างๆ ได้แก่ ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดกรุงเทพมหานคร (ศตส.กทม.) ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัด (ศตส.จ.) ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดกองบังคับการ ตำรวจนครบาล 1-9 (ศตส.น.1-9) ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดอำเภอหรือกิ่งอำเภอ (ศตส.อ./กิ่ง อ.) ศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติดตามแนวชายแดนกองทัพภาคที่ 1-4 (ศตส.ทภ.1-4) ทั้งนี้ เพื่อการเอาชนะยาเสพติดให้ได้โดยเร็ว

<sup>1360</sup> แผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด พ.ศ. 2546 - 2547 กำหนดระยะเวลาดำเนินงาน 2 ปีงบประมาณ ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2545 ถึงเดือนกันยายน 2547 หรือปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 - 2547 โดยเฉพาะงบประมาณปี 2546 กำหนดให้แผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติดต้องใช้งบประมาณทั้งสิ้น 4,019,656,900 บาท (สี่พันสิบล้านหกแสนห้าหมื่นหกพันเก้าร้อยบาทถ้วน)



ที่มีการปราบปรามผู้ผลิต ผู้ค้า ผู้ล่าเหยื่อยาเสพติด สารตั้งต้นเคมีภัณฑ์และอุปกรณ์ในการผลิตยาเสพติด ตลอดจนผู้มีอิทธิพลและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องสนับสนุนช่วยเหลือขบวนการยาเสพติดในรอบแรกช่วงระยะเวลา 3 เดือนของการดำเนินการตามนโยบายการทำสงครามเอาชนะยาเสพติด มีคดีฆาตกรรมเกิดขึ้นจำนวน 2,604 คดี มีผู้เสียชีวิตจำนวน 2,873 คน เป็นคดีฆาตกรรมที่ผู้ตายมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดจำนวน 1,187 คดี มีผู้เสียชีวิต 1,370 คน มีจำนวนคดีวิสามัญฆาตกรรมจำนวน 45 คดี ผู้เสียชีวิต 54 คน เป็นคดีวิสามัญฆาตกรรมที่ผู้ตายมีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติด 35 คดี มีผู้เสียชีวิต 41 คน การที่มีผู้เสียชีวิตจำนวนมากดังกล่าวจึงเป็นการผิดวิสัยที่อาจละเมิดต่อสิทธิในกระบวนการยุติธรรม<sup>1361</sup> โดยคณะกรรมการสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนวุฒิสภา ได้รายงานกรณีปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการตามนโยบายประกาศสงครามเอาชนะยาเสพติดที่เป็นการมุ่งปราบปรามยาเสพติดโดยเพิกเฉยต่อกระบวนการยุติธรรมและละเลยต่อการคุ้มครองความปลอดภัยภายในรัฐโดยปล่อยให้มีการฆาตกรรมในลักษณะเป็นเรื่องปกติหรือเหมาะสม รวมทั้งการปล่อยให้มีการทำลายพยานหลักฐานที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ย่อมถือเป็นการสนับสนุนกระบวนการวิธีสำเร็จโทษนอกกระบวนการยุติธรรมจึงเป็นการทำลายหลักนิติรัฐและกระบวนการยุติธรรม<sup>1362</sup>

ในกรณีนโยบายและการดำเนินการทำสงครามเพื่อเอาชนะยาเสพติดของรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. 2546 – 2547 ด้วยวิธีการเด็ดขาด แม้ว่าจะสามารถช่วยลดปัญหาความรุนแรงของยาเสพติดภายในประเทศได้ แต่ผลกระทบของนโยบายดังกล่าวที่สำคัญยิ่งคือปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงโดยเฉพาะการละเมิดต่อชีวิตอันเนื่องจากมีผู้เสียชีวิตจากการบังคับใช้นโยบายดังกล่าวจำนวนมาก นโยบายดังกล่าวแม้จะช่วยลดปัญหาหายาเสพติดหากแต่มีกระบวนการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม<sup>1363</sup> ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวกระทบต่อภาระหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การดำเนินการหรือการปฏิบัติตามนโยบายจึงต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายดังกล่าวด้วย การดำเนินการที่ไม่คำนึงถึงหรือละเลยต่อการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล แม้ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้กระทำความผิดหรือ

<sup>1361</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี 2547-2550, หน้า 38-40.

<sup>1362</sup> คณะกรรมการสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนวุฒิสภา, รายงานการสอบสวนศึกษา เรื่อง ปัญหาและผลกระทบของการดำเนินการตามนโยบายประกาศสงครามขึ้นต่อทุกเพื่อเอาชนะยาเสพติด, (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมการสิทธิ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2546), หน้า 13.

<sup>1363</sup> วุฒิชัย เต็งพงศธร, "มุมมองเชิงอาชญาวิทยาต่อนโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติดอย่างเด็ดขาดตามแนวทางคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 29/2546," วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย 32,3 (กรกฎาคม – กันยายน 2555): 171-172.

มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับยาเสพติดก็ตาม บุคคลนั้นๆ ก็ยังคงได้รับการรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย ตามรัฐธรรมนูญและรัฐก็มีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเช่นกัน หากรัฐละเลยเพิกเฉยต่อการคุ้มครองย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล

**กรณีการหายตัวไปของนายสมชาย นีละไพจิตร** เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2547 นายสมชาย นีละไพจิตรถูกบังคับสูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นประเด็นที่ได้รับการหยิบยกขึ้นในสภาสิทธิมนุษยชน ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ โดยนางอังคณา นีละไพจิตร ได้พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลไทยแสดงความจริงใจในการดำเนินคดีการหายตัวไปของนายสมชาย ซึ่งเอกอัครราชทูตไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา ได้แถลงว่ารัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับคดีนี้และจะนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษตามกระบวนการยุติธรรม และจะพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้รัฐบาลไทยรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance หรือ CED)<sup>1364</sup> แต่ก็ปรากฏว่าปัจจุบันเป็นเวลากว่า 17 ปีแล้วก็ยังไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมได้ และประเทศไทยก็ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับอีกด้วย<sup>1365</sup> เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2564 อันเป็นวันครบรอบ 17 ปีของการหายตัวไปของนายสมชาย นีละไพจิตร นางอังคณา นีละไพจิตร ครอบครัวของนายสมชายและนักกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชน ยังคงต้องมารวมตัวกันเพื่อสอบถามความคืบหน้าของคดีจากกรมสอบสวนคดีพิเศษ รวมทั้งเรียกร้องให้มีการสืบสวนสอบสวนกรณีการหายตัวไปของนายสมชาย นีละไพจิตร อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกลาง และเป็นอิสระ เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และเรียกร้องให้มีการผ่านร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... ด้วย<sup>1366</sup> โดยนางอังคณา นีละไพจิตร เคยกล่าวในการแสดงปาฐกถาเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2563 ว่า **“...เราจะไม่มีวันตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จนกว่าเราจะถูกพรากคุณค่าบางอย่างในชีวิตไป...ในความเป็นมนุษย์เราทุกคนต่างเท่าเทียมกันและไม่มีใครเล็ก**

<sup>1364</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี 2547-2550, หน้า 62-63.

<sup>1365</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, "สนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 31 ตุลาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3BwuSxN>

<sup>1366</sup> ประชาชาติธุรกิจ, "17 ปี นายสมชาย ครอบครัวทวงถามความคืบหน้าคดีกับ DSI" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 31 ตุลาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.prachachat.net/general/news-628839>

กว่าใครในการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี...”<sup>1367</sup> และนายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์ กล่าวแสดงถึงความหวังเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการบังคับให้บุคคลสูญหายในประเทศไทยว่า ...*สักวันหนึ่ง “สิทธิมนุษยชนที่สูญหาย” จะต้องไม่สูญหายไปตลอดกาล เพราะ “วัฒนธรรมร้ายงามอายุในการรบผิดของรัฐ” นั้นแท้จริง มิใช่ “วัฒนธรรม” แต่คือ “หายนธรรม” ที่มีแต่จะสร้างความเสื่อมให้แก่รัฐ และควรจะมีคนที่มี “ยางอาย” อยู่ในรัฐ ที่จะไม่นิ่งเฉยกับสิ่งน่าอัปยศเช่นนี้ เพราะแท้จริงแล้วรัฐธรรมนูญทุกฉบับของราชอาณาจักรไทยล้วนรับรองสิทธิในการมีชีวิตของพลเมือง...*<sup>1368</sup>

สำหรับความก้าวหน้าของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. .... คณะกรรมาธิการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร ได้ทำการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีความเห็นว่ามีควมจำเป็นเร่งด่วนในการตรากฎหมายดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของประชาชนและเป็น การยกระดับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยให้เทียบเท่าสากล สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญ จึงเห็นควรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป<sup>1369</sup> ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรมิมีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2564 ที่ผ่านมา<sup>1370</sup>

**กรณีมีภัยก๊อริโอเซ** ตำบลตันหยงลุโละ อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี มีภัยก๊อริโอเซเป็นภัยหลังแรกของเมืองปัตตานีและเอเชียอาคเนย์ที่ก่อสร้างตามแบบสถาปัตยกรรมตะวันออกกลาง เริ่มก่อสร้างเมื่อปี พ.ศ. 2057 แล้วเสร็จสมบูรณ์ประมาณปี พ.ศ. 2073 – 2107 หลังจากนั้นก็มีภัยก๊อริโอเซหลายครั้ง ผ่านเหตุการณ์ต่างๆ ทางการเมืองหลายครั้งและถูกทิ้งร้างตั้งแต่ พ.ศ. 2375 เป็นต้นมา จนกรมศิลปากรเข้าสำรวจและขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานเมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2478 มีการบูรณะซ่อมแซมให้คงสภาพเป็นโบราณสถานที่สำคัญของชาติ ภัยก๊อริโอเซจึงเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญของจังหวัดปัตตานีและของประเทศไทย จนกระทั่งเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2547 เกิดเหตุความไม่สงบเป็นเหตุให้ภัยก๊อริโอเซได้รับความเสียหายอย่าง

<sup>1367</sup> อังคณา นีละไพจิตร, *สิทธิมนุษยชนที่สูญหาย : การไม่มีอยู่ และ วัฒนธรรมร้ายงามอายุในการรบผิดของรัฐ*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2563), หน้า 9.

<sup>1368</sup> วิชัย โชควิวัฒน์, *สิทธิมนุษยชนที่สูญหาย : การไม่มีอยู่ และ วัฒนธรรมร้ายงามอายุในการรบผิดของรัฐ*, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2563), หน้า 4.

<sup>1369</sup> คณะกรรมาธิการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร, *รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ....”*, (กรุงเทพฯ: สำนักกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563), หน้า ค.

<sup>1370</sup> บีบีซีไทย, "พ.ร.บ. อุ้มหาย: สภาผู้แทนฯ เห็นชอบ ร่าง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 31 ตุลาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://www.bbc.com/thai/thailand-58567063>

มาก<sup>1371</sup> จากเหตุการณ์กลุ่มผู้ก่อความไม่สงบบุกโจมตีฐานที่มั่นของฝ่ายกำลังของรัฐบาลจำนวน 11 จุด ในพื้นที่ 10 อำเภอของสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ได้แก่ ปัตตานี ยะลา และสงขลา ทำให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บทั้งสองฝ่าย เหตุการณ์สำคัญคือเจ้าหน้าที่ของรัฐปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบที่มีสยิดหรือเซะ ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตภายในมัสยิดจำนวน 32 คน จนฝ่ายรัฐถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ากระทำรุนแรงเกินกว่าเหตุ<sup>1372</sup> แม้ว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีมัสยิดกรือเซะในปีเดียวกันนั้น แต่ผลการสอบสวนไม่ได้ระบุว่าเกิดขึ้นจากความผิดของบุคคลใด รายงานผลการสอบสวนจึงเป็นเพียงการรายงานเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเท่านั้นแต่ไม่ได้ระบุตัวบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องที่ต้องรับผิดชอบในความสูญเสียด้วย

**กรณีตากใบ จังหวัดนราธิวาส** เพียงระยะเวลา 6 เดือน หลังจากเหตุการณ์ที่มีสยิดกรือเซะ ก็เกิดเหตุการณ์กรณีตากใบเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2547 ที่มีการชุมนุมประท้วงหน้าสถานีตำรวจภูธรตากใบ อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ที่กลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้องให้ปล่อยตัวชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้านจำนวน 6 คน แต่เมื่อการเจรจาไม่เป็นผล เจ้าหน้าที่ก็ใช้กำลังสลายการชุมนุม เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตในที่ชุมนุม 6 คน มีผู้ชุมนุมถูกจับกุมประมาณ 1,300 คน แล้วลำเลียงผู้ถูกจับกุมไปยังค่ายอิงคยุทธบริหาร จังหวัดปัตตานี และมีผู้เสียชีวิตระหว่างถูกลำเลียงอีกถึง 79 คน แม้ว่าต่อมาในปีเดียวกันเมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2547 รัฐบาลจะได้แต่งตั้งคณะกรรมการอิสระตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีผู้เสียชีวิตในเหตุการณ์อำเภอตากใบ จังหวัดนราธิวาส ตามแรงกดดันของภาคประชาชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และนานาชาติ โดยคณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้รับผิดชอบต่อเหตุการณ์คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็ยืนยันว่าแม้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความบกพร่องแต่ไม่มีเจตนาให้เกิดการบาดเจ็บและเสียชีวิต<sup>1373</sup>

แต่ละกรณีของการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะเป็นรัฐธรรมนูญที่นำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้มากที่สุดและได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกก็ตาม แต่ลำพังการนำแนวคิดของต่างประเทศมาบัญญัติเป็นถ้อยคำอยู่ในรัฐธรรมนูญไทยนั้นยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากแต่องค์กรของรัฐทั้งปวงจะต้องให้ความเคารพและคำนึงถึงสิ่ง

<sup>1371</sup> ครองชัย หัตถา, *มัสยิดกรือเซะ มรดกอารยธรรมปัตตานี*, (ปัตตานี: ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปัตตานี, 2549), หน้า 13-15.

<sup>1372</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, สมชัย บวรกิตติ และจำเรียง จันทรประภา, “บทวิจารณ์ ไฟใต้ ไครจุด ไครไหม,” *วารสารราชบัณฑิตยสถาน* 30,4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2548): 1113.

<sup>1373</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, *รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี 2547-2550*, หน้า 47-48.

ดังกล่าวในการใช้อำนาจด้วยเสมอ สิ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองจึงจะมีผลเป็นจริงขึ้นได้ในทางปฏิบัติและเกิดเป็นคุณค่าต่อประชาชนในฐานะเป็นผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญมุ่งหมาย นอกจากนี้ การเกิดกรณีของการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจำนวนมากกรณีภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เป็นครั้งแรกและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้มากที่สุดเมื่อเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อนหน้า ยังสะท้อนให้เห็นอีกว่ารัฐธรรมนูญยังไม่สามารถเป็นหลักประกันในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 17 และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับที่ 8 อันเป็นผลจากการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 และได้ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติจำนวน 39 มาตรา ที่น่าสังเกตสำหรับการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนก็คือรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับแรกที่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคไว้โดยบัญญัติว่า **“...ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”**<sup>1374</sup> ข้อสังเกตของการบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 คือแม้ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับแรกที่บัญญัติรับรองดังกล่าว แต่เมื่อพิจารณาถ้อยคำตามบทบัญญัติจะพบว่าเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคบรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นการรับรองภายใต้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันแสดงให้เห็นว่าประเพณีการปกครองมีสถานะอยู่เหนือและเป็นที่มาของศักดิ์ศรีความเป็น

<sup>1374</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3

มนุษย์อีกชั้นหนึ่ง<sup>1375</sup> ในแง่นี้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงไม่ใช่คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะยังต้องอยู่ภายใต้ประเพณีการปกครอง ส่งผลต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าจะได้รับความคุ้มครองแค่ไหนเพียงใดนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อประเพณีการปกครอง ซึ่งประเพณีการปกครองอาจตีความได้อย่างกว้างและหากตีความประเพณีการปกครองออกไปกว้างขวางเพียงใดก็อาจมีผลเป็นการจำกัดความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มากเพียงนั้น ดังนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 นี้จึงเห็นได้ว่าแม้จะมีความก้าวหน้าในส่วนของ การบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว หากแต่เป็นการคุ้มครองแบบ มีเงื่อนไขภายใต้ข้อจำกัดของประเพณีการปกครอง

ส่วนคำว่า “ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยไว้ใน **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2562** ว่า “...สำหรับประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งจะต้องนำมาใช้บังคับแก่การกระทำหรือกิจกรรมทางรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ไม่มิบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ตามมาตรา 5 วรรคสองของรัฐธรรมนูญนั้น ถึงแม้จะไม่มีนิยามศัพท์ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ก็พอจะอนุมานความหมายเบื้องต้นได้ว่า มีองค์ประกอบ 4 ประการ ตามเนื้อความที่ปรากฏอยู่ในชื่อเรียกนั่นเอง กล่าวคือ (1) หมายถึง ประเพณีการปกครองที่ยึดถือปฏิบัติกันมานานจนเป็นประเพณีที่ดำรงในทางการเมืองการปกครอง มิใช่ประเพณีในกิจการด้านอื่น (2) ต้องเป็นประเพณีการปกครองของประเทศไทยที่เป็นที่ยอมรับนับถือกันว่าดำรงในประเทศไทย อันควรแก่การถนอมรักษา และสืบสานให้มั่นคงต่อไป มิใช่ประเพณีการปกครองของประเทศอื่น ลัทธิอื่น หรืออุดมการณ์อื่น (3) ประเพณีการปกครองของประเทศไทย ดังกล่าว หมายถึง ประเพณีที่ถือปฏิบัติกันในวาระสมัยที่ประเทศมีการปกครองอยู่ในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น และ (4) ประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยนั้น หมายถึง ระบอบเสรีประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิใช่ประชาธิปไตยรูปแบบอื่น ทฤษฎีอื่น หรืออุดมการณ์อื่น ตัวอย่างที่ขัดแย้งขององค์ประกอบข้อนี้ได้แก่ ประเพณีการปกครองโดยธรรมที่องค์พระมหากษัตริย์จะต้องทรงใช้พระราชอำนาจโดยธรรม และทรงดำรงพระองค์อยู่ใน

<sup>1375</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”, ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, หน้า 70.

ทศพิธราชธรรม เพื่อให้สำเร็จผลเป็นประโยชน์ส่วนรวมแก่ประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชน โดยรวม...”<sup>1376</sup>

จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวอาจสะท้อนให้เห็นว่าประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเป็นการปกครองที่มีลักษณะเฉพาะของประเทศไทยที่ยึดถือคุณค่าหลายประการให้มีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดไปพร้อมกันได้แก่ หลักการเสรีนิยมประชาธิปไตย หลักการเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักความมั่นคง หลักประโยชน์ส่วนรวม หลักการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และหลักการปกครองโดยธรรม โดยหลักการดังกล่าวประกอบกันเข้า ได้รับการปฏิบัติและยึดถือมาเป็นเวลานานจนเกิดเป็นประเพณีการปกครองเฉพาะของประเทศไทย สำหรับหลักการใดในบรรดาหลายหลักการจะได้รับการหยิบยกมาให้ความสำคัญมากกว่าหลักการอื่นๆ ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมืองในขณะนั้นๆ เช่น ภายหลังจากรัฐประหารยึดอำนาจการปกครองสำเร็จคณะรัฐประหารก็จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวและออกคำสั่งอันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ย่อมแสดงให้เห็นว่าภายใต้บริบทดังกล่าวคณะรัฐประหารให้คุณค่ากับหลักความมั่นคงยิ่งกว่าหลักสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยไม่มีถ้อยคำว่า “บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” อีก อันแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบัญญัติถ้อยคำไว้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับถาวรนั้นมีความมุ่งหมายจะรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลภายใต้ประเพณีการปกครอง จึงอาจมองได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวให้ประเพณีการปกครองมีคุณค่าอยู่เหนือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเป็นรัฐธรรมนูญซึ่งมีที่มาจากการยึดอำนาจจึงให้คุณค่ากับความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของรัฐมากกว่า ดังนั้น ภายหลังจากรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ก็ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

<sup>1376</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3/2562 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2562 กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยรักษาชาติ ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560

### (3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 18 และเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับที่ 10 มีบทบัญญัติจำนวน 309 มาตรา ในส่วนที่เกี่ยวกับการรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลนั้น ได้บัญญัติรับรองไว้เช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือ บัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในหมวด 1 บททั่วไปว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”<sup>1377</sup> และบัญญัติรับรองความเสมอภาค<sup>1378</sup> สิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล<sup>1379</sup> ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย รวมทั้งได้บัญญัติหลักประกันการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง<sup>1380</sup> บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของตนได้<sup>1381</sup> และการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้<sup>1382</sup> ซึ่งสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพย่อมหมายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ใช้บังคับอยู่เป็นเวลาประมาณ 6 ปี 9 เดือน ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวปรากฏมีเหตุการณ์การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจำนวนมาก สะท้อนจากจำนวนเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา ได้แก่ ปี พ.ศ. 2551 จำนวน 613 เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นเรื่องการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด จำนวน 140 เรื่อง รองลงมาเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกาย 74 เรื่อง การได้รับการปฏิบัติไม่เป็นธรรม 66 เรื่อง การละเมิดสิทธิชุมชน 62 เรื่อง และสิทธิในการจัดสรรที่ดิน 58 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 24.43 ร้อยละ 12.91 ร้อยละ 11.52 ร้อยละ 10.82 และร้อยละ 10.42 ตามลำดับ ส่วนปี พ.ศ. 2552 มีจำนวน 723 เรื่อง ในจำนวนนี้การละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมยังมีจำนวนมากที่สุด 132 เรื่อง รองลงมาเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกาย 120 เรื่องซึ่งมากกว่าปี พ.ศ. 2553 และสิทธิใน

<sup>1377</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4

<sup>1378</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 30

<sup>1379</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32

<sup>1380</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26

<sup>1381</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28

<sup>1382</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29



การสื่อสารน้อยที่สุด 2 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 19.47 ร้อยละ 17.70 และร้อยละ 0.29 ตามลำดับ<sup>1383</sup>

- ปี พ.ศ. 2553 มีเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวน 707 เรื่อง และปี พ.ศ. 2554 จำนวน 694 เรื่อง ในจำนวนเรื่องการละเมิดของทั้งสองปีนี้เป็น การละเมิดในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด จำนวน 166 เรื่อง และ 131 เรื่อง ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ 23.48 และร้อยละ 18.88 ตามลำดับ<sup>1384</sup>

- ปี พ.ศ. 2555 มีเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวน 666 เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นเรื่องการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมยังคงมีจำนวนสูงที่สุดจำนวน 127 เรื่อง รองลงมาเป็นสิทธิชุมชน 69 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 19.07 และร้อยละ 10.36 ตามลำดับ<sup>1385</sup>

- ปี พ.ศ. 2556 มีเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวน 611 เรื่อง ในจำนวนนี้เป็นเรื่องร้องเรียนการถูกละเมิดในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด จำนวน 130 เรื่อง รองลงมาเป็นการละเมิดสิทธิชุมชน 72 เรื่อง และการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคน้อยที่สุดเพียง 4 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 21.28 ร้อยละ 11.78 และร้อยละ 0.65 ตามลำดับ<sup>1386</sup> ส่วนปี พ.ศ. 2557 อันเป็นปีสุดท้ายของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก่อนที่จะสิ้นสุดลงตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติภายหลังการรัฐประหารยึดอำนาจการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1383</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี 2551 - 2552, หน้า 32-33.

<sup>1384</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2553 – 2554, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2555), หน้า 112 และ 114.

<sup>1385</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2555, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556), หน้า 121-122.

<sup>1386</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2556, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2557), หน้า 111 และ 113.

ปกครองได้สำเร็จ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557<sup>1387</sup> และต่อมาจึงมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยในปี พ.ศ. 2557 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวน 689 เรื่อง เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2556 จำนวน 78 เรื่อง ส่วนเรื่องที่มีการร้องเรียนหรือตรวจสอบมากที่สุดยังคงเป็นเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม จำนวน 174 เรื่อง รองลงมาเป็นสิทธิชุมชน 87 เรื่อง ส่วนเรื่องทีน้อยที่สุดคือสิทธิของผู้บริโภคและสิทธิในการสื่อสารเพียง 2 เรื่อง หรือคิดเป็นร้อยละ 25.25 ร้อยละ 12.63 และร้อยละ 0.29 ตามลำดับ<sup>1388</sup> จากรายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 จนถึงปี พ.ศ. 2557 ซึ่งอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นรัฐธรรมนูญที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคไว้ไม่น้อยไปกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น กลับพบว่าเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าวที่มากที่สุดคือ การละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และปีที่มีการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรมมากที่สุดคือปี พ.ศ. 2557 จำนวน 174 เรื่อง ดังตารางที่ 2 ข้อมูลตามรายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวจึงนับเป็นหมุดหมายสำคัญที่จะนำไปสู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป ดังนั้น การตอบสนองต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้รัฐพึงปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และการทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว ไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร การมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเคร่งครัดปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม<sup>1389</sup> จึงถือเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน

<sup>1387</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557

<sup>1388</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2557, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558), หน้า 156-157.

<sup>1389</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68

ตารางที่ 2 รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551 – 2557 ด้านการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม

ปี พ.ศ.	จำนวนเรื่องการละเมิดสิทธิในกระบวนการยุติธรรม
2551	140
2552	132
2553	166
2554	131
2555	127
2556	130
2557	174

ที่มา : รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2551 – 2557  
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้รายงานสถิติการรับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรอบ 13 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 – 2556 โดยได้รับเรื่องร้องเรียนการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรให้มีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน จำนวนรวมถึง 8,176 เรื่อง และปี พ.ศ. 2550 เป็นปีที่มีเรื่องร้องเรียนมากที่สุด 836 เรื่อง ส่วนปี พ.ศ. 2544 เป็นปีที่มีเรื่องร้องเรียนน้อยที่สุด จำนวน 112 เรื่อง เนื่องจากเป็นปีเริ่มต้นของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติชุดแรกที่ได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>1390</sup> ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้ทั้งที่เป็นบททั่วไปและในบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และแม้จะมีความก้าวหน้าด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่ด้วย แต่ในช่วงระยะเวลาของการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกลับมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายด้าน หลายเหตุการณ์เป็นการละเมิดอย่างร้ายแรงและบางเหตุการณ์เป็นการกระทำโดยรัฐซึ่งมีหน้าที่ในการคุ้มครอง อาทิ เหตุการณ์ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ส่งผลกระทบต่อ

<sup>1390</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2556, หน้า 112.

ต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย รวมทั้งทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปี พ.ศ. 2553 มีเหตุการณ์ความรุนแรงเกิดขึ้นรวม 11,523 ครั้ง มีผู้เสียชีวิต 4,370 คน และบาดเจ็บ 7,136 คน<sup>1391</sup> หรือเหตุการณ์สลายการชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ หรือ นปช. เมื่อปี พ.ศ. 2553 ที่เกิดความสูญเสียต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินอย่างมาก<sup>1392</sup> สะท้อนให้เห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่กลับปรากฏการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจำนวนมาก โดยเฉพาะเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่มีความร้ายแรงหลายเหตุการณ์ เช่น กรณีของการทำสงครามเพื่อเอาชนะยาเสพติดเมื่อปี พ.ศ. 2546 – 2547 กรณีเหตุการณ์สลายการชุมนุมและจับกุมผู้ชุมนุมที่หน้าสถานีตำรวจอรุณรัศมีตากใบ กรณีการใช้ความรุนแรงในมัสยิดกรือเซะ กรณีการสลายการชุมนุมเมื่อปี พ.ศ. 2553 ที่ทุกเหตุการณ์ที่ยกมานั้นผู้ละเมิดคือรัฐอันสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าลำพังเพียงรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคไว้ยังไม่เพียงพอ หากองค์กรทั้งปวงของรัฐไม่เคารพหรือคำนึงถึงในการใช้อำนาจแล้วสิ่งดังกล่าวก็เป็นเพียงถ้อยคำลายลักษณ์อักษรที่ปราศจากความหมายใดๆ ในทางปฏิบัติ

#### (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 19 และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับที่ 9 อันเป็นผลจากการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง<sup>1393</sup> รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีบทบัญญัติจำนวน 48 มาตรา เป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับที่สองต่อจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ที่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค โดยบัญญัติรับรองไว้อย่างกว้างในมาตราเดียวว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครอง

<sup>1391</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2553 – 2554, หน้า 96.

<sup>1392</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 98-99.

<sup>1393</sup> อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557

ประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้”<sup>1394</sup> ซึ่งบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 กล่าวคือเป็นการรับรองภายใต้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้กล่าวรายละเอียดไว้ในข้อ (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แม้จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว แต่กลับมีระยะเวลาการบังคับใช้กว่า 2 ปี 8 เดือนเศษ ในระหว่างนี้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่สำคัญในหลายกรณีโดยเฉพาะสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอให้ตรวจสอบจำนวน 150 คำร้อง<sup>1395</sup> และนับเป็นครั้งแรกตั้งแต่มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและมีการจัดทำรายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยประจำปีทีในการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนปี พ.ศ. 2558 มีการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของกลุ่มเปราะบาง 6 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มเด็ก กลุ่มผู้หญิงและความเสมอภาคระหว่างเพศ กลุ่มคนพิการ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มแรงงานข้ามชาติและผู้ติดตาม กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มคนไร้รัฐและไร้สัญชาติ และกลุ่มชนพื้นเมือง ในส่วนของสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของกลุ่มผู้สูงอายุพบว่า มีประเด็นท้าทาย 4 ด้าน ได้แก่ ด้านการส่งเสริมสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ด้านการปฏิรูประบบรับรองรับการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ด้านความมั่นคงทางรายได้ และด้านทัศนคติที่มีต่อผู้สูงอายุ<sup>1396</sup> ต่อมาในการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี พ.ศ. 2559 ได้เปลี่ยนจากการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของกลุ่มเปราะบาง 6 กลุ่มในปี พ.ศ. 2558 มาเป็นการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของกลุ่มเฉพาะ แบ่งเป็น 8 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์ คนไร้รัฐและไร้สัญชาติ กลุ่มคนพิการ กลุ่มเด็ก กลุ่มนักปกป้องสิทธิมนุษยชน กลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มแรงงานข้ามชาติ และกลุ่มสตรี<sup>1397</sup> ส่วนสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2559 แม้จะมีความก้าวหน้าในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ อาทิ การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุในรัฐธรรมนูญ การมี

<sup>1394</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4

<sup>1395</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี 2558, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558), หน้า 9.

<sup>1396</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 18 และ 22.

<sup>1397</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2559, (กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559), หน้า 172.

แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ แต่จากการประเมินความสำเร็จของการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุโดยองค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (Help Age International) และจัดทำเป็นดัชนีชี้วัดเกี่ยวกับผู้สูงอายุทั่วโลก (Global Age Watch Index) พบว่า ประเทศไทยได้รับการจัดอันดับประเทศที่มีการดำเนินการด้านผู้สูงอายุอยู่ในระดับปานกลาง (ลำดับที่ 34 จาก 96 ประเทศทั่วโลก) สำหรับความท้าทายที่สำคัญในการดำเนินการด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย ได้แก่ ผู้สูงอายุกับความยากจนทำให้ผู้สูงอายุขาดความสามารถในการดำรงชีวิตด้วยตนเอง และผู้สูงอายุกับความรุนแรงที่ทำให้ผู้สูงอายุขาดความสามารถ (disempowerment) และการเลือกปฏิบัติ (discrimination)<sup>1398</sup>

### (5) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 20 และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรฉบับที่ 11 รวมทั้งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จัดทำโดยคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 1) พุทธศักราช 2558<sup>1399</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 6 เมษายน 2560 มีบทบัญญัติจำนวน 279 มาตรา มีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล<sup>1400</sup> รวมทั้งได้บัญญัติรับรองความเสมอภาคของบุคคลตามกฎหมาย การห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล<sup>1401</sup> สิทธิในชีวิตและร่างกาย<sup>1402</sup> ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย แต่ไม่มีบทบัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองดังเช่นที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>1403</sup> แต่อย่างไรก็ดีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังได้บัญญัติหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดย

<sup>1398</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 220-222.

<sup>1399</sup> อารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>1400</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

<sup>1401</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27

<sup>1402</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28

<sup>1403</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26

ชัดแจ้งว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้...”<sup>1404</sup> ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่เป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจอธิปไตย เป็นขอบเขตของการตรากฎหมาย ซึ่งย่อมรวมไปถึงการบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายด้วย นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาที่บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ จนถึงปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้นำศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเป็นเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง แตกต่างจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในมาตรา 29 เช่นเดียวกันว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้...”<sup>1405</sup> ซึ่งแม้จะตีความคำว่า “สาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ” ว่าเป็นเรื่องเดียวกันกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เปลี่ยนมาใช้คำว่า “จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้” โดยชัดแจ้งเป็นครั้งแรก แต่อาจกล่าวโดยสรุปถึงหลักประกันการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ ที่เป็นเงื่อนไขของการตรากฎหมายที่จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับได้ว่า มีหลักการร่วมกันในแง่ที่ว่าหากรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล จะต้องกระทำโดยกฎหมายซึ่งปกติได้แก่พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา<sup>1406</sup> ในฐานะที่รัฐสภาประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย<sup>1407</sup> พระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนย่อมเป็นการสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันของประชาชน (General will) และกฎหมายนั้นก็

<sup>1404</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

<sup>1405</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง

<sup>1406</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 92 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 90 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81 วรรคหนึ่ง

<sup>1407</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 149 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 122 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 114

ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็เท่ากับว่าประชาชนตรากฎหมายมา บังคับใช้หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของตนเองผ่านองค์กรรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน ดังนั้น กฎหมายนอกจากสะท้อนถึงเจตจำนงร่วมกันแล้วยังสะท้อนถึงหลักการปกครองตนเองอันเป็นพื้นฐาน ของระบอบประชาธิปไตย อีกด้วย

นอกจากนี้ ยังมีข้อสังเกตเพิ่มเติมในเรื่องขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพ ของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการ เฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อม มีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำกรนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญตราบเท่าที่การใช้ สิทธิหรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบ เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น...” ซึ่งขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวสะท้อนทั้งแนวคิดของกฎหมายเอกชนและ กฎหมายมหาชน กล่าวคือการบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพนอกจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นบุคคลก็ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่ จะกระทำการนั้นได้ เป็นการสะท้อนแนวคิดหลักเสรีภาพของปัจเจกบุคคลที่ว่าสามารถกระทำการ ใดๆ ได้ตราบเท่าที่ไม่มีกฎหมายห้าม เป็นการวางหลักการว่า **“อะไรที่ไม่ได้ห้ามไว้ในรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย บุคคลย่อมสามารถทำได้และได้รับการคุ้มครอง”** หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือรัฐธรรมนูญให้ หลักประกันการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่บุคคล<sup>1408</sup> ส่วนการบัญญัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือ เสรีภาพได้ตราบเท่าที่ไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น สะท้อนแนวคิดของ กฎหมายมหาชน กล่าวคือรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันดีของประชาชน และการไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น เป็นขอบเขตของการใช้สิทธิและ เสรีภาพ สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิ ทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR)

ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แตกต่างจากขอบเขตการใช้สิทธิ และเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมาตรา 28 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

<sup>1408</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 35-36.



2550 ที่ให้บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ด้วย โดยรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับบัญญัติไว้ใน มาตราเดียวกันด้วยถ้อยคำเหมือนกันว่า “บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและ เสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน...” ส่วนในมาตรา 28 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับบัญญัติ ให้ “..บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้” จะเห็นว่ามาตรา 28 วรรคหนึ่ง ของ รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับให้บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ แต่ในวรรคสองไม่มีถ้อยคำให้ บุคคลที่ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยกบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็น ข้อต่อสู้คดีในศาลได้ ในประเด็นปัญหานี้มีแนวทางการตีความเป็นสองแนวทางเพื่อให้การละเมิด ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์สามารถใช้สิทธิทางศาลได้ คือ แนวทางแรก การตีความว่าศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์เป็นสิทธิอย่างหนึ่ง แต่เป็นสิทธิที่มีลักษณะเฉพาะของตนเองแตกต่างไปจากสิทธิอื่นๆ ส่วน แนวทางที่สอง คือไม่ต้องพิจารณาว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิหรือไม่ เพราะหากกฎหมายสาร บัญญัติมุ่งให้ความคุ้มครองแก่สิ่งใดแล้ว หากมีการละเมิดสิ่งทีกฎหมายคุ้มครองบุคคลผู้ถูกละเมิดย่อม ใช้สิทธิทางศาลได้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็เป็นสิ่งที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิดจึง สามารถใช้สิทธิทางศาลได้<sup>1409</sup> ดังนั้น เพื่อตัดประเด็นปัญหาดังกล่าวในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงไม่ ปรากฏคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตรา 25 อีกต่อไป แต่อย่างไรก็ดี เป็นที่เข้าใจว่าเมื่อ รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล หากบุคคลใดถูกละเมิดศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์บุคคลนั้นย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ เพราะหากไม่ตีความเช่นนี้ซึ่งกฎหมายมุ่ง ให้ความคุ้มครองจะไม่สามารถเป็นจริงได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

ไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน พ.ศ. 2564 เป็นระยะเวลากว่า 24 ปี ภายใต้รัฐธรรมนูญ จำนวน 5 ฉบับ แบ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจำนวน 3 ฉบับ คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจำนวน 2 ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับ ชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 แต่รัฐธรรมนูญทั้ง 5 ฉบับ ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดย ชัดแจ้ง หรือกล่าวได้ว่าตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา แม้ว่า

<sup>1409</sup> อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 172-173.

จะมีการยกเลิกและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หลายครั้งจนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รัฐธรรมนูญทุกฉบับล้วนมีบทบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นคุณค่าพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ (Fundamental Constitutional Value) ที่การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งอำนาจนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย อำนาจบริหารในการบังคับใช้กฎหมาย และอำนาจตุลาการในการตีความกฎหมาย รวมทั้งการใช้อำนาจทางปกครองจะต้องคำนึงถึงและให้ความเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าที่รัฐธรรมนูญรับรองด้วยเสมอ

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังที่ได้กล่าวมาซึ่งแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงที่ 1 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และช่วงที่ 2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน อาจสรุปได้ว่า<sup>1410</sup>

**ช่วงที่ 1 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540** ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง คือตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 15 แต่ในบรรดารัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับ แม้ว่าจะมิได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติรับรองความเสมอภาคตามกฎหมายและเสรีภาพในร่างกายของบุคคลซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยโดยอ้อมหรือโดยปริยาย โดยมีรัฐธรรมนูญจำนวน 9 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475<sup>1411</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489<sup>1412</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490<sup>1413</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492<sup>1414</sup> รัฐธรรมนูญแห่ง

<sup>1410</sup> การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งแบ่งเป็น 2 ช่วง ได้นำไปเรียบเรียงและตีพิมพ์เป็นบทความ เรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ใน วรพชร จันทร์ขันธ์, “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” วารสารกฎหมายสุโขทัย ธรรมมาธิราช: 1-21.

<sup>1411</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 12 และมาตรา 14

<sup>1412</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 12 และมาตรา 14

<sup>1413</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 21 และมาตรา 23

<sup>1414</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 27 และมาตรา 31

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495<sup>1415</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511<sup>1416</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517<sup>1417</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521<sup>1418</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534<sup>1419</sup>

**ช่วงที่ 2 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา** ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง คือตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ถึงฉบับที่ 20 ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>1420</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549<sup>1421</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>1422</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557<sup>1423</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560<sup>1424</sup>

แต่หากพิจารณาในแง่ของสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค อาจแบ่งพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้การรับรองสาระดังกล่าวได้ดังนี้

**1) สิทธิในชีวิตและร่างกาย** เป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์และเป็นสิทธิเด็ดขาดของบุคคล ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของมนุษย์ เพราะชีวิตและร่างกายย่อมนำไปสู่การมีสิทธิและเสรีภาพประการอื่นๆ อันต่อเนื่องมาจากการมีชีวิตและร่างกาย<sup>1425</sup> หากบุคคลไม่มีชีวิตและร่างกายแล้ว สิทธิและเสรีภาพประการอื่นๆ ย่อมไม่อาจมีได้เช่นเดียวกัน ชีวิตและร่างกายจึงเป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวงและเป็นหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และเนื่องจากสิทธิ

<sup>1415</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 24 และมาตรา 27

<sup>1416</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 25 และมาตรา 29

<sup>1417</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 27 และมาตรา 33

<sup>1418</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 23 และมาตรา 28

<sup>1419</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 25 และมาตรา 30

<sup>1420</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4

<sup>1421</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3

<sup>1422</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4

<sup>1423</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4

<sup>1424</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4

<sup>1425</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 วรรคหนึ่ง

ในชีวิตและร่างกายเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์สิทธิดังกล่าวจึงไม่อาจถูกพรากไปจากบุคคลได้ แม้ว่าจะโดยรัฐก็ตาม ดังที่ปรากฏในอารัมภบทของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ว่า “โดยที่การยอมรับศักดิ์ศรีแต่กำเนิด และสิทธิที่เท่าเทียมกันและที่ไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งหมดแห่งครอบครัวมนุษยชาติ...”<sup>1426</sup> ด้วยแนวความคิดดังกล่าวจึงทำให้ในปัจจุบันกว่า 106 ประเทศทั่วโลกยกเลิกโทษประหารชีวิตสำหรับความผิดทุกประเภท<sup>1427</sup> สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกายพบว่ารัฐธรรมนูญถาวรจำนวน 11 ฉบับ ทุกฉบับได้บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลไว้ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475<sup>1428</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489<sup>1429</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492<sup>1430</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495<sup>1431</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511<sup>1432</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517<sup>1433</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521<sup>1434</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534<sup>1435</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>1436</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550<sup>1437</sup> และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย...”<sup>1438</sup> ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจำนวน 9 ฉบับ ส่วนใหญ่มิได้บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกายไว้ด้วยเนื่องจากต้องการใช้บังคับเป็นการชั่วคราว มีเพียง 3 ฉบับเท่านั้นที่บัญญัติรับรองไว้อย่างกว้าง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)

<sup>1426</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, หน้า 18.

<sup>1427</sup> บีบีซี, “โทษประหารชีวิตในไทย ยังจำเป็นอยู่หรือไม่” [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2561. แหล่งที่มา: <https://www.bbc.com/thai/thailand-44534477>

<sup>1428</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 14

<sup>1429</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 มาตรา 14

<sup>1430</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 31

<sup>1431</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 มาตรา 27

<sup>1432</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 29

<sup>1433</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 33

<sup>1434</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 28

<sup>1435</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 30

<sup>1436</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 31

<sup>1437</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32

<sup>1438</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28

พุทธศักราช 2490<sup>1439</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549<sup>1440</sup> และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557<sup>1441</sup> จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยโดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับถาวรให้ความสำคัญกับสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลโดยบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของบุคคล เป็นรากฐานที่จะนำไปสู่การมีสิทธิและเสรีภาพประการ อื่นๆ ต่อไป เพราะหากไม่มีชีวิตและร่างกาย สิทธิและเสรีภาพประการอื่นๆ ก็ไม่อาจมีหรือไม่สามารถใช้ได้เช่นเดียวกัน

**2) สิทธิในความเสมอภาค** เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญอีกประการหนึ่งของบุคคลที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีสาระสำคัญว่าบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันหรือใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน บุคคลที่มีสาระสำคัญต่างกันย่อมต้องได้รับการปฏิบัติหรือใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันให้แตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้เหมือนกันก็ดี ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค<sup>1442</sup> การใช้อำนาจรัฐต่อประชาชนจึงไม่อาจเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมได้ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักประกันอีกประการหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นอกเหนือจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรองและรัฐมีหน้าที่ต้องคุ้มครองให้ประชาชนมีความเสมอภาคกันในโอกาส เนื่องจากในทางปฏิบัติหรือในความเป็นจริงรัฐไม่สามารถให้หลักประกันได้ว่าบุคคลทุกคนจะใช้สิทธิหรือได้ประโยชน์ตามที่ตนเองต้องการได้ แต่รัฐคงทำได้เพียงให้หลักประกันความเท่าเทียมในทางโอกาสที่บุคคลจะเข้ามาใช้ประโยชน์จากบริการสาธารณะของรัฐโดยการกำหนดเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ<sup>1443</sup> สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีบทบัญญัติรับรองสิทธิในความเสมอภาคพบว่ารัฐธรรมนูญถาวรจำนวน 11 ฉบับ ทุกฉบับได้ให้การรับรองสิทธิในความเสมอภาคไว้ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวจำนวน 9 ฉบับ ส่วนใหญ่มิได้รับรองสิทธิในความเสมอไว้ มีเพียง 3 ฉบับเท่านั้นที่รับรองไว้อย่างกว้าง เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกายดังที่ได้กล่าวไปแล้ว โดยปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รับรองหลักความเสมอภาคของบุคคลว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิ

<sup>1439</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 23

<sup>1440</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3

<sup>1441</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4

<sup>1442</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (Fundamental Principles of Administrative Law), (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 34.

<sup>1443</sup> ต่อพงษ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, หน้า 67.

และเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา อายุ เพศ ความพิการ สถานภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือเพราะเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้ แต่มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม<sup>1444</sup>

จึงอาจสรุปได้ว่าสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และเป็นสาระหรือรากฐานที่สำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับถาวรจำนวน 11 ฉบับ ที่ได้บัญญัติรับรองไว้เพราะเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวที่บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคมีเพียง 3 ฉบับเท่านั้น เนื่องจากมีความมุ่งหมายจะใช้บังคับเป็นการชั่วคราว แม้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางฉบับจะมีระยะเวลาการบังคับใช้ยาวนานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็ตาม ดังข้อมูลสรุปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคในตารางที่ 3

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1444</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27

ตารางที่ 3 สรุปรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสาระ  
ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค

ฉบับ ที่	รัฐธรรมนูญ	การรับรอง		
		ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์	สิทธิในความเสมอภาค	สิทธิในชีวิตและร่างกาย
1	พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475	-	-	-
2	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475	-	มาตรา 12	มาตรา 14
3	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489	-	มาตรา 12	มาตรา 14
4	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490	-	มาตรา 21	มาตรา 23
5	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492	-	มาตรา 27	มาตรา 31
6	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495	-	มาตรา 24	มาตรา 27
7	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502	-	-	-
8	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511	-	มาตรา 25	มาตรา 29
9	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515	-	-	-
10	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517	-	มาตรา 27 มาตรา 28	มาตรา 33
11	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519	-	-	-
12	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520	-	-	-
13	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521	-	มาตรา 23	มาตรา 28
14	ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534	-	-	-
15	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534	-	มาตรา 25	มาตรา 30
16	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 มาตรา 29	มาตรา 30	มาตรา 31
17	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549	มาตรา 3	มาตรา 3	มาตรา 3
18	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 มาตรา 29	มาตรา 30	มาตรา 32
19	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557	มาตรา 4	มาตรา 4	มาตรา 4
20	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	มาตรา 4 มาตรา 25 วรรคสาม มาตรา 26	มาตรา 27	มาตรา 28

#### 4.6.2 ปัญหาสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายไทย

แม้ว่าปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง และองค์กรของรัฐทุกองค์กรมีหน้าที่ต้องเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล อันแสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ สะท้อนจากตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคือการบัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ในหมวด 1 บททั่วไปของรัฐธรรมนูญประการหนึ่ง และการบัญญัติเงื่อนไขการตรากฎหมายที่จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้อีกประการหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี นอกจากคุณค่าในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าสูงสุดตามรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดคุณค่าอื่นๆ ไว้ด้วย อาทิ ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน แต่คุณค่าทั้งหลายเหล่านั้นจะนำมาใช้เป็นเหตุผลความจำเป็นในการกระทำที่จะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลหรือเป็นเหตุผลในการไม่เคารพหรือไม่ให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ แต่ในทางความเป็นจริงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอาจไม่ใช่คุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญในทางปฏิบัติ แม้ว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจจะตีความได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุดเนื่องจากการตรากฎหมายจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้ดังกล่าวแล้ว แต่สถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยยังไม่มี ความชัดเจน เนื่องจากการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายยังไม่มี ความยึดโยงหรือคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างแท้จริง และพัฒนาการของประเทศไทยในเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งการตรากฎหมาย การใช้และการตีความกฎหมายที่มีความยึดโยงต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังมีน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศต้นแบบที่ประเทศไทยรับแนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งยังได้บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ดังนั้น จึงควรพิจารณาถึงสถานะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามกฎหมายไทยที่ได้บัญญัติไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว



#### 4.6.2.1 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

แนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการยอมรับมาบัญญัติในรัฐธรรมนุญตั้งแต่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังยอมรับคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยนำมาบัญญัติไว้ในหมวด 1 เป็นบททั่วไป ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตำแหน่งแห่งที่ของบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้บัญญัติไว้ในบททั่วไปของรัฐธรรมนุญย่อมมีความหมายแสดงชัดอยู่ในตัวว่ารัฐธรรมนุญมีเจตนารมณ์ที่จะให้แนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานที่ครอบคลุมบทบัญญัติอื่นๆ ในรัฐธรรมนุญ

##### (1) การตรากฎหมายจะกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้

แม้ว่ารัฐธรรมนุญก่อนรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กล่าวคือตั้งแต่พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 อันเป็นรัฐธรรมนุญฉบับที่ 1 จนถึงรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อันเป็นรัฐธรรมนุญฉบับที่ 15 จะมีรัฐธรรมนุญบางฉบับที่บัญญัติรับรองเสรีภาพในร่างกายและสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้และอาจถือได้ว่าเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยอ้อมหรือโดยปริยายก็ตาม แต่การที่รัฐธรรมนุญก่อนปี พ.ศ. 2540 ไม่ได้บัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรงหรือโดยชัดแจ้งก็มิได้ทำให้ไม่มีบทบัญญัติอันเป็นหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนุญดังเช่นที่รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้งและได้บัญญัติหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย หลักประกันสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้แก่

รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง<sup>1445</sup> รวมทั้งได้บัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย<sup>1446</sup> และสิทธิในความเสมอภาค<sup>1447</sup> อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัด

<sup>1445</sup> รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4

<sup>1446</sup> รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 31

<sup>1447</sup> รัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30

แจ้ง นอกจากนี้ ยังได้บัญญัติหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วยว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>1448</sup> โดยบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>1449</sup> และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้<sup>1450</sup>

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค รวมทั้งหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้<sup>1451</sup> เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันแม้ว่าจะมิได้มีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนก็ตาม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็มีบทบัญญัติอันเป็นหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สำคัญคือการบัญญัติให้การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย รวมทั้งกฎหมายดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ<sup>1452</sup> ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะกระทบ

<sup>1448</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26

<sup>1449</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง

<sup>1450</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง

<sup>1451</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 32

<sup>1452</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26

ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้แก่สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ดังนั้น กฎหมายที่ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ย่อมหมายถึงการตรากฎหมายต้องไม่กระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล หากการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของบุคคล กฎหมายนั้นย่อมกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองด้วย มีผลให้กฎหมายนั้นย่อมมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>1453</sup> อีกประการหนึ่งเมื่อพิจารณาจากตำแหน่งแห่งที่ของตัวบทบัญญัติที่รับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ปรากฏอยู่ในมาตรา 4 เป็นการวางหลักการทั่วไปของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลว่าย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่เพียงการวางหลักการดังกล่าวยังไม่เพียงพอการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงยังต้องกำหนดไว้ในมาตรา 26 เพื่อกำหนดเงื่อนไขการตรากฎหมายเป็นการกำกับการใช้อำนาจตรากฎหมายไม่ให้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ซึ่งจะมีผลต่อเนื่องไปถึงการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายด้วย

## (2) การบังคับใช้กฎหมายจะกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติให้การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐในทุกระดับทั้งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองตามพระราชบัญญัติต่างๆ รวมทั้งการใช้อำนาจในทุกลักษณะไม่ว่าจะเป็นการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายย่อมต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองด้วย ปัจจุบันแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะไม่มีบทบัญญัติดังกล่าวแต่ก็ได้กำหนดเงื่อนไขของการตรากฎหมายไว้ว่าการตรากฎหมายจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ ย่อมมีความมุ่งหมายอยู่ในตัวว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิให้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจรัฐไม่ว่ากรณีใดๆ โดยไม่มีข้อยกเว้น กล่าวคือ ในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 ได้กำหนดเงื่อนไขในการตราไว้เป็นสองกรณีได้แก่ กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผล

<sup>1453</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

เป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ และกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดเงื่อนไขในการตราที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ ดังนี้

**กรณีแรก กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้** การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ<sup>1454</sup> ซึ่งในเรื่องการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้น ยังมีทั้งการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยตรงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยอ้อมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>1455</sup> การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยตรงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ได้แก่ การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่ปรากฏในถ้อยคำของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานนั่นเอง<sup>1456</sup> ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานโดยกำหนดเงื่อนไขของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานเรื่องนั้นไปพร้อมกันด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการชุมนุม แต่ในขณะเดียวกันรัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติเงื่อนไขของการคุ้มครองเสรีภาพดังกล่าวว่าจะต้องเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ<sup>1457</sup> ความสงบและปราศจากอาวุธจึงเป็นเงื่อนไขการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมอันเป็นการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยตรงตามที่ปรากฏในถ้อยคำของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น และการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยสิทธิขั้นพื้นฐานหรือคุณค่าที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในเรื่องอื่นๆ<sup>1458</sup> เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานแต่ไม่ได้มีถ้อยคำในบทบัญญัติที่กำหนดเงื่อนไขของการคุ้มครองไว้ ดังเช่นกรณีแรก แต่ปรากฏว่าในรัฐธรรมนูญยังมีการบัญญัติถึงหลักการพื้นฐานหรือคุณค่าอื่นเพื่อเป็นข้อจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการเสนอข้อหาสารหรือการแสดงความคิดเห็นตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพของบุคคลผู้ประกอบวิชาชีพสื่อมวลชน<sup>1459</sup> โดยมิได้มีถ้อยคำกำหนดเงื่อนไขของการคุ้มครอง แต่เสรีภาพในการนำเสนอข้อหาสารหรือการแสดงความคิดเห็นก็ยังคงถูกจำกัดลงโดยหลักการหรือคุณค่าอื่นๆ ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ หลักการหรือคุณค่าเช่นว่านั้น อาทิ ความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน<sup>1460</sup> ซึ่งเป็นหลักการหรือคุณค่าพื้นฐานที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ ส่วนการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยอ้อมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรอง

<sup>1454</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

<sup>1455</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, หน้า 215-249.

<sup>1456</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 216.

<sup>1457</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44

<sup>1458</sup> ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน, หน้า 218.

<sup>1459</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 35

<sup>1460</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25

สิทธิขั้นพื้นฐานไว้แต่ได้กำหนดเงื่อนไขของการคุ้มครองให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น กล่าวคือ รัฐธรรมนูญมอบอำนาจในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งมีอำนาจในการตรากฎหมาย ไปตรากฎหมายกำหนดเงื่อนไขของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรอง ซึ่งกรณีสิทธิขั้นพื้นฐานใดที่รัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายจะมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดเงื่อนไขของการคุ้มครองหรือจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานนั้นๆ รัฐธรรมนูญจะต้องมีถ้อยคำกำหนดไว้โดยชัดแจ้งอยู่ในบทบัญญัติที่รับรองสิทธิขั้นพื้นฐานนั่นเอง เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองสิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังคลอดบุตรย่อมได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือ แต่การให้ความคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ<sup>1461</sup> หรือกรณีรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุหรือบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ย่อมได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ<sup>1462</sup> แต่การคุ้มครองหรือให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะต้องตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง

**กรณีที่สอง กรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้** การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลจะต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย<sup>1463</sup> นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานไม่ว่าจะเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ หรือกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลไว้ก็ตาม กฎหมายที่จะจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะด้วย<sup>1464</sup> ซึ่งดังที่กล่าวมาในเรื่องของการตรากฎหมายที่จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดเงื่อนไขของการตรากฎหมายไว้ และไม่ว่าจะเป็นกรณีใดกฎหมายนั้นจะต้องไม่กระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ในแง่นี้ศักดิ์ศรีความเป็น

<sup>1461</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคหนึ่ง

<sup>1462</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

<sup>1463</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง

<sup>1464</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 วรรคสอง

มนุษย์จึงเป็นคุณค่าพื้นฐานที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจตรากฎหมายมาจำกัดได้ในทุกกรณี ซึ่งย่อมหมายความว่าไปถึงการบังคับใช้กฎหมายที่จะต้องไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการบังคับใช้กฎหมายเป็นกระบวนการใช้อำนาจที่ต่อเนื่องมาจากการตรากฎหมาย เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้การตรากฎหมายจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ การบังคับใช้กฎหมายก็ย่อมไม่อาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลได้เช่นเดียวกันด้วย

ดังนั้น บทบัญญัติในเรื่องเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยเฉพาะเงื่อนไขเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นบรรทัดฐานในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

สำหรับเงื่อนไขการตรากฎหมายที่จะจำกัดหรือกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ให้การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ว่าจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้<sup>1465</sup> เมื่อพิจารณาถ้อยคำของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดว่า “การตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” สิ่งที่ต้องพิจารณาคือสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพหมายความว่าอย่างไร ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้วพบว่าสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพย่อมหมายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพราะการมีสิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมนำไปสู่การมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นเงื่อนไขของการตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพว่าแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะมอบอำนาจให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวไม่อาจจะกระทบกระเทือนต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้นั่นเอง ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติถ้อยคำว่าสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพ แต่ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 26 ว่ากฎหมายจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็น

<sup>1465</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29 วรรคหนึ่ง

เป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ จึงกล่าวได้ว่า ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักหรือคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่ไม่อาจตรากฎหมายมาจำกัดหรือกระทบกระเทือนได้โดยไม่มีข้อยกเว้น เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองโดยสมบูรณ์ กล่าวคือ ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตาม ฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่อาจตรากฎหมายที่มีผลกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพซึ่งหมายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นแก่นของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง<sup>1466</sup> ดังที่ปรากฏในอารัมภบท (Preamble) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ว่า “...โดยที่การยอมรับศักดิ์ศรีแต่กำเนิด และสิทธิที่เท่าเทียมกันและที่ไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งมวลแห่งครอบครัวมนุษยชาติ เป็นพื้นฐานแห่งอิสรภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก...”<sup>1467</sup> ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการยอมรับร่วมกันของประเทศสมาชิกว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนมาแต่กำเนิดเป็นสิ่งที่มิในมนุษย์ทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากเงื่อนไข เป็นสิ่งที่ไม่อาจเพิกถอนและไม่อาจละเมิดได้ทั้งโดยรัฐและเอกชน

### (3) การตีความกฎหมายจะกระทบกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้

การตีความกฎหมายเป็นกระบวนการที่สืบเนื่องมาจากการตรากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการตีความกฎหมายอาจได้แก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั่นเอง เช่น การตีความกฎหมายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติ เป็นต้น หรือการตีความโดยองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตีความกฎหมายและเป็นที่สุดเด็ดขาด แต่ไม่ว่าจะเป็นกรณีการตีความกฎหมายขององค์กรใดก็ตามย่อมต้องเคารพต่อหลักการหรือคุณค่าพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญด้วยกันทั้งสิ้น เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่สถาปนาสถาบันทางการเมืองต่างๆ รวมทั้งให้อำนาจหน้าที่แก่สถาบันเหล่านั้นด้วย ดังนั้น การใช้อำนาจของสถาบันที่รัฐธรรมนูญสร้างขึ้นย่อมต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หลักการหรือคุณค่าพื้นฐานเช่นว่านั้น อาทิ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานที่แม้การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก็ยังไม่อาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ การตีความกฎหมายของฝ่ายบริหารในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารก็ดี หรือการ

<sup>1466</sup> เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 296.

<sup>1467</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ตีความกฎหมายของศาลในฐานะองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการก็ตี ย่อมต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญและกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตามหลักนิติรัฐด้วย ดังที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา...”<sup>1468</sup> และบัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”<sup>1469</sup> ดังนั้น การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร การตีความกฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองทั้งปวง ย่อมต้องผูกพันกับรัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่สถาปนาและให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรต่างๆ รวมทั้งผูกพันอยู่กับกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะที่กฎหมายเป็นเจตจำนงร่วมกัน (General will) ของประชาชนด้วย และเมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าพื้นฐานที่การตรากฎหมายไม่อาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลได้ หลักการว่าด้วยการใช้อำนาจที่ไม่อาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลย่อมผูกพันทั้งต่อฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานทางปกครองทั้งปวงในการใช้อำนาจทุกระดับที่ต้องให้ความเคารพและคำนึงถึงหลักการดังกล่าว เพื่อให้หลักการดังกล่าวเกิดเป็นผลบังคับได้จริงในทางปฏิบัติมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ อันเป็นหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสะท้อนถึงหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ที่กำหนดให้รัฐหรือผู้ปกครองจะต้องยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง<sup>1470</sup> กล่าวคือ ทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ภายใต้การปกครองต่างต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเสมอกัน มีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนการจำกัดอำนาจและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมดังกล่าว ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม<sup>1471</sup> เป็นต้น สำหรับการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

<sup>1468</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 164

<sup>1469</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 188

<sup>1470</sup> หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2538), หน้า 123.

<sup>1471</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง



คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคุณบุคคล ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างกรณีไม่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และกรณีเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนี้

### กรณีที่ไม่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8187/2543** ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่า<sup>1472</sup> “...จำเลยฎีกาว่าพยานหลักฐานที่โจทก์ได้มาจากการล่อซื้อยาเสพติดถือเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 4 และมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะเป็นการกระทำที่ดูหมิ่นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย...” ซึ่งในประเด็นที่จำเลยฎีกาว่าการที่เจ้าพนักงานตำรวจล่อซื้อยาเสพติดจากจำเลยเป็นการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้น ศาลฎีกาวินิจฉัยในประเด็นนี้ไว้อย่างน่าสนใจว่า “...การกระทำของเจ้าพนักงานตำรวจดังกล่าวเป็นเพียงวิธีการเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย และไม่เป็นการแสวงหาหลักฐานโดยมิชอบด้วยกฎหมายไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ...ฎีกาของจำเลยข้อนี้ฟังไม่ขึ้น...” นอกจากนี้ศาลฎีกาวางหลักว่าการที่เจ้าพนักงานตำรวจล่อซื้อยาเสพติด เป็นการชักจูงให้แสดงข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดในทางอาญาไม่ถือว่าเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคุณบุคคลที่ถูกล่อซื้อ<sup>1473</sup> เพราะเป็นการกระทำความผิดอยู่แล้วเป็นเพียงการชักจูงให้แสดงข้อเท็จจริงอันเป็นความผิดไม่ใช่การชักจูงให้กระทำความผิด อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาศาลฎีกานี้ นอกจากจะวางหลักในเรื่องการแสวงหาพยานหลักฐานหรือการพิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยการใช้วิธีการล่อซื้อยาเสพติดว่าไม่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว ในอีกแง่หนึ่งยังหมายความว่า หากไม่ใช่การล่อซื้อในเรื่องซึ่งจำเลยกระทำความผิดอยู่แล้ว เพียงแต่ชักจูงให้จำเลยแสดงข้อเท็จจริงออกมา แต่เป็นการล่อให้กระทำความผิดหรือชักจูงให้กระทำความผิด ไม่ใช่กรณีที่กระทำความผิดอยู่แล้ว ดังนี้ย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคุณบุคคลผู้ถูกล่อให้กระทำความผิด ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาในประเด็นของการล่อซื้อไว้เช่นเดียวกันว่าไม่เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย มิได้ผิดศีลธรรมและทำนองคลองธรรม ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนตาม **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 59/2552** “การที่เจ้าพนักงานตำรวจใช้สายลับนำเงินไปล่อซื้อยาเสพติดให้โทษจากจำเลย มิเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย มิได้ผิดศีลธรรมและทำนองคลองธรรม มิได้เป็นการใส่ร้ายป้ายสีหรือยัดเยียดความผิดให้จำเลย หากจำเลยมิได้มียาเสพติดให้โทษไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย เมื่อสายลับไปซื้อยาเสพติดให้

<sup>1472</sup> ศิริชัย สมศรี, "อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), หน้า 264-265.

<sup>1473</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 265.

โทษจากจำเลย จำเลยย่อมไม่มียาเสพติดให้โทษจำหน่ายให้กับสายลับ ความผิดย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ การกระทำของเจ้าพนักงานดังกล่าวจึงเป็นเพียงวิธีการพิสูจน์ความผิดของจำเลย ไม่เป็นการแสวงหา พยานหลักฐานโดยมิชอบ ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน รับฟังลงโทษจำเลยได้ ไม่ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 226<sup>1474</sup> ซึ่งเป็นการยืนยันหลักการ ของการล่อซื้อไว้เช่นเดียวกันกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8187/2543 และเมื่อตีความคำพิพากษาศาล ฎีกาที่ 59/2552 ย่อมมีความหมายว่า หากไม่ใช้การล่อซื้อแต่เป็นการล่อให้กระทำความผิด เป็นการ ใส่ร้ายป้ายสีหรือยัดเยียดความผิดให้จำเลย ย่อมเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ผิดศีลธรรมและทำนองคลอง ธรรม และขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ของจำเลยอีกด้วย

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2545** “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย รัฐธรรมนูญ เนื่องจากนายศิริมิตร บุญมูล อายุ 32 ปี อาชีพทนายความและนางสาวบุญจติ กลับ ประสิทธิ์ อายุ 30 ปี อาชีพทนายความ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ ตุลาการ ในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ประจำปี 2542 โดยเข้าตรวจร่างกายและจิตใจที่โรงพยาบาล จุฬาลงกรณ์กับคณะกรรมการแพทย์ตามที่คณะกรรมการตุลาการกำหนด คณะกรรมการแพทย์ได้ รายงานผลการตรวจร่างกายและจิตใจว่า นายศิริมิตร บุญมูล เป็นโพลิโอ ส่วนนางสาวบุญจติ กลับ ประสิทธิ์ กระตุกหลังหลังคดงอมากเดินเองได้เฉพาะใกล้ๆ เนื่องจากเป็นโพลิโอเมื่ออายุ 3 ปี คณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการใน ตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษาพิจารณาเห็นว่า ผู้สมัครทั้งสองราย มีร่างกายไม่เหมาะสมตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) เห็นสมควรไม่รับสมัคร ต่อมา ก.ต. เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติ ฯ จึงมีมติไม่รับ สมัครเนื่องจากเป็นกรณีที่ร่างกายไม่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) ผู้สมัครทั้งสองเห็นว่า การตัดสิทธิผู้สมัครเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็น ธรรม เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องสภาพทางร่างกาย อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้สมัคร สอบคัดเลือกทั้งสอง และเห็นว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 มาตรา 27 (11) (12) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) (11) ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญ ผู้สมัคร

<sup>1474</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 59/2552 ใน หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0007(ปม)/ว 154 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2557 เรื่อง แนวทางการพิจารณาข้อแตกต่างของการล่อซื้อกับการล่อให้กระทำความผิด

ทั้งสองจึงขอความเป็นธรรมต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ใช้อำนาจตามมาตรา 198 ของรัฐธรรมนูญ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 26 (10) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 และการกระทำของ ก.ต. และอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา 30 ได้บัญญัติเป็นหลักการว่าบุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชายหรือหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้ แต่ต้องยอมรับว่า ในการที่หน่วยงานใดจะรับบุคคลเข้าทำหน้าที่ในตำแหน่งใด ย่อมต้องพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถ ความเหมาะสมที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นด้วย สำหรับกรณีตามคำร้องของผู้ร้องนั้น เป็นเรื่องที่ว่า นายศิริมิตร บุญมูล และนางสาวบุญจตุ กลับประสิทธิ์ ซึ่งมีอาชีพทนายความ สมัครสอบคัดเลือกบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา หากสอบคัดเลือกได้ก็จะมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นผู้พิพากษาต่อไป ซึ่งการรับสมัครสอบคัดเลือกนอกจากจะพิจารณาถึงความรู้ ความสามารถแล้วยังต้องพิจารณาสุขภาพของร่างกาย และจิตใจว่ามีความสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะที่ดีพอที่จะเป็นผู้พิพากษา ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติโดยปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษามีใช้เพียงแต่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีในห้องพิจารณาเท่านั้น บางครั้งต้องเดินทางไปนอกศาลปฏิบัติหน้าที่ เช่น เพื่อเดินเผชิญสืบ เพื่อสืบพยานที่มาศาลไม่ได้ การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา จึงมีมาตรการที่แตกต่าง และเข้มงวดกว่าการคัดเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งอื่นอยู่บ้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสองบัญญัติรับรองไว้ว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ซึ่งบทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้นำมาใช้บังคับกับกฎหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลมเมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26

(10) คำว่า “มีกาย ... ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” จะใช้ควบคู่กับ มาตรา 26 (11) ที่บัญญัติว่า “เป็นผู้ที่ผ่านการตรวจร่างกายและจิตใจโดยคณะกรรมการแพทย์จำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.ต. กำหนด และ ก.ต. ได้พิจารณารายงานของคณะกรรมการแพทย์แล้วเห็นว่า สมควรรับสมัครได้” บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) เป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสมของฝ่ายตุลาการ จึงเห็นว่า **บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) ดังกล่าว เป็นลักษณะตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ** มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 แต่อย่างไรก็ดี สำหรับประเด็นที่ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการในตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษารุ่นที่ 43 ประจำปี 2542 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 หรือไม่ นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการขอให้วินิจฉัยการปฏิบัติหน้าที่ของ ก.ต. และคณะอนุกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>1475</sup> ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ แต่การที่ศาลรัฐธรรมนูญนำบุคลิกลักษณะของบุคคลอันเป็นสภาพทางกายหรือสุขภาพที่เป็นมาแต่กำเนิดมาเป็นเหตุผลยกเว้นหลักความเสมอภาคว่าเป็นเรื่องที่เขาเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้น ผู้วิจัยไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากข้อเท็จจริงในคดีปรากฏว่าผู้ร้องประกอบอาชีพทนายความได้ จึงไม่น่าจะมีเหตุที่ทำให้ผู้ร้องทั้งสองไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิพากษาได้หากผู้ร้องสอบผ่านการคัดเลือก การที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 (10) เป็นลักษณะตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนุญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 29 ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพผู้วิจัยไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุสภาพทางกายของผู้ร้องที่ไม่ถึงขนาดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ผู้พิพากษาหากสอบคัดเลือกผ่าน ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นการกระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ อันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ร้องแล้ว อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่ายินดีที่ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญมี **คำวินิจฉัยที่ 15/2555** กลับแนวคำวินิจฉัยที่เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ 16/2545 โดยวางหลักว่า “การที่กฎหมายบัญญัติให้ผู้สมัครสอบเพื่อบรรจุ

<sup>1475</sup> อัจฉราพร พรหมกตา, "การสรรหาคนพิการเข้ารับราชการ : ข้อยกเว้นหลักความเสมอภาค," วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 15,43 (มกราคม – เมษายน 2556): 21-23.

เป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา ต้อง “...มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ...” นั้น เป็นการเปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจกว้างขวางเกินความจำเป็น การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการไว้ในขั้นตอนการรับสมัคร โดยให้เป็นดุลพินิจของ ก.ต. ในการพิจารณาความเหมาะสมของบุคคลที่จะให้มีสิทธิสมัครสอบคัดเลือกเป็นข้าราชการตุลาการหรือไม่นั้นเป็นการตัดสิทธิคนพิการตั้งแต่ต้น ไม่เปิดโอกาสให้คนพิการสามารถสอบคัดเลือกได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป และไม่มีโอกาสแสดงความรู้ความสามารถอย่างแท้จริงที่เกี่ยวข้องกับตำแหน่งงานนั้นเสียก่อน **จึงขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติและเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคสาม**<sup>1476</sup> เห็นได้ว่าในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555 ศาลรัฐธรรมนูญได้นำหลักความเสมอภาคอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัยว่าการที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (10) ในส่วนที่บัญญัติให้ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการตุลาการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามว่า “มีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการตุลาการ” จึงขัดต่อสิทธิของคนพิการในการเข้าทำงานบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการของสหประชาชาติ และเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องความพิการ ขัดต่อหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 วรรคสาม

### กรณีเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7634/2554** ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ว่า<sup>1477</sup> “...วิสัญญีแพทย์ต้องมีความรับผิดชอบในการทำ epidural block โดยอยู่ใกล้ชิดติดตามการเปลี่ยนแปลงอาการคนไข้โดยไม่ปฏิบัติหน้าที่อื่นพร้อมกันในขณะเดียวกัน การที่วิสัญญีแพทย์ทำ epidural block แล้วไม่อยู่กับคนไข้แม้ขณะที่เกิดอาการแทรกซ้อนก็ยังไม่ได้อยู่กับคนไข้ กลับออกไปรับภารกิจอื่น เป็นการแสดงถึงความไม่รับผิดชอบต่อหน้าที่ เป็นการแสดงถึงการละเลยต่อหลักวิชาการ ไม่คำนึงถึงชีวิตของผู้ป่วยซึ่งตนรับภาระไว้...เป็นการละทิ้งคนไข้โดยไม่เห็นแก่ชีวิตของคน เป็นการผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 ที่ระบุว่า ศักดิ์ศรี

<sup>1476</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 29-30.

<sup>1477</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7634/2554

ความเป็นมนุษย์ย่อมได้รับความคุ้มครอง... วิสัญญีแพทย์จึงต้องรับผิดชอบ...”<sup>1478</sup> โดยศาลฎีกาอ้างหลัก เพื่อให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองว่า กรณีบุคคล (แพทย์) มีหน้าที่ ในการดูแลชีวิตของบุคคลอื่น (ผู้ป่วย) แต่ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวโดยไม่เห็นแก่ชีวิตของคน จนเป็น เหตุให้เกิดความเสียหาย เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงต้องรับผิดชอบ การวินิจฉัยในประเด็น ดังกล่าวของศาลฎีกาในคดีนี้ย่อมสะท้อนให้เห็นว่าศาลได้นำเอาหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ คือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาใช้วินิจฉัยความรับผิดในความเสียหายต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคล ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งนอกจากแสดงถึงความผูกพันของศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ต่อการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งปวงอันรวมถึงการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี แล้ว ยังเป็นการตีความอธิบายให้เห็นถึงขอบเขตการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของ บุคคลให้เกิดความชัดเจนขึ้นอีกด้วย หรือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15189/2556 ที่ศาลวินิจฉัยว่าเป็น การละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กรณี “...การใช้งานเด็กหญิงอายุ 14 ปีเศษ ทำงานเป็นคนรับใช้ ภายในบ้านของจำเลยจนเกินความสามารถและสภาพร่างกายของเด็ก อีกทั้งจำเลยไม่จัดหาอาหารให้เด็ก รับประทานอย่างเพียงพอ ไม่จ่ายค่าตอบแทนที่เหมาะสมแก่สภาพการทำงาน ไม่มีกำหนดเวลาจ่าย ค่าตอบแทนที่แน่นอน และยังมีพฤติกรรมจำกัดสิทธิเสรีภาพและความเป็นอยู่ของเด็กเพื่อให้เด็ก ทำงานอย่างหนักตามความพอใจของจำเลย รวมทั้งยังมีการทำร้ายร่างกายเด็กด้วยวิธีการทารุณ โหดร้าย และไม่รักษาพยาบาลตามสมควร ศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการเอา คนลงเป็นทาสหรือให้มีลักษณะคล้ายทาส จึงเป็นความผิดฐานรับบุคคลหนึ่งบุคคลใดเพื่อจะเอาคนลง เป็นทาสหรือให้มีลักษณะคล้ายทาส ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 312 และมาตรา 312 ทวิ วรรคสอง...”<sup>1479</sup> ซึ่งในข้อเท็จจริงของคดีนี้เห็นพฤติกรรมการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่าง ชัดเจน ทั้งในเรื่องการใช้แรงงานเด็กเกินกว่าความสามารถ การจ่ายค่าตอบแทนไม่เหมาะสมกับสภาพ การจ้าง ทั้งไม่ได้จัดหาอาหารให้เด็กได้รับประทานอย่างเพียงพอ การทำร้ายร่างกายโดยวิธีทารุณโหดร้าย และไม่ให้การรักษาพยาบาล<sup>1480</sup> ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ทั้งสิ้น แม้ว่าในคำพิพากษาของศาลจะไม่ปรากฏคำว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็ตาม แต่การ กระทำในลักษณะที่เอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีลักษณะคล้ายทาสก็เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์อยู่ในตัวอยู่แล้ว ด้วยความเคารพในคำพิพากษาศาลฎีกาแต่ข้อสังเกตในคดีนี้คือหากศาลฎีกานำ หลักเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาใช้ในการวินิจฉัยความผิดของจำเลยด้วยก็จะเป็นประโยชน์ต่อ

<sup>1478</sup> ศิริชัย สมศรี, "อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์," หน้า 265-266.

<sup>1479</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15189/2556

<sup>1480</sup> วาทีน หนูเกื้อ, "ความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดแรงงานบังคับ," วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัย นอร์ทกรุงเทพ 9,1 (มกราคม – มิถุนายน 2563): 130.

พัฒนาการในเรื่องขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง ดังเช่นที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7634/2554 ช่วงต้นที่ศาลได้นำหลักเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาอธิบายความผิดของจำเลยด้วย อันเป็นการแสดงถึงความผูกพันของการใช้อำนาจตุลาการที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นหลักการหรือคุณค่าพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญมุ่งรับรองคุ้มครอง

**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547** ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยนำหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงกรณีนายศิริมิตร บุญมูล ฟ้องคณะกรรมการอัยการ ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องมาจากคณะกรรมการอัยการผู้ถูกฟ้องคดีมีมติในการประชุมครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2544 ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ. 2544 โดยศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนมติคณะกรรมการอัยการในการประชุมครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2544 ในส่วนที่มีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ. 2544 เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>1481</sup> โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า มาตรา 30 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักแห่งความเสมอภาคไว้ ซึ่งหลักดังกล่าวผูกพันให้ **องค์กรต่างๆ ของรัฐรวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค** จากเหตุผลในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ย่อมสามารถตีความได้ว่าการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคย่อมถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลด้วย เนื่องจากหลักความเสมอภาคเป็นสาระหรือรากฐานของการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้ให้เหตุผลกรณีข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคว่า **การนำเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติต่อบุคคลให้แตกต่างกัน หากเป็นไปโดยไม่เป็นธรรม ก็ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค** ในทางตรงกันข้ามหากเป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรมย่อมไม่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค

<sup>1481</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547

นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดเคยนำเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาวินิจฉัยคดีในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2550 กรณีการปิดป้ายโฆษณาบนหน้าต่างของรถไฟโดยสาร โดยศาลปกครองสูงสุดวางหลักว่าการปฏิบัติต่อบุคคลเยี่ยงวัตถุย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เนื่องจากหน้าต่างของรถไฟโดยสารมีไว้เพื่อให้แสงสว่างจากภายนอกเข้าไป และให้ผู้โดยสารสามารถมองเห็นสิ่งต่างๆ ภายนอกได้ รถไฟโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างจึงไม่อาจเรียกว่าเป็นรถไฟโดยสาร แต่เป็นรถไฟขนส่งสินค้า กรณีจึงเป็นการปฏิบัติต่อผู้โดยสารเยี่ยงวัตถุอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>1482</sup> และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1113/2561 กรณีให้หญิงถอดเสื้อผ้ารอแพทย์ตรวจร่างกายเป็นวิธีการที่มีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>1483</sup> ข้อเท็จจริงคือ “คณะกรรมการได้กำหนดวิธีการตรวจร่างกายสำหรับผู้สอบผ่านข้อเขียนเพื่อคัดเลือกเป็นนายร้อยตำรวจ (หญิง) โดยการจัดให้ผู้เข้ารับการตรวจร่างกายเข้าตรวจพร้อมกันหลายคนและแต่ละคนต้องถอดเสื้อผ้าออกทั้งหมด เพื่อให้อยู่ในสภาพที่พร้อมจะให้แพทย์ตรวจได้ทันทีเมื่อถึงคิว และให้ยืนเข้าแถวรออยู่ที่ประตูห้องตรวจโดยขณะนั้นมีกรรมการคุมสอบและผู้รอรับการตรวจคนอื่นอยู่ด้วย ซึ่งการตรวจร่างกายของผู้สมัครสอบต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามในการบรรจุเข้ารับราชการตำรวจ โดยต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และต้องกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การที่คณะกรรมการใช้วิธีการตรวจร่างกายดังกล่าวจึงเป็นวิธีการที่ยังไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับผู้เข้ารับการตรวจที่เป็นเพศหญิงเพราะก่อให้เกิดภาพที่ไม่สมควรและอาจเป็นการล่วงละเมิดต่อสิทธิส่วนตัวเกินจำเป็น ประกอบกับวิธีการจัดการตรวจร่างกายเช่นนี้ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับใดกำหนดให้กระทำได้ กรณีถือว่าขาดมาตรการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน อันมีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิส่วนตัวของผู้เข้ารับการตรวจร่างกาย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”<sup>1484</sup> โดยศาลปกครองสูงสุดวางหลักเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล กรณีการตรวจร่างกายข้อผู้สมัครสอบเข้ารับราชการต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย

นอกจากนี้ แม้ว่าการตรวจร่างกายจะกระทำได้เท่าที่จำเป็นโดยวิธีการที่เหมาะสมก็ตาม แต่จะต้องมี

<sup>1482</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2550

<sup>1483</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1113/2561

<sup>1484</sup> สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายจากบทความสันติปปกรณ์ที่น่าสนใจ เล่ม 13 : คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, (กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2564), หน้า 23-24.



กฎหมายให้อำนาจกระทำได้ด้วย เนื่องจากการตรวจร่างกายของผู้สมัครเป็นการกระทำที่กระทบกับสิทธิส่วนตัวของผู้เข้ารับการตรวจร่างกาย

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2541** กรณีศาลฎีกาส่งความเห็นของคู่ความซึ่งโต้แย้งว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 220 ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ<sup>1485</sup> ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักว่า “ศาลมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายนั้นประกาศใช้ อันถือว่ามีบทบาทสำคัญยิ่งในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเนื่องมาจากมีกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วเป็นจำนวนมากก่อนที่จะประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และก่อนที่จะมีศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากกฎหมายใดที่ประกาศใช้บังคับไปแล้ว มีบทบัญญัติอันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจพิจารณาเพิกถอนในส่วนที่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันขัดต่อรัฐธรรมนูญได้<sup>1486</sup> ซึ่งคำวินิจฉัยนี้เป็นบรรทัดฐาน<sup>1487</sup> ยืนยันอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญในการวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย<sup>1488</sup> หากบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ศาลรัฐธรรมนูญย่อมมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยและเพิกถอนบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเป็น

<sup>1485</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2541

<sup>1486</sup> ศิริชัย สมศรี, “อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” หน้า 285.

<sup>1487</sup> คำสั่งศาลฎีกาที่ 113/2542 วางหลักว่า “เมื่อศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 16/2541 ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2541 แล้วว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 220 ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 272 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 28 การที่โจทก์ยื่นคำร้องขอให้ศาลส่งปัญหาดังกล่าวไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยอีกจึงเป็นกรณีที่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้นศาลจึงไม่ต้องส่งคำร้องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยซ้ำคดีนี้อีก” คำสั่งคำร้องดังกล่าวของศาลฎีกาเป็นการยืนยันว่า กรณีที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญอันจะยื่นคำร้องขอให้ศาลซึ่งพิจารณาคดีนั้นอยู่ส่งคำร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย จะต้องเป็นกรณีที่ได้แย้งนั้นยังไม่เคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญด้วย หากประเด็นที่คู่ความโต้แย้งเคยมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้แล้ว ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่ก็ไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องไปให้ศาลรัฐธรรมนูญอีก ซึ่งเรื่องนี้บัญญัติไว้ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 212 วรรคหนึ่ง

<sup>1488</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 264 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 211 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 210 (1) และมาตรา 212

เด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ<sup>1489</sup> หมายความว่า หากศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้<sup>1490</sup> อันมีผลเป็นการเพิกถอนบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่นำเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาวินิจฉัยในคดีโดยตรง อาทิ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2544 “กรณีศาลจังหวัดชลบุรีส่งคำร้องของจำเลย (นายฮายาชิ หรือโยซิมิ คาสึโนริ หรือคะสึโนริ หรือทะนะกะ) ในคดีอาญา ให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากนายฮายาชิ หรือโยซิมิ คาสึโนริ หรือคะสึโนริ หรือทะนะกะ จำเลยที่ 3 ได้ถูกพนักงานอัยการจังหวัดชลบุรี ฟ้องคดีอาญาเป็นจำเลยที่ 3 ต่อศาลจังหวัดชลบุรี ฐานร่วมกันมีไว้เพื่อนำออกใช้ซึ่งธนบัตรต่างประเทศปลอม อันตนได้มาโดยรู้ว่าเป็นของปลอม และร่วมกันฉ้อโกงทรัพย์ของผู้อื่น รวม 3 คดี...ขณะคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดชลบุรี จำเลยที่ 3 ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ 25 มีนาคม 2542 ต่อศาลจังหวัดชลบุรีความว่า จำเลยที่ 3 ซึ่งถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำกลางชลบุรี ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยถูกตีโซ่ตรวนที่ข้อเท้าตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมง เป็นเวลาประมาณสองปีสี่เดือนมาแล้ว การปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 ที่บัญญัติว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง มาตรา 30 ที่บัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา ฯลฯ จะกระทำมิได้ และมาตรา 33 ที่บัญญัติว่า ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ดังนั้น เมื่อคดีของจำเลยที่ 3 ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล จะปฏิบัติต่อจำเลยที่ 3 เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ จำเลยที่ 3 ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ขัดต่อรัฐธรรมนูญอย่างชัดแจ้ง จึงขอความเป็นธรรมต่อศาลตามรัฐธรรมนูญ ให้มีคำสั่งยกเลิกการตีโซ่ตรวนจำเลยที่ 3 แม้ว่าการราชทัณฑ์ได้ส่งย้ายจำเลยที่ 3 มาควบคุมที่เรือนจำคลองเปรม และมีได้ใช้เครื่องพันธนาการแก่จำเลยที่ 3 แล้ว แต่กลับถูกควบคุมให้อยู่แต่ในห้องขัง ไม่ได้ออกนอกห้องขังเลย นอกจากเวลารับประทานอาหาร เวลาที่มีผู้มาเยี่ยมและพบทนายความเท่านั้น ทำให้สุขภาพร่างกายและจิตใจทรุดโทรม ซึ่งจำเลยที่ 3 เป็นมนุษย์มีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่ควรได้รับการปฏิบัติจากองค์กรของรัฐเยี่ยงมนุษย์ นอกจากนี้ เมื่อศาลยังไม่ได้มี

<sup>1489</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 268 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 216 วรรคห้า และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 211 วรรคสี่

<sup>1490</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 6 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาถึงที่สุดว่าจำเลยที่ 3 เป็นผู้กระทำความผิด ตามรัฐธรรมนูญต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยที่ 3 ไม่ได้กระทำความผิด แต่ระหว่างที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติญี่ปุ่นมีคำร้องขอให้ส่งตัวจำเลยที่ 3 เป็นผู้ร้ายข้ามแดนกลับไปประเทศญี่ปุ่น และจำเลยที่ 3 ได้ถูกส่งตัวไปประเทศญี่ปุ่นแล้ว ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเมื่อนายฮายาชิไม่ได้อยู่ในประเทศไทย การพิจารณาคำร้องจึงไม่เป็นประโยชน์ต่อนายฮายาชิอีก และกรณีไม่ต้องด้วยมาตรา 264 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยให้จำหน่ายคำร้อง<sup>1491</sup>

#### 4.6.2.2 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

##### คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ อาทิ การตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี การเสนอมาตรการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน<sup>1492</sup> ดังนั้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวให้คำนิยามคำว่า “สิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม”<sup>1493</sup> ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 สิ้นสุดลง<sup>1494</sup> และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่เช่นเดิมแต่มีการเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ในการเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาล

<sup>1491</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2544

<sup>1492</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200

<sup>1493</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 3

<sup>1494</sup> ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ประกาศ ณ วันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549

ปกครอง หรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณีด้วย<sup>1495</sup> ส่วนการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินั้นยังคงเป็นไปตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ พ.ศ. 2542 และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง<sup>1496</sup> และมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันก็ยังคงกำหนดให้มี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม แต่มีการปรับปรุงหน้าที่และอำนาจโดยตัดเรื่องการ เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี ดังเช่นที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ออกไป ปัจจุบันหน้าที่และ อำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีลักษณะคล้ายกับที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>1497</sup> นอกจากนี้ การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ตราเป็น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ<sup>1498</sup> จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542<sup>1499</sup> โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ให้คำนิยาม คำว่า “สิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค ของบุคคล บรรดาที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย หรือตามหนังสือ สัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคีและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม”<sup>1500</sup> ซึ่งเป็นการให้คำนิยาม สิทธิมนุษยชนเช่นเดียวกันกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 การให้คำนิยามสิทธิมนุษยชนของพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวย่อมสะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ถูกวางสถานะให้อยู่ในสิทธิมนุษยชน<sup>1501</sup> กล่าวคือ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นส่วน หนึ่งของสิทธิมนุษยชน มิได้แยกออกจากกัน ซึ่งหากมองในแง่นี้สิทธิมนุษยชนมีความหมายรวมถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลอันเป็นสิ่งที่เป็นสากล ซึ่งความ เป็นสากลของสิทธิมนุษยชนมิได้มีความหมายถึงความเป็นตะวันตก แต่ความเป็นสากลของสิทธิ

<sup>1495</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257

<sup>1496</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ประกาศ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557

<sup>1497</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247

<sup>1498</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 130 (10)

<sup>1499</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 3 (1)

<sup>1500</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 4

<sup>1501</sup> ศิริชัย สมศรี, "อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์," หน้า 256.

มนุษยชนหมายถึงในฐานะมนุษย์ไม่ว่าจะมีความแตกต่างกันในเรื่องใดๆ ย่อมต้องสามารถเข้าถึงและเรียกร้องสิทธิมนุษยชนได้ และเป็นสิทธิที่จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครองโดยไม่มีอาณาเขตหรือสัญชาติ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของมนุษย์ทุกคนจะต้องได้รับการเคารพโดยไม่เลือกปฏิบัติ<sup>1502</sup> แต่ผู้วิจัยเห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้เป็นสิทธิมนุษยชนหากแต่เป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีลักษณะเฉพาะแยกออกจากสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค แต่เหตุที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 ให้คำนิยามคำว่าสิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลนั้นก็เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่รวมถึงการตรวจสอบ รายงานข้อเท็จจริงและจัดทำรายงานสถานการณ์ด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดและจัดทำรายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน<sup>1503</sup> โดยมีได้บัญญัติให้มีความอำนาจและหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดและจัดทำรายงานสถานการณ์ด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แยกออกมาต่างหาก ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีอำนาจและหน้าที่ครอบคลุมไปถึงเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยจึงต้องบัญญัติให้สิทธิมนุษยชน หมายความว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล แต่อย่างไรก็ดี ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยังคงมีสถานะเป็นคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญอยู่เช่นเดิม

สำหรับในเรื่องคำนิยามของสิทธิมนุษยชนเคยมีการตั้งข้อสังเกตในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยกรรมาธิการบางท่านตั้งข้อสังเกตว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพอาจมาจากคำว่าสิทธิมนุษยชน (Human Rights) จึงเสนอให้ใช้คำว่าสิทธิมนุษยชนแทน แต่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชี้แจงว่า การใช้คำว่า สิทธิมนุษยชน จะทำให้ขอบเขตการคุ้มครองกว้างและยังไม่เป็นที่ยุติแน่นอน ไม่สมควรนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ประชุมก็เห็นชอบด้วย<sup>1504</sup> ซึ่งแนวความคิดนี้ได้ส่งผลต่อเนื่องมาถึงการรับรองศักดิ์ศรี

<sup>1502</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี 2547-2550, หน้า 9.

<sup>1503</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247

<sup>1504</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 22 เมษายน 2540 อังโน มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2542), หน้า 87.

ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วย ที่มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกันว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” โดยไม่ใช้คำว่าสิทธิมนุษยชนซึ่งมีขอบเขตการคุ้มครองกว้าง แต่อย่างไรก็ดี ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติกลับมีการใช้คำว่าสิทธิมนุษยชน เช่น การตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรณีโดยไม่ชักช้า การจัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชน การเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน<sup>1505</sup> เป็นต้น ดังนั้น ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 จึงให้คำนิยามคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้อย่างกว้างเพื่อกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้ครอบคลุมการตรวจสอบการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลนั่นเอง สอดคล้องกับความเห็นของนางอังคณา นีละไพจิตร อธิการบดีของสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ว่า “...สิทธิมนุษยชน มีความหมายกว้างขวางกว่าสิทธิตามกฎหมาย (Human Rights Beyond Laws) นักกฎหมายโดยทั่วไปมักอธิบายว่า สิทธิมนุษยชนคือสิทธิของพลเมืองที่กฎหมายรับรอง ซึ่งเป็นการตีความหลักกฎหมายในขอบเขตที่แคบ โดยจำกัดการตีความแค่สิทธิตามที่มีกฎหมายรับรองไว้ ดังนั้นจึงหมายความว่าหากกฎหมายไม่ได้เขียนรับรองไว้ก็ย่อมไม่มีการคุ้มครองสิทธิ หรือไม่ได้รับสิทธิ อันที่จริงมีสิทธิหลายประการที่ถือเป็นสิทธิมนุษยชนและเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด และไม่มีผู้ใดจะพรากไปได้ เช่นกรณีผู้ยากไร้ที่ไม่มีอาหารเพียงพอแก่การยังชีพ แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดของใคร แต่ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพราะรัฐมีหน้าที่จัดหาอาหารและสิ่งจำเป็นแก่การยังชีพให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และจะต้องไม่มีใครตายเพราะความหิว รวมถึงเรื่องการบังคับบุคคลสูญหาย แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติแต่วิญญูชนทุกคนต้องรู้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดร้ายแรง...”<sup>1506</sup> ซึ่งการตีความคำว่าสิทธิมนุษยชนในขอบเขตที่กว้างของนางอังคณา นีละไพจิตร ก็สอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ

<sup>1505</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 200 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 257 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 ประกอบกับ มาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

<sup>1506</sup> อังคณา นีละไพจิตร, สิทธิมนุษยชนที่สูญหาย : การไม่มีอยู่ และ วัฒนธรรมร้ายงามในการรับผิดชอบของรัฐ, หน้า 11.

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่วางหลักการว่า “อะไรที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายไม่ได้ห้ามไว้ บุคคลย่อมสามารถทำได้และได้รับการคุ้มครอง”<sup>1507</sup>

นอกจากนี้ ยังมีความเห็นของนายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ อธิบายเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ว่า “...การจะพิจารณาถึงประเภทหรือลักษณะของคำว่า สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติหรือรับรองไว้ให้แก่บุคคลนั้น หลักการสำคัญประการแรกที่ต้องนำมาพิจารณาเป็นหลักใหญ่ คือการตระหนักและคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้คนก่อน เพราะหากทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แล้ว หลักความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันก็จะเกิดขึ้นตามมา...การจะมีแต่เพียงสิทธิและเสรีภาพนั้นถือว่ายังไม่เพียงพอ แต่จะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาคร่วมด้วย เพราะหลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจหรือมีลักษณะของการเลือกปฏิบัติ...สิทธิขั้นพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน สิทธิขั้นพื้นฐาน คือสิทธิในการดำรงคงชีวิต สิทธิที่เราจะต้องมีอาหารเพื่อการบริโภค สิทธิที่จะได้รับการศึกษา การดูแลสุขภาพเมื่อได้รับความเจ็บป่วย การประกอบอาชีพ การได้รับการดูแลเมื่อเข้าสู่วัยชรา สวัสดิการด้านสังคม อันเป็นความต้องการในความเป็นคนตั้งแต่เกิดจนตายซึ่งทุกคนต้องการเท่ากันหมดไม่ว่าจะเป็นคนรวยหรือคนจน...”<sup>1508</sup> จากความเห็นดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าสูงสุด ส่วนสิทธิขั้นพื้นฐาน อาทิ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งของคำว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) กับคำว่า “สิทธิขั้นพื้นฐาน” (Fundamental Rights) ซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วเป็นเรื่องเดียวกัน แต่ทั้งสองคำดังกล่าวถูกนำไปใช้ในบริบทที่แตกต่างกัน กล่าวคือ สิทธิมนุษยชนเป็นคำที่ใช้ในบทบริบทของกฎหมายระหว่างประเทศ ดังปรากฏในเอกสารและกฎหมายระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกๆ รูปแบบ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติใน

<sup>1507</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, หน้า 35.

<sup>1508</sup> นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ, "หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : แนวความคิดและภาคปฏิบัติ," *จลนนิติ* 8,1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2554): 14-27.

ทุกรูปแบบ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ส่วนคำว่าสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นคำที่ใช้ในบริบทของกฎหมายภายใน ดังที่มาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” โดยไม่ปรากฏคำว่าสิทธิมนุษยชน เพราะสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานรวมอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยแล้ว เช่น สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเสมอภาค เป็นต้น ส่วนคำว่าสิทธิมนุษยชนปรากฏแห่งเดียวในรัฐธรรมนูญคือในส่วนหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและรัฐธรรมนูญก็ได้ให้นิยามความหมายของคำดังกล่าวไว้ ดังนั้น เพื่อให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจที่ครอบคลุม เช่น การตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริง จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ หรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน เป็นต้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 จึงต้องบัญญัติให้นิยามความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนในขอบเขตอย่างกว้างรวมถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย การพิจารณาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงอาจเข้าใจได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่ภายใต้สิทธิมนุษยชน หากแต่ในทางแนวคิดทฤษฎีแล้วศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นคุณค่าสูงสุดอยู่เหนือสิทธิมนุษยชน

#### 4.7 ปัญหาสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและสนับสนุนในด้านต่างๆ 14 ด้าน เพื่อให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง ได้แก่

- 1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข
- 2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- 3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- 4) การพัฒนาตนเองและ



การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน 5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น 6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม 7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ 8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง 9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอครบถ้วน 10) การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง 11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม 12) การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย 13) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี 14) การอื่นตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด ซึ่งสิทธิทั้ง 14 ด้านดังกล่าวผู้วิจัยจัดกลุ่มเป็น 3 ด้าน ได้แก่ หลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ หลักประกันด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ และหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ

แม้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุให้ได้รับความคุ้มครองในด้านต่างๆ ทั้งในด้านปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อชีวิตและร่างกาย ด้านสภาพจิตใจ ด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านหลักประกันรายได้ในวัยสูงอายุ ซึ่งล้วนมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ มีสุขภาวะที่ดี มีคุณค่า และมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แต่ยังมีปัญหายังมีปัญหามากประการในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ ทั้งปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ปัญหาการปฏิบัติหรือการบังคับใช้กฎหมาย และปัญหาการตีความกฎหมาย ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อเป้าหมายคือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ไม่เพียงพอเหมาะสมจนกลายเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุได้

#### 4.7.1 ปัญหานิยามความหมายและการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเป็นสิทธิของผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดรายละเอียดสิทธิผู้สูงอายุ ตลอดจนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการตามกฎหมาย นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้ให้นิยามความหมายของผู้สูงอายุที่จะได้รับความคุ้มครองด้วย แม้ว่า

การนิยามความหมายดังกล่าวจะก่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในตัวบุคคลผู้ทรงสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ก็ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองผู้สูงอายุบางประการ ส่วนการแบ่งประเภทผู้สูงอายุของไทยปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดเกณฑ์ในการแบ่งประเภทผู้สูงอายุ แต่เป็นการแบ่งโดยใช้เกณฑ์ช่วงอายุเป็นสำคัญซึ่งแม้จะเป็นเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอน แต่ก็อาจยังไม่ครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับลักษณะที่แท้จริงของผู้สูงอายุบางกลุ่ม จนกระทบต่อการดำเนินการให้ความคุ้มครองที่ไม่สอดคล้องและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มได้ จึงขอกล่าวถึงปัญหาด้านการให้นิยามความหมายของผู้สูงอายุ และปัญหาการแบ่งประเภทผู้สูงอายุ เพื่อสะท้อนให้เห็นปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองผู้สูงอายุอันเกิดจากการให้นิยามความหมายและการแบ่งประเภทดังกล่าว

#### 4.7.1.1 ปัญหานิยามความหมายของผู้สูงอายุ

รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ฉบับที่ 18 และฉบับที่ 20 คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ แต่ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญบัญญัติเพียงการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุเท่านั้น ส่วนเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการจะต้องมีการตรากฎหมายออกมากำหนดอีกชั้นหนึ่ง<sup>1509</sup> ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้การคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนต่อสิทธิของผู้สูงอายุสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>1510</sup> มีสาระสำคัญกำหนดค่านิยามผู้สูงอายุ คณะกรรมการและหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุ และกองทุนผู้สูงอายุ

สำหรับการกำหนดค่านิยามความหมายของผู้สูงอายุ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้ให้ค่านิยามของผู้สูงอายุที่จะได้รับความคุ้มครองไว้ด้วย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 บัญญัติว่า “บุคคล

<sup>1509</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นอกจากจะตราขึ้นโดยผลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว ยังเป็นผลมาจากปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 หลักการขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 (พ.ศ. 2534) และแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 2002 (พ.ศ. 2545) ด้วย

<sup>1510</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

ซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง บัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพและบุคคลผู้ยากไร้ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับนอกจากการบัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐแล้ว ยังสะท้อนให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติความเป็นผู้สูงอายุโดยใช้เกณฑ์อายุตามปีปฏิทิน<sup>1511</sup> ไว้เช่นเดียวกันว่าผู้สูงอายุเป็น “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์”

ส่วนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้ความหมายผู้สูงอายุว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย”<sup>1512</sup> ซึ่งแม้จะเป็นการให้นิยามความหมายผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติความหมายของผู้สูงอายุเพิ่มเติมว่า “...และมีสัญชาติไทย” กล่าวคือ ผู้สูงอายุนอกจากจะต้องเป็นบุคคลผู้มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปแล้วจะต้องมีสัญชาติไทยด้วย ซึ่งหมายความว่าสิทธิของผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นสิทธิทางสังคมของพลเมือง (Civil Rights) เฉพาะบุคคลผู้สูงอายุที่มีสัญชาติไทยเท่านั้นที่จะสามารถมีสิทธิและได้รับความคุ้มครองสิทธิดังกล่าว ซึ่งเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิผู้สูงอายุไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และสอดคล้องกับบริบทของประเทศที่ไม่สามารถให้สิทธิดังกล่าวแก่บุคคลผู้สูงอายุที่ไม่มีสัญชาติไทยได้ แม้บุคคลผู้สูงอายุที่ไม่มีสัญชาติไทยจะอาศัยอยู่ในประเทศไทยก็ตาม อันแตกต่างจากประเทศที่เป็นรัฐสวัสดิการเช่นสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น ที่มีการจัดสวัสดิการและการคุ้มครองผู้สูงอายุที่เป็นคนต่างชาติที่พำนักอาศัยและทำงานในประเทศด้วย เพื่อเป็นหลักประกันในมาตรฐานการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุอย่างมีศักดิ์ศรี

<sup>1511</sup> วิธีการนับอายุของบุคคล ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 16 บัญญัติว่า “การนับอายุของบุคคล ให้เริ่มนับแต่วันเกิด ในกรณีที่รู้ว่าเกิดในเดือนใดแต่ไม่รู้วันเกิด ให้นับวันที่หนึ่งแห่งเดือนนั้นเป็นวันเกิด แต่ถ้าพันวิสัยที่จะหยั่งรู้เดือนและวันเกิดของบุคคลใด ให้นับอายุบุคคลนั้นตั้งแต่วันต้นปีปฏิทิน ซึ่งเป็นปีที่บุคคลนั้นเกิด”

<sup>1512</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3

แต่กรณีของประเทศไทยปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีกลุ่มผู้สูงอายุไร้สัญชาติที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยจำนวนหนึ่งโดยเฉพาะในจังหวัดภาคเหนือ อาทิ เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา เป็นคนไร้สัญชาติที่ไม่มีสัญชาติของรัฐใดเลย อันเป็นผลสืบเนื่องจากการเข้าสู่ความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ของไทย ที่ปรากฏตัวขึ้นอย่างชัดเจนขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่ทรงจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินและจัดทำระบบการทะเบียนราษฎร เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพให้แก่รัฐสยามในขณะนั้น โดยการกำหนดว่าบุคคลใดเป็นคนในบังคับของรัฐไทย โดยมีแนวความคิดในการทำบัญชีสำมะโนครัว บัญชีคนเกิด คนตายมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2434 โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ากฤษดาภินิหาร กรมพระนเรศร์วรฤทธิ์ (ขณะดำรงพระอิสริยยศเป็นพระเจ้าน้องยาเธอ กรมหลวงนเรศร์วรฤทธิ์) ได้เคยถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเรื่องการจัดทำบัญชีสำมะโนครัวและบัญชีคนเกิด คนตาย เพื่อประโยชน์ทางการทหารและประโยชน์ในการปกครอง มีความพยายามในการจัดทำบัญชีสำมะโนครัวในปี พ.ศ. 2440 และ พ.ศ. 2446 แต่ยังไม่ประสบความสำเร็จ จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2452 มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนราษฎรเป็นครั้งแรกคือ พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128 (พ.ศ. 2452) สำหรับเก็บข้อมูลสำมะโนประชากรทั่วราชอาณาจักร<sup>1513</sup> เพื่อให้ทราบความแน่นอนว่ามีคนอยู่แห่งใดเท่าใดเพื่อประโยชน์ที่จะบำรุงความสุขและรักษาการแผ่นดินให้เหมือนกับที่เป็นอยู่ในประเทศทั้งปวง<sup>1514</sup> ขณะนั้นสามารถสำรวจและจัดทำสำมะโนประชากรได้ จำนวน 8,149,487 คน<sup>1515</sup> ต่อมาได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรอีกหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการตรวจสอบบัญชีสำมะโนครัว และการจดทะเบียนคนเกิดคนตายคนย้ายตำบล พระพุทธศักราช 2460 พระราชบัญญัติการจดทะเบียนราษฎรในเขตเทศบาล พระพุทธศักราช 2479 พระราชบัญญัติการสำรวจสำมะโนครัว พระพุทธศักราช 2479 พระราชบัญญัติการสำรวจสำมะโนครัว พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรที่มีผลบังคับใช้อยู่คือ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534 แทนที่พระราชบัญญัติ

<sup>1513</sup> รศรินทร์ เกรย์, อมรรักษ์ บุนนาค, เรวดี สุวรรณพเก้า, "การใช้ประโยชน์จากทะเบียนราษฎรสำหรับการจัดทำสำมะโนประชากรในประเทศไทย," วารสารประชากรศาสตร์ 25,1 (มีนาคม 2552): 2-3.

<sup>1514</sup> พระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใน พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128

<sup>1515</sup> ยรรยง ศุนาลัย, "ระเบียบวิธีสำมะโนและการสำรวจอื่นๆ," จดหมายเหตุวารายเดือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ 2,7 (2507): 5. อ้างใน รศรินทร์ เกรย์, อมรรักษ์ บุนนาค, เรวดี สุวรรณพเก้า, พัฒนาการ การจัดทำทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากรในประเทศไทย (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2551), หน้า 27.

การทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานานกว่า 35 ปี โดยหลักกฎหมายทั่วไปบุคคลที่มีสถานะเป็นราษฎร (Civilian) ของรัฐใด ก็คือบุคคลซึ่งมีทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของรัฐนั้น ทั้งนี้ เพราะกฎหมายถูกกำหนดขึ้นโดยแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ที่ว่ารัฐเจ้าของดินแดนย่อมมีอำนาจอธิปไตยเหนือบุคคลที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับดินแดนของตน แนวความคิดของรัฐสมัยใหม่ที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎรที่อาศัยอยู่ในดินแดนโดยการจัดทำบัญชีสำมะโนครัวเพื่อสร้างความเป็นเอกภาพ และความชัดเจนแน่นอนในการปกครองของรัฐ แต่ขณะเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าในการสำรวจสำมะโนประชากรหรือการจัดทำทะเบียนราษฎรอาจมีบุคคลที่ตกสำรวจ เนื่องจากในเวลานั้นมีอุปสรรคในการสำรวจและจัดทำทะเบียนราษฎรหลายประการ เช่น การเข้าถึงพื้นที่ห่างไกล ความแตกต่างทางด้านภาษาทัศนคติของเจ้าหน้าที่ การให้ความสำคัญในการรับการสำรวจของราษฎร เป็นต้น ส่งผลให้ราษฎรบางส่วนตกสำรวจและไม่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองจากรัฐว่าเป็นคนชาติ ก่อให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ สำหรับประเทศไทยในปัจจุบันก็ยิ่งปรากฏว่ามีกลุ่มบุคคลที่มีปัญหาสถานะทางทะเบียนราษฎรและสิทธิอยู่หลายกลุ่ม ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีทั้งส่วนที่อาศัยอยู่ดั้งเดิมแต่ตกสำรวจจากทางราชการ และกลุ่มที่อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้านด้วยเหตุผลทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคงปลอดภัยของชีวิต โดยบางส่วนไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้ ส่งผลกระทบต่อสถานภาพการดำรงชีวิตของบุคคลดังกล่าวไม่เอื้อต่อความมั่นคงและสิทธิขั้นพื้นฐานในความเป็นมนุษย์<sup>1516</sup> และรัฐไทยในสมัยใหม่นิยามคนไร้รัฐไร้สัญชาติว่า หมายถึงรวมถึงชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่างๆ ที่เกิดในประเทศไทย หรืออาศัยอยู่ในประเทศไทยนานแล้ว ในทางกฎหมายคนกลุ่มนี้จึงเป็นคนต่างด้าวเข้าเมืองผิดกฎหมาย รัฐไทยจึงจัดระบบการรับรองสถานะบุคคลของคนไร้รัฐไร้สัญชาติ จากสถานะเข้าเมืองผิดกฎหมายมาเป็นผู้มีสิทธิอาศัยชั่วคราว และอาจได้สิทธิอยู่ถาวรต่อไป แต่ประชากรกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานต่างๆ<sup>1517</sup> โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มคนบนพื้นที่สูงที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้วหรือเกิดในประเทศไทยแต่ไม่มีสัญชาติไทย กลายเป็นคนไม่มีสถานะทางกฎหมาย เป็นคนไร้รัฐหรือคนไร้สัญชาติ จึงไม่ได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคจากรัฐ ซึ่งตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ

<sup>1516</sup> ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2558, หน้า 1.

<sup>1517</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล, “การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย,” ประชากรและสังคม 2554 : จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย = Thailand's population in transition : a turning point for Thai society / สุรีย์พร พันพิง, มาลีสันถววรรณ, บรรณาธิการ, (นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2554), หน้า 103.

พลเมืองและสิทธิทางการเมือง<sup>1518</sup> ทุกคนมีสิทธิที่จะมีสัญชาติของรัฐใดรัฐหนึ่ง<sup>1519</sup> กลุ่มผู้สูงอายุเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่รู้ภาษาไทย คือไม่สามารถพูด อ่าน เขียน ภาษาไทยได้ และไม่เข้าใจกฎหมาย นอกจากนี้ผู้สูงอายุไร้สัญชาติบางกลุ่มมีทัศนคติว่าตนเองมีอายุมากแล้วจึงไม่เข้ารับการสำรวจให้มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎรของไทย และไม่มีพยานบุคคลยืนยันในการเข้ามาอาศัยอยู่ได้ จึงไม่มีชื่ออยู่ในทะเบียนราษฎร ทำให้ผู้สูงอายุไร้สัญชาติไม่มีสถานะความเป็นพลเมือง ไม่มีสิทธิและเสรีภาพอย่างเช่นพลเมืองไทยอื่นๆ และมีโอกาสสูงที่จะถูกเอารัดเอาเปรียบ ถูกแสวงหาผลประโยชน์ และถูกเลือกปฏิบัติ โดยบุคคลกลุ่มนี้ต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนพื้นฐานอย่างน้อย 8 ด้าน คือ<sup>1520</sup>

- 1) การถูกบังคับให้กลายเป็นผู้พลัดถิ่นในประเทศ
- 2) การขาดความมั่นคงในเรื่องที่ดินทำกิน
- 3) การถูกปฏิเสธให้จดทะเบียนการเกิด
- 4) ความยากลำบากในการเข้าถึงบริการด้านสาธารณสุข
- 5) อุปสรรคในการทำงานและความคุ้มครองแรงงาน
- 6) ความยากลำบากในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
- 7) เสรีภาพในการเดินทาง เนื่องจากการห้ามเดินทางออกนอกพื้นที่ควบคุม
- 8) ความยากลำบากในการเข้าถึงการศึกษา

นอกจากนี้ สภาพปัญหาและอุปสรรคในการขอสัญชาติไทยในกรณีของผู้สูงอายุไร้สัญชาติ ทำให้ผู้สูงอายุดังกล่าวไม่สามารถเข้าถึงสิทธิตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เช่น สิทธิที่จะได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือคนพิการ สิทธิในการทำนิติกรรมสัญญา สิทธิทางการเมือง รวมทั้งการเข้าถึงบริการและสวัสดิการต่างๆ ของรัฐ เป็นต้น ผู้สูงอายุไร้สัญชาติบางรายกว่าจะดำเนินการจนได้รับสัญชาติไทยก็มีอายุมากจนมีชีวิตอยู่ภายหลังการได้รับสัญชาติไม่นาน ดังเช่นกรณีของปู่คออี้ ผู้นำกลุ่มชาติพันธุ์กะเหรี่ยงแก่งกระจาน ที่ใช้ระยะเวลาดำเนินการเพื่อให้ได้รับสัญชาติไทยกว่า 10 ปี และได้รับการรับรองสัญชาติไทยเมื่อปี พ.ศ. 2561 ขณะมีอายุ 107 ปี แต่หลังจากปู่คออี้ได้

<sup>1518</sup> ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 โดยมีผลบังคับเมื่อวันที่ 30 มกราคม 2540

<sup>1519</sup> International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), Article 24.

<sup>1520</sup> กฤตยา อาชวนิจกุล, “การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย,” ประชากรและสังคม 2554 : จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย = Thailand's population in transition : a turning point for Thai society / สุรีย์พร พันพื้ง, มาลีสินสุวรรณ, บรรณาธิการ, หน้า 103.

สัญชาติไทยเพียงไม่ถึง 3 เดือน ก็ได้เสียชีวิตลงในปีเดียวกัน<sup>1521</sup> อันเนื่องจากหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอสัญชาติที่ยากลำบากและต้องใช้เวลาเนิ่นนาน ภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบาย และจัดทำแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหามูลุ่สูงอายุไร้สัญชาติในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อให้กลุ่มผู้สูงอายุไร้สัญชาติได้รับการยอมรับถึงควมมีตัวตนและสามารถดำรงชีวิตในบั้นปลายอยู่ในสังคมไทยได้บนพื้นฐานของสิทธิขั้นพื้นฐาน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ความมั่นคงของมนุษย์ และความมั่นคงของรัฐต่อไป



---

<sup>1521</sup> แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, "ปู่คออี้" วัย 107 ปี ผู้นำจิตวิญญาณของชาวกะเหรี่ยงผืนป่าแก่งกระจานเสียชีวิตแล้ว," [Online] Accessed: 15 กรกฎาคม 2562. Available from: <https://www.amnesty.or.th/latest/news/9892/>

## ภาพที่ 2

การลงพื้นที่เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของผู้สูงอายุไร้สัญชาติร่วมกับนางเตือนใจ ดีเทศน์  
อดีตรองกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา (พชภ.)  
ณ บ้านรวมใจ ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย





## ภาพที่ 3

การลงพื้นที่เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของผู้สูงอายุไร้สัญชาติร่วมกับนางเตือนใจ ดีเทศน์  
อดีตรองอธิบดีกรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา (พชภ.)  
ณ ดอยแม่สลอง อำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย



## ภาพที่ 4

การลงพื้นที่เพื่อศึกษาสภาพปัญหาของผู้สูงอายุไร้สัญชาติร่วมกับนางเตือนใจ ดีเทศน์  
อดีตรองอธิบดีกรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมูลนิธิพัฒนาชุมชนและเขตภูเขา (พชภ.)  
ณ บ้านกิวสะไต ตำบลป่าตึง อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



สำหรับกรณีคนต่างด้าว<sup>1522</sup> ที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยแม้ว่าจะไม่ได้สิทธิตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แต่คนต่างด้าวเหล่านั้นก็ควรได้สิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะที่เป็นมนุษย์และมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิขั้นพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับคนทุกคนคือปัจจัยสี่อันเป็นมาตรฐานในการดำรงชีวิต ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพตามความจำเป็นและความเหมาะสม ซึ่งปัจจุบันพบว่า หากเป็นกรณีแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว และกัมพูชา ที่เข้ามาทำงานในประเทศไทยอย่างถูกกฎหมาย และขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบกับสำนักงานประกันสังคมจะได้รับการคุ้มครองสิทธิใน 7 กรณี ได้แก่ กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ ตาย คลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ชราภาพ และการว่างงาน แต่กรณีนี้คนต่างด้าวจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อมีการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนและมีการจ่ายเงินสมทบเท่านั้น ส่วนกรณีของแรงงานต่างด้าวที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประกันตนก็จะได้รับการดูแลจากกองทุนเพื่อการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งให้การช่วยเหลือคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาทำงานและถูกละเมิดสิทธิตามกฎหมายแรงงาน ตลอดจนการช่วยเหลือและอุดหนุนหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่เสนอโครงการหรือแผนงานในการดำเนินการบริหารจัดการเกี่ยวกับการทำงาน การจัดสวัสดิการ การศึกษา การสาธารณสุข และการให้ความคุ้มครองด้านแรงงานแก่คนต่างด้าว<sup>1523</sup> ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของแรงงานต่างด้าวในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในความเป็นมนุษย์ และเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่คนต่างด้าวต้องได้รับความคุ้มครองด้วย

#### 4.7.1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการเป็นผู้สูงอายุและการแบ่งประเภทผู้สูงอายุ

การเป็นผู้สูงอายุมีกระบวนทัศน์เกี่ยวกับการเป็นผู้สูงอายุหลายประการ ได้แก่ ความสูงอายุดำเนินตามปีปฏิทินหรืออายุตามวัย อายุทางชีววิทยา อายุทางสังคม และอายุตามอัตวิสัย และอายุในมิติอื่นๆ ดังที่ผู้วิจัยกล่าวไว้ในบทที่ 2 ข้อ 2.5.2 ส่วนความเป็นผู้สูงอายุดำเนินตามกฎหมายของประเทศไทยใช้กระบวนทัศน์ความสูงอายุดำเนินตามปีปฏิทิน เนื่องจากเป็นอายุที่กำหนดได้แน่นอนชัดเจนกว่าความสูงอายุประการอื่นๆ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

<sup>1522</sup> พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 4 “คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย”

<sup>1523</sup> พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 มาตรา 77 (1) และ (3)

ประกอบกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติกำหนดนิยามความหมายผู้สูงอายุโดยใช้อายุตามปีปฏิทินเป็นเกณฑ์ว่าจะต้องเป็นบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งการให้คำนิยามผู้สูงอายุดังกล่าวส่งผลต่อการคุ้มครองผู้สูงอายุ เนื่องจากบุคคลบางกลุ่ม อาทิ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มผู้ใช้แรงงาน หรือกลุ่มผู้ที่ทำงานซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อาจมีสภาพร่างกาย จิตใจและสุขภาพที่เสื่อมถอยมากกว่าผู้ที่ไม่ได้ทำงานในลักษณะเดียวกัน แต่การใช้เกณฑ์อายุ 60 ปีเพื่อกำหนดความเป็นผู้สูงอายุ เพื่อให้ได้รับสิทธิตามกฎหมายเหมือนกัน อาจไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุที่มีความแตกต่างกัน ความท้าทายคือจะจำแนกผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มอย่างไรเพื่อให้ได้รับสิทธิตามความต้องการและในเวลาที่เหมาะสมโดยอาจไม่ได้ใช้เกณฑ์อายุเหมือนกัน

ส่วนการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุอาจแบ่งได้หลายประเภทขึ้นอยู่กับเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่ง อาทิ การแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามแนวคิดของนักชราวิทยา และการแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามภาวะการพึ่งพิง โดยการแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามแนวคิดของนักชราวิทยาแบ่งช่วงชีวิตของผู้สูงอายุออกเป็น 4 ช่วง โดยใช้เกณฑ์ช่วงอายุ ได้แก่ ช่วงที่ 1 ไม่ค่อยแก่ (ช่วงอายุประมาณ 60-69 ปี) ช่วงที่ 2 ช่วงแก่ปานกลาง (ช่วงอายุประมาณ 70-79 ปี) ช่วงที่ 3 ช่วงแก่ (ช่วงอายุประมาณ 80-90 ปี) และช่วงที่ 4 ช่วงแก่จริงๆ (ช่วงอายุประมาณ 90-99 ปี) ซึ่งการแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามช่วงชีวิตของผู้สูงอายุออกเป็น 4 ช่วงตามแนวคิดของนักชราวิทยาก็ยังคงใช้เกณฑ์อายุตามปีปฏิทินในการแบ่ง แต่หากพิจารณาช่วงอายุของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงที่แม้ว่าจะจะเป็นช่วงอายุเดียวกันแต่อาจมีลักษณะทั้งร่างกาย สุขภาพ จิตใจ ความยากลำบากและความต้องการที่แตกต่างกัน จากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563 แบ่งช่วงอายุผู้สูงอายุออกเป็น 3 ช่วง ได้แก่ ผู้สูงอายุวัยต้น ผู้สูงอายุวัยกลาง และผู้สูงอายุวัยปลาย โดยผู้สูงอายุวัยต้น หมายถึงบุคคลที่มีอายุ 60-69 ปี ซึ่งมีจำนวนมากที่สุดในปี พ.ศ. 2563 จำนวน 7.3 ล้านคน ผู้สูงอายุวัยกลาง หมายถึงบุคคลที่มีอายุ 70-79 ปี ในปี พ.ศ. 2563 มีจำนวน 3.4 ล้านคน และผู้สูงอายุวัยปลาย หมายถึงบุคคลที่มีอายุ 80 ปีขึ้นไป ในปี พ.ศ. 2563 มีจำนวน 1.4 ล้านคน และทุกช่วงอายุเป็นผู้สูงอายุเพศหญิงมากกว่าเพศชาย<sup>1524</sup>

ส่วนการแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามภาวะการพึ่งพิงเป็นการแบ่งประเภทผู้สูงอายุโดยพิจารณาจากการที่ผู้สูงอายุต้องพึ่งพิงบุคคลอื่นในด้านต่างๆ เช่น ด้านการเลี้ยงดู ด้านการเงิน ด้านการช่วยเหลือเกื้อกูล ด้านการให้ปัจจัยสี่ในการดำรงชีพ ด้านจิตใจ เป็นต้น ซึ่งเป็นการแบ่งโดยใช้เกณฑ์อายุเดียวกันโดยไม่ได้แบ่งเป็นหลายช่วงดังเช่นการแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามแนวคิดของนักชราวิทยา กล่าวคือเมื่อบุคคลมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์เป็นผู้สูงอายุแล้ว หากผู้สูงอายุสามารถพึ่งตนเองได้ก็เป็นผู้สูงอายุที่ไม่ได้อยู่ในภาวะพึ่งพิง แต่หากผู้สูงอายุไม่สามารถพึ่งตนเองได้ต้องพึ่งพาบุคคลอื่นก็เป็นผู้สูงอายุที่ต้องอยู่ในภาวะพึ่งพิง นอกจากนี้ ยังมีการแบ่งกลุ่มผู้สูงอายุออกตามความสามารถในการทำ

<sup>1524</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563, หน้า 8.

กิจวัตรประจำวัน ได้แก่ ผู้สูงอายุติดสังคม ผู้สูงอายุติดบ้าน และผู้สูงอายุติดเตียง ซึ่งมีความต้องการและความจำเป็นในการดำรงชีวิตที่แตกต่างกัน

ข้อสังเกตประการหนึ่งในเรื่องการกำหนดความเป็นผู้สูงอายุโดยใช้เกณฑ์อายุในประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่จะกำหนดนิยามของผู้สูงอายุโดยใช้เกณฑ์อายุ 65 ปี<sup>1525</sup> การที่ประเทศไทยกำหนดนิยามผู้สูงอายุโดยใช้เกณฑ์อายุ 60 ปี แม้ว่าจะมีความสอดคล้องกับบริบทของประเทศในอดีต แต่ในปัจจุบันและอนาคตอาจจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเกณฑ์อายุดังกล่าว ก็อาจมีปัญหาและอุปสรรคเพราะเกณฑ์อายุ 60 ปี ได้ถูกกำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน<sup>1526</sup> ซึ่งมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมได้ยากกว่ากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งการกำหนดความเป็นผู้สูงอายุของประเทศไทยโดยใช้เกณฑ์อายุ 60 ปี บริบูรณ์นั้นพบว่าอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ข้อดีคือบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์จะได้รับสิทธิ การคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในสถานะที่เป็นผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียมกัน ส่วนข้อเสียคือปัจจุบันบุคคลอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์บางกลุ่มยังมีความสามารถและศักยภาพในการทำงานเพื่อให้ตนเองมีรายได้เลี้ยงชีพต่อไปได้แต่ต้องเกษียณอายุการทำงานทำให้ผู้สูงอายุดังกล่าวขาดรายได้และอาจต้องพึ่งพาบุคคลอื่นในการดำรงชีวิตซึ่งส่งผลต่อการมีสุขภาพที่ดีทั้งทางร่างกายและจิตใจ จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุในประเด็นเกี่ยวกับความเป็นผู้สูงอายุมีความเห็นว่า “...การกำหนดความเป็นผู้สูงอายุอาจใช้หลักเกณฑ์เดิมคืออายุ 60 ปี ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ส่วนการกำหนดเกณฑ์การเกษียณอายุการทำงานก็อาจใช้อีกเกณฑ์หนึ่งแยกจากกัน...”<sup>1527</sup> ซึ่งความเห็นดังกล่าวผู้วิจัยเห็นว่าน่าจะสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยที่ผู้สูงอายุมีหลายกลุ่มและแต่ละกลุ่มมีความต้องการแตกต่างกัน การกำหนดความเป็นผู้สูงอายุตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นการกำหนดอายุเฉพาะในเรื่องการได้รับสวัสดิการและความช่วยเหลือจากรัฐในฐานะเป็นผู้สูงอายุเท่านั้น แต่หากผู้สูงอายุรายใดที่มีความสามารถและศักยภาพในการทำงานได้ต่อไปก็อาจกำหนดแยกไว้ในกฎหมายนั้นๆ เกี่ยวกับเกณฑ์การเกษียณอายุการทำงานโดยไม่ต้องกำหนดไว้ที่อายุ 60 ปี เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เช่น การกำหนดเกณฑ์การเกษียณอายุราชการไว้ที่อายุมากกว่า

<sup>1525</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557), หน้า 3.

<sup>1526</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

<sup>1527</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 7, อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชาการพยาบาลผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ สำนักวิชาพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, วันที่ 23 มิถุนายน 2564.

60 ปี เป็นต้น โดยพบว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ได้ศึกษาแนวทางการขยายการเกษียณอายุราชการไว้เพื่อรองรับกับการเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทย<sup>1528</sup> ซึ่งในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีอายุครบ 60 ปี บางตำแหน่งสามารถรับราชการต่อไปได้อีกไม่เกิน 10 ปี<sup>1529</sup> หรือกรณีข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม<sup>1530</sup> ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 กำหนดให้พ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการตุลาการผู้นั้นมีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์<sup>1531</sup> หรือกรณีข้าราชการอัยการ<sup>1532</sup> ที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 กำหนดให้พ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการอัยการผู้นั้นมีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์<sup>1533</sup> เป็นต้น ส่วนกรณีลูกจ้างของภาคเอกชนปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 กำหนดให้ลูกจ้างมีสิทธิที่จะเกษียณอายุการทำงานเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ หรือการเกษียณอายุตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกัน หรือตามที่นายจ้างกำหนด ในกรณีที่มิได้มีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้ หรือมีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินอายุ 60 ปี ลูกจ้างที่มีอายุครบ 60 ปี ขึ้นไปมีสิทธิแสดงเจตนาเกษียณอายุต่อนายจ้างได้<sup>1534</sup> ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้เพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2560 เพื่อเป็นการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุและคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

ดังนั้น ในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุอาจต้องพิจารณาเรื่องช่วงอายุและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงอายุ สอดคล้องกับผลการวิจัยเรื่อง “การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละช่วงวัย” ของสำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12

<sup>1528</sup> สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.), "ไขข้อสงสัย กรณีเกษียณอายุราชการ 63 ปี" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 31 ตุลาคม 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3wVx01C>

<sup>1529</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 108 ประกอบกับกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์รับราชการต่อไป พ.ศ. 2552

<sup>1530</sup> ข้าราชการตุลาการ ตามมาตรา 6 (1) และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 คือ ข้าราชการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี รวมตลอดถึงผู้ช่วยผู้พิพากษา และข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่ ก.ต. ออกประกาศกำหนด

<sup>1531</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 8/1 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560

<sup>1532</sup> ข้าราชการอัยการ ตามมาตรา 6 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 ได้แก่ ข้าราชการผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

<sup>1533</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 56

<sup>1534</sup> พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118/1 ซึ่งเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560

สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ศึกษาสถานการณ์การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุแต่ละช่วงวัยและความต้องการการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุแต่ละช่วงวัย พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ได้รับสวัสดิการที่รัฐจัดให้ซึ่งเป็นสวัสดิการตามกฎหมายและได้ใช้สวัสดิการดังกล่าว แต่ยังมีผู้สูงอายุบางส่วนที่ไม่ได้ใช้สวัสดิการตามกฎหมายเนื่องจากไม่ทราบว่ามีการจัดสวัสดิการดังกล่าว และยังพบว่าการจัดสวัสดิการต่างๆ สำหรับผู้สูงอายุมีความจำเป็นต้องดำเนินการในหลายด้านไปพร้อมกัน รวมทั้งต้องจัดสวัสดิการให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุในแต่ละช่วงวัย<sup>1535</sup>

#### 4.7.2 ปัญหาหลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ

สิทธิตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ ได้แก่ สิทธิในปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต อันหมายถึงปัจจัยสี่ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่มที่อยู่อาศัย รายได้และการทำงาน รวมทั้งการดูแลทางด้านสุขภาพ ปัจจัยต่างๆ ดังกล่าวล้วนเป็นสิ่งที่ตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้นการคุ้มครองสิทธิที่เกี่ยวข้องกับชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุอย่างเพียงพอ เหมาะสม และเท่าเทียมเป็นธรรมจึงเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย

##### 4.7.2.1 สิทธิด้านที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม

ที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มเป็นปัจจัยสี่หรือปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน กล่าวคือ เป็นปัจจัยที่ทำให้มนุษย์สามารถดำรงชีวิตและร่างกายต่อไปได้ การให้หลักประกันในด้านที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลโดยตรง และย่อมเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลด้วย เพราะสิทธิในชีวิตและร่างกายเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น การให้หลักประกันในเรื่องดังกล่าวจึงปรากฏอยู่ทั้งในกฎหมายและเอกสารระหว่างประเทศ และกฎหมายภายในของประเทศ

<sup>1535</sup> สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12 สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, รายงานวิจัย การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละช่วงวัย, (สงขลา: สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12 สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2558), หน้า บทคัดย่อ.

ต่างๆ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 25 (1) ที่กำหนดให้ “ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและของครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลรักษาทางการแพทย์...”<sup>1536</sup> หลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 สิทธิในด้านความเป็นอิสระของผู้สูงอายุ ข้อ 1 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุพึงได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอย่างเพียงพอ...”<sup>1537</sup> ส่วนกฎหมายและเอกสารภายในของประเทศไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ<sup>1538</sup> ประกอบกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี...”<sup>1539</sup>

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง<sup>1540</sup> โดยมีหน่วยงานที่มีหน้าที่ด้านการสงเคราะห์ที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1541</sup> และได้มีประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน<sup>1542</sup> โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มตามสิทธิของผู้สูงอายุที่กฎหมายรับรอง ดังนี้

<sup>1536</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, หน้า 28.

<sup>1537</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991

Independence

1. Older persons should have access to adequate food, water, shelter, clothing and health care through the provision of income, family and community support and self-help.

<sup>1538</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคสาม

<sup>1539</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 1.

<sup>1540</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (10)

<sup>1541</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

<sup>1542</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563



- **ผู้สูงอายุที่มีสิทธิ** คือ ผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มจะต้องเป็นบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และมีสัญชาติไทย นอกจากนี้ผู้สูงอายุดังกล่าวจะต้องมีความเดือดร้อนและมีความจำเป็นในเรื่องที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่มด้วย มิใช่เป็นการดำเนินการให้แก่ผู้สูงอายุทุกคนอย่างถ้วนหน้า ซึ่งหากพิจารณาตามหลักความเสมอภาคที่ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญเหมือนกันโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่มีสาระสำคัญต่างกันโดยใช้หลักเกณฑ์ต่างกัน ดังนั้น การที่ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้การคุ้มครอง ส่งเสริมและสนับสนุนเฉพาะผู้สูงอายุที่มีความเดือดร้อนและมีความจำเป็นในเรื่องที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่ม แม้จะเป็นการเลือกปฏิบัติแต่เป็นการเลือกปฏิบัติที่เป็นธรรม (Positive Discrimination) เพราะเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่มีความเดือดร้อนและจำเป็นดังกล่าวสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุ<sup>1543</sup> จึงไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค

- **การขอรับความช่วยเหลือ** ประกาศกำหนดให้บุคคลที่อาจขอความช่วยเหลือในเรื่องที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่มให้แก่ผู้สูงอายุที่มีความเดือดร้อนและมีความจำเป็นในเรื่องดังกล่าวได้แก่<sup>1544</sup>

- 1) ผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน
- 2) บุคคลที่เกี่ยวข้อง
- 3) ผู้พบเห็นผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน

โดยบุคคลตามข้อ 1) ถึงข้อ 3) ดังกล่าวสามารถยื่นคำขอ กรณีในท้องที่กรุงเทพมหานคร ให้แจ้งหรือยื่นคำขอต่อกรมกิจการผู้สูงอายุ หรือกรมกิจการเด็กและเยาวชน หรือกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรือศูนย์ช่วยเหลือสังคม (1300) กรณีในจังหวัดอื่นให้แจ้งหรือยื่นคำขอต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่อยู่ในจังหวัดนั้น<sup>1545</sup> ผู้วิจัยมีข้อสังเกตในเรื่องของการขอรับความช่วยเหลือในเรื่องที่พักอาศัย อาหาร เครื่องนุ่งห่มให้แก่ผู้สูงอายุที่มีความเดือดร้อนและมีความจำเป็น ดังนี้

<sup>1543</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคสี่

<sup>1544</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง

<sup>1545</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 6 วรรคหนึ่ง (1) และ (2)

- **บุคคลที่อาจแจ้งหรือยื่นคำขอ** บุคคลที่อาจแจ้งหรือยื่นคำขอรับความช่วยเหลือตามที่กำหนดไว้ในประกาศ ได้แก่ ผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือผู้พบเห็นผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน เป็นการกำหนดบุคคลที่อาจแจ้งหรือยื่นคำขอรับความช่วยเหลือไว้ชัดเจนและกว้างกว่าประกาศฉบับเดิมที่กำหนดให้ผู้อาจยื่นคำขอ ได้แก่ ญาติหรือผู้อุปการะ ผู้นำชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานพยาบาล สถานีตำรวจ<sup>1546</sup> อันเป็นการขยายขอบเขตของการขอรับความช่วยเหลือให้ผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อนได้รับความช่วยเหลือได้มากขึ้น

- **หน่วยงานที่รับแจ้งหรือยื่นคำขอ** ตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่กำหนดให้การแจ้งหรือยื่นคำขอในท้องที่กรุงเทพมหานครให้แจ้งหรือยื่นคำขอต่อกรมกิจการผู้สูงอายุ หรือกรมกิจการเด็กและเยาวชน หรือกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรือศูนย์ช่วยเหลือสังคม (1300) ซึ่งเป็นการขยายหน่วยงานที่รับคำขอเพื่ออำนวยความสะดวกในการขอรับความช่วยเหลือได้มากขึ้น จากเดิมที่ในท้องที่กรุงเทพมหานครให้ยื่นคำขอได้เฉพาะกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือหน่วยงานในสังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ<sup>1547</sup> กรณีในจังหวัดอื่นให้แจ้งหรือยื่นคำขอต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่อยู่ในจังหวัดนั้น ซึ่งเป็นการขยายหน่วยงานที่รับคำขอเพื่ออำนวยความสะดวกในการขอรับความช่วยเหลือได้มากขึ้นเช่นเดียวกัน จากเดิมที่ในจังหวัดอื่นให้ยื่นคำขอได้เฉพาะที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดเท่านั้น<sup>1548</sup> แต่อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีช่องทางการติดต่อสื่อสารเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถนำมาใช้เป็นช่องทางในการยื่นคำขอผ่านทางเว็บไซต์เพื่ออำนวยความสะดวก แต่ผู้สูงอายุจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงเทคโนโลยีดังกล่าวได้จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการแจ้งหรือยื่นคำขอที่สำนักงาน ซึ่งในท้องที่กรุงเทพมหานครมีช่องทางการแจ้งหรือยื่นคำขอได้มากกว่าต่างจังหวัด คือให้แจ้งหรือยื่นคำขอต่อกรมกิจการผู้สูงอายุ หรือกรมกิจการเด็กและเยาวชน หรือกรม

<sup>1546</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2548 ข้อ 3

<sup>1547</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2548 ข้อ 3 (1)

<sup>1548</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการ คุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่าง ทั่วถึง ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2548 ข้อ 3 (2)

กิจการสตรีและสถาบันครอบครัว หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรือศูนย์ช่วยเหลือสังคม (1300) แต่หากเป็นในจังหวัดอื่นให้แจ้งหรือยื่นคำขอต่อสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่อยู่ในจังหวัดนั้น เนื่องจากสำนักงานดังกล่าวส่วนมากมีสถานที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองของจังหวัด ผู้สูงอายุที่อยู่ในต่างอำเภอหรือพื้นที่ห่างไกลอาจไม่สามารถเดินทางหรือไม่ได้รับความสะดวกในการแจ้งหรือยื่นคำขอ หรือการไปแจ้งหรือยื่นคำขอทำให้ผู้สูงอายุต้องมีภาระค่าใช้จ่ายหรือไม่ได้รับความสะดวก

หน่วยงานที่สามารถแจ้งหรือยื่นคำขอรับความช่วยเหลือตามประกาศดังกล่าวยังจำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานราชการในส่วนกลางและหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่มีหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ ดังนั้น ในการแจ้งหรือยื่นคำขอควรมีการถ่ายโอนอำนาจในการรับแจ้งและคำขอ รวมทั้งการพิจารณาคำขอให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและทราบความต้องการของประชาชนในพื้นที่ของตนมากกว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางหรือหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาค การรับแจ้งหรือรับคำขอและการตรวจสอบคำขอโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมจะมีความสะดวก รวดเร็ว ซึ่งเป็นประโยชน์ในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิของผู้สูงอายุมากขึ้น

- **การพิจารณาคำขอ** ตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้กำหนดเกี่ยวกับการพิจารณาคำขอว่า **“เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งหรือรับคำขอแล้ว ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง ตลอดจนรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือโดยวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาของผู้สูงอายุแต่ละรายโดยเร็ว ทั้งนี้ ให้นำสังคมสงเคราะห์ หรือผู้วินิจฉัยในการช่วยเหลือ สอบข้อเท็จจริง วิเคราะห์ พิจารณา วินิจฉัยปัญหา วางแผนให้ความช่วยเหลือ และติดตามประเมินผล”**<sup>1549</sup> ซึ่งการพิจารณาคำขอตามประกาศที่ให้ความสำคัญกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุโดยต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาของผู้สูงอายุแต่ละราย นับเป็นความก้าวหน้าของแนวคิดการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุของประเทศไทย เนื่องจากผู้สูงอายุมีหลายกลุ่มแต่ละกลุ่มมีความต้องการความช่วยเหลือที่แตกต่างกัน การพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามสภาพปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุแต่ละรายจึงสามารถตอบสนองความต้องการทั้งทางร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุได้ แตกต่างจากการพิจารณาคำขอตามประกาศฉบับเดิม คือ ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้

<sup>1549</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 7

ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแจ้งหรือคำขอรับความช่วยเหลือแล้วจะต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายและประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดหรือไม่ โดยเจ้าหน้าที่มีอำนาจขอหลักฐานประกอบการพิจารณา วิธีการพิจารณาคำขอรับความช่วยเหลือของเจ้าหน้าที่ คือไม่ว่าจะเป็นกรณีผู้สูงอายุยื่นคำขอด้วยตนเอง หรือบุคคลหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นผู้ยื่นคำขอให้ จะต้องมีการตรวจสอบหลักฐาน หากเป็นกรณีผู้สูงอายุยื่นคำขอด้วยตนเอง ตรวจสอบเฉพาะบัตรประจำตัวประชาชน หรือบัตรอื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายและเลขประจำตัวประชาชน หรือสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน (เล่มสีน้ำเงิน) อย่างไรก็ตามหนึ่งเท่านั้น แต่หากเป็นกรณีบุคคลหรือองค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องยื่นคำขอรับความช่วยเหลือให้ผู้สูงอายุจะมีการตรวจสอบเพิ่มขึ้น คือตรวจสอบทั้งในด้านผู้สูงอายุที่จะรับความช่วยเหลือ และตรวจสอบบุคคลหรือองค์กรที่ยื่นคำขอด้วย ซึ่งต้องนำบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายและเลขประจำตัวประชาชน และสำเนาทะเบียนบ้านฉบับเจ้าบ้าน (เล่มสีน้ำเงิน) ของผู้ยื่นคำขอและของผู้สูงอายุมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่นั้น<sup>1550</sup> ซึ่งหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอตามประกาศเดิมเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่สอดคล้องกับปัจจุบันที่เพียงบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่นที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐที่มีรูปถ่ายและเลขประจำตัวประชาชนก็น่าจะเพียงพอต่อการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ โดยไม่ต้องขอสำเนาทะเบียนบ้านอีก การที่ประกาศฉบับเดิมกำหนดให้มีการใช้ทะเบียนบ้านด้วยจึงเป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็นกับสภาพปัจจุบันที่เจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบข้อมูลของผู้สูงอายุและผู้ยื่นคำขอ แล้วแต่กรณี ได้โดยการใช้เลขประจำตัวประชาชน 13 หลักเท่านั้น ในประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ซึ่งเป็นประกาศฉบับปัจจุบันจึงไม่มีการกำหนดในลักษณะดังกล่าวอีก นอกจากนี้ การพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามที่กำหนดในประกาศฉบับปัจจุบันที่จะต้องพิจารณาให้ความช่วยเหลือ โดยวิธีการที่เหมาะสมกับสภาพ

<sup>1550</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2548 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 3

ปัญหาของผู้สูงอายุแต่ละรายแล้ว ยังได้กำหนดหลักการสำคัญของการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุไว้ด้วยโดยกำหนดว่า “การดำเนินการช่วยเหลือใด ๆ แก่ผู้สูงอายุ ให้คำนึงถึงความเดือดร้อนและจำเป็นการมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์อันดีระหว่างครอบครัว ชุมชน หรือบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถกลับไปอยู่กับครอบครัว ชุมชน หรือบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ...”<sup>1551</sup> ซึ่งการกำหนดหลักการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุดังกล่าวที่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุจะต้องคำนึงถึงในการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุเสมอ สอดคล้องกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 6 ถึงข้อ 9 ที่กำหนดให้ครอบครัว ชุมชน สังคม มีบทบาทและมีส่วนร่วมในการดูแลให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ<sup>1552</sup>

- **วิธีการให้ความช่วยเหลือ** ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดวิธีการให้ความช่วยเหลือด้านที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ดังนี้

ก) **ด้านที่พักอาศัย** เมื่อมีการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น นำผู้สูงอายุเข้ารับการตรวจรักษาจากแพทย์และขอคำแนะนำปรึกษาจากจิตแพทย์ นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์แล้ว ให้นำส่งผู้สูงอายุเข้ารับการดูแลในสถานที่ที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด หรือหน่วยงานเอกชน หรือชุมชน ที่ยินยอมรับผู้สูงอายุไว้ดูแล โดยจะต้องได้รับความยินยอมของผู้สูงอายุหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองดูแลต่อไป<sup>1553</sup> ในกรณีเพื่อความปลอดภัยของผู้สูงอายุ เจ้าหน้าที่อาจจัดให้ผู้สูงอายุพักอาศัยในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น บ้านพักเด็กและครอบครัว ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือสถานที่อื่นซึ่งมีความปลอดภัยเป็นการชั่วคราว แต่การจัดที่พักอาศัยดังกล่าวต้องคำนึงถึงความยินยอมของผู้สูงอายุด้วย เว้นแต่ผู้สูงอายุไม่อยู่ในวิสัยหรือมีโอกาสที่จะให้ความยินยอมได้ด้วยตนเอง<sup>1554</sup> นอกจากนี้อาจให้การฟื้นฟูสภาพร่างกาย สภาพ

<sup>1551</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 4 วรรคหนึ่ง

<sup>1552</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 3-4.

<sup>1553</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 11 วรรคหนึ่ง (ค) และข้อ 10 วรรคหนึ่ง (ข)

<sup>1554</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 11 วรรคหนึ่ง (ค) และวรรคสอง ประกอบกับข้อ 10 วรรคสอง

จิตใจ หรือฝึกอาชีพให้ผู้สูงอายุ ตามความต้องการและความเหมาะสมด้วย<sup>1555</sup> ซึ่งมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุตามประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงการให้ความสำคัญกับความต้องการและการให้ความยินยอมของผู้สูงอายุ อันเป็นการตอบสนองต่อการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุตามความต้องการที่แท้จริงและความยินยอมของผู้สูงอายุ กล่าวคือ นอกจากการให้ความคุ้มครองด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุแล้ว ยังเป็นการคุ้มครองทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุด้วย ซึ่งย่อมส่งผลให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับแนวคิดการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่จะต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ แตกต่างจากการให้ความช่วยเหลือด้านที่พักอาศัยแก่ผู้สูงอายุตามประกาศฉบับเดิม คือ ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2548 ที่กำหนดการให้ความช่วยเหลือโดยให้เข้ารับบริการในศูนย์บริการผู้สูงอายุ หรือเข้าอยู่ในความอุปการะของสถานสงเคราะห์คนชรา หรือสถานที่อื่นที่เหมาะสมเท่านั้น<sup>1556</sup> โดยไม่มีการกำหนดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือที่ต้องคำนึงถึงความต้องการและความยินยอมของผู้สูงอายุ

ข) **ด้านอาหารและเครื่องนุ่งห่ม** กรณีการช่วยเหลือเป็นอาหาร และหรือเครื่องนุ่งห่ม ต้องจัดให้เพียงพอและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ<sup>1557</sup> ส่วนกรณีจะช่วยเหลือเป็นค่าอาหาร และหรือค่าเครื่องนุ่งห่ม ให้พิจารณาช่วยเหลือตามความจำเป็นและเหมาะสมได้ไม่เกินวงเงินครั้งละ 3,000 บาท และไม่เกิน 3 ครั้งต่อคนต่อปี โดยถือตามปีงบประมาณ<sup>1558</sup> ซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมจากประกาศฉบับเดิม คือ ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน

<sup>1555</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 11 วรรคหนึ่ง (ค) และข้อ 10 วรรคหนึ่ง (ค)

<sup>1556</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2548 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>1557</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 11 วรรคหนึ่ง (ง)

<sup>1558</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 11 วรรคหนึ่ง (ง) และข้อ 12

การจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2548 ที่กำหนดการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร และหรือเครื่องนุ่งห่ม โดยให้พิจารณาช่วยเหลือเป็นเงิน หรือช่วยเหลือเป็นอาหารและหรือเครื่องนุ่งห่มตามความจำเป็นและเหมาะสม ไม่เกินวงเงินครั้งละ 2,000 บาท และจะช่วยเหลือได้ไม่เกิน 3 ครั้งต่อคนต่อปี โดยถือตามปีงบประมาณ<sup>1559</sup> ข้อพิจารณาคือการช่วยเหลือผู้สูงอายุในเรื่องที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่มตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยเฉพาะกรณีเป็นเรื่องอาหารและหรือเครื่องนุ่งห่มที่ปัจจุบันตามประกาศกำหนดให้การช่วยเหลือเป็นเงิน เป็นอาหารและหรือเครื่องนุ่งห่ม ไม่เกินวงเงินครั้งละ 3,000 บาท และไม่เกิน 3 ครั้งต่อปีงบประมาณนั้น อาจไม่เพียงพอเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ แต่เป็นการช่วยเหลือภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณประจำปี เช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่รับแจ้งหรือรับคำขอความช่วยเหลือ แต่กรมดังกล่าวมีภารกิจการจัดสวัสดิการสังคมและให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลกลุ่มเป้าหมายหลายกลุ่ม เช่น เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ คนไร้ที่พึ่ง ผู้ติดเชื้อหรือป่วยด้วยโรคเอดส์ ราษฎรบนพื้นที่สูง เป็นต้น โดยต้องดำเนินการตามกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติวิชาชีพล้างคางสงเคราะห์ พ.ศ. 2556 มติคณะรัฐมนตรีด้านชาวเขา ราษฎรบนพื้นที่สูง พ.ศ. 2502 พ.ศ. 2506 พ.ศ. 2519 พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2560<sup>1560</sup> รวมทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ด้วย เป็นต้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้การช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุในด้านอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น ด้านการฝึกอาชีพและการทำงาน เพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีความสามารถและศักยภาพทำงานมีรายได้พึ่งพาตนเองได้ต่อไป หรือการส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทของครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในด้านการจัดสวัสดิการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุ

<sup>1559</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2548 ข้อ 5 วรรคหนึ่ง (2) และวรรคสอง

<sup>1560</sup> กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, รายงานประจำปี พ.ศ. 2563 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, (กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2564), หน้า 9.

#### 4.7.2.2 สิทธิได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือน

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม<sup>1561</sup> สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเริ่มต้นขึ้นเป็นรูปธรรมเมื่อมีการจัดตั้งกองทุนสวัสดิการผู้สูงอายุในชุมชน พ.ศ. 2536 (เบี้ยยังชีพ) เพื่อให้เงินช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุที่มีฐานะยากจนในอัตราคนละ 200 บาทต่อเดือน ต่อมามีการเพิ่มในปี พ.ศ. 2542 มีการเพิ่มเงินเบี้ยยังชีพอีก 100 บาท เป็น 300 บาทและในปี พ.ศ. 2544 - 2545 รัฐบาลมีนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1562</sup> ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540<sup>1563</sup> และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542<sup>1564</sup> กำหนด โดยมีการถ่ายโอนภารกิจด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ป่วยเอดส์ ได้แก่ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ วิธีการพิจารณาผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ การเปลี่ยนแปลงรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ และงบประมาณและวิธีการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพ<sup>1565</sup> โดยมีการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุในอัตราคนละ 300 บาทต่อเดือน ข้อสังเกตต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ที่แม้จะเป็นระเบียบที่ออกภายหลังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้การได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเป็นสิทธิของผู้สูงอายุแล้วก็ตาม แต่แนวคิดการจ่ายเงินช่วยเหลือยังเป็นเรื่องของการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 ในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 12 ธันวาคม 2549 อนุมัติให้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จากเดิมในอัตราคนละ 300 บาทต่อเดือน เป็นคน

<sup>1561</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11)

<sup>1562</sup> ณิชชา บุรณสิงห์, "สวัสดิการผู้สูงอายุ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/304wkdQ>

<sup>1563</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284

<sup>1564</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (10) มาตรา 17 (27) มาตรา 18 และมาตรา 19

<sup>1565</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ข้อ 6 ถึงข้อ 21



ละ 500 บาทต่อเดือนตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ<sup>1566</sup> และต่อมาในปี พ.ศ. 2554 คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีมติเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 อนุมัติการกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดสำหรับผู้สูงอายุตามเกณฑ์อายุของผู้สูงอายุ ตั้งแต่งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ<sup>1567</sup> ดังนี้

- ผู้สูงอายุ อายุ 60-69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ จำนวน 600 บาท
- ผู้สูงอายุ อายุ 70-79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ จำนวน 700 บาท
- ผู้สูงอายุ อายุ 80-89 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพ จำนวน 800 บาท
- ผู้สูงอายุ อายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพ จำนวน 1,000 บาท

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ได้แก่ หน่วยงานสงเคราะห์เกี่ยวกับเบี้ยยังชีพในสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง<sup>1568</sup> สำหรับการดำเนินการด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้ออกระเบียบการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1569</sup> มีสาระสำคัญในการกำหนดผู้มีคุณสมบัติได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขั้นตอนการยื่นคำขอและวิธีการพิจารณาคุณสมบัติผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ วิธีการจ่ายเงินและการสิ้นสุดการได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังนี้

- **ผู้มีคุณสมบัติได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ** ผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะต้องมีคุณสมบัติ คือ มีสัญชาติไทยและมีอายุ 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป<sup>1570</sup> ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่จะได้รับความคุ้มครองที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ดังนั้น บุคคลที่มีคุณสมบัติดังกล่าวทุกคนจึงมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจึงเป็นการจ่ายให้ผู้สูงอายุทุกคนแบบถ้วนหน้า จนกระทั่งปี พ.ศ. 2561 ได้มีการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่จะไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แม้ว่าผู้สูงอายุคนนั้นจะมีสัญชาติไทยและมีอายุ 60

<sup>1566</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ขออนุมัติหลักการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, [ออนไลน์], 10 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล [https://resolution.soc.go.th/?prep\\_id=210598](https://resolution.soc.go.th/?prep_id=210598)

<sup>1567</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ขอมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, [ออนไลน์], 18 กรกฎาคม 2562. แหล่งข้อมูล [https://resolution.soc.go.th/?prep\\_id=99228836](https://resolution.soc.go.th/?prep_id=99228836)

<sup>1568</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 2

<sup>1569</sup> ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 3

<sup>1570</sup> ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 5 (1) และ (2)

ปีบริบูรณ์ขึ้นไปก็ตาม กล่าวคือ หากผู้สูงอายุเป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ จะไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอีก ยกเว้นผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11/1) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546<sup>1571</sup> ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันในการรับเงินช่วยเหลือจากรัฐ

- **ขั้นตอนการยื่นคำขอและวิธีการพิจารณาคุณสมบัติผู้สิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ** ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติจะต้องยื่นคำขอด้วยตนเองต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือกรณีไม่สามารถยื่นคำขอด้วยตนเองได้สามารถมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรให้บุคคลอื่นยื่นคำขอแทนได้<sup>1572</sup> การรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจึงเป็นระบบการลงทะเบียนซึ่งหมายความว่าแม้ผู้สูงอายุจะเป็นผู้มีคุณสมบัติหากไม่ได้ยื่นคำขอลงทะเบียนเพื่อขอรับเบี้ยยังชีพก็จะได้ไม่ได้รับเงินดังกล่าว

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้วจะต้องมีการตรวจสอบคุณสมบัติและหลักฐานของผู้สูงอายุที่ขอรับเบี้ยยังชีพแล้วประกาศรายชื่อผู้สิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถานที่อื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนด<sup>1573</sup>

- **วิธีการจ่ายเงินและการสิ้นสุดการได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นรายเดือน เดือนละหนึ่งครั้งในอัตราเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดโดยจ่ายเป็นเงินสดหรือโอนเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารในนามผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายจากผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นลายลักษณ์อักษร<sup>1574</sup> และสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสิ้นสุดลงเมื่อผู้สูงอายุถึงแก่กรรม หรือขาดคุณสมบัติในการขอรับเงิน หรือสละสิทธิการขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ<sup>1575</sup>

<sup>1571</sup> ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 5 (3) แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

<sup>1572</sup> ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 6

<sup>1573</sup> ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 7

<sup>1574</sup> ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 8

<sup>1575</sup> ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 9

ดังที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตั้งแต่การรับค่าของลงทะเบียนรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ การตรวจสอบคุณสมบัติและหลักฐาน การประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงิน การจ่ายเงิน และการสั่งระงับการจ่ายเงิน กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2552 เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2552<sup>1576</sup> ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นมาที่มีการจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดตามมติคณะรัฐมนตรี จนถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ตามรายงานการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2555 – 2562 ของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พบว่ามีผู้สูงอายุได้รับเบี้ยยังชีพไปแล้วจำนวนกว่า 63,188,368 คน รวมเป็นจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรกว่า 500,334,248,100 บาท ซึ่งจำนวนผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพและจำนวนเงินงบประมาณที่ต้องจัดสรรเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรผู้สูงอายุจากผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพเมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 จำนวน 6,785,434 คน ได้รับจัดสรรเงินเบี้ยยังชีพจำนวน 52,535,425,200 บาท เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 9,093,916 คน และจำนวนเงิน 71,911,177,200 บาท ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ดังตารางที่ 4

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1576</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562

ตารางที่ 4 รายงานการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2555 - 2562<sup>1577</sup>

ปีงบประมาณ พ.ศ.	ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ (คน)	วงเงินงบประมาณเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (บาท)
2555	6,785,434	52,535,425,200
2556	7,309,041	58,350,304,000
2557	7,664,599	60,999,878,400
2558	7,774,463	62,127,007,200
2559	8,021,853	63,219,443,300
2560	8,158,313	64,783,645,200
2561	8,380,749	66,407,367,600
2562	9,093,916	71,911,177,200
<b>รวม</b>	<b>63,188,368</b>	<b>500,334,248,100</b>

ที่มา : กรมกิจการผู้สูงอายุ

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนค่าใช้จ่ายสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จำนวน 68,418,914,400 บาท<sup>1578</sup> และในสถานการณ์ที่ประเทศประสบปัญหาด้านการเงินการคลังจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ประกอบกับอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น จึงอาจมีปัญหาระยะยาวเรื่องความยั่งยืนของสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอนาคตได้

สภาพปัญหาของการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อันเป็นสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562 ที่

<sup>1577</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, "รายงานการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2555 - 2562" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/274>

<sup>1578</sup> ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2564

ต้องพิจารณาอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเด็น คือ ความเพียงพอเหมาะสมของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ดังนี้

1) **ความเพียงพอเหมาะสมของเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ** แม้ว่าจะมีความพยายามในการเพิ่มจำนวนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 ที่จ่ายในอัตราคนละ 200 บาท ปี พ.ศ. 2542 อัตราคนละ 300 บาท ปี พ.ศ. 2549 อัตราคนละ 500 บาท และเมื่อปี พ.ศ. 2554 มีการปรับอัตราเบี้ยยังชีพรายเดือนแบบขั้นบันไดตามเกณฑ์อายุของผู้สูงอายุ ในอัตราคนละ 600 – 1,000 บาท แล้วแต่กรณีก็ตาม แต่ข้อพิจารณาสำคัญคือเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุดังกล่าวมีความเพียงพอและเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุหรือไม่ อย่างไร เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดว่าบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ปัญหาจึงมีว่าเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จ่ายในอัตราคนละ 600 – 1,000 บาท ในปัจจุบันมีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาจากความเป็นจริงตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจเงินจำนวนดังกล่าวย่อมไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตรายเดือนของผู้สูงอายุ เป็นแต่เพียงการช่วยบรรเทาภาระค่าครองชีพได้ส่วนหนึ่งเท่านั้น เมื่อเงินเบี้ยยังชีพจำนวนดังกล่าวไม่เพียงพอเหมาะสมต่อการดำรงชีพของผู้สูงอายุ ย่อมหมายความว่า การดำเนินการตามสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอเหมาะสมด้วย สอดคล้องกับความคิดเห็นของผู้สูงอายุที่มีต่อเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้สูงอายุ จำนวน 10 คน โดยมีผู้สูงอายุจำนวน 8 คน ที่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุทุกคนที่รับเบี้ยยังชีพมีความคิดเห็นสอดคล้องตรงกันว่า “เบี้ยยังชีพที่ได้รับไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพรายเดือน แต่ก็พอช่วยค่าใช้จ่ายเล็กน้อยในครอบครัวได้ เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟฟ้า เป็นต้น และมีความเข้าใจว่าภาครัฐไม่สามารถช่วยเหลือเงินเบี้ยยังชีพจำนวนมากได้ เพราะผู้สูงอายุมีจำนวนมาก”<sup>1579</sup>

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า จำนวนเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจะต้องใช้ในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในแต่ละปีงบประมาณมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นผลมาจากการเป็นสังคมสูงอายุและกำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ของประเทศไทยที่มีอัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรผู้สูงอายุอย่างรวดเร็ว ทำให้ผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ความท้าทายของรัฐบาลนอกเหนือไปจากเรื่องความเพียงพอของเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้ว ยังมีเรื่องความยั่งยืนของระบบด้วยที่จะต้องดำเนินการให้ความเพียงพอเหมาะสมของเบี้ยยังชีพสอดคล้องสมดุลกับความยั่งยืนของระบบ โดยรัฐบาลอาจต้องแสวงหาแนวทางเพื่อความยั่งยืนของสวัสดิการ

<sup>1579</sup> สัมภาษณ์ผู้สูงอายุ จำนวน 10 คน, คนที่ 1-5 วันที่ 12 มิถุนายน 2564 คนที่ 6 วันที่ 13 มิถุนายน 2564 คนที่ 7 วันที่ 15 มิถุนายน 2564 คนที่ 8-9 วันที่ 17 มิถุนายน 2564 คนที่ 10 วันที่ 29 มิถุนายน 2564.

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ต้องจ่ายในอัตราเพิ่มขึ้นเพื่อให้เพียงพอเหมาะสมต่อการดำรงชีพ และต้องจ่ายยาวนานขึ้นอันเนื่องมาจากผู้สูงอายุมียืนยาวขึ้น แต่เมื่อเงินสวัสดิการดังกล่าวเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการยังชีพของผู้สูงอายุ แนวทางหนึ่งสำหรับการพิจารณาเพื่อสร้างความยั่งยืนให้กับสวัสดิการนี้ คือ การลดภาระรายจ่ายภาครัฐในด้านที่เกินความจำเป็นและไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงลง อาทิ การปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐที่มีอยู่จำนวนมากและมีความซ้ำซ้อนในด้านภารกิจในปัจจุบันให้มีจำนวนน้อยลง มีความคล่องตัว นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการประสานข้อมูลและการดำเนินงานระหว่างหน่วยงาน อย่างเป็นรูปธรรม หรือการสร้างประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินของทุกหน่วยงานที่ได้รับเงินงบประมาณแผ่นดิน อันจะเป็นการลดภาระทางด้านงบประมาณในปัจจุบันไปได้จำนวนมาก และสามารถนำเงินงบประมาณมาใช้รับมือกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุ ซึ่งเป็นเรื่องของคนทุกวัยได้มากยิ่งขึ้น

## 2) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพ

**ผู้สูงอายุ** เดิมระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 5 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไว้ 3 ประการได้แก่ มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสัญชาติไทย และไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามโดยระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เป็น “มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสัญชาติไทย และไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยหรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ ยกเว้นผู้ที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตาม (11/1) ของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546” เพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดคุณสมบัติของผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่กำหนดว่าจะต้องมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทยแม้จะเป็นการกำหนดคุณสมบัติให้ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ให้ความคุ้มครองเฉพาะบุคคลซึ่งมี

อายุเกิน 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย แต่การกำหนดลักษณะต้องห้ามบุคคลที่จะไม่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุว่าจะต้อง “**ไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...**” นั้นอาจไม่สอดคล้องกับสภาพความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุบางกลุ่ม อาทิ กลุ่มผู้สูงอายุที่ยังทำงานในภาคเอกชนและมีรายได้ประจำ แต่ยังสามารถยื่นคำขอหรือลงทะเบียนเพื่อขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ เพราะไม่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบ ทั้งทั้งที่ผู้สูงอายุที่ยังทำงานในภาคเอกชนอาจไม่มีความจำเป็นต้องขอรับเงินดังกล่าว ซึ่งปัญหานี้สะท้อนโดยการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2560 วันที่ 1 สิงหาคม 2560 และวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560 เห็นชอบให้ดำเนินโครงการบริจาคเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเข้ากองทุนผู้สูงอายุ ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2560 โดยจะนำเงินบริจาคมาจ่ายเป็นเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ<sup>1580</sup> ผลการดำเนินโครงการให้ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพไปแล้วนำเงินกลับมาบริจาคเข้ากองทุนผู้สูงอายุตั้งแต่เริ่มโครงการเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2560 จนถึงเดือนธันวาคม 2561 มีผู้สูงอายุเข้าร่วมโครงการเพียง 400 คน จากที่มีการตั้งเป้าหมายว่าจะมีผู้สูงอายุเข้าร่วมโครงการประมาณ 500,000 คน คิดเป็นเบี้ยยังชีพที่คาดว่าจะผู้สูงอายุบริจาคประมาณ 4,000 ล้านบาท<sup>1581</sup> กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐให้สิทธิเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุโดยมิได้จำแนกตามความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ เป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ<sup>1582</sup>

นอกจากนี้ การกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาสำคัญในทางปฏิบัติ คือมีผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งที่รับเงินสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐและรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุด้วย หรือเป็นการรับเงินซ้ำซ้อนกันซึ่งเป็นการรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยไม่เป็นไปตามระเบียบทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุ แต่ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งไม่สามารถนำเงินไปคืนแก่ทางราชการตามที่ถูกเรียกคืนได้และได้มีการนำเสนอข่าวความเดือดร้อนของผู้สูงอายุจากกรณีดังกล่าว กรมกิจการผู้สูงอายุจึงมีหนังสือขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจากกรณีที่กรมบัญชีกลางมีหนังสือถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุ เนื่องจากได้รับไปซ้ำซ้อนกับเงินสวัสดิการอื่นๆ เช่น เงินบำนาญ เงินบำนาญ

<sup>1580</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, คู่มือการรับแจ้งบริจาคเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเข้ากองทุนผู้สูงอายุผ่านสถาบันการเงินของรัฐ ธนาคารพาณิชย์ และคณะผู้บริหารการคลังประจำจังหวัด, (กรุงเทพฯ: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560), หน้า 1.

<sup>1581</sup> โปสตัดทูเดย์, “คลัง” เผย 1 ปีมีผู้สูงอายุสละเบี้ยยังชีพแค่ 400 ราย” [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://www.posttoday.com/finance-stock/news/573442>

<sup>1582</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

พิเศษ เป็นต้น โดยกรมบัญชีกลางพบว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพตรงกับบ้านาณูประเภทต่างๆ จำนวน 15,323 คน แต่ปรากฏว่าผู้สูงอายุที่ถูกเรียกเงินคืนไม่สามารถนำเงินไปคืนแก่ทางราชการได้ จึงได้มีการเสนอปัญหาต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2564 เพื่อหารือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหา ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าการเรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่าการกำหนดลักษณะต้องห้ามของระเบียบดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 หรือไม่ ที่ประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีความเห็นต่อกรณีดังกล่าวแตกต่างกัน เป็นสองแนวทาง ดังนี้<sup>1583</sup>

**แนวทางแรก** เห็นว่าสามารถจำกัดสิทธิผู้สูงอายุได้ เนื่องจากมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งคำว่า “เบี้ยยังชีพ” ไม่ใช่เงินบ้านาณู แต่เป็นการช่วยเหลือตามความจำเป็น ไม่ต้องจ่ายในลักษณะถ่วงหน้า และคำว่า “เป็นธรรม” ก็สามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่สมควรได้รับและไม่สมควรได้รับได้ เช่น ผู้รับเงินบ้านาณูจากรัฐอยู่แล้วไม่สมควรได้รับเงินเบี้ยยังชีพอีกเพราะจะเป็นการรับเงินที่ซ้ำซ้อน เว้นแต่รัฐมีเงินงบประมาณเพียงพอก็สามารถช่วยเหลือได้ นอกจากนี้ยังเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่บัญญัติว่า “การเรียกร้องสิทธิหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น” ไม่ขัดหรือแย้งต่อกรณีปัญหาการเรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุ<sup>1584</sup> คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติจึงออกระเบียบโดยชอบแล้ว

<sup>1583</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เรื่องเสร็จที่ 611/2564

<sup>1584</sup> ในเรื่องการเรียกเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคืนเพราะเหตุที่ผู้รับเบี้ยยังชีพขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 101/2557 โดยสรุปว่า “การขึ้นทะเบียนผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเบิกจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และคำสั่งถอนรายชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและสั่งระงับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพราะเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม เป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล



ด้วยความเคารพต่อความเห็นของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติในแนวทางแรกดังกล่าว ผู้วิจัยเห็นว่าแม้เงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะไม่ใช่เงินบำนาญแต่เป็นเงินที่ช่วยเหลือเพื่อการยังชีพตามความจำเป็นของผู้สูงอายุที่ต้องจ่ายอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม จึงไม่จำเป็นต้องจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าอันสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐก็ตาม<sup>1585</sup> แต่การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะต้องเป็นธรรม กล่าวคือ การดำเนินการภายใต้หลักความเสมอภาค ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วย ซึ่งหลักความเสมอภาคก็เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองและต้องได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจทั้งปวงของรัฐ ซึ่งสะท้อนจากการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้กับผู้สูงอายุที่ต้องโทษจำคุก โดยกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีผู้สูงอายุรับโทษจำคุก เนื่องจากจังหวัดนครราชสีมาขอหารือกระทรวงมหาดไทยว่าผู้สูงอายุที่ต้องโทษจำคุกมีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุหรือไม่ อย่างไร โดยกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า “...กฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 ส่วนที่ 6 การอนามัยและการสุขาภิบาล หมวด 2 อนามัยของผู้ต้องขัง ข้อ 70 กำหนดให้จ่ายเครื่องนุ่งห่มหลับนอนแก่นักโทษเด็ดขาดตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หมวด 3 การรักษาพยาบาล ข้อ 72 กำหนดให้เรือนจำทุกแห่งจัดให้มีสถานพยาบาลเพื่อเป็นการรักษาพยาบาลผู้ต้องขังที่ป่วย หมวด 4 การเลี้ยงอาหาร ข้อ 77 กำหนดให้จัดให้ผู้ต้องขังได้รับประทานอาหารอย่างน้อย 2 มื้อ คือ เช้าและเย็น อาหารมื้อหนึ่งๆ ให้ประกอบด้วยข้าวหรือสิ่งอื่นแทนข้าว และกับข้าวหรือสิ่งอื่นแทนกับข้าว เป็นต้น ซึ่งสิ่งต่างๆ ดังกล่าวมิใช่สิ่งที่รัฐจัดให้มีขึ้นเป็นพิเศษเพื่อให้ผู้ต้องขังมีชีวิตและสภาพความเป็นอยู่ที่ดีและสะดวกสบายหรือเป็นสิทธิประโยชน์แต่อย่างใด แต่เป็นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เรื่องการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ผู้ต้องขังในเรือนจำถือเป็นพลเมืองของประเทศเช่นกัน จึงควรได้รับสิทธิต่างๆ เช่นเดียวกับประชาชนทั่วไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ดังนั้น ผู้สูงอายุที่ต้องโทษจำคุกในเรือนจำและได้รับสิ่งต่างๆ ในเรือนจำ ไม่ถือเป็นกรณีได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ อันจะทำให้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 6 (4) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552...”<sup>1586</sup>

ปกครอง” ใน สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, "ย่อคำวินิจฉัยที่ 101/2557" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 29 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://osj.coj.go.th/th/content/category/detail/id/80/cid/84/iid/23745>

<sup>1585</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

<sup>1586</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.6/ว 0357 ลงวันที่ 25 มกราคม 2560 เรื่อง แจ้งแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีผู้สูงอายุต้องโทษจำคุก

ดังนั้น การที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุว่าต้อง “ไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...” นั้น เป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามเฉพาะในด้านของผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากภาครัฐเท่านั้น มิได้กำหนดลักษณะต้องห้ามกรณีผู้สูงอายุที่ทำงานและมีรายได้ประจำอยู่ในภาคเอกชน ทั้งทั้งที่ในความเป็นจริงผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากภาครัฐและรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปพร้อมกันด้วยรวมกันแล้วอาจยังไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ แต่ในขณะที่ผู้สูงอายุที่ทำงานและมีรายได้ประจำอยู่ในภาคเอกชนสามารถรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้โดยที่อาจไม่มีความจำเป็นต้องรับเงินดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าการกำหนดลักษณะต้องห้ามตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ไม่สอดคล้องกับลักษณะที่แท้จริงของผู้สูงอายุ และอาจเป็นการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพโดยไม่เป็นธรรมอันขัดต่อหลักความเสมอภาคได้

**แนวทางที่สอง** เห็นว่าเงินเบี้ยยังชีพเป็นเงินที่ต้องจ่ายให้บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทยทุกคนที่ยื่นคำขอลงทะเบียนขอรับเงินเบี้ยยังชีพ เนื่องจากมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติหรือกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบจำกัดสิทธิผู้สูงอายุกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้ เนื่องจากขัดหรือแย้งกับมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่บัญญัติว่า “การเรียกร้องสิทธิหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น” ความเห็นของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติแนวทางที่สองนี้สอดคล้องกับทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมายที่มีสาระสำคัญว่ากฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าจะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าไม่ได้ หากกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่าขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่ากฎหมายนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับมิได้ หลักการนี้ได้รับการยืนยันในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้...”<sup>1587</sup> สำหรับกรณีปัญหาเรื่องเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนี้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน

<sup>1587</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ที่มีสถานะเป็นกฎ<sup>1588</sup> หรือเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหารซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ<sup>1589</sup> และโดยเฉพาะระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยตรง<sup>1590</sup> และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหลายฉบับ<sup>1591</sup> ระเบียบทั้งสองดังกล่าวจึงไม่อาจขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติซึ่งให้อำนาจออกระเบียบได้ เมื่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดคุณสมบัติผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนด้านการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไว้เพียงว่าจะต้องเป็นบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และมีสัญชาติไทยเท่านั้น โดยมีได้กำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามอื่นไว้ด้วย การที่ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 กำหนดลักษณะต้องห้ามที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และการกำหนดดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สูงอายุ ระเบียบดังกล่าวจึงขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ ดังนั้น หากคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประสงค์จะกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่จะไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในลักษณะที่เป็นการจำกัดสิทธิของผู้สูงอายุ จะต้องเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติ

สำหรับในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่กรมกิจการผู้สูงอายุในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้ขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับปรึกษาให้

<sup>1588</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 “กฎ หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ”

<sup>1589</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, หน้า 339.

<sup>1590</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 9 (8)

<sup>1591</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 20 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69 และมาตรา 77 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 5 และมาตรา 88 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 6 และมาตรา 90

ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ<sup>1592</sup> โดยขอหารือเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุว่า “ไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...” นั้น การกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) และมาตรา 12 หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมกิจการผู้สูงอายุ ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เรื่องเสรีที่ 611/2564 โดยมีความเห็นว่า “...**มาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้ว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปี และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ** โดยบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิไว้โดยแจ้งชัด **ความที่ว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น มิได้หมายความว่า รัฐจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขให้สิทธิดังกล่าวลดน้อยหรือด้อยลงได้ การกระทำเช่นนั้นย่อมเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** สำหรับเงื่อนไขเบื้องต้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา 48 วรรคสอง มีเพียงสองประการ คือ อายุเกินหกสิบปีประการหนึ่งและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพอีกประการหนึ่ง ดังนั้น นอกจากหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุแล้ว การไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ จึงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่รัฐจะพึงตรากฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวได้ เช่น กำหนดเกณฑ์ที่จะพึงถือว่า “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” เป็นต้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่บัญญัติในมาตรา 11 ว่า “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้” โดยบัญญัติไว้ใน (11) ว่า “การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” การแปลความใน (11) ดังกล่าว จึงต้องแปลให้สอดคล้องกับสิทธิที่ประชาชนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพจะต้องได้รับอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงอายุและรายได้ที่บุคคลนั้นมีอยู่...”<sup>1593</sup> ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าว จึงสอดคล้องกับทฤษฎีลำดับชั้นของกฎหมายดังที่

<sup>1592</sup> พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 7 (2)

<sup>1593</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เรื่องเสรีที่ 611/2564

ผู้วิจัยได้กล่าวไปแล้ว นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกายังมีความเห็นด้วยว่า การจำกัดสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขให้สิทธิดังกล่าวลดน้อยหรือด้อยลงย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้...” หรืออาจกล่าวได้ว่าการจำกัดสิทธิของผู้สูงอายุโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดย่อมเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขให้สิทธิดังกล่าวลดน้อยหรือด้อยลง ย่อมขัดต่อบทบัญญัติมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วด้วย และอาจตีความได้ว่าการจำกัดสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขให้สิทธิผู้สูงอายุลดน้อยหรือด้อยลงเป็นการกระทำอันกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย

ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นต่อกรณีการกำหนดเงื่อนไขในการรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอันมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิของผู้สูงอายุว่า “...เงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ เป็นเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ เงื่อนไขนั้นจึงใช้บังคับไม่ได้ การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าว จึงเป็นการจ่ายเงินให้โดยชอบแล้ว ในกรณีที่ผู้สูงอายุผู้ใดนำเงินมาคืนให้ทางราชการ หน่วยงานของรัฐที่รับเงินคืนไว้ย่อมมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินนั้นคืนให้ผู้สูงอายุผู้นั้นต่อไป...มีข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบควรรีบดำเนินการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...เพื่อให้การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุสอดคล้องกับมาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 11 (11) และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ”<sup>1594</sup> ดังนั้น การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่าระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ที่กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุว่า “ไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...” ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แม้ความเห็นดังกล่าวจะไม่ใช่คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลที่มีสภาพบังคับ

<sup>1594</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เรื่องเสรีที่ 611/2564

แต่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2482 เรื่อง การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมาย โดยมิตีว่า “...เมื่อกระทรวงทบวงกรมใดมีความสงสัยในปัญหากฎหมาย จะเป็นโดยเกี่ยวกับวงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ โดยเฉพาะก็ดี หรือเกี่ยวข้องกับวงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมอื่น ไม่เป็นที่ตกลงกันได้ก็ดี และได้ส่งปัญหาในทางกฎหมายนั้น ๆ มาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น และในชั้นพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทบวงกรมใด ก็ให้เชิญผู้แทนกระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ ร่วมในการพิจารณาด้วย และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา นั้น...”<sup>1595</sup> เมื่อกรมกิจการผู้สูงอายุในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติขอหารือปัญหาข้อกฎหมายกับคณะกรรมการกฤษฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องผูกพันดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว<sup>1596</sup> คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติและกระทรวงมหาดไทยจึงควรดำเนินการแก้ไขระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี เพื่อให้การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสิทธิของผู้สูงอายุสอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อไป

<sup>1595</sup> หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น. 11310/2482 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2482 เรื่อง การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมาย

<sup>1596</sup> วิทยานิพนธ์ เรื่อง “คณะกรรมการกฤษฎีกากับการเป็นองค์กรปรึกษาหารือของฝ่ายบริหาร” ของ วรงค์รัตน์ กังวาลวงศ์ไพศาล มีความเห็นและข้อเสนอแนะว่า “...การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรปรึกษาหารือ ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงไม่มีผลผูกพันเจ้าหน้าที่ในอันที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยเจ้าหน้าที่นั้นจะใช้ความเห็นเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจของตนเท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับสภาแห่งรัฐของประเทศที่วิทยานิพนธ์เล่มนี้ได้ทำการศึกษา แต่ในระบอบกฎหมายไทยนั้น ปราบกฏมติคณะรัฐมนตรีของไทยที่ น 11310/ 2482 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2482 ที่มีถ้อยคำว่า “โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา” ทำให้เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจดุลพินิจมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนไปจากหลักการใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะใช้อำนาจดุลพินิจอย่างแท้จริง แต่ใช้ดุลพินิจของตนผูกพันอย่างเคร่งครัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้ จึงควรยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องในหมู่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่...” ใน วรงค์รัตน์ กังวาลวงศ์ไพศาล, "คณะกรรมการกฤษฎีกากับการเป็นองค์กรปรึกษาหารือของฝ่ายบริหาร" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), หน้า (3). แต่อย่างไรก็ดี เมื่อยังไม่มีการยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวหน่วยงานของรัฐยังคงต้องผูกพันตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติต่อไป

#### 4.7.2.3 สิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย

ท่ามกลางสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และกำลังจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2565 ซึ่งรัฐบาลได้พยายามกำหนดนโยบาย แผน และมาตรการในการรับมือด้านต่างๆ แต่ก็ยังพบว่าผู้สูงอายุยังขาดสวัสดิการสังคมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพซึ่งสะท้อนได้จากในปี พ.ศ. 2562 มีผู้สูงอายุที่ตกอยู่ในความยากจนในสัดส่วนร้อยละ 7.2 สำหรับผู้สูงอายุรายใดที่ไม่มีรายได้อะไรหรือหลักประกันในรูปแบบอื่นๆ รองรับ ก็จะได้รับเพียงเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันไดในอัตรา 600 – 1,000 บาท ต่อเดือนเพื่อการดำรงชีพเท่านั้น รวมทั้งยังมีผู้สูงอายุอีกจำนวนหนึ่งซึ่งอยู่ในภาวะพึ่งพิงที่ไม่ได้รับการดูแลอย่างเหมาะสม<sup>1597</sup> ดังนั้น เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2560 เห็นชอบในหลักการให้กระทรวงการคลังดำเนินมาตรการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย โดยให้ความสำคัญกับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐเป็นลำดับแรก<sup>1598</sup> ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2560 อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. .... โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและที่มาของเงินกองทุนผู้สูงอายุ<sup>1599</sup>

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย<sup>1600</sup> ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมสิทธิของผู้สูงอายุโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายและมาตรการในการดูแลผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยโดยการให้เงินช่วยเหลือเพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย เพื่อให้ได้รับสวัสดิการที่จำเป็น แต่เนื่องจากกองทุนผู้สูงอายุมีรายได้น้อยเพียงพอต่อการดำเนินการ จึงมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับที่มาของเงินทุน<sup>1601</sup> โดยให้เรียก

<sup>1597</sup> สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13, [ออนไลน์], 27 ตุลาคม 2564. แหล่งข้อมูล <https://www.nesdc.go.th/download/document/Yearend/2021/plan13.pdf>

<sup>1598</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี, [ออนไลน์], 11 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล [https://resolution.soc.go.th/?prep\\_id=99324335](https://resolution.soc.go.th/?prep_id=99324335)

<sup>1599</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ...., [ออนไลน์], 11 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล [https://resolution.soc.go.th/?prep\\_id=99325241](https://resolution.soc.go.th/?prep_id=99325241)

<sup>1600</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11/1)

<sup>1601</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

เก็บเงินบำรุงกองทุนจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าสุราและยาสูบในอัตรา ร้อยละ 2 ของภาษีสรรพสามิตที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต และให้ผู้ มีหน้าที่เสียภาษีดังกล่าวเป็นผู้มีหน้าที่ส่งเงินบำรุงกองทุนพร้อมกับการชำระภาษีสรรพสามิต<sup>1602</sup> ตาม ระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด<sup>1603</sup> โดยกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่ รับผิดชอบดำเนินการเรื่องการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย<sup>1604</sup>

สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการรับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการ สนับสนุนด้านเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย คณะกรรมการบริหารกองทุน ผู้สูงอายุมีมติในการประชุมคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ ครั้งที่ 6/2564 เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2564 เห็นชอบการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ได้รับสิทธิใน โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐจากกองทุนผู้สูงอายุ โดยให้จ่ายเงินสงเคราะห์แบบเดือนเว้น เดือนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2563 เป็นต้นไป และให้กรมบัญชีกลางทำ หน้าที่ในการจ่ายเงินเข้าบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุที่มีสิทธิตามอัตราการจ่ายเงิน ดังนี้

- ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยไม่เกิน 30,000 บาทต่อปี จะได้รับเงินช่วยเหลือ 100 บาทต่อเดือน
- ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยเกิน 30,000 บาทต่อปี แต่ไม่เกิน 100,000 บาทต่อปี จะได้รับ เงินช่วยเหลือ 50 บาทต่อเดือน

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีมติเห็นชอบแนวทางขับเคลื่อนการจ่ายเงิน สงเคราะห์ดังกล่าวในการประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2564 เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2564 รวมทั้งในการดำเนินงานระยะยาวคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติเห็นควรให้มีการ จัดตั้งคณะทำงานฯ เพื่อพิจารณาการนำงบประมาณดังกล่าวไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน และรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติทราบต่อไป<sup>1605</sup>

<sup>1602</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2542 มาตรา 15/1 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

<sup>1603</sup> ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดเก็บ การนำส่งเงิน การยกเว้น การลดหย่อน และการขอคืน เงินบำรุงกองทุนผู้สูงอายุ สำหรับสินค้าสุราและยาสูบ พ.ศ. 2561

<sup>1604</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 1

<sup>1605</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ครั้งที่ 2/2564 เมื่อวันศุกร์ ที่ 30 กรกฎาคม 2564 เวลา 09.30 น. ณ ห้องประชุมโสมสวัสดิ์ ชั้น 11 กระทรวงพาณิชย์ และประชุมผ่านสื่อ อีเล็กทรอนิกส์โปรแกรม Zoom Meeting, หน้า 4-5.



สำหรับการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่จ่ายได้เพียงเดือนละ 50 หรือ 100 บาท แล้วแต่กรณีนั้น เป็นการจ่ายเงินตามข้อจำกัดในเรื่องที่มาของเงินกองทุนผู้สูงอายุที่กฎหมายกำหนดให้เรียกเก็บจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต<sup>1606</sup> ดังนั้น เมื่อที่มาของเงินกองทุนผู้สูงอายุที่จะนำมาจ่ายเป็นเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยมีลักษณะแน่นอนตายตัวตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีข้อจำกัดที่สามารถจ่ายได้ในจำนวนดังกล่าว ดังนั้น ความเพียงพอเหมาะสมของการจ่ายเงินจึงขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐในเรื่องดังกล่าว ที่อาจต้องพิจารณาในภาพรวมของระบบการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้สูงอายุ อาทิ กรณีผู้สูงอายุที่ได้รับสิทธิเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตรา 600 – 1,000 บาท แล้วแต่กรณีแล้ว หากเป็นผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐก็จะได้รับเงินเพิ่มอีก 100 บาท หรือ 50 บาท แล้วแต่กรณี ตามสิทธิเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยอีกทางหนึ่งด้วย ในกรณีของเงินสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยและเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การให้ความคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสิทธิผู้สูงอายุทั้งสองด้านดังกล่าวอาจยังไม่สอดคล้องกับสภาพความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐอันหมายความว่าหากผู้สูงอายุที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพแล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอีก และการที่รัฐให้ความช่วยเหลือเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพก็ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น หากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) กำหนดสิทธิในด้านเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุรายเดือนที่สอดคล้องกับสภาพความจำเป็นที่แท้จริง โดยไม่จำเป็นต้องจ่ายให้กับผู้สูงอายุทุกคนแบบถ้วนหน้า ก็ไม่มีความจำเป็นต้องจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11/1) อีกแต่อย่างใด เพราะเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไม่ได้มีลักษณะเป็นเงินบำนาญแต่เป็นเงินที่รัฐช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ยากลำบากไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินในสถานการณ์ด้านการเงินการคลังของประเทศในปัจจุบันเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความยั่งยืนต่อสิทธิของผู้สูงอายุด้านเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ที่สำคัญคือเป็นการให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นที่แท้จริง ความเพียงพอและความเหมาะสมต่อการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพของผู้สูงอายุ โดยอาจมีการเพิ่มเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับการดำรงชีวิตในปัจจุบัน เพราะหากพิจารณาจากอัตรการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและอัตรการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการ

<sup>1606</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 15/1 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560

ยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย แม้ผู้สูงอายุจะได้รับเงินตามสิทธิทั้งสองประเภทรวมกันก็ตามแต่ก็ยังไม่เพียงพอ เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ ยังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุได้ รัฐบาลจึงควรมีการทบทวนนโยบายเกี่ยวกับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยดังกล่าว โดยอาจต้องพิจารณานโยบายด้านบำนาญที่มองภาพรวมทั้งหมดตั้งแต่เช่นกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีระบบบำนาญสาธารณะที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มทั้งระบบบำนาญพื้นฐาน ระบบบำนาญลูกจ้าง และระบบกองทุนบำนาญลูกจ้าง เป็นต้น

นอกจากการให้ความช่วยเหลือทางการเงินเพื่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุในรูปแบบของเงินเบี้ยยังชีพรายเดือน หรือเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย แต่ดังที่กล่าวไปแล้วว่าเงินช่วยเหลือดังกล่าวเป็นการช่วยเหลือค่าครองชีพได้เพียงบางส่วนเท่านั้น ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพ ปัจจุบันพบว่าคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และบริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม เป็นสถาบันการเงินนำร่องในการให้สินเชื่อเพื่อผู้สูงอายุโดยมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักประกัน (Reverse Mortgage: RM) อันเป็นมาตรการหนึ่งในการรองรับกับการเป็นสังคมสูงอายุ ซึ่งการให้สินเชื่อดังกล่าวมีเหตุผลตามประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยว่า “...เป็นธุรกรรมสินเชื่อที่ให้กับผู้ที่เป็นผู้สูงอายุ เช่น ผู้ที่เกษียณอายุจากการทำงาน โดยนำที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตนและปลดภาระหนี้มาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจ เพื่อเพิ่มเงินได้ในการดำรงชีพ ซึ่งจำนวนเงินที่ผู้กู้จะได้รับขึ้นอยู่กับอายุของผู้กู้ มูลค่าของที่อยู่อาศัย และอัตราดอกเบี้ย โดยผู้กู้จะได้รับเงินให้สินเชื่อในลักษณะทยอยรับเป็นงวดจนกว่าผู้กู้จะเสียชีวิตหรือครบกำหนดอายุสัญญาสินเชื่อตามเงื่อนไขที่ได้ตกลงไว้ และในระหว่างที่ผู้กู้ยังไม่เสียชีวิตหรือสัญญายังไม่ครบกำหนดนั้น ผู้กู้ยังคงมีกรรมสิทธิ์และสามารถอาศัยอยู่ในที่อยู่อาศัยที่นำมาเป็นหลักประกันดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องชำระคืนสินเชื่อจนกว่าผู้กู้จะเสียชีวิตหรือครบกำหนดอายุสัญญาสินเชื่อ แล้วแต่กรณี...”<sup>1607</sup>

สำหรับการให้สินเชื่อเพื่อผู้สูงอายุโดยมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักประกัน (Reverse Mortgage: RM) ในปัจจุบัน อาทิจ ธนาคารออมสินออกประกาศเรื่อง การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับ

<sup>1607</sup> ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สสนส. 2/2564 เรื่อง การให้สินเชื่อเพื่อผู้สูงอายุโดยมีที่อยู่อาศัยเป็นหลักประกัน (Reverse Mortgage) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ลงวันที่ 26 มีนาคม 2564

ผู้สูงอายุ (Reverse Mortgage : RM) เพื่อกำหนดกำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ โดยผู้กู้จะต้องเป็นผู้สูงอายุที่มีอายุ 60-80 ปี กรณีไม่มีคู่สมรส ผู้กู้ต้องมีกรรมสิทธิ์ในหลักประกันแต่เพียงผู้เดียว และไม่มีกรณีการกู้ร่วมกับบุคคลอื่น กรณีมีคู่สมรส กรรมสิทธิ์ในหลักประกันจะต้องเป็นของผู้กู้และ/หรือคู่สมรสเท่านั้น ส่วนวัตถุประสงค์ในการกู้ต้องเป็นการกู้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการครองชีพ ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ได้แก่ ค่าเบี้ยประกันอัคคีภัย ค่าจดจำนอง ค่าใช้จ่ายส่วนกลาง และให้กู้รายละไม่เกิน 10,000,000 บาท โดยใช้ที่ดินพร้อมอาคารหรือห้องชุดซึ่งปลอดภาระหนี้เพียงแห่งเดียวเป็นหลักประกันการกู้เงิน<sup>1608</sup> ทั้งนี้ ธนาคารออมสินคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ MRR - 1 ต่อปี และไม่มีการคิดอัตราดอกเบี้ยกรณีผิดนัดไม่ชำระหนี้<sup>1609</sup> หรือกรณีของธนาคารอาคารสงเคราะห์ที่มีการแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 โดยแก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ซึ่งเป็นสถาบันการเงินของรัฐให้ครอบคลุมถึงการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุในการใช้ประโยชน์จากที่ดินหรืออาคารของตนเองเพื่อการดำรงชีพ<sup>1610</sup>

มาตรการให้สินเชื่อแก่ผู้สูงอายุดังกล่าว แม้จะเป็นการให้สินเชื่อเฉพาะผู้สูงอายุที่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยเท่านั้น แต่ก็นับเป็นความก้าวหน้าของการออกมาตรการทางด้านรายได้เพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีกรรมสิทธิ์ในที่อยู่อาศัยสามารถนำมาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อเพื่อให้ตนเองมีรายได้ในการดำรงชีพอย่างเพียงพอ เหมาะสม และมีคุณภาพได้

#### 4.7.2.4 สิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

การประกอบอาชีพหรือการทำงานนอกจากจะเป็นการสร้างรายได้อันนำมาซึ่งการพึ่งพาตนเองของบุคคลแล้ว ยังนำมาซึ่งความรู้สึภาคภูมิใจและการเห็นชีวิตมีคุณค่า โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของบุคคล<sup>1611</sup> และแนวนโยบายแห่งรัฐกำหนดให้ “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัยให้มีความทำงาน และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่

<sup>1608</sup> ประกาศธนาคารออมสิน เรื่อง การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Reverse Mortgage : RM) ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563

<sup>1609</sup> ประกาศธนาคารออมสิน เรื่อง อัตราดอกเบี้ยเงินกู้และค่าธรรมเนียม การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Reverse Mortgage : RM) ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2563

<sup>1610</sup> พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496 มาตรา 5 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562

<sup>1611</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 40 วรรคหนึ่ง

เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน ...”<sup>1612</sup> ประกอบกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า”<sup>1613</sup> ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่กำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ได้รับค่าจ้างที่เป็นธรรมปราศจากการเลือกปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีสำหรับตนเองและครอบครัว<sup>1614</sup> และหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 สิทธิในด้านความเป็นอิสระของผู้สูงอายุ ข้อ 2 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและโอกาสในการทำงานและเข้าถึงโอกาสในการสร้างรายได้อื่นๆ ให้กับตนเอง”<sup>1615</sup>

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม<sup>1616</sup> ซึ่งการประกอบอาชีพที่เหมาะสมกับศักยภาพและความสามารถของผู้สูงอายุอันจะทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้และสามารถพึ่งพาตนเองได้ยาวนานที่สุด เป็นการตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย รวมทั้งสภาพจิตใจของผู้สูงอายุที่รู้สึกถึงการมีคุณค่าอันสะท้อนถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ โดยมีหน่วยงานที่ให้บริการเกี่ยวกับการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพในสังกัดกระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงมหาดไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1617</sup> โดยมีการดำเนินการ เช่น กระทรวงแรงงานได้ประกาศกำหนดให้สำนักงานจัดหางานทุกแห่งดำเนินการจัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงานและบริการจัดหางานที่ตรงตามความต้องการของผู้สูงอายุ จัดอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้แก่

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1612</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง

<sup>1613</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 2.

<sup>1614</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, หน้า 27.

<sup>1615</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991

Independence

2. Older persons should have the opportunity to work or to have access to other incomegenerating opportunities.

<sup>1616</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (3)

<sup>1617</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

ผู้สูงอายุตามอัยยาศัย จัดให้มีศูนย์กลางข้อมูลทางการอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ณ สำนักงานจัดหางานทุกแห่ง และการจัดหาอาชีพที่เหมาะสมตามควรแก่อัตภาพให้แก่ผู้สูงอายุ<sup>1618</sup> เป็นต้น สำหรับสภาพปัญหาในปัจจุบันของการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุผู้วิจัยเห็นว่ามีความหมายและกฎเพียงพอต่อการคุ้มครองและในทางปฏิบัติหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในเรื่องดังกล่าวควรบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานและดำเนินการในเชิงรุกมากขึ้น เนื่องจากผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งไม่สามารถเข้าถึงช่องทางการส่งเสริมและสนับสนุนการประกอบอาชีพและการฝึกอาชีพ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดและทราบความต้องการการประกอบอาชีพและการฝึกอาชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง ควรให้การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการประกอบอาชีพและการฝึกอาชีพผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมตามความต้องการของผู้สูงอายุและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เนื่องจากในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องจำนวนผู้สูงอายุ ประเภทของผู้สูงอายุ และความต้องการการทำงานและการฝึกอาชีพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการโดยราชการบริหารส่วนกลางต้องสนับสนุนด้านงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมต่อการดำเนินการด้วย ปัจจุบันพบว่ากรมกิจการผู้สูงอายุได้ดำเนินงานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) เพื่อส่งเสริมการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ โดยให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการส่งเสริมการดูแลและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ มีชุมชนเป็นศูนย์กลางของการจัดกิจกรรมต่างๆ<sup>1619</sup> ซึ่งมีการดำเนินงานจัดตั้งเป็นศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ (ศพอส.) ไปแล้วกว่า 1,489 ตำบล จากทั้งหมดประมาณ 7,776 ตำบล และกรมกิจการผู้สูงอายุจะขยายผลให้ครบทุกตำบล<sup>1620</sup> ซึ่งหากมีความเข้มแข็งอาจพัฒนาไปสู่การจัดระบบสวัสดิการของชุมชนได้ต่อไป

นอกจากการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ดังกล่าวแล้ว ปัจจุบันมีการใช้มาตรการทางด้านภาษีส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนจ้างงานผู้สูงอายุ โดยยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลซึ่งรับผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปเข้าทำงานสำหรับ

<sup>1618</sup> ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม ลงวันที่ 16 กันยายน 2547

<sup>1619</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่, คู่มือการใช้มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ, (ม.ป.ท.): (ม.ป.ป.), หน้า 6.

<sup>1620</sup> กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ, สรุปผลการถอดบทเรียน ศพอส. ต้นแบบ, (ม.ป.ท.): (ม.ป.ป.), หน้า 1.

เงินได้เป็นจำนวนร้อยละ 10 ของรายจ่ายที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุ เฉพาะรายจ่ายที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุในส่วนที่ไม่เกินร้อยละ 10 ของจำนวนลูกจ้างในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้นสำหรับรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม 2559 เป็นต้นไป แต่ไม่รวมถึงกรณีการจ้างผู้สูงอายุที่มีรายจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างในแต่ละเดือนเกินกว่า 15,000 บาท<sup>1621</sup> ซึ่งแม้จะเป็นความก้าวหน้าในการส่งเสริมและสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน แต่ในสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ที่ภาคเอกชนได้รับผลกระทบต่อการดำเนินกิจการจนต้องมีการปรับลดลูกจ้างหรือถึงขั้นปิดกิจการ ย่อมส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาคเอกชน ซึ่งจากผลการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบการทำงานจริงและผลผลิตภาพการทำงานของผู้สูงอายุในบริษัทเอกชน 12 แห่ง ที่ได้ทำบันทึกความร่วมมือ (MOU) กับกระทรวงแรงงาน เพื่อวิเคราะห์ความคุ้มค่าในการจ้างงานผู้สูงอายุเปรียบเทียบกับแรงงานวัยอื่นในลักษณะงานเดียวกัน ที่แม้จะพบว่าภาคเอกชนรู้สึกคุ้มค่ากับการจ้างงานผู้สูงอายุ แต่ยังเห็นว่าควรมีการสร้างแนวทางปฏิบัติในการจ้างผู้สูงอายุที่ชัดเจน เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับภาคเอกชนในการจ้างงานผู้สูงอายุ การเพิ่มสวัสดิการและความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ การเพิ่มแรงจูงใจให้ภาคเอกชนจ้างงานผู้สูงอายุ รวมทั้งควรมีการฝึกอบรมเปลี่ยนสายงานเพื่อเตรียมความพร้อมให้ผู้สูงอายุก่อนเกษียณอายุด้วย<sup>1622</sup>

#### 4.7.2.5 สิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน ดังที่ปรากฏเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตของมนุษย์ อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการบริการทางด้านสาธารณสุข บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขจึงเป็นสิ่งที่ตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการที่รัฐจัดให้บริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขแก่ประชาชนย่อมเท่ากับรัฐให้การคุ้มครองสิทธิใน

<sup>1621</sup> พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560 มาตรา 3 ประกอบกับประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 290) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไป และประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 379) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับเงินได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไป

<sup>1622</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, เปิดข้อเสนอแนะ “จ้างงานผู้สูงอายุ” พหุณ จัดอบรมเปลี่ยนสายงาน เตรียมความพร้อมก่อนเกษียณอายุ, [ออนไลน์], 19 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://thaitgri.org/?p=39708>

ชีวิตและร่างกายของประชาชนนั่นเอง ซึ่งสิทธิในชีวิตและร่างกายดังที่ได้กล่าวแล้วว่าเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากจะบัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกายแล้ว<sup>1623</sup> ยังได้บัญญัติรับรองสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐ<sup>1624</sup> และบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึงด้วย<sup>1625</sup> ประกอบกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้สูงอายุควรได้รับการเรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง รวมทั้งต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจรและเท่าเทียมกัน<sup>1626</sup> หลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 สิทธิในด้านการอุปการะเลี้ยงดู ข้อ 11 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงบริการทางสุขภาพเพื่อรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพทั้งทางร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ และเพื่อป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วย”<sup>1627</sup>

ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบการบริการสาธารณสุข 3 ระบบ<sup>1628</sup> ได้แก่ ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า<sup>1629</sup> ระบบประกันสังคม<sup>1630</sup> และระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ<sup>1631</sup> จากข้อมูลสถิติสวัสดิการสังคม จำนวนประชากรจำแนกตามประเภทสวัสดิการรักษายาบาล ปี พ.ศ. 2562 พบว่ามีประชากรที่อยู่ในระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า จำนวน

<sup>1623</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง

<sup>1624</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 47

<sup>1625</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 55

<sup>1626</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 3.

<sup>1627</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991

11. Older persons should have access to health care to help them to maintain or regain the optimum level of physical, mental and emotional well-being and to prevent or delay the onset of illness.

<sup>1628</sup> การแบ่งระบบบริการสาธารณสุขของรัฐออกเป็น 3 ระบบดังกล่าวในปัจจุบันก่อให้เกิดประเด็นปัญหาเรื่องความเหลื่อมล้ำในด้านการรับบริการสาธารณสุขของรัฐ เนื่องจากการให้บริการในแต่ละระบบมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่แตกต่างกัน เช่น ระบบประกันสังคมจะใช้บริการได้ต้องเป็นผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมและจ่ายเงินสมทบเข้าสู่ระบบ ส่วนระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการที่ให้บริการเฉพาะข้าราชการและบุคคลในครอบครัวโดยไม่ต้องจ่ายเงินสมทบเพื่อรับบริการ หรือความเหลื่อมล้ำในเรื่องของคุณภาพการบริการ เป็นต้น

<sup>1629</sup> พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

<sup>1630</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533

<sup>1631</sup> พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. 2553 ซึ่งออกตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518

51,552,337 คน ระบบประกันสังคม จำนวน 12,100,609 คน และระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ จำนวน 4,482,739 คน<sup>1632</sup> การจัดการบริการด้านสาธารณสุขมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ดำเนินการทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงกลาโหม กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หน่วยงานอื่นของรัฐ ได้แก่ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐ นอกจากนี้ภาคเอกชนยังเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณสุขด้วยในรูปแบบของนิติบุคคลเอกชน ได้แก่ บริษัทมหาชนจำกัด<sup>1633</sup> บริษัทจำกัด มูลนิธิ<sup>1634</sup>

ผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นเดียวกับบุคคลอื่น หากแต่ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีสภาพร่างกายที่เสื่อมถอยเนื่องจากความชราภาพหรือความเจ็บป่วย แม้จะมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขดังเช่นบุคคลอื่นๆ แต่ด้วยสภาพทางร่างกายดังกล่าวแล้วมีความจำเป็นที่จะต้องดูแลผู้สูงอายุเป็นพิเศษกว่าบุคคลทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ<sup>1635</sup> โดยมีหน่วยงานที่ให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขในสังกัดกระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรุงเทพมหานคร และรัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการให้การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนให้เป็นไปตามสิทธิดังกล่าว<sup>1636</sup> เช่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1632</sup> สำนักงานสถิติแห่งชาติ, "6 สถิติสวัสดิการสังคม" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/06.aspx>

<sup>1633</sup> บริษัทมหาชนจำกัด เป็นนิติบุคคลเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535

<sup>1634</sup> บริษัทจำกัด และมูลนิธิ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>1635</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1)

<sup>1636</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553



กระทรวงสาธารณสุข<sup>1637</sup> กระทรวงกลาโหม<sup>1638</sup> และกระทรวงคมนาคม<sup>1639</sup> ได้ออกประกาศให้หน่วยบริการในระดับโรงพยาบาลในสังกัด ให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุต้องจัดให้มีช่องทางเฉพาะสำหรับผู้สูงอายุแยกจากผู้รับบริการทั่วไปในแผนกผู้ป่วยนอก และต้องกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุโดยปิดประกาศให้ชัดเจนและมีการประชาสัมพันธ์ระหว่างกาให้บริการด้วย เป็นต้น

สำหรับการดูแลทางด้านสาธารณสุขแก่ผู้สูงอายุจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุในประเด็นเกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ มีความเห็นว่า “...ในมุมมองของผู้ดูแลผู้สูงอายุ ถ้ามองว่าผู้สูงอายุช่วยเหลือตัวเองได้น้อยแล้วเข้าไปเพื่อที่จะพยายามทำอะไรให้หรือเข้าไปทำอะไรแทนผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุอาจจะรู้สึกอึดอัดใจเพราะอาจไม่ต้องการให้คนอื่นเข้าไปทำแทน อยากทำด้วยตนเอง เท่าที่ทำงานกับผู้สูงอายุมาผู้สูงอายุต้องการการยอมรับและต้องการพึ่งพาตนเองให้มากที่สุด ดังนั้น หากเรามองว่าเขาเป็นผู้สูงอายุแล้วจะไม่สามารถทำเองได้แล้วเราไปทำให้ทั้ง ๆ ที่ผู้สูงอายุไม่ต้องการให้คนอื่นทำแทน เพราะผู้สูงอายุอยากทำเอง ก็อาจเป็นการละเมิดสิทธิไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุได้ แต่หากเป็นกรณีผู้สูงอายุติดเตียงที่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้ การปฏิบัติก็ต้องเคารพในศักดิ์ศรีเช่นเดียวกัน เช่น เรื่องการช่วยเหลือในชีวิตประจำวัน การอาบน้ำ การเปลี่ยนเสื้อผ้า เป็นต้น ก็จะมีมาตรฐานการดูแลทั้งบุคคลทั่วไปและผู้สูงอายุที่ต้องเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีของบุคคล ที่ต้องสอนในหลักสูตรพยาบาลศาสตร์ ทั้งในเรื่องของทฤษฎีความสูงอายุ การดูแลผู้สูงอายุ เพื่อให้มีความเข้าใจในความเป็นผู้สูงอายุและมีทัศนคติที่ดีต่อผู้สูงอายุ รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ปฎิญาผู้สูงอายุ เป็นต้น อันจะนำไปสู่การปฏิบัติกาให้การดูแลผู้สูงอายุที่เคารพต่อศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ...”<sup>1640</sup> ความเห็นของผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการให้การดูแลผู้สูงอายุและการตอบสนองต่อการเคารพและให้การคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และจิตใจของผู้สูงอายุ อันเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงาน

<sup>1637</sup> ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. 2548

<sup>1638</sup> ประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. 2554

<sup>1639</sup> ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ให้นำหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน แก่ผู้สูงอายุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข รวมทั้งการขนส่งสาธารณะ พ.ศ. 2554

<sup>1640</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 7, อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชาการพยาบาลผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ สำนักวิชาพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, วันที่ 23 มิถุนายน 2564.

ด้านผู้สูงอายุในประเด็นเกี่ยวกับความเพียงพอเหมาะสมของการจัดสวัสดิการหรือการดูแลผู้สูงอายุมีความเห็นว่า “...ยังไม่เพียงพอ เพราะประเทศไทยในภาพรวมยังขาดเรื่องระบบการดูแลระยะกลาง (Intermediate Care) เพราะในโรงพยาบาลจะเป็นการดูแลในระยะเฉียบพลัน แต่ขาดการส่งต่อระหว่างโรงพยาบาลกลับไปอยู่บ้านกลับไปอยู่ในชุมชน ซึ่งในชุมชนจะมีระบบการดูแลระยะยาว (Long term care) แต่ระบบการดูแลระยะกลางหลายหน่วยงานก็พยายามทำพยายามพัฒนาอยู่ แต่ยังไม่สำเร็จเป็นรูปธรรม เช่น มีการเตรียมความพร้อมเพื่อส่งต่อจากโรงพยาบาลไปสู่ชุมชนทั้งด้านสถานที่ ผู้ดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน การเตรียมความพร้อมเรื่องระบบการดูแลระยะกลางยังคงค่อนข้างมีน้อย ...”<sup>1641</sup>

ส่วนเรื่องการดูแลผู้สูงอายุปัจจุบันพบว่า มีหลักสูตรการเรียนการสอนและการอบรมด้านการดูแลผู้สูงอายุ เช่น หลักสูตรการพยาบาลผู้สูงอายุของคณะพยาบาลศาสตร์ ในสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ และหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุ ดังนี้

1) **หลักสูตรการพยาบาลผู้สูงอายุของคณะพยาบาลศาสตร์** ในสถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ข้อมูล ณ วันที่ 18 ตุลาคม 2564 พบว่ามีสถาบันที่จัดการเรียนการสอนหลักสูตรพยาบาลศาสตร์ ที่ผ่านการรับรองหลักสูตรจากสภาการพยาบาล จำนวน 96 แห่ง<sup>1642</sup> เช่น หลักสูตรการพยาบาลเฉพาะทาง สาขาการพยาบาลผู้สูงอายุ ของสถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย ที่มุ่งผลิตบัณฑิตด้านการพยาบาลผู้สูงอายุที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ ทักษะเฉพาะหรือมีสมรรถนะสูง รวมทั้งมีเจตคติที่ดีในการดูแลผู้สูงอายุ อันเป็นส่วนสำคัญในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ทั้งด้านการสร้างเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การดูแลรักษาและการฟื้นฟูสภาพ<sup>1643</sup> ในสถานการณ์ของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุที่มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การทำให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพดีจึงเป็นมาตรการรับมือที่มีความสำคัญซึ่งต้องดำเนินการไปพร้อมกับการเคารพสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย ดังที่ปรากฏในคำประกาศสิทธิและข้อพึงปฏิบัติของผู้ป่วยซึ่งร่วมกันออกโดยองค์กรวิชาชีพด้านการแพทย์และการสาธารณสุข 7 องค์กร ได้แก่ แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สภากายภาพบำบัด สภาเทคนิคการแพทย์ และคณะกรรมการการประกอบโรคศิลปะ เพื่อให้ผู้ป่วยได้รับประโยชน์สูงสุดจากกระบวนการ

<sup>1641</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 7, อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชาการพยาบาลผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ สำนักวิชาพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, วันที่ 23 มิถุนายน 2564.

<sup>1642</sup> สภาการพยาบาล, การรับรองสถาบันการศึกษา, [ออนไลน์], 15 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://www.tnmc.or.th/news/35>

<sup>1643</sup> สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย, "หลักสูตรการพยาบาลเฉพาะทาง สาขาการพยาบาลผู้สูงอายุ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3HnsOw9>

การ และตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความร่วมมือกับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ<sup>1644</sup> โดยคำประกาศดังกล่าวมีสาระสำคัญที่แสดงถึงการเคารพและการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ป่วย เช่น การกำหนดให้ “ผู้ป่วยทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะได้รับการรักษาพยาบาลและการดูแลด้านสุขภาพตามมาตรฐานวิชาชีพจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพโดยไม่มีทางเลือกปฏิบัติตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”<sup>1645</sup> อันหมายถึงการให้การักษาพยาบาลแก่บุคคลทุกคนตามหลักความเสมอภาคโดยไม่เลือกปฏิบัติซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการกำหนดให้ “ผู้ป่วยที่อยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายถึงชีวิตมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือรีบด่วนจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพโดยทันทีตามความจำเป็นแก่กรณี โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ป่วยจะร้องขอความช่วยเหลือหรือไม่”<sup>1646</sup> อันแสดงถึงการให้ความคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ป่วยซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นเดียวกัน หรือการกำหนดให้ “ผู้ป่วยมีสิทธิได้รับการปกปิดข้อมูลของตนเอง เว้นแต่ผู้ป่วยจะให้ความยินยอมหรือเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ เพื่อประโยชน์โดยตรงของผู้ป่วยหรือตามกฎหมาย”<sup>1647</sup> อันแสดงถึงการเคารพสิทธิในความเป็นส่วนตัว สิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ป่วย ซึ่งเกี่ยวข้องกับสภาพจิตใจอันเป็นองค์ประกอบหนึ่งของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

2) **หลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุ** โดยกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้จัดทำมาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุ ให้เป็นมาตรฐานกลางของประเทศในการอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ 4/2561 เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2561 เห็นชอบมาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุ 3 หลักสูตร และแนวทางการปฏิบัติในการขออนุญาตใช้มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุ ในการจัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุ<sup>1648</sup> ได้แก่<sup>1649</sup>

2.1) **มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นเบื้องต้น** จำนวน 18 ชั่วโมง สำหรับสมาชิกในครอบครัว อาสาสมัครหรือผู้สนใจที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 15 ปี เพื่อให้ผู้เข้ารับการอบรมสามารถนำความรู้ไปใช้กับผู้สูงอายุในครอบครัวและชุมชน โดยไม่ประกอบอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ โดยผู้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรนี้จะต้องศึกษา 6 หมวดวิชา ได้แก่ ความรู้ทั่วไปของผู้สูงอายุ การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ ทักษะพื้นฐานในการดูแลผู้สูงอายุ การปฐมพยาบาลและการส่งต่อ โรคที่พบ

<sup>1644</sup> แพทยสภา, สิทธิผู้ป่วย, [ออนไลน์], 13 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://tmc.or.th/privilege.php>

<sup>1645</sup> คำประกาศสิทธิและข้อพึงปฏิบัติของผู้ป่วย ลงวันที่ 12 สิงหาคม 2558 ข้อ 1

<sup>1646</sup> คำประกาศสิทธิและข้อพึงปฏิบัติของผู้ป่วย ลงวันที่ 12 สิงหาคม 2558 ข้อ 3

<sup>1647</sup> คำประกาศสิทธิและข้อพึงปฏิบัติของผู้ป่วย ลงวันที่ 12 สิงหาคม 2558 ข้อ 6

<sup>1648</sup> ประกาศกรมกิจการผู้สูงอายุ เรื่อง มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุ ลงวันที่ 23 เมษายน 2562

<sup>1649</sup> ประกาศกรมกิจการผู้สูงอายุ เรื่อง มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุ ลงวันที่ 23 เมษายน 2562 ข้อ 1

บ่อและกลุ่มอาการผู้สูงอายุ และผู้ดูแล<sup>1650</sup> สำหรับการขออนุญาตใช้มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นเบื้องต้น จำนวน 18 ชั่วโมง ในการจัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุจะต้องยื่นขออนุญาตใช้ต่อกรมกิจการผู้สูงอายุ<sup>1651</sup> ปัจจุบันพบว่ากรมกิจการผู้สูงอายุมีการเปิดอบรมหลักสูตรออนไลน์การดูแลผู้สูงอายุขั้นเบื้องต้น จำนวน 18 ชั่วโมง โดยไม่เก็บค่าใช้จ่ายด้วย<sup>1652</sup>

2.2) **มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นกลาง** จำนวน 70 ชั่วโมง สำหรับประกอบอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุระดับพื้นฐาน ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่วิชาชีพ เพื่อให้ผู้เข้าอบรมมีทักษะพื้นฐานในการดูแลผู้สูงอายุและผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง สามารถนำความรู้ไปใช้กับสมาชิกในครอบครัวและชุมชนได้ สามารถนำความรู้ไปใช้ประกอบอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุระดับพื้นฐาน ภายใต้การกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่วิชาชีพทางด้านสุขภาพ โดยผู้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรนี้จะต้องศึกษา 7 หมวดวิชา ได้แก่ ความรู้ทั่วไปของผู้สูงอายุ การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ ทักษะพื้นฐานในการดูแลผู้สูงอายุ การประเมินภาวะวิกฤติเบื้องต้น การช่วยชีวิตขั้นพื้นฐาน การปฐมพยาบาลและการส่งต่อโรคและกลุ่มอาการที่พบบ่อยในผู้สูงอายุ แนวคิดเกี่ยวกับผู้ดูแล และการฝึกปฏิบัติ<sup>1653</sup> โดยหลักสูตรนี้จะเน้นที่การฝึกปฏิบัติ 40 ชั่วโมง สำหรับการขออนุญาตใช้มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นกลาง จำนวน 70 ชั่วโมง ในการจัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุ กรณีหน่วยงานภาครัฐ สถานศึกษา องค์กรต่าง ๆ ที่จัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุเพื่อดูแลผู้สูงอายุในชุมชน ให้ยื่นขออนุญาตใช้ต่อกรมอนามัย กรณีโรงเรียนบริหาร ให้ยื่นขออนุญาตใช้ต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กรณีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้ยื่นขออนุญาตใช้ต่อกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรณีหน่วยงาน สถานศึกษา องค์กรต่าง ๆ ที่จัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุเพื่อเข้าสู่กิจการการดูแลผู้สูงอายุ ให้ยื่นขออนุญาตใช้ต่อกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ<sup>1654</sup>

2.3) **มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นสูง** จำนวน 420 ชั่วโมง สำหรับประกอบอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้เข้าอบรมมีทักษะในการดูแลผู้สูงอายุและผู้ที่มีภาวะพึ่งพิง มีทักษะอาชีพในการปฏิบัติงานได้จริง และสามารถนำความรู้ทั้งภาคทฤษฎีและปฏิบัติไปใช้ประกอบอาชีพดูแลผู้สูงอายุที่ต้องการการดูแล โดยผู้เข้ารับการอบรมในหลักสูตรนี้จะต้องศึกษา 8

<sup>1650</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นเบื้องต้น จำนวน 18 ชั่วโมง, [ออนไลน์], 13 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <http://ltc-older.dop.go.th/th/know/4/116>

<sup>1651</sup> ประกาศกรมกิจการผู้สูงอายุ เรื่อง มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุ ลงวันที่ 23 เมษายน 2562 ข้อ 2

<sup>1652</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, หลักสูตรออนไลน์การดูแลผู้สูงอายุขั้นเบื้องต้น จำนวน 18 ชั่วโมง, [ออนไลน์], 13 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://www.thaielderlycare.org/index.php>

<sup>1653</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นกลาง จำนวน 70 ชั่วโมง, [ออนไลน์], 13 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <http://ltc-older.dop.go.th/th/know/4/117>

<sup>1654</sup> ประกาศกรมกิจการผู้สูงอายุ เรื่อง มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุ ลงวันที่ 23 เมษายน 2562 ข้อ 2

หมวดยา ได้แก่ ความรู้ทั่วไปของผู้สูงอายุ การส่งเสริมสุขภาพผู้สูงอายุ การดูแลผู้สูงอายุ การประเมินภาวะวิกฤติ การช่วยชีวิต การปฐมพยาบาลและการส่งต่อ โรค กลุ่มอาการของโรค และปัญหาที่พบบ่อยในผู้สูงอายุ แนวคิดเกี่ยวกับผู้ดูแล การฝึกทักษะทางด้านภาษาและคอมพิวเตอร์ และการฝึกปฏิบัติ<sup>1655</sup> โดยหลักสูตรนี้เน้นที่การฝึกปฏิบัติ 220 ชั่วโมง หรือกึ่งหนึ่งของระยะเวลาทั้งหมดของหลักสูตร สำหรับการขออนุญาตใช้มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นสูง จำนวน 420 ชั่วโมง ในการจัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุ จะต้องยื่นขออนุญาตใช้หลักสูตรต่อหน่วยงานเช่นเดียวกับกรณีการขออนุญาตใช้มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นกลาง จำนวน 70 ชั่วโมง ดังที่กล่าวไปแล้วในข้อ 2.2) ข้างต้น

3) **หลักสูตรประกาศนียบัตรพนักงานให้การดูแลของสภากาชาด** สภากาชาดพยาบาลอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528<sup>1656</sup> ออกข้อบังคับสภากาชาดว่าด้วยการรับรองหลักสูตรประกาศนียบัตรพนักงานให้การดูแล พ.ศ. 2563 กำหนดมาตรฐานหลักสูตรประกาศนียบัตรพนักงานให้การดูแล เพื่อสร้างพนักงานให้การดูแลที่จะเป็นผู้ช่วยในการดูแลบุคคลที่ช่วยเหลือตนเองได้บ้างบางส่วนในเรื่องเกี่ยวกับกิจวัตรประจำวัน ได้แก่ สุขวิทยาส่วนบุคคล การให้อาหาร การเคลื่อนไหวร่างกาย การพักผ่อนนอนหลับ การดูแลความปลอดภัย และความสุขสบาย ฯลฯ รวมทั้งการดูแลความสะอาดและความปลอดภัยของสิ่งแวดล้อม โดยการดูแลนั้นเป็นการทำงานร่วมกับญาติและเจ้าหน้าที่ที่มสุขภาพที่เกี่ยวข้อง สามารถปฏิบัติงานได้ทั้งในโรงพยาบาล บ้าน ชุมชน สถานดูแลผู้สูงอายุ สถานบริการสุขภาพอื่นๆ<sup>1657</sup> โดยสถาบันที่จะจัดอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรพนักงานให้การดูแลจะต้องได้รับการรับรองหลักสูตรจากสภากาชาด หลักสูตรจะต้องมีปรัชญาและ วัตถุประสงค์ชัดเจน สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของสถาบันที่จัดอบรมและมาตรฐานทางวิชาการ โดยต้องมีจำนวนหน่วยกิตรวมไม่น้อยกว่า 16 หน่วยกิต และมีระยะเวลาการอบรมไม่น้อยกว่า 510 ชั่วโมง แบ่งเป็นภาคทฤษฎีไม่น้อยกว่า 10 หน่วยกิต (จำนวน 150 ชั่วโมง) และภาคปฏิบัติไม่น้อยกว่า 6 หน่วยกิต (จำนวน 360 ชั่วโมง) โดยเน้นภาคปฏิบัติ เนื้อหาของหลักสูตรประกอบด้วย กายวิภาคศาสตร์และสรีรวิทยาเบื้องต้น การช่วยเหลือดูแลบุคคลขั้นพื้นฐาน การดูแลผู้สูงอายุ การดูแลด้านการจัดอาหาร การควบคุมและป้องกันการติดเชื้อที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน การดูแลด้านจิตสังคม จริยธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การบันทึกและรายงาน การบำรุงรักษาและทำความสะอาดเครื่องมือเครื่องใช้และอุปกรณ์ การรักษาพยาบาล พฤติกรรม

<sup>1655</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นสูง จำนวน 420 ชั่วโมง, [ออนไลน์], 13 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1570694900-260\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1570694900-260_0.pdf)

<sup>1656</sup> พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528 มาตรา 22 (3) (ค) (ฐ)

<sup>1657</sup> ข้อบังคับสภากาชาดว่าด้วยการรับรองหลักสูตรประกาศนียบัตรพนักงานให้การดูแล พ.ศ. 2563 ข้อ 3

บริการ ปฏิบัติการการช่วยเหลือดูแลบุคคลขั้นพื้นฐาน ปฏิบัติการการดูแล ผู้สูงอายุ ปฏิบัติการการควบคุมและป้องกันการติดเชื้อที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ปฏิบัติการการดูแลด้านจิตสังคม และปฏิบัติกรการบำรุงรักษาและทำความสะอาดเครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์การรักษาพยาบาล<sup>1658</sup> ซึ่งหลักสูตรประกาศนียบัตรพนักงานให้การดูแล จำนวน 510 ชั่วโมง ตามมาตรฐานของสภาการพยาบาลมีระยะเวลาในการอบรมมากกว่าหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นสูง สำหรับประกอบอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ ตามมาตรฐานของกรมกิจการผู้สูงอายุที่กำหนดระยะเวลาการอบรมไว้จำนวน 420 ชั่วโมง

ดังที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าทั้งหลักสูตรการพยาบาลผู้สูงอายุ หลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุ และหลักสูตรประกาศนียบัตรพนักงานให้การดูแลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทย และการตอบสนองต่อการเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ สอดคล้องกับทบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ปริญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับมาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุใน 3 ประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่ 1 การอนุญาตใช้มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุ** ในการจัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุที่แบ่งอำนาจการอนุญาตการใช้หลักสูตรออกเป็น 5 หน่วยงาน ได้แก่ กรมกิจการผู้สูงอายุ กรมอนามัย สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ แล้วแต่กรณี ซึ่งทั้ง 5 หน่วยงานสังกัดอยู่ในกระทรวงต่างกัน อาจก่อให้เกิดความสับสนเนื่องจากแต่ละหลักสูตร และแต่ละหน่วยงานต้องขออนุญาตต่อหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตต่างกัน กล่าวคือ กรณีการจัดอบรมหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นเบื้องต้น จำนวน 18 ชั่วโมง ไม่ว่าจะจัดขึ้นโดยหน่วยงานใดจะต้องขออนุญาตต่อกรมกิจการผู้สูงอายุ แต่กรณีการจัดอบรมหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นกลาง จำนวน 70 ชั่วโมง และหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นสูง จำนวน 420 ชั่วโมง มีการแบ่งประเภทหน่วยงานที่จัดอบรมและหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาต ได้แก่ กรณีหน่วยงานภาครัฐ สถานศึกษา องค์กรต่าง ๆ ที่จัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุเพื่อดูแลผู้สูงอายุในชุมชน ให้ยื่นขออนุญาตใช้ต่อกรมอนามัย กรณีโรงเรียนบริหาร ให้ยื่นขออนุญาตใช้ต่อสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน กรณีสถาบันพัฒนาฝีมือแรงงาน ให้ยื่นขออนุญาตใช้ต่อกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน และกรณีหน่วยงาน สถานศึกษา องค์กรต่าง ๆ ที่จัดอบรมผู้ดูแลผู้สูงอายุเพื่อเข้าสู่กิจการการดูแลผู้สูงอายุ ให้ยื่นขออนุญาตใช้ต่อกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ามีความเป็นไปได้

<sup>1658</sup> ข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรประกาศนียบัตรพนักงานให้การดูแล พ.ศ. 2563 ข้อ 4 ถึงข้อ 7

หรือไม่ที่จะให้หน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตใช้หลักสูตรเป็นหน่วยงานเดียวกันคือกรมกิจการผู้สูงอายุ ซึ่งก็เท่ากับว่าทั้ง 3 หลักสูตร จะต้องขออนุญาตจากกรมกิจการผู้สูงอายุเช่นเดียวกัน เพื่อป้องกันความสับสนและเพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการและการควบคุมมาตรฐานของหลักสูตรด้วย แต่กรมกิจการผู้สูงอายุอาจมีข้อจำกัดในด้านการควบคุมดูแลหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุชั้นกลางและหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุชั้นสูงที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญพิเศษของผู้ประกอบวิชาชีพด้านการพยาบาลผู้สูงอายุ แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยเห็นว่าในการควบคุมดูแลหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุไม่ควรจะมีหลายหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตใช้หลักสูตร

**ประเด็นที่ 2 การให้ความรู้เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ** หลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุทั้ง 3 หลักสูตรเป็นหลักสูตรที่จัดอบรมแก่ผู้ประสงค์เข้ารับการอบรมหลักสูตรต่างๆ ดังกล่าว หรือเป็นการจัดอบรมแก่ผู้สมัครใจเข้ารับการอบรมเท่านั้น ผู้วิจัยเห็นว่าปัจจุบันเรื่องการดูแลผู้สูงอายุเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นต่อบุคคลทุกคนและทุกวัย เนื่องจากทุกคนจะต้องเป็นผู้สูงอายุหรือถูกรอบคร้ว จะต้องเป็นผู้สูงอายุ ดังนั้น ความรู้เกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุไม่ควรจำกัดอยู่ในเฉพาะหลักสูตรการอบรมตามความสมัครใจ แต่หน่วยงานด้านการศึกษา ได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุเบื้องต้นและการเตรียมความพร้อมรับมือกับการเป็นผู้สูงอายุ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการรับมือกับการเป็นสังคมสูงอายุทั้งในระดับบุคคลและในภาพรวมของประเทศ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น<sup>1659</sup> และปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพ ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข<sup>1660</sup> และสอดคล้องกับการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุในประเด็นเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็น มนุษย์ของผู้สูงอายุที่มีความเห็นว่า “...ในการดูแลผู้สูงอายุถ้าพยาบาลเป็นคนดูแลเองก็อาจจะเพียงพอ การคุ้มครองศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุ แต่ประเด็นคือผู้สูงอายุต้องอยู่กับครอบครัวต้องอยู่ในชุมชน บุคคลที่อยู่ รอบข้างผู้สูงอายุทั้งในครอบครัวและชุมชนอาจจะไม่คำนึงถึงเรื่องศักดิ์ศรี เมื่อเห็นว่าผู้สูงอายุช่วยเหลือ ตนเองได้น้อยก็เข้าไปทำให้ผู้สูงอายุทั้งหมด ซึ่งความจริงผู้สูงอายุอาจจะไม่ต้องการความช่วยเหลือทั้งหมด

<sup>1659</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง

<sup>1660</sup> กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 2.

เพราะอยากทำเองอยากพึ่งพาตนเอง...”<sup>1661</sup> จากความเห็นด้านการดูแลผู้สูงอายุของผู้ปฏิบัติงานด้านสูงอายุดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการดูแลผู้สูงอายุทั้งโดยบุคคลในครอบครัวหรือในชุมชนจะต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจเพื่อให้การดูแลอย่างเหมาะสมตามความต้องการของผู้สูงอายุและโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย ซึ่งเรื่องดังกล่าวต้องอาศัยความรู้ที่บุคคลได้รับการศึกษาอบรม จึงควรส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลได้รับการศึกษาเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุ เช่น การบรรจุการศึกษาเกี่ยวกับการดูแลผู้สูงอายุไว้ในหลักสูตรการศึกษาภาคบังคับที่เหมาะสมกับบุคคลในแต่ละช่วงวัย เป็นต้น

**ประเด็นที่ 3** เนื่องจากหลักสูตรประกาศนียบัตรพนักงานให้การดูแล จำนวน 510 ชั่วโมง ตามมาตรฐานของสภาการพยาบาล และหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุขั้นสูง สำหรับประกอบอาชีพผู้ดูแลผู้สูงอายุ จำนวน 420 ชั่วโมง ตามมาตรฐานของกรมกิจการผู้สูงอายุ มีเนื้อหาและกำหนดคุณสมบัติผู้เข้ารับการอบรมไว้ใกล้เคียงกัน แต่หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลต่างหน่วยงานกัน คือสภาการพยาบาล และกรมกิจการผู้สูงอายุ แล้วแต่กรณี จึงอาจมีการพิจารณาทบทวนระบบหรือหน่วยงานที่จัดทำมาตรฐานการอบรมหรือควบคุมหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

#### 4.7.2.6 สิทธิได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอันมีสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคเป็นสาระต่อนั้น บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งจากการใช้อำนาจรัฐ และจากการกระทำของเอกชน รวมทั้งได้รับความคุ้มครองทั้งในขณะที่ยังมีสภาพบุคคลอยู่และแม้จะสิ้นสภาพบุคคลไปแล้ว ร่างกายหรือศพก็ยังคงได้รับความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อยู่เช่นกัน เพราะแม้บุคคลจะตายแล้วแต่คุณค่าในความเป็นมนุษย์ของร่างกายหรือศพยังคงอยู่ การปฏิบัติต่อศพจึงต้องกระทำด้วยความเคารพในคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังกล่าวด้วย ดังเช่นกรณีของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีกฎหมายคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพ คือประมวลกฎหมายแพ่งแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส มาตรา 16-1 ที่บัญญัติให้เคารพสิทธิในร่างกายของบุคคล การละเมิดร่างกายของบุคคลจะกระทำมิได้ ร่างกายและอวัยวะไม่อาจเป็นวัตถุแห่งสิทธิในการรับมรดก และมาตรา 16-1-1 ที่บัญญัติให้การให้ความเคารพในร่างกายของมนุษย์มิได้จบลงเพราะความตาย ศพของผู้เสียชีวิต รวมทั้งถ้า

<sup>1661</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 7, อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชาการพยาบาลผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ สำนักวิชาพยาบาลศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, วันที่ 23 มิถุนายน 2564.



ถ่านของศพที่ถูกเผาจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเหมาะสมและเคารพในศักดิ์ศรี<sup>1662</sup> โดยศาลชั้นต้นแห่งเมืองปารีสได้ยืนยันหลักกฎหมายดังกล่าวในคดีที่มีการนำศพมาจัดการแสดงนิทรรศการกายวิภาคชื่อ “Our Body” เมื่อปี ค.ศ. 2009 และมีการเก็บค่าเข้าชม จนมีการฟ้องคดีว่าการจัดแสดงนิทรรศการดังกล่าวกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพ ศาลจึงห้ามการแสดงนิทรรศการโดยยืนยันตามมาตรา 16-1-1 ว่าการเคารพในร่างกายของมนุษย์มิได้หยุดลงเพราะความตาย การนำศพมาจัดแสดงนิทรรศการโดยเก็บค่าเข้าชมจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้นำไปสู่การที่พิพิธภัณฑท์ทุกแห่งในสาธารณรัฐฝรั่งเศสต้องนำร่างกายหรือโครงกระดูกของมนุษย์ออกจากการจัดแสดง

สำหรับกรณีของประเทศไทยมีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพโดยตรง คือประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 13 ความผิดเกี่ยวกับศพ มาตรา 366/1 ถึงมาตรา 366/4<sup>1663</sup> ได้แก่ ความผิดฐานกระทำชำเราศพ<sup>1664</sup> ความผิดฐานกระทำอนาจารแก่ศพ<sup>1665</sup> ความผิดฐานทำให้เสียหาย เคลื่อนย้าย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งศพ ส่วนของศพ อัฐิ

<sup>1662</sup> Code Civil, Article 16-1.

Chacun a droit au respect de son corps.

Le corps humain est inviolable.

Le corps humain, ses éléments et ses produits ne peuvent faire l'objet d'un droit patrimonial.

Article 16-1-1.

Le respect dû au corps humain ne cesse pas avec la mort.

Les restes des personnes décédées, y compris les cendres de celles dont le corps a donné lieu à crémation, doivent être traités avec respect, dignité et décence.

<sup>1663</sup> ประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 13 ความผิดเกี่ยวกับศพ มาตรา 366/1 ถึงมาตรา 366/4 เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558

<sup>1664</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 366/1 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำให้เสื่อมของใคร่ของตน โดยการใช้อวัยวะเพศของตนล่วงล้ำอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของศพ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>1665</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 366/2 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำอนาจารแก่ศพ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

หรือเจ้าของศพ<sup>1666</sup> และความผิดฐานดูหมิ่นเหยียดหยามศพ<sup>1667</sup> ข้อสังเกตของการกำหนดความผิดทางอาญาเกี่ยวกับศพดังกล่าวโดยการเพิ่มเติมลักษณะ 13 โดยเฉพาะขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2558 เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้งครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้วกว่า 18 ปี แต่ก็นับเป็นความก้าวหน้าของความพยายามในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในประเทศไทย โดยเฉพาะการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพ ส่วนการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปของลักษณะละเมิด มาตรา 420 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 886/2476 ที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “...ผู้ใดทำลายฮวงซุ้ยบรรพบุรุษของผู้อื่นจนเขาต้องขาดจากการปฏิบัติหน้าที่ศีลธรรมอันดีตามลัทธิศาสนาและประเพณีดังนี้ เจ้าของฮวงซุ้ยฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนี้ได้...”<sup>1668</sup> แต่ข้อสังเกตของคำพิพากษาศาลฎีกานี้คือศาลฎีกาไม่ได้วินิจฉัยว่าเป็นการละเมิดต่อศพโดยตรงแต่เป็นการละเมิดต่อเจ้าของฮวงซุ้ยที่การทำลายฮวงซุ้ยทำให้เจ้าของฮวงซุ้ยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามศีลธรรมอันดีด้วยการเซ่นไหว้ฮวงซุ้ยได้ ทั้งนี้ เนื่องจากหลักเกณฑ์ทั่วไปของละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะต้องเป็นกรณี “ผู้ใด...ทำต่อบุคคลอื่น...” ศพจึงไม่อยู่ในความหมายของบุคคลอื่นตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวจึงไม่อาจเป็นผู้เสียหายได้ แต่ผู้เป็นเจ้าของศพหรือฮวงซุ้ยเป็นบุคคลอื่นจึงเป็นผู้เสียหายจากการทำความเสียหายต่อศพหรือที่ฝังศพได้

หลักฐานอันแสดงถึงความก้าวหน้าของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพในประเทศไทยอีกประการหนึ่งคือกรณีศพของนายช็อย แซ่อึ้ง ซึ่งถูกประหารชีวิตและมีการจัดแสดงศพไว้ ณ พิพิธภัณฑ์นิติเวชศาสตร์สงกรานต์ นียมเสน โรงพยาบาลศิริราช หรือที่นิยมเรียกกันติดปากว่าพิพิธภัณฑ์ช็อยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 จนกระทั่งนายฟาโรห์ จักรภัทรานน ซึ่งสนใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้รณรงค์ในเว็บไซต์ Change.org เมื่อเดือนพฤษภาคม 2562

<sup>1666</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 366/3 บัญญัติว่า “ผู้ใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ทำให้เสียหาย เคลื่อนย้าย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งศพ ส่วนของศพ อัฐิ หรือเจ้าของศพ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>1667</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 366/4 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>1668</sup> เขมภูมิ ภูมิถาวร, กฎหมายลักษณะละเมิด รวมหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาของพระยาเทพวิฑูรพหุลศรดาบตี ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย, (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), หน้า 247.

เพื่อให้มีการนำร่างหรือศพของชีอู๋ออกจากการจัดแสดงที่พิพิธภัณฑสถานโดยมีหัวข้อการณรงค์เพื่อให้บุคคลร่วมลงชื่อว่า “นำร่างชีอู๋ แชนซิ่งออกจากพิพิธภัณฑสถานศิริราช คืนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ล้างอายมนุษย์กินคน”<sup>1669</sup> ปรากฏว่ามีผู้ร่วมลงชื่อเป็นจำนวน 19,868 คน ประกอบกับตัวแทนชาวบ้านอำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) เมื่อเดือนมิถุนายน 2562 ขอให้ตรวจสอบกรณีที่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลนำร่างของนายชีอู๋ แชนซิ่ง ผู้ได้รับโทษประหารชีวิตไปจัดแสดงในพิพิธภัณฑสถานนิเวศศาสตร์สงกรานต์ นิยมเสน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2502 ซึ่งอาจเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยขอให้คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล ในฐานะผู้ถูกร้อง นำร่างของนายชีอู๋ออกจากการจัดแสดงและดำเนินการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาให้ศพ โดยนายวิส ดิงสมิตร ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในขณะนั้น กล่าวว่า “กสม. ในการประชุม กสม. ด้านคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2563 กสม. พิจารณาแล้วเห็นว่า นายชีอู๋หรือลีอู๋ แชนซิ่ง ถูกศาลอุทธรณ์พิพากษาลงโทษประหารชีวิต ในความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน ฯ และเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2502 เรือนจำกลางบางขวางได้ดำเนินการประหารชีวิตนายชีอู๋ ซึ่งระเบียบการประหารชีวิตนักโทษในขณะนั้น กำหนดว่า ถ้ามีญาติมาติดต่อขอรับศพไป เรือนจำจะอนุญาตให้ก็ได้ หากไม่มีญาติก็ให้รับจัดการฝังได้ แต่ไม่ปรากฏว่ามีญาติพี่น้องของนายชีอู๋มาขอรับศพไป และไม่ทราบว่าเหตุใดจึงมีการมอบศพของนายชีอู๋แก่ผู้ถูกร้อง มีเพียงข้อมูลที่ปรากฏในมรณบัตรของนายชีอู๋ซึ่งเจ้าหน้าที่เรือนจำแจ้งการตายต่อสำนักทะเบียนเทศบาลเมืองนนทบุรีเท่านั้นว่า “ศพให้เก็บที่โรงพยาบาลศิริราช” จากนั้นมาศพของนายชีอู๋จึงถูกนำไปจัดแสดงที่พิพิธภัณฑสถานนิเวศศาสตร์สงกรานต์ นิยมเสน เพื่อเป็นวิทยาทานให้เกิดการเรียนรู้ทางด้านนิเวศศาสตร์ แต่รูปแบบการจัดแสดงศพของนายชีอู๋ มีการปิดป้ายให้ข้อมูลการจัดแสดงบริเวณด้านบนของตู้บรรจุศพว่า “Si Quey ชีอู๋ แชนซิ่ง (มนุษย์กินคน)” กสม. ได้พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าว ประกอบมาตรา 32 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และประมวลกฎหมายอาญาในความผิดเกี่ยวกับศพ อันมีบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองศพ ชื่อเสียงและเกียรติยศของผู้ที่เสียชีวิตไปแล้วด้วย จึงเห็นว่า แม้ว่าการจัดแสดงศพของนายชีอู๋จะมีประโยชน์ในอันที่จะก่อให้เกิดการเรียนรู้แก่สาธารณชนทางด้านนิเวศศาสตร์ แต่ถือเป็นหน้าที่ของผู้ถูกร้องที่จะต้องปกปิดข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ชื่อ ชื่อสกุล ประวัติ อาชีพ ครอบครัว ของผู้เสียชีวิต เพื่อมิให้เข้าข่ายหมิ่นประมาทหรือละเมิดสิทธิของผู้เสียชีวิต ญาติและครอบครัว ดังนั้น รูปแบบและวิธีการจัดแสดงของผู้ถูกร้อง เป็นการเปิดเผยชื่อ ชื่อสกุล และใช้ถ้อยคำที่มีลักษณะไม่

<sup>1669</sup> ปีซีไทย, ชีอู๋ : ความพยายามทวงคืนศักดิ์ศรีผู้ถูกศาลตัดสินและสังคนตราหน้าเป็น “มนุษย์กินคน”, [ออนไลน์], 12 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://www.bbc.com/thai/thailand-48264250>

เหมาะสม จึงถือเป็นการละเมิดสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศของนายช็อย แต่เมื่อวันที่ 4 มิถุนายน 2562 ผู้ถูกร้องได้ปรับปรุงข้อความในป้ายจัดแสดง และเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2562 ผู้ถูกร้องได้ประกาศติดตามหาญาติของนายช็อย เพื่อเปิดโอกาสให้ญาติได้ร่วมหารือเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับศพของนายช็อยให้เหมาะสมและถูกต้องตามกฎหมาย แต่เมื่อครบกำหนดในวันที่ 4 สิงหาคม 2562 แล้ว ไม่มีบุคคลใดที่สามารถแสดงตัวได้ว่าเป็นทายาทหรือญาติของนายช็อย ต่อมาเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2562 ผู้ถูกร้องจึงได้แถลงต่อสาธารณชนว่าได้นำศพของนายช็อยออกจากพิพิธภัณฑฯ แล้ว การดำเนินการของผู้ถูกร้องในส่วนนี้จึงถือได้ว่าเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสมแล้ว กสม. จึงมีมติให้ยุติเรื่อง”<sup>1670</sup> จากความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความก้าวหน้าในการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพในประเทศไทย แม้ว่าจะมีมติให้ยุติเรื่องเนื่องจากคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลได้ดำเนินการนำร่างของนายช็อยออกจากการจัดแสดงแล้ว โดยเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2563 ได้นำร่างของนายช็อยจากโรงพยาบาลศิริราชไปบำเพ็ญกุศลและฌาปนกิจ ณ วัดบางแพรกใต้ จังหวัดนนทบุรี โดยมีเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ สื่อมวลชน ตัวแทนชาวอำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ที่ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งนางอังคณา นีละไพจิตร อดีตกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าร่วมพิธี ซึ่งนางอังคณา นีละไพจิตร กล่าวว่า “การจัดพิธีในวันนี้เป็นการคืนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้กับนักโทษชายช็อย และกรณีเช่นนี้ถือเป็นครั้งแรกในเอเชีย”<sup>1671</sup>

นอกจากนี้ การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลที่มุงคุ้มครองทั้งบุคคลที่ยังมีสภาพบุคคลและผู้ที่สิ้นสภาพบุคคลไปแล้วหรือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพ ยังรวมถึงการคุ้มครองเกียรติยศชื่อเสียงและข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตายด้วย<sup>1672</sup> กล่าวคือ การคุ้มครองเกียรติยศชื่อเสียงและข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 32 บัญญัติรับรองว่า “สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใดๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

<sup>1670</sup> สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, "กสม. ชี้ การจัดแสดงศพ “ช็อย-มนุษย์กินคน” ละเมิดสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ แต่ศิริราชแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสมแล้ว จึงให้ยุติเรื่อง เสนอ “ศิริราช-ราชทัณฑ์” จัดการศพตามกฎหมาย เหตุไร้ญาติแสดงตัว” [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3nezLYk>

<sup>1671</sup> บีบีซีไทย, ช็อย : ฌาปนกิจร่าง “ช็อย แซ่เอ็ง” ปิดตำนานผู้ที่ถูกสังคมตั้งฉายา “มนุษย์กินคน”, [ออนไลน์], 12 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://www.bbc.com/thai/thailand-53509935>

<sup>1672</sup> หทัยชนก ห่อรายวงศ์, "ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้านสุขภาพ," (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559), หน้า 27.

ที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ” ประกอบกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 366/4 บัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำความผิดใด ๆ อันเป็นการดูหมิ่นเหยียดหยามศพ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” ส่วนข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตาย อาทิ ข้อมูลทางด้านสุขภาพ แม้ว่าพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 7 จะบัญญัติว่า “ข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล เป็นความลับส่วนบุคคล ผู้ใดจะนำไปเปิดเผยในประการที่น่าจะทำให้บุคคลนั้นเสียหายไม่ได้ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้นโดยตรง หรือมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องเปิดเผย แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ผู้ใดจะอาศัยอำนาจหรือสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือกฎหมายอื่นเพื่อขอเอกสารเกี่ยวกับข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคลที่ไม่ใช่ของตนไม่ได้” และกำหนดโทษในมาตรา 49 ว่า “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 7...ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ...” ซึ่งอาจยังไม่มี ความชัดเจนว่ารวมถึงข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตายด้วยหรือไม่ แต่ก็ต้องตีความกฎหมายดังกล่าวให้ สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองและให้ความคุ้มครองต่อ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียงด้วย ประกอบกับปฏิญญาสิทธิสอนว่าด้วยสิทธิ ผู้ป่วย ค.ศ. 1981 ของแพทยสมาคมโลก (The World Medical Association Declaration on the Rights of the Patient) ข้อ 8 a. ที่กำหนดสิทธิที่จะได้รับการรักษาข้อมูลทางด้านสุขภาพไว้เป็น ความลับว่า “ข้อมูลด้านสุขภาพของผู้ป่วย อาการเจ็บป่วย การวินิจฉัยโรค การฟื้นฟู และการรักษา และข้อมูลอื่น ๆ ทั้งหมดที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องถูกเก็บรักษาไว้เป็นความลับ แม้กระทั่งภายหลัง การเสียชีวิตของผู้ป่วย ทายาทอาจมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลเพื่อแจ้งให้ทราบถึงความเสี่ยงต่อสุขภาพของตน ได้”<sup>1673</sup> รวมทั้งปฏิญญาเจนีวา ค.ศ. 1948 ของแพทยสมาคมโลก (The World Medical Association Declaration of Geneva) ที่กำหนดว่า “...ข้าพเจ้าจะเคารพความเป็นอิสระและ ศักดิ์ศรีของผู้ป่วย...” และ “...ข้าพเจ้าจะรักษาความลับของผู้ป่วยที่ได้แจ้งแก่ข้าพเจ้า แม้ว่าผู้ป่วยจะ เสียชีวิตไปแล้วก็ตาม”<sup>1674</sup>

<sup>1673</sup> The World Medical Association Declaration on the Rights of the Patient, 1981.

“8. Right to confidentiality

a. All identifiable information about a patient’s health status, medical condition, diagnosis, prognosis and treatment and all other information of a personal kind must be kept confidential, even after death. Exceptionally, descendants may have a right of access to information that would inform them of their health risks.”

The World Medical Association, WMA Declaration of Lisbon on the Rights of the Patient, [Online], 15 November 2021. Source <https://bit.ly/3wYDJ14>

<sup>1674</sup> The World Medical Association Declaration of Geneva, 1948

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 นอกจากการรับรองและคุ้มครองสิทธิในเกียรติยศ ชื่อเสียง และข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลที่ยังมีชีวิตอยู่แล้วยังรวมไปถึงผู้ตายด้วย สอดคล้องกับประกอบกับปฏิญญาสิทธิมนุษยชนว่าด้วยสิทธิผู้ป่วย ค.ศ. 1981 และปฏิญญาเจนีวา ค.ศ. 1948 ของแพทยสมาคมโลก และที่สำคัญสอดคล้องกับหลักการที่ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มิได้สิ้นสุดลงไปพร้อมกับการสิ้นสภาพบุคคล” ดังนั้น ไม่ว่าบุคคลจะมีชีวิตอยู่หรือตายไปแล้วก็ยังคงได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เช่นกัน หากแต่ลักษณะของการคุ้มครองอาจจะแตกต่างกันตามสภาพที่แท้จริง กล่าวคือ บุคคลที่ยังมีชีวิตมีสภาพบุคคลอยู่กฎหมายย่อมให้ความคุ้มครองทั้งสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งสิทธิและเสรีภาพอื่นๆ ที่ต่อเนื่องจากสิทธิในชีวิตและร่างกาย ส่วนผู้ตายที่สิ้นสภาพบุคคลไปแล้วกฎหมายย่อมไม่อาจคุ้มครองสิทธิในชีวิตได้อีกเนื่องจากไม่มีชีวิตให้คุ้มครองอีกต่อไป แต่กฎหมายก็ยังให้ความคุ้มครองสิ่งที่ยังให้ความคุ้มครองได้ต่อไป เช่น ร่างกายหรือศพ อัฐิ เถ้าถ่าน เกียรติยศ ชื่อเสียง เป็นต้น

ด้วยเหตุผลของการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพดังที่กล่าวข้างต้นประกอบกับคุณค่าพื้นฐานของสังคมไทยที่ให้ความเคารพต่อผู้สูงอายุ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี<sup>1675</sup> โดยมีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการให้การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามสิทธิดังกล่าว ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันคือประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 มีสาระสำคัญ ดังนี้

- การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี หมายถึง การช่วยเหลือเป็นเงินในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีรายละ 3,000 บาท<sup>1676</sup> จากเดิมที่ประกาศกำหนดไว้จำนวน

“...I WILL RESPECT the autonomy and dignity of my patient;

... I WILL RESPECT the secrets that are confided in me, even after the patient has died; ...”

The World Medical Association, WMA Declaration of Geneva, [Online], 15 November 2021.

Source <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-geneva/>

<sup>1675</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (12)

<sup>1676</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 4

2,000 บาท<sup>1677</sup> ซึ่งกำหนดไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547<sup>1678</sup> แนวคิดการช่วยเหลือในการจัดการศพผู้สูงอายุ ตามประเพณียังเป็นการให้การสงเคราะห์ และแม้ว่าจะเป็นการพยายามในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในศพของผู้สูงอายุ แต่การสงเคราะห์การจัดการศพด้วยเงินจำนวน 3,000 บาท อาจยังไม่เพียงพอเหมาะสมต่อการจัดการศพของผู้สูงอายุตามประเพณีภายใต้บริบทปัจจุบัน

- **คุณสมบัติของผู้สูงอายุที่ตาย** ผู้สูงอายุที่ตายที่จะมีสิทธิได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี จะต้องมียุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย อันเป็นคุณสมบัติที่สอดคล้องกับนิยามผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และต้องเป็นผู้สูงอายุที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เว้นแต่ผู้สูงอายุที่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์บัตรสวัสดิการแห่งรัฐแต่ยังไม่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐหรือยังไม่ได้ลงทะเบียน ให้ผู้อำนวยการเขต หรือนายอำเภอ หรือกำนัน หรือผู้ใหญ่บ้าน หรือนายกเทศมนตรี หรือนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายกเมืองพัทยา หรือประธานชุมชน เป็น ผู้ออกหนังสือรับรองตามแบบที่อธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุกำหนด<sup>1679</sup>

- **วิธีการขอรับการสงเคราะห์** ให้ผู้ที่รับผิดชอบในการจัดการศพตามประเพณีของผู้สูงอายุยื่นคำขอในท้องที่ที่ผู้สูงอายุมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือภูมิลำเนาในขณะถึงแก่ความตาย ในกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นคำขอที่สำนักงานเขต ในจังหวัดอื่นให้ยื่นคำขอที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอ หรือสำนักงานเทศบาล หรือที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล หรือศาลาว่าการเมืองพัทยา ตามแบบที่อธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุกำหนด<sup>1680</sup> โดยต้องยื่นคำขอภายใน 6 เดือน นับแต่วันที่ออกใบมรณบัตร<sup>1681</sup> ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาการใช้สิทธิมากกว่าประกาศฉบับเดิมที่กำหนดให้ต้องยื่นคำขอภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ออกใบมรณบัตร<sup>1682</sup> สำหรับอำนาจในการอนุมัติจ่ายเงินสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ในกรุงเทพมหานครให้

<sup>1677</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี พ.ศ. 2557 ข้อ 4

<sup>1678</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ลงวันที่ 10 กันยายน 2547 ข้อ 3

<sup>1679</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 4 ข้อ 5 (1) (2) และ (3)

<sup>1680</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 6

<sup>1681</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 7

<sup>1682</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี พ.ศ. 2557 ข้อ 7

ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ ส่วนในจังหวัดอื่นให้พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จังหวัดเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติ<sup>1683</sup>

ผู้วิจัยมีข้อสังเกตต่อสิทธิของผู้สูงอายุด้านการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ตามที่กำหนดในประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 อาจไม่เพียงพอ เหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ เนื่องจากอัตราการจ่ายเงินสงเคราะห์จำนวน 3,000 บาท ที่แม้ว่ากรมกิจการผู้สูงอายุจะได้พิจารณาปรับแก้ประกาศกระทรวงโดยปรับวงเงินช่วยเหลือในการจัดการศพเพิ่มขึ้นจาก 2,000 บาท ตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี พ.ศ. 2557 แล้วก็ตาม แต่อาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม จึงควรมีการทบทวนจำนวนเงินช่วยเหลือ และหรือวิธีการให้ความช่วยเหลือให้สอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน โดยอาจพิจารณาในเรื่องการบูรณาการความร่วมมือระหว่างกรมกิจการผู้สูงอายุ วัด สุสาน ฼าปนสถาน และชุมชน เพื่อให้การจัดการศพของผู้สูงอายุตามประเพณีเป็นไปอย่างเหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุต่อไป

การสงเคราะห์ในการจัดการศพของผู้สูงอายุ นอกจากการขอรับความช่วยเหลือจากรัฐ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดังกล่าวแล้ว ยังมีการรวมกลุ่มกันของบุคคลเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกัน ในการจัดการศพ โดยจัดตั้งเป็นสมาคม฼าปนกิจสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติการ฼าปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกชนตามพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>1684</sup> และมีวัตถุประสงค์ในการ฼าปนกิจสงเคราะห์ คือ การสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพของสมาชิกหรือจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ตกลงเข้าร่วมกันนั้นซึ่งถึงแก่ความตาย และมีได้ประสงค์จะหาทำไรหรือรายได้เพื่อแบ่งปันกัน<sup>1685</sup> ซึ่งการจัดตั้งสมาคม฼าปนกิจสงเคราะห์เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี และปัจจุบันมีการจัดตั้งสมาคม฼าปนกิจสงเคราะห์ผู้สูงอายุ

<sup>1683</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 8

<sup>1684</sup> พระราชบัญญัติการ฼าปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 มาตรา 9

<sup>1685</sup> พระราชบัญญัติการ฼าปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 มาตรา 4



ขึ้นจำนวนมาก เพื่อให้การช่วยเหลือในการสงเคราะห์ศพของสมาชิกอื่นเป็นการช่วยเหลือกันเองของประชาชน อย่างไรก็ตามสังคมยังคงไม่ได้มีทุกพื้นที่เนื่องจากการจัดตั้งเป็นเรื่องของการริเริ่มโดยสมัครใจของประชาชนที่รวมกลุ่มกัน<sup>1686</sup> หรือแม้ในพื้นที่จะมีการจัดตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ขึ้นแล้วแต่ผู้สูงอายุทุกคนก็ไม่ได้เข้าเป็นสมาชิก เนื่องจากการเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมจะต้องเป็นไปโดยสมัครใจเช่นเดียวกัน ประกอบกับการเป็นสมาชิกจะต้องชำระเงินค่าสมัคร เงินค่าบำรุง และเงินสงเคราะห์ตามอัตราที่กำหนดด้วย<sup>1687</sup> ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้หรือมีรายได้น้อยจึงอาจไม่สามารถเข้าเป็นสมาชิกสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ได้ ผู้สูงอายุที่จะเข้าเป็นสมาชิกสมาคมจะต้องมีความสามารถในการชำระเงินค่าสมัคร เงินค่าบำรุง และเงินสงเคราะห์ ซึ่งผู้สูงอายุกลุ่มนี้อาจขอรับการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้อีกด้วย หากมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ดังนั้น กรณีผู้สูงอายุที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและเป็นสมาชิกของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ด้วย จึงได้รับความช่วยเหลือในการจัดการศพทั้งจากสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 และได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ด้วย ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งให้ความช่วยเหลือในการจัดการศพของผู้สูงอายุที่ประสบความยากลำบาก จึงอาจต้องมีการทบทวนนโยบายและวิธีการให้ความช่วยเหลือในการสงเคราะห์จัดการศพของผู้สูงอายุต่อไป

นอกจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณีแล้ว ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 5 ยังกำหนดให้ “ผู้สูงอายุได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยม”<sup>1688</sup> ด้วยการดูแลผู้สูงอายุจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามคตินิยมสามารถพิจารณาในประเด็นของสิทธิในการตาย (Right to die) ของผู้สูงอายุ อันเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุโดยตรง เพราะสิทธิในการตายเชื่อมโยงกับสิทธิในชีวิตและร่างกายที่เป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ กล่าวคือ การที่ผู้สูงอายุได้รับการดูแลให้จากไปหรือตายอย่างสงบถือเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย

เมื่อความตายเป็นของธรรมดา เป็นธรรมชาติสำหรับชีวิตมนุษย์ทุกคน มนุษย์ทุกคนจึงมีความตายเป็นที่สุดหรือเป็นวาระสุดท้ายแห่งชีวิต บุคคลอาจมีความกลัวเมื่อความตายใกล้มาถึง แต่สิ่งที่อาจน่ากลัวกว่าความตายคือความทุกข์ทรมานก่อนตายที่บุคคลจะได้รับจากความเจ็บป่วยด้วยโรค

<sup>1686</sup> พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545 มาตรา 10

<sup>1687</sup> กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินค่าสมัคร เงินค่าบำรุง และเงินสงเคราะห์ พ.ศ. 2547

<sup>1688</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 3.

ต่างๆ ซึ่งก็เป็นของธรรมดาอีกเช่นกัน เมื่อทั้งความเจ็บป่วยและความตายเป็นของธรรมดาคำถามที่ตามมาคือจะอย่างไรให้บุคคลได้มีโอกาสตายอย่างดี (good death) หรือมีความทุกข์ทรมานน้อยที่สุด ประเด็นปัญหาในเรื่องสิทธิการตาย คือในการให้บริการสาธารณสุขในระบอบสุดท้ายของชีวิตอาจต้องมีการใช้เครื่องมือและยาที่ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานต่อผู้ป่วยเป็นอย่างมาก การทำให้ผู้ป่วยได้รับความทุกข์ทรมานในวาระสุดท้ายของชีวิตโดยการให้บริการสาธารณสุขที่เป็นเพียงการยื้อหรือยืดเวลาการตายนั้นเป็นการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายหรือไม่ และการให้บริการสาธารณสุขที่เป็นเพียงการยืดเวลาการตายของบุคคลออกไปนั้นเป็นการเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ป่วยหรือไม่

ในทางพระพุทธศาสนาการตายปรากฏอยู่ในคำสอนจำนวนมากของพระพุทธเจ้า อาทิ เรื่อง **ไตรลักษณ์** อันหมายถึงลักษณะที่เสมอกันแก่สังขารทั้งปวง กล่าวคือความตายเป็นสิ่งที่ต้องเกิดขึ้นกับทุกคนอย่างเสมอภาคกัน ประกอบด้วย *อนิจจตา* คือความไม่เที่ยงมีความเปลี่ยนแปลงของร่างกายอยู่ตลอดเวลา จากเด็กเป็นผู้ใหญ่เป็นผู้สูงอายุ มีโรคภัยไข้เจ็บ และมีความตายเป็นที่สุด *ทุกขตา* คือเป็นทุกข์ การเปลี่ยนแปลงของร่างกายที่เสื่อมถอยย่อมนำมาซึ่งความทุกข์ ก่อให้เกิดความไม่สบายกายความไม่สบายใจ และ *อัตตตา* คือความเป็นของไม่ตัวตน คือบุคคลไม่สามารถควบคุมบังคับบัญชาไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ เมื่อมีการเกิดมาแล้วก็ไม่สามารถหยุดความแก่ความเจ็บป่วยและความตายได้ สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ประยุทธ์ ปยุตโต) กล่าวว่า ไตรลักษณ์เป็นลักษณะโดยธรรมชาติ 3 อย่างของสิ่งทั้งปวง ในอรรถกถาบางที่เรียกว่า “สามัญลักษณ์” อันหมายถึงลักษณะร่วมกันที่มีแก่สิ่งทั้งหลายเป็นสามัญเสมอเหมือนกันทั้งหมด หลักอนิจจตา ทุกขตา และอนัตตตา อาจใช้ประโยชน์ในทางจริยธรรมได้อย่างมาก กล่าวคือ *หลักอนิจจตา* ทำให้มีชีวิตซึ่งเป็นอยู่ด้วยปัญญาที่ด้านนอกไม่ประมาท เร่งชวนช่วยทำการปรับปรุงแก้ไขด้วยความรู้ที่ตรงต่อเหตุปัจจัย ที่ด้านในจิตใจเป็นอิสระ เป็นสุข ปล่อยวางได้ด้วยความรู้เท่าทันเหตุปัจจัย *หลักทุกขตา* ทุกข์ที่เป็นธรรมดาของสังขาร ต้องรู้เท่าทันไม่ยึดฉวยเอามาใส่ตัวให้เป็นทุกข์ของเรา แต่เป็นภาระที่ต้องจัดการด้วยปัญญาที่รู้เหตุปัจจัย เป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อทุกข์ ได้แก่ ปริยญา คือการกำหนดรู้ หรือทำความเข้าใจ เรื่องทุกข์บุคคลมีหน้าที่เพียงกำหนดรู้และทำความเข้าใจเท่านั้น และ *อนัตตตา* ความรู้ที่ยิ่งถึงอนัตตตา จะช่วยลดทอนความเห็นแก่ตน ทำให้จิตใจกว้างขวาง รู้สิ่งทั้งหลายตามความเป็นจริง<sup>1689</sup> ดังนั้น เมื่อความตายเป็นของธรรมดาที่ต้องเกิดแก่บุคคลทุกคน การกำหนดรู้และทำความเข้าใจเพื่อการรับมือกับความตายจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับทุกคนในวาระสุดท้ายแห่งชีวิต สิทธิในการตาย (Right to die) แบ่ง

<sup>1689</sup> พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตโต), *พุทธธรรม (ฉบับเต็ม)*, หน้า 63-77.

ออกเป็นสามประเภท ได้แก่ สิทธิในการปฏิเสธการรักษา การรณฆฆต และหนังสือแสดงเจตนาในการรับบริการหรือปฏิเสธการรับบริการสาธารณสุข<sup>1690</sup> ดังนี้

### 1) สิทธิในการปฏิเสธการรักษา (Right to refuse medical treatment)

เป็นการแสดงเจตนาเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล โดยอาจปฏิเสธการรักษาพยาบาลในวาระสุดท้ายของชีวิต เนื่องจากปัจจุบันวิทยาศาสตร์การแพทย์พัฒนาอย่างรวดเร็ว มีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการดูแลผู้ป่วยและช่วยยื้อชีวิตเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้ป่วยได้ยาวนานที่สุด แต่การยื้อชีวิตดังกล่าวก็ก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานแก่ผู้ป่วยเอง แทนที่ผู้ป่วยจะได้จากไปอย่างสงบโดยไม่ทุกข์ทรมานมาก กลับต้องถูกยื้อไว้ด้วยเครื่องมือต่างๆ ที่มีค่าใช้จ่ายในการรักษาจำนวนมาก<sup>1691</sup>

### 2) การทำให้ผู้ป่วยตายอย่างสงบหรือการรณฆฆต (Euthanasia, Mercy Killing)

เป็นสิทธิในการตายของบุคคล (Right to die) อันหมายถึง การทำให้ผู้ป่วยที่กำลังได้รับความทุกข์ทรมานอย่างมากจากโรคร้ายที่ไม่อาจรักษาให้หายได้ ตายโดยปราศจากความเจ็บปวดด้วยความรู้สึกเมตตาสงสารต่อผู้ป่วยนั้น<sup>1692</sup> ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์เป็นประเทศแรกในโลกที่กฎหมายรับรองการการรณฆฆตหลังจากผ่านการอภิปรายถกเถียงเกี่ยวกับการตายอย่างมีศักดิ์ศรีมาเป็นเวลานาน โดยจะกระทำการรณฆฆตให้เฉพาะผู้ป่วยที่อยู่ในสภาพที่ทนทุกข์ทรมานอย่างมากและไม่สามารถรักษาให้หายได้ ผู้ป่วยต้องมีสติสัมปชัญญะในการขอให้ทำการรณฆฆตและต้องขอด้วยความสมัครใจ โดยต้องไม่มีวิธีการอื่นที่สมเหตุสมผลในการแก้ไขปัญหาความทุกข์ทรมาน และการเสียชีวิตของผู้ป่วยจากการการรณฆฆตจะไม่สร้างความทุกข์ทรมานแก่ผู้อื่น<sup>1693</sup> สำหรับประเทศที่มีการทำการรณฆฆตมากที่สุดในโลกคือประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เนื่องจากกฎหมายอนุญาตให้คนต่างชาติสามารถไปทำการรณฆฆตได้

### 3) หนังสือแสดงเจตนาในการรับบริการหรือปฏิเสธการรับบริการสาธารณสุข (Living will)

เป็นการแสดงเจตนาล่วงหน้าของบุคคลกรณีที่มีการเจ็บป่วยอาการหนักว่าประสงค์จะให้มีการรักษาพยาบาลตนเองหรือไม่

<sup>1690</sup> อนัญพร พูลนิตพิร, หลักสิทธิมนุษยชนกับสิทธิการตายในสังคมไทย เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558), หน้า 1-2.

<sup>1691</sup> แสงว บุญเฉลิมวิภาส, สุขสุดท้าย...ที่ปลายทาง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), หน้า 3.

<sup>1692</sup> ประพัฒน์ พงศ์สุคนธ์, "การยกเว้นความรับผิดชอบในการทำให้ผู้ป่วยตายด้วยความสงสาร," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529), หน้า 6.

<sup>1693</sup> Patients Rights Council, "Background About Euthanasia in the Netherlands," [Online] Accessed: 10 November 2021. Available from: <https://www.patientsrightscouncil.org/site/holland-background/>

ปัจจุบันสิทธิในการตาย (Right to die) ถูกผนวกกรวมเข้ากับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ คือ การตายอย่างมีศักดิ์ศรี (Death with dignity) เป็นการปล่อยให้ผู้ป่วยตายตามธรรมชาติโดยไม่พยายามยืดชีวิตไว้ด้วยบริการทางสาธารณสุขที่ทำให้ผู้ป่วยได้รับความทุกข์ทรมานที่นำไปสู่การอยู่อย่างไร้ศักดิ์ศรีด้วยเครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์ เพราะหากปราศจากเครื่องมือและอุปกรณ์ดังกล่าวผู้ป่วยก็ต้องตายและจะไม่ได้ได้รับความทุกข์ทรมานจากการรักษาเพื่อยืดชีวิตในระยะสุดท้ายต่อไป ในแง่นี้การให้ผู้ป่วยตายตามธรรมชาติโดยได้รับความทุกข์ทรมานน้อยที่สุดย่อมไม่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ป่วย ตรงกันข้ามหากการบริการทางสาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตและทำให้ผู้ป่วยได้รับความทุกข์ทรมานก่อนตายอาจเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ป่วย หากผู้ป่วยมิได้ประสงค์รับบริการสาธารณสุขเพื่อยืดการตายในระยะสุดท้ายดังกล่าว หรือในอีกแง่หนึ่งสิทธิในการตายนอกจากจะเป็นการทำให้ผู้ป่วยไม่ต้องทุกข์ทรมานทางร่างกายจากการรักษาหรือความเจ็บป่วยแล้ว ยังเป็นการคำนึงถึงสภาพจิตใจของผู้ป่วยที่ต้องตกอยู่ในสภาพดังกล่าวด้วย เนื่องจากการทรมานจากการเจ็บป่วยย่อมหมายถึงความทุกข์ทรมานทั้งทางร่างกายและจิตใจของผู้ป่วย<sup>1694</sup>

สิทธิในการตายจึงเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้ป่วยที่อยู่ในวาระสุดท้ายของชีวิตและได้รับความทุกข์ทรมานจากการรักษาหรือความเจ็บป่วย สิทธิดังกล่าวจึงได้รับการยอมรับและบัญญัติรับรองไว้ในเอกสารระหว่างประเทศคือปฏิญญาอิสบอนว่าด้วยสิทธิผู้ป่วย ค.ศ. 1981 ที่รับรองสิทธิในการแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขของผู้ป่วยในวาระสุดท้ายอย่างมีศักดิ์ศรี และกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ แต่อาจมีความแตกต่างกันในเรื่องการรับรองสิทธิในการตายแต่ละประเภท ทั้งนี้ สิทธิในการตายแต่ละประเภทจะมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการใช้สิทธิไว้อย่างจำกัดครัดเคร่ง เพราะเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในระบบกฎหมายต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสยอมรับสิทธิในการตายประเภทหนึ่งคือแสดงเจตนาในการรับบริการหรือปฏิเสธการรับบริการทางการแพทย์ (Living will) แต่ยังไม่ยอมรับเรื่องการรณุญาต การทำการรณุญาตในสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่กรณีของหนังสือแสดงเจตนาล่วงหน้าเกี่ยวกับการสิ้นสุดชีวิตของตนเองโดยการปฏิเสธการรับบริการทางการแพทย์มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับสิทธิของผู้ป่วยในระยะสุดท้ายของชีวิต คือประมวลกฎหมายสาธารณสุข ที่กำหนดสิทธิของผู้ป่วยในระยะ

<sup>1694</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. 2553 ข้อ 2

สุดท้ายของชีวิต และกำหนดให้บุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้วสามารถแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับการรับบริการทางการแพทย์ซึ่งจะมีผลผูกพันแพทย์ในการตัดสินใจให้การรักษา<sup>1695</sup>

ส่วนระบบกฎหมายไทยยอมรับสิทธิในการตายเฉพาะสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุข ส่วนการุณยฆาตไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมายและเป็นการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญารัฐนฆ่าคนตายโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา เช่นเดียวกับกรณีความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญาแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส สำหรับสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขของประเทศไทยบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ว่า

**“บุคคลมีสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตตน หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยได้**

**การดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง**

**เมื่อผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุขได้ปฏิบัติตามเจตนาของบุคคลตามวรรคหนึ่งแล้ว มิให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดและให้พ้นจากความรับผิดทั้งปวง”**

บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าระบบกฎหมายไทยให้การยอมรับสิทธิการตายในประเภทสิทธิทำหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุข สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. 2553 ที่กำหนดสาระสำคัญของหนังสือแสดงเจตนา สถานที่ทำหนังสือแสดงเจตนา การทำหนังสือแสดงเจตนาหลายฉบับ การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงหนังสือแสดงเจตนา หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนา<sup>1696</sup> โดยมีการประกาศแนวทางการปฏิบัติงานของสถานบริการสาธารณสุข ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่ของสถานบริการสาธารณสุขตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว เพื่อให้การดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย ของสถานบริการสาธารณสุข ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุข และ

<sup>1695</sup> Code de la santé publique, Articles L1111-11 à L1111-12 et Articles R1111-17 à R1111-20

<sup>1696</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. 2553 ข้อ 2 ถึงข้อ 6

เจ้าหน้าที่ของสถานบริการสาธารณสุขเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถปฏิบัติตามหนังสือแสดงเจตนาได้อย่างถูกต้องสมดังเจตนาของผู้ทำหนังสือแสดงเจตนา<sup>1697</sup> แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 จะใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า 14 ปีแล้ว หากแต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาเรื่องความรู้ความเข้าใจทั้งผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสาธารณสุข ประชาชน หรือแม้แต่พนักงานกฎหมายเอง จนทำให้มีผู้เข้าใจว่ามาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 เป็นกรณีที่กฎหมายอนุญาตให้ทำการรณฆฆฆฆฆฆในประเทศไทยได้ ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง<sup>1698</sup> แต่อย่างไรก็ดีพบว่าเมื่อปี พ.ศ. 2555 มีการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่าง 4 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี สมาคมข้าราชการบำเน็จบำนาญกระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) เพื่อส่งเสริมสิทธิด้านสุขภาพของผู้สูงอายุตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 อันจะทำให้ผู้สูงอายุได้รับการปฏิบัติและการดูแลในช่วงวาระสุดท้ายของชีวิตตามความเชื่อทางศาสนา สภาพสังคม ประเพณี วัฒนธรรม สภาพแวดล้อมในท้องถิ่นตามความเหมาะสมและความต้องการของผู้สูงอายุ และเพื่อรองรับการแสดงเจตนาปฏิเสธการรักษาพยาบาลที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตอันเป็นทางเลือกหนึ่งของผู้สูงอายุ<sup>1699</sup> ซึ่งนับเป็นความก้าวหน้าของการดำเนินการตามสิทธิแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วยของผู้สูงอายุ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1697</sup> ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติงานของสถานบริการสาธารณสุข ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่ของสถานบริการสาธารณสุขตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. 2553

<sup>1698</sup> ยงยุทธ ภูประดับกฤต, "การตายดี : สิทธิซึ่งทุกคนพึงได้รับกับปัญหาในทางปฏิบัติ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 13 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13459.pdf>

<sup>1699</sup> ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี สมาคมข้าราชการบำเน็จบำนาญกระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ในการส่งเสริมสิทธิด้านสุขภาพ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2555

### 4.7.3 ปัญหาหลักประกันด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เพียงพอเหมาะสมนอกจากการคุ้มครองทางด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุผ่านมาตรการช่วยเหลือทางการเงิน อาหาร ที่อยู่อาศัย การประกอบอาชีพ และการดูแลทางด้านสาธารณสุข เพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพแล้ว ยังต้องให้ความสำคัญคุ้มครองทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุด้วย เพราะลำพังการมีชีวิตและร่างกายที่ดียังไม่เพียงพอต่อการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ต้องมีองค์ประกอบทางด้านจิตใจเป็นสำคัญด้วย ดังนั้น การให้ความสำคัญคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการนำไปสู่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุควบคู่ไปกับการให้ความสำคัญคุ้มครองทางด้านชีวิตและร่างกาย ตามที่พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ให้ความหมายของคำว่า “สุขภาพ” หมายความว่า ภาวะของมนุษย์ที่สมบูรณ์ทั้งทางกาย ทางจิต ทางปัญญาและทางสังคม เชื่อมโยงกันเป็นองค์รวมอย่างสมดุล<sup>1700</sup>

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงมีความพยายามที่จะตอบสนองต่อการให้ความสำคัญคุ้มครองทั้งด้านชีวิตและร่างกาย และจิตใจของผู้สูงอายุไปพร้อมกัน เพื่อให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่ที่ดีทั้งทางด้านชีวิตร่างกายและทางด้านจิตใจที่รู้สึกถึงความมีคุณค่า หากแต่ความพยายามตอบสนองและการให้ความสำคัญคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเพียงพอและเหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ จึงขอพิจารณาสีทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพจิตใจของผู้สูงอายุตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้แก่ สิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต สิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการรวมกลุ่ม และสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการถูกรังแกหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง ดังนี้

#### 4.7.3.1 สิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุนด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

การศึกษา การศาสนา และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารล้วนเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาตนเอง และการเป็นที่พึ่งทางด้านจิตใจของบุคคล รัฐธรรมนูญจึงให้การรับรองในเรื่องการศึกษา การศาสนา และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารไว้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยในด้านการศึกษา

<sup>1700</sup> พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 มาตรา 3

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติหน้าที่ของรัฐในการจัดการศึกษาทั้ง การศึกษาระดับมัธยมศึกษา 12 ปี และต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการใน ระบบต่างๆ รวมทั้งการส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต<sup>1701</sup> ในด้านการศาสนาบัญญัติรับรองเสรีภาพ ในการถือศาสนา การปฏิบัติหรือประกอบพิธีกรรมตามหลักศาสนาของตน<sup>1702</sup> ส่วนในด้านข้อมูล ข่าวสารบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลข่าวสารสาธารณะใน ครอบครองของหน่วยงานของรัฐ<sup>1703</sup> บัญญัติหน้าที่ของรัฐที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะใน ความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ<sup>1704</sup> ประกอบกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 3 ที่ กำหนดให้ “ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงความ เปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้านเพื่อสามารถปรับตัวของตนให้สมวัย”<sup>1705</sup> สอดคล้องกับกับ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 18 ที่กำหนดให้บุคคลทุกคนมีเสรีภาพในการถือ ศาสนา ข้อ 26 สิทธิในการศึกษาและการพัฒนาศักยภาพของตนเอง<sup>1706</sup> และหลักการของ สหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 สิทธิในด้านการบรรลุความต้องการของผู้สูงอายุ ข้อ 15 กำหนดให้ “ผู้สูงอายุพึงได้รับโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มที่” และข้อ 16 กำหนดให้ “ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงแหล่งทางการศึกษา วัฒนธรรม ความเชื่อ และการนันทนาการ ของสังคม”<sup>1707</sup>

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับ การ คุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็น

<sup>1701</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54

<sup>1702</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 31

<sup>1703</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (1)

<sup>1704</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 59

<sup>1705</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 2.

<sup>1706</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, หน้า 25 และ 29.

<sup>1707</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991

Self-fulfilment

15. Older persons should be able to pursue opportunities for the full development of their potential.

16. Older persons should have access to the educational, cultural, spiritual and recreational resources of society.



ประโยชน์ ต่อการดำเนินชีวิต<sup>1708</sup> โดยในด้านการศึกษามีหน่วยงานที่ให้บริการทางการศึกษาในสังกัด กระทรวงศึกษาธิการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ด้านศาสนา มีกรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม และ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ และด้านข้อมูลข่าวสารที่เป็น ประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต มีหน่วยงานที่ให้บริการข้อมูลข่าวสารในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงสาธารณสุข และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงาน รับผิดชอบ<sup>1709</sup> โดยมีการดำเนินการ ได้แก่

- **ด้านการศึกษา** เนื่องจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มิได้กำหนด รายละเอียดการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการศึกษาสำหรับผู้สูงอายุ แต่เมื่อ พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 54 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนด หน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการใน ระบบต่างๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิตฯ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ดังนั้น การคุ้มครอง การ ส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการศึกษาสำหรับผู้สูงอายุจึงเป็นไปตาม พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดรูปแบบการศึกษาเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ การศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย ซึ่งสถานศึกษาอาจจัดการศึกษา ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือทั้งสามรูปแบบดังกล่าวก็ได้<sup>1710</sup> ส่วนการเรียนรู้หรือการศึกษาตลอดชีวิต เป็นการศึกษที่เกิดขึ้นจากการผสมผสานระหว่างการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษา ตามอัธยาศัย เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตได้อย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต<sup>1711</sup> กระทรวงศึกษาธิการในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการศึกษาได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุนผู้สูงอายุในการศึกษา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต อาทิ ให้มีการจัดบริการข้อมูลข่าวสารให้ครอบคลุมและจัดการ บริการการศึกษาอย่างต่อเนื่องทั้งการศึกษาในระบบ การศึกษานอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย รวมทั้งการทำฐานข้อมูลทางการศึกษา การฝึกอบรมสำหรับผู้สูงอายุ<sup>1712</sup>

<sup>1708</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (2)

<sup>1709</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

<sup>1710</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 15

<sup>1711</sup> พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 4

<sup>1712</sup> ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุนผู้สูงอายุในการศึกษา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต ลงวันที่ 28 กันยายน 2547

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งโรงเรียนผู้สูงอายุขึ้นเพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้แก่ผู้สูงอายุ โดยจัดการศึกษา การพัฒนาทักษะเพื่อการพัฒนาคุณภาพชีวิต เพิ่มทักษะ การฝึกอาชีพ และการจัดกิจกรรมตามความสนใจของผู้สูงอายุและจำเป็นต่อการดำเนินชีวิต นอกจากนี้ โรงเรียนผู้สูงอายุยังเป็นที่ให้ผู้สูงอายุได้แสดงศักยภาพของตนเอง แลกเปลี่ยนเรียนรู้ซึ่งกันและกัน ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้แก่สังคม โดยโรงเรียนผู้สูงอายุจะตั้งอยู่ในโรงเรียน หรือชมรมผู้สูงอายุ หรือวัด หรือบ้านของผู้ริเริ่มก่อตั้งเป็นสถานที่ดำเนินการในระยะแรก<sup>1713</sup> เห็นได้ว่าแนวคิดของโรงเรียนผู้สูงอายุนอกจากจะเป็นการตอบสนองต่อสิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในด้านการศึกษา การพัฒนาตนเอง การฝึกอาชีพ และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แล้ว ยังสอดคล้องกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 3 ที่กำหนดให้ผู้สูงอายุได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเอง และข้อ 4 ที่กำหนดให้ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้แก่สังคมเพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า

- **ด้านข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต** กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริม และสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ โดยให้หน่วยงานในสังกัด กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ ได้แก่ การให้บริการข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตสำหรับผู้สูงอายุ การจัดมุมบริการข้อมูลข่าวสาร มุมความรู้สำหรับผู้สูงอายุ การจัดให้มีช่องทางในการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารทางสื่อหลากหลายรูปแบบ เพื่อให้เข้าถึงผู้สูงอายุและประชาชนทั่วไปอย่างทั่วถึง และการผลิตสื่อที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ<sup>1714</sup> นอกจากนี้ยังได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จัดบริการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง<sup>1715</sup> โดยให้กรมกิจการ

<sup>1713</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, คู่มือโรงเรียนผู้สูงอายุ, (กรุงเทพฯ: กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2560), หน้า 3.

<sup>1714</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2554

<sup>1715</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จัดบริการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2554

ผู้สูงอายุส่งเสริมและสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จัดบริการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง ดังนี้<sup>1716</sup>

1) เป็นศูนย์กลางในการประสานความร่วมมือ รวมทั้งรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไป ให้ตระหนักถึงสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

2) ประสานขอความร่วมมือหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นหน่วยงานรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุและบุคลากรของหน่วยงานให้ทราบสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง

3) ดำเนินการประชาสัมพันธ์ให้บุคลากรของหน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทราบถึงสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และ

4) รณรงค์และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์สิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ผ่านสื่อหรือช่องทางอื่น ๆ และส่งเสริมองค์กรเครือข่ายร่วมดำเนินการประชาสัมพันธ์

การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ให้ภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนทั่วไปให้ตระหนักถึงสิทธิของผู้สูงอายุนับเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่จะทำให้ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคมชุมชน และในครอบครัวเองมีทัศนคติที่ดีต่อผู้สูงอายุ ที่ไม่มองว่าผู้สูงอายุเป็นภาระ ไม่เหยียดวัย และปฏิบัติต่อผู้สูงอายุด้วยความเคารพในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ที่เคยทำประโยชน์ให้กับครอบครัว สังคมและประเทศชาติ อันเป็นการตอบสนองต่อปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 9 ที่กำหนดให้ “รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญู กตเวทิตะและความเอื้ออาทรต่อกัน”<sup>1717</sup>

การสร้างความรู้ในสิทธิของผู้สูงอายุจะต้องนำไปสู่การเคารพในสิทธิของผู้สูงอายุโดยการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุ ทั้งการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย การกำหนดมาตรการ และการดำเนินการเพื่อตอบสนองต่อสิทธิของผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์ตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายคุ้มครอง การปฏิบัติต่อผู้สูงอายุจึงต้องไม่ใช่การสงเคราะห์ในฐานะเป็น

<sup>1716</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จัดบริการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2554 ข้อ 3

<sup>1717</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 4.

ผู้ด้อยโอกาสที่รัฐจะต้องให้การสงเคราะห์ อันจะมีผลให้ผู้สูงอายุมีความรู้สึกว่าตนเองไม่มีคุณค่าและกระทบกับการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี จากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุจำนวน 10 คน ในประเด็นเกี่ยวกับการทราบหรือรับรู้ถึงสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พบว่า “ผู้สูงอายุทั้งหมดทราบเฉพาะสิทธิด้านการรักษาพยาบาลและสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งเป็นสิทธิที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต ส่วนสิทธิด้านอื่นๆ เช่น สิทธิด้านการฝึกอาชีพ การศึกษา สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง เป็นต้น ยังไม่ทราบถึงสิทธิดังกล่าวและไม่ทราบว่าต้องไปติดต่อหน่วยงานใดเพื่อขอรับการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนตามสิทธิดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองสามารถเข้าถึงการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ด้านสิทธิผู้สูงอายุมากกว่าผู้สูงอายุที่อยู่ในเขตชนบท และผู้สูงอายุที่มีและสามารถใช้เครื่องมือเทคโนโลยีสารสนเทศการสื่อสาร อาทิ สมาร์ทโฟนก็สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้มากกว่าผู้สูงอายุที่ไม่มีและไม่สามารถใช้เครื่องมือสื่อสารดังกล่าวด้วย”<sup>1718</sup> จากข้อมูลที่ได้รับจากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิผลการดำเนินการด้านการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการในเชิงรุกมากขึ้นเพื่อให้ผู้สูงอายุทราบและรับรู้ถึงสิทธิของตนเอง รวมทั้งหน่วยงานและช่องทางการติดต่อเมื่อต้องการการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนตามสิทธิของตนเอง โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับผู้สูงอายุมากกว่าหน่วยงานส่วนกลางหรือหน่วยงานส่วนภูมิภาค องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทนำในด้านการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ให้เข้าถึงผู้สูงอายุโดยหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต้องสนับสนุนทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย สอดคล้องกับความเห็นของผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุในประเด็นการเข้าถึงบริการและข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุโดยมีความเห็นว่า “...การเข้าถึงบริการและข้อมูลข่าวสารต่างๆ ผู้สูงอายุที่อยู่ในชนบทกับผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชนเมืองการเข้าถึงข้อมูลมีความแตกต่างกัน เช่นเรื่องข้อมูลด้านสุขภาพ การรับวัคซีนโควิด 19 ถ้าเป็นผู้สูงอายุในชุมชนเมืองก็จะมีช่องทางเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้หลายช่องทางโดยเฉพาะจากสื่อสังคมออนไลน์ แต่ถ้าเป็นผู้สูงอายุที่อยู่ในชนบทที่ไม่สามารถใช้เครื่องมือสื่อสารหรือเข้าถึงสื่อสังคมออนไลน์ก็จะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่ไปแจ้งให้ทราบ หรือมีบุคคลอื่นมาแจ้ง ซึ่งอาจมีปัญหาเรื่องความน่าเชื่อถือหรือความคลาดเคลื่อนของข้อมูลข่าวสาร ซึ่งแต่ละโรงพยาบาลก็จะมีช่องทางสำหรับผู้สูงอายุ แต่ถ้าผู้สูงอายุอยู่ตามลำพังไม่มี

<sup>1718</sup> สัมภาษณ์ผู้สูงอายุ จำนวน 10 คน, คนที่ 1-5 วันที่ 12 มิถุนายน 2564 คนที่ 6 วันที่ 13 มิถุนายน 2564 คนที่ 7 วันที่ 15 มิถุนายน 2564 คนที่ 8-9 วันที่ 17 มิถุนายน 2564 คนที่ 10 วันที่ 29 มิถุนายน 2564.

ผู้ดูแล การเดินทางไปโรงพยาบาลก็มีความยากลำบาก ซึ่งปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ก็มีบริการรับส่งผู้สูงอายุไปโรงพยาบาล แต่ก็มีปัญหาเรื่องการเข้าถึงบริการและความเพียงพอของการให้บริการ...”<sup>1719</sup>

#### 4.7.3.2 สิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการรวมกลุ่ม

เนื่องจากมนุษย์เป็นสัตว์สังคมที่ตามธรรมชาติย่อมต้องมีการรวมกลุ่มอยู่เป็นหมู่คณะ เพื่อประโยชน์ในด้านต่างๆ ทั้งต่อกลุ่มและต่อส่วนตัว การได้รับการยอมรับในการรวมกลุ่มหรือการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมจึงเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงบัญญัติรับรองเสรีภาพของบุคคลในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สภากงคกร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น<sup>1720</sup> ประกอบกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุควรมีได้มีบทบาท และส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และความเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกัน และกับบุคคลทุกวัย”<sup>1721</sup> และหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 สิทธิในด้านการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ข้อ 9 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิจัดตั้งกลุ่มในการเคลื่อนไหวหรือสมาคมผู้สูงอายุ”<sup>1722</sup>

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน<sup>1723</sup> โดยมีหน่วยงานที่ให้บริการด้านการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชนในสังกัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงวัฒนธรรม และ

<sup>1719</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 7, อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชาการพยาบาลผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ สำนักวิชาพยาบาลศาสตร์, วันที่ 23 มิถุนายน 2564.

<sup>1720</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 42

<sup>1721</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 3.

<sup>1722</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991

Participation

9. Older persons should be able to form movements or associations of older persons.

<sup>1723</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (4)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ<sup>1724</sup> ส่วนการดำเนินการ ได้แก่ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ประกาศกำหนดให้กรมกิจการผู้สูงอายุร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านการพัฒนาตนเอง และการพัฒนาสังคมผู้สูงอายุในชุมชนให้สามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง เช่น การบริหารจัดการ การประสานงาน การจัดกิจกรรม และการดำเนินงานด้านการเงิน ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุและความพร้อมของชุมชน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนภูมิภาคให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดส่งเสริมสนับสนุนด้านความรู้ ความเข้าใจ การให้คำปรึกษา ตลอดจนทรัพยากรด้านบุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ เพื่อให้การดำเนินงานด้านการพัฒนาตนเองและการพัฒนาสังคมผู้สูงอายุในชุมชนเข้มแข็ง และสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเองรับผิดชอบในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ โดยเชื่อมโยงเครือข่ายงานด้านการพัฒนาตนเองและการพัฒนาสังคมผู้สูงอายุในชุมชนระดับตำบล อำเภอและจังหวัด รวมทั้งให้สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสรรหาและจัดทำทะเบียนผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถเป็นภูมิปัญญาท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดการถ่ายทอดภูมิปัญญาแก่สังคมต่อไป<sup>1725</sup> สอดคล้องกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 4 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ให้แก่สังคม...เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า”<sup>1726</sup>

ในส่วนของการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุเพื่อดำเนินกิจกรรมทางสังคมพบว่าปัจจุบันมีชมรมผู้สูงอายุที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้ผู้สูงอายุได้พบปะแลกเปลี่ยน ส่งเสริมและสนับสนุนด้านกิจกรรมทางสังคม ด้านด้านสุขภาพทางร่างกายและจิตใจ โดยมีหน่วยงานหลักที่ให้การส่งเสริมและสนับสนุนชมรมผู้สูงอายุ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทร์ราชบรมราชชนนี และสหพันธ์ชมรมผู้สูงอายุกรุงเทพมหานคร ดังนี้<sup>1727</sup>

1) **ชมรมผู้สูงอายุของกระทรวงสาธารณสุข** เริ่มก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2505 จากรายงานของสำนักอนามัยผู้สูงอายุ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข ในปี พ.ศ. 2557 พบว่ามีชมรม

<sup>1724</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

<sup>1725</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ข้อ 2 ถึงข้อ 5

<sup>1726</sup> กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 2.

<sup>1727</sup> เดชา สังขวรรณ และคณะ, กลไกการขับเคลื่อนชมรมผู้สูงอายุในการส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของผู้สูงอายุ : รายงานวิจัย, หน้า iii-iv.

ผู้สูงอายุของกระทรวงสาธารณสุขทั่วประเทศจำนวน 3,835 ชมรม ซึ่งแบ่งเป็นชมรมผู้สูงอายุที่อยู่ในโรงพยาบาล ชมรมผู้สูงอายุในโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และชมรมผู้สูงอายุในชุมชน

2) **ชมรมผู้สูงอายุของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี** ในปี พ.ศ. 2527 กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทยเชิญชวนให้จังหวัดต่างๆ จัดตั้งชมรมผู้สูงอายุขึ้นเพื่อเฉลิมพระเกียรติในวโรกาสที่สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ทรงเจริญพระชนมายุครบ 72 พรรษา จนในปี พ.ศ. 2532 ได้มีการก่อตั้งสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนีขึ้น และในปี พ.ศ. 2560 มีชมรมผู้สูงอายุเฉพาะในเครือข่ายของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนีทั่วประเทศกว่า 28,245 ชมรม แบ่งเป็นกรุงเทพมหานคร 392 ชมรม ภาคกลาง 3,512 ชมรม ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 9,303 ชมรม ภาคเหนือ 13,075 ชมรม และภาคใต้ 1,963 ชมรม<sup>1728</sup> ข้อสังเกตคือในพื้นที่ภาคเหนือมีการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุเป็นชมรมมากที่สุด ส่วนภาคใต้มีการรวมกลุ่มผู้สูงอายุเพียง 1,963 ชมรม เท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่ามีการจัดตั้งสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยในระดับจังหวัด เช่น การจัดตั้งสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยจังหวัดสงขลาเมื่อปี พ.ศ. 2553 เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางระหว่างสมาคมและชมรมผู้สูงอายุในจังหวัดสงขลา และหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ตลอดจนผู้สนใจในกิจการผู้สูงอายุในอันที่จะร่วมมือดำเนินกิจกรรมต่างๆ<sup>1729</sup> แต่ได้มีการเลิกสมาคมไปในปี พ.ศ. 2554<sup>1730</sup> สำหรับการเป็นชมรมผู้สูงอายุในเครือข่ายของสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี มีระเบียบสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ว่าด้วยเกณฑ์มาตรฐานชมรมผู้สูงอายุในเครือข่ายสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ พ.ศ. 2552 มีสาระสำคัญกำหนดมาตรฐานของชมรมผู้สูงอายุที่อยู่ในเครือข่ายของสมาคม<sup>1731</sup> ที่สำคัญเช่น การกำหนดให้ชมรมผู้สูงอายุเป็นการรวมกลุ่มของผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป รวมทั้งบุคคลที่มีอายุ 25-59 ปี แต่ต้องมีจำนวนไม่เกิน 1 ใน 4 ของผู้สูงอายุ โดยไม่มีเงื่อนไขในเรื่องเพศหรือสัญชาติของการเป็นสมาชิก ซึ่งเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับบัญญัติผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 6 ที่กำหนดว่า “ผู้สูงอายุควรมีบทบาท และส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน และสังคม โดยเฉพาะการ

<sup>1728</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 75.

<sup>1729</sup> ประกาศนายทะเบียนสมาคมประจำจังหวัดสงขลา เรื่อง จดทะเบียนจัดตั้งสมาคม ลงวันที่ 15 ธันวาคม 2553

<sup>1730</sup> ประกาศนายทะเบียนสมาคมประจำจังหวัดสงขลา เรื่อง จดทะเบียนเลิกสมาคม ลงวันที่ 14 มีนาคม 2554

<sup>1731</sup> ระเบียบสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี ว่าด้วยเกณฑ์มาตรฐานชมรมผู้สูงอายุในเครือข่ายสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ พ.ศ. 2552

รวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และความเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกัน และกับบุคคลทุกวัย” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าสังคมสูงอายุเป็นสังคมของคนทุกวัย

3) **ชมรมผู้สูงอายุของสหพันธ์ชมรมผู้สูงอายุกรุงเทพมหานคร** การดำเนินโครงการเกี่ยวกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานครปรากฏในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครตั้งแต่แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 – 2529) ภารกิจกิจหนึ่งตามแผนพัฒนาฉบับดังกล่าวคือการจัดตั้งชมรมผู้สูงอายุข้าราชการบำนาญกรุงเทพมหานครอันเป็นชมรมผู้สูงอายุแห่งแรกที่กรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม 2525 แล้วขยายออกไปจัดตั้งในศูนย์บริการสุขภาพชุมชน โรงพยาบาลในสังกัด จนมีชมรมผู้สูงอายุกว่า 125 ชมรม และได้มีการจัดตั้งสหพันธ์ชมรมผู้สูงอายุกรุงเทพมหานครขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2540 เพื่อเป็นองค์กรกลางสำหรับชมรมผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันมีชมรมผู้สูงอายุของสหพันธ์ชมรมผู้สูงอายุกรุงเทพมหานคร จำนวน 394 ชมรม<sup>1732</sup> ข้อสังเกตของการกำหนดภารกิจด้านผู้สูงอายุไว้ในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 – 2529) ดังกล่าว สอดคล้องกับที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2525 กำหนดให้วันที่ 13 เมษายนของทุกปีเป็น “วันผู้สูงอายุแห่งชาติ”<sup>1733</sup> และมีการจัดทำแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (พ.ศ. 2525 – 2544) ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อตอบสนองการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุ ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย เมื่อปี พ.ศ. 2525 ที่มีการกำหนดแผนปฏิบัติการระยะยาวระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และการเชิญชวนให้ประเทศสมาชิกจัดกิจกรรมเพื่อผู้สูงอายุ<sup>1734</sup>

จากรายงานวิจัย “กลไกการขับเคลื่อนชมรมผู้สูงอายุในการส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของผู้สูงอายุ” ของเดชา สังขวรรณ และคณะ ที่ศึกษาการบริหารจัดการ และการดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุ บทบาทการสนับสนุนและส่งเสริมสถานภาพผู้สูงอายุในสังคม และกลไกการเชื่อมประสานระหว่างสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ สาขาสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ และชมรมผู้สูงอายุ โดยมีการสุ่มตัวอย่างชมรม 394 ชมรม พบว่า มีชมรมผู้สูงอายุไม่ถึงครึ่งที่เชื่อมประสานกับสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ เนื่องจากการมีรูปแบบการเชื่อมประสานแบบสายการบังคับบัญชา ทำให้การเชื่อมประสานเพื่อพัฒนาชมรมเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการเชื่อมประสานกับหน่วยงานภายนอกแทน ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาลส่งเสริม

<sup>1732</sup> เดชา สังขวรรณ และคณะ, กลไกการขับเคลื่อนชมรมผู้สูงอายุในการส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของผู้สูงอายุ : รายงานวิจัย, หน้า iv.

<sup>1733</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, กระทรวง พม. โดย กรมกิจการผู้สูงอายุ จัดกิจกรรมวันผู้สูงอายุแห่งชาติ ประจำปี 2564 ภายใต้แนวคิด “พลังผู้สูงวัย รวมใจลูกหลาน นำไทยพ้นภัยโควิด-19”, [ออนไลน์], 15 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://www.dop.go.th/th/gallery/1/4141>

<sup>1734</sup> กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า ความเป็นมา.



สุขภาพตำบล สถาบันการศึกษา วัด และสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด ซึ่งเป็นการเชื่อมประสานแนวราบโดยอาศัยความร่วมมือ จึงมีข้อเสนอแนะในระดับนโยบายให้หน่วยงานตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่รับผิดชอบด้านการคุ้มครอง การสนับสนุน และการส่งเสริมชมรมผู้สูงอายุทั้งในด้านการบริหารจัดการและด้านการดำเนินงานของชมรม ส่วนในระดับบริหารเสนอแนะให้สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ปรับองค์กรเพื่อสร้างกลไกการเชื่อมประสานชมรมผู้สูงอายุในลักษณะเครือข่ายให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และในระดับปฏิบัติการเสนอแนะให้ชมรมผู้สูงอายุทำความเข้าใจบทบาทของตนเองและมีแนวทางจัดการตนเองที่เข้มแข็งในฐานะที่ชมรมผู้สูงอายุเป็นแกนนำในการส่งเสริมและสนับสนุนสถานภาพและบทบาทของผู้สูงอายุ<sup>1735</sup> สอดคล้องกับข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านและกรรมการชมรมผู้สูงอายุว่า “...ชมรมผู้สูงอายุของตำบลได้รับความร่วมมือจากวัด โดยวัดให้ใช้สถานที่ของวัดเป็นสถานที่ตั้งของชมรมและให้ความอนุเคราะห์ในการทำกิจกรรมต่างๆ ของชมรม...”<sup>1736</sup> และจากรายงานการวิจัย เรื่อง “ลักษณะการดำเนินงานและกิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุ” ของศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะที่ศึกษาลักษณะการดำเนินงาน การจัดการกิจกรรม ปัญหา อุปสรรค และความต้องการพัฒนา และปรับปรุง ชมรมผู้สูงอายุ พบว่า การดำเนินงานของชมรมผู้สูงอายุมีคณะกรรมการบริหารที่มีโครงสร้างแตกต่างกัน อันเป็นลักษณะเฉพาะของแต่ละชมรม การจัดการกิจกรรมส่วนใหญ่เป็นกิจกรรมทางด้านสุขภาพ ปัญหาและ อุปสรรคของชมรมคือขาดแคลนทรัพยากรทั้งงบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ และสถานที่ดำเนินงาน โดยมี ข้อเสนอแนะว่าชมรมผู้สูงอายุ ควรทำความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของชมรมต่อคณะกรรมการบริหารและ สมาชิกชมรม สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยฯ ควรให้ความช่วยเหลือในการจัดทำระบบข้อมูล ผู้สูงอายุที่เป็นปัจจุบันและช่วยเหลือชมรมผู้สูงอายุที่ประสบปัญหาและอุปสรรคการดำเนินงานด้านต่างๆ<sup>1737</sup>

<sup>1735</sup> เดชา สังขวรรณ และคณะ, กลไกการขับเคลื่อนชมรมผู้สูงอายุในการส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของผู้สูงอายุ : รายงานวิจัย, หน้า i.

<sup>1736</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 3, อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านเทศบาลตำบลปลายบาง และกรรมการชมรมผู้สูงอายุตำบลมหาสวัสดิ์ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี, วันที่ 12 มิถุนายน 2564.

<sup>1737</sup> ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ, ลักษณะการดำเนินงานและกิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุ : รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์, (กรุงเทพฯ: สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า ข.

### 4.7.3.3 สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง

ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีความเปราะบางทั้งทางร่างกายและจิตใจอันเนื่องมาจากความเสื่อม ถอยของร่างกายและสุขภาพตามอายุในกระบวนการชราที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตามธรรมชาติ ภาวะเปราะบางจึงเป็นสิ่งที่ผู้สูงอายุต้องเผชิญอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้<sup>1738</sup> ในความเป็นผู้สูงอายุดังกล่าว อาจทำให้ผู้สูงอายุถูกกระทำทารุณกรรม แสวงหาประโยชน์ในทางทรัพย์สิน ถูกทอดทิ้ง หรือถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในความเสมอภาค สิทธิในทรัพย์สิน อันเป็นการละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติในแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “...รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด พินิจและเยียวยาผู้ถูกกระทำดังกล่าว...”<sup>1739</sup> ประกอบกับ ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุต้องได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้ และผู้พิการที่สูงอายุ”<sup>1740</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง<sup>1741</sup> โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง ในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานสงเคราะห์คนชราอยู่ในความรับผิดชอบ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1742</sup> โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ออกประกาศเรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความ

<sup>1738</sup> ธีัญรัชต์ อังคมีเกียรติ, "ภาวะเปราะบางในผู้สูงอายุ : กรณีศึกษา," วารสารสภาการพยาบาล 33,3 (กรกฎาคม-กันยายน 2561): 7.

<sup>1739</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคสาม

<sup>1740</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 1-2.

<sup>1741</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (8)

<sup>1742</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

เดือตร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง แทนประกาศฉบับเดิม<sup>1743</sup> โดยประกาศดังกล่าวมีสาระสำคัญกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง ดังนี้<sup>1744</sup>

- **การทารุณกรรมผู้สูงอายุ** หมายความว่า การกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใด ๆ จนเป็นเหตุให้ผู้สูงอายุเสื่อมเสียเสรีภาพหรือเกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจหรือการกระทำความผิดทางเพศต่อผู้สูงอายุ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงสภาพจิตหรือพฤติกรรมของผู้สูงอายุ สภาพสังคม สิ่งแวดล้อม หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่ว่าผู้สูงอายุผู้นั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

- **การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อผู้สูงอายุ** หมายความว่า การหลอกลวง การกล่าวเท็จ การใช้ให้ผู้สูงอายุกระทำหรือประพฤตินลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจหรือขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี หรือกระทำการใด ๆ โดยมิชอบ เพื่อให้ได้ประโยชน์จากผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้สูงอายุจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

- **ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง** หมายความว่า ผู้สูงอายุขาดผู้อุปการะเลี้ยงดู ละเลยไม่เอาใจใส่ดูแล หรือไม่ดูแลอันอาจเกิดอันตรายต่อกายหรือจิตใจของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นการให้ความหมายที่มีขอบเขตกว้างกว่าคำว่า การทอดทิ้ง ตามประกาศฉบับเดิมที่ให้ความหมายว่า “การละเลยไม่เอาใจใส่ดูแลหรือไม่ดูแลเป็นระยะเวลานานอันอาจเกิดอันตรายต่อกายหรือจิตใจของผู้สูงอายุ”<sup>1745</sup> กล่าวคือ ตามประกาศฉบับเดิมการทอดทิ้งผู้สูงอายุ จะต้องเป็นการละเลยไม่เอาใจใส่ดูแลหรือไม่ดูแลเป็นระยะเวลานาน แต่ตามประกาศฉบับปัจจุบันเพียงแต่การละเลยไม่เอาใจใส่ดูแล หรือไม่ดูแล ก็ถือเป็นการทอดทิ้งแล้วโดยไม่มีเงื่อนไขเรื่องระยะเวลาในการทอดทิ้ง

เมื่อพิจารณาจากลักษณะของการละเมิดผู้สูงอายุตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การ

<sup>1743</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง และการให้คำแนะนำ ปกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2548

<sup>1744</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563

<sup>1745</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง และการให้คำแนะนำ ปกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2548 ข้อ 2

คุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ซึ่งแบ่งเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การทารุณกรรม การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการทอดทิ้ง แม้จะสอดคล้องกับลักษณะของการละเมิดผู้สูงอายุตามที่องค์การอนามัยโลกแบ่งก็ตาม แต่การจำแนกลักษณะการละเมิดผู้สูงอายุขององค์การอนามัยโลกมีความชัดเจนของการกระทำมากกว่า โดยแบ่งเป็น 5 ลักษณะ ได้แก่<sup>1746</sup>

1) การทำร้ายร่างกาย (Physical abuse) เช่น การผลัก การกระทำต่อร่างกาย การใช้ยาหรือการใช้เครื่องพันธนาการต่อผู้สูงอายุ เป็นต้น

2) การละเมิดทางด้านจิตใจหรืออารมณ์ความรู้สึกของผู้สูงอายุ (Psychological or emotional abuse) เช่น การลบหลู่ การดูหมิ่น การกักขังและแยกให้ผู้สูงอายุโดดเดี่ยว เป็นต้น

3) การล่วงละเมิดทางเพศ (Sexual abuse) คือการกระทำทางเพศต่อผู้สูงอายุโดยปราศจากความยินยอม

4) การแสวงหาประโยชน์ทางการเงินหรือทรัพย์สิน (Financial exploitation) เช่น การฉ้อโกง การลักทรัพย์ หรือการยกยอกทรัพย์ของผู้สูงอายุ เป็นต้น

5) การละเลยหรือทอดทิ้ง (Neglect or abandonment) เช่น การไม่ให้อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย หรือการดูแลทางการแพทย์ต่อผู้สูงอายุอันเป็นปัจจัยสี่หรือปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ เป็นต้น

สำหรับการแบ่งลักษณะการละเมิดผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าจะมีความสอดคล้องกับการแบ่งลักษณะการละเมิดผู้สูงอายุขององค์การอนามัยโลกดังกล่าว แต่มีรายละเอียดการจำแนกลักษณะการกระทำที่แตกต่างกัน ได้แก่ ลักษณะการละเมิดผู้สูงอายุของสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีความสอดคล้องกับการแบ่งขององค์การอนามัยโลกแต่จำแนกเป็นประเภทมากกว่า คือแบ่งเป็น 8 ประเภท ได้แก่ 1) ความรุนแรงทางด้านจิตใจ 2) การละเลยไม่ดูแล 3) ความรุนแรงทางเพศ 4) ความรุนแรงทางการแพทย์ 5) การกีดกัน 6) ความรุนแรงทางด้านร่างกาย 7) การเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สิน และ 8) การทอดทิ้ง<sup>1747</sup> ส่วนการแบ่งลักษณะของการละเมิดผู้สูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดนที่แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ ความรุนแรงทางเพศ ความรุนแรงทางร่างกาย และความรุนแรงทางจิตใจ และการแบ่งลักษณะของการละเมิดผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายกำหนดลักษณะของการละเมิดผู้สูงอายุไว้โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุฯ (Act on the

<sup>1746</sup> World Health Organization, Elder Abuse, [Online], 18 April 2021. Source <https://bit.ly/3gY9pHC>

<sup>1747</sup> Fédération 3977, Rapport d'activité 2019 Fédération 3977 contre la maltraitance, (Paris: Fédération 3977 contre la maltraitance, 2020).

Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters, 2005) ที่กำหนดลักษณะของการละเมิดไว้ 5 ลักษณะ ได้แก่ 1) การทำร้ายร่างกายผู้สูงอายุ 2) การทอดทิ้งผู้สูงอายุ 3) การทำร้ายจิตใจผู้สูงอายุ 4) การล่วงละเมิดทางเพศผู้สูงอายุ และ 5) การเอาประโยชน์ในทรัพย์สินของผู้สูงอายุ<sup>1748</sup> ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกับการแบ่งลักษณะการละเมิดตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 แต่ของประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดรายละเอียดของการกระทำไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ชัดเจนมากกว่า

- **การขอรับความช่วยเหลือ** ตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดการขอรับความช่วยเหลือกรณีผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง โดยผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน บุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือผู้พบเห็นผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง ในท้องที่กรุงเทพมหานคร ให้แจ้งหรือยื่นคำขอได้ที่กรมกิจการผู้สูงอายุ หรือกรมกิจการเด็กและเยาวชน หรือกรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว หรือกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ หรือศูนย์ช่วยเหลือสังคม (1300) ในจังหวัดอื่นให้แจ้งหรือยื่นคำขอได้ที่สำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด หรือศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ที่อยู่ในจังหวัดนั้น<sup>1749</sup>

ข้อสังเกตของการแจ้งหรือยื่นคำขอรับความช่วยเหลือกรณีผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง คือ ผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้งสามารถขอรับความช่วยเหลือด้วยตนเอง หรือบุคคลที่พบเห็นการกระทำดังกล่าวต่อผู้สูงอายุก็สามารถแจ้งให้มีการช่วยเหลือผู้สูงอายุได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าสอดคล้องกับสภาพบริบทสังคมไทยโดยเฉพาะสังคมชนบทที่สมาชิกของสังคมมีความเอื้อเพื่อช่วยเหลือดูแลกัน สอดคล้องกับข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุในประเด็นของการถูกละเมิดหรือเคยพบเห็นการละเมิดผู้สูงอายุในชุมชนหรือไม่ จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้สูงอายุจำนวน 10 คน อายุระหว่าง 61-69 ปี ผู้สูงอายุทั้งหมดไม่เคยพบเห็นการละเมิดผู้สูงอายุในชุมชน

<sup>1748</sup> Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005, Article 2 (4).

<sup>1749</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 6

เนื่องจากบางส่วนยังอาศัยอยู่เป็นครอบครัวใหญ่ที่ลูกหลานให้การดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว หรืออาศัยในบริเวณพื้นที่เดียวกันแบบเครือญาติ หรือเป็นคนเก่าแก่ในพื้นที่ที่รู้จักกันหมด จึงยังเป็นวิถีของการพึ่งพาอาศัย เอื้อเฟื้อ และเป็นหูเป็นตาให้กัน<sup>1750</sup> ข้อสังเกตจากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุในประเด็นเรื่องการดูแลผู้สูงอายุ คือ ผู้สูงอายุจำนวน 6 คน มีครอบครัวอาศัยอยู่กับคู่สมรสและบุตรหลาน มีบุตรหลานให้การดูแล โดยตระหนักและให้ความสำคัญกับหลักเรื่องความกตัญญูทวดเวทีที่จะต้องให้การดูแลบุพการีซึ่งเป็นคุณธรรมพื้นฐานที่สำคัญของสังคมไทย สอดคล้องกับปณิญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 9 ที่กำหนดให้ “รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักถึงคุณค่าของผู้สูงอายุตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญูทวดเวทีและความเอื้ออาทรต่อกัน”<sup>1751</sup>

ส่วนผู้สูงอายุอีกจำนวน 4 คน อาศัยอยู่โดยลำพัง และยังสามารถทำงานมีรายได้พึ่งพาตนเองได้ แต่ก็มีความกังวลในเรื่องการดำรงชีพในอนาคตเมื่อชรภาพมากขึ้นไม่สามารถทำงานได้และมีความเจ็บป่วย

จากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุในประเด็นของการดูแลผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพัง ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุมีความเห็นว่า “...สำหรับผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังแบ่งเป็นสองกรณี คือ กรณีผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังกับสามีภรรยาแต่ไม่มีบุตร และกรณีผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังคนเดียวไม่มีครอบครัวดูแล การดูแลผู้สูงอายุดังกล่าวใช้หลักการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังมีสุขภาพดีและชะลอความเสื่อมให้ช้าที่สุด คือให้ผู้สูงอายุคงศักยภาพในการช่วยเหลือพึ่งพาตนเองให้ได้ยาวนานที่สุด สำหรับผู้สูงอายุที่มีครอบครัวแนวทางหนึ่งที่น่าจะสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยจากการทบทวนในหลายงานวิจัยมีแนวทางที่สอดคล้องกันคือการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุอยู่กับครอบครัวและอยู่ในชุมชนที่ผู้สูงอายุคุ้นเคย ซึ่งจะดีกับสภาพจิตใจและเป็นความต้องการของผู้สูงอายุเองด้วย โดยหน่วยงานภาครัฐให้การส่งเสริมและสนับสนุน เช่น การทำบ้านให้เป็นเวิร์ดที่เรียกว่า Home Ward Care เช่น ผู้สูงอายุที่อยู่ในระยะสุดท้ายของชีวิตที่ไม่ประสงค์จะอยู่ในโรงพยาบาลแต่ประสงค์จะใช้ระยะสุดท้ายของชีวิตที่บ้าน ก็จะมีการปรับปรุงบ้านให้มีลักษณะคล้ายกับอยู่ในโรงพยาบาล โดยมีการสนับสนุนอุปกรณ์ที่จำเป็น ซึ่ง Home Ward Care อาจจะเหมาะกับผู้ที่มีความพิการที่จะรับภาระด้านค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงบ้าน หรือความพร้อมของบุคคลในครอบครัวที่จะต้องเป็นผู้ดูแลผู้สูงอายุที่บ้าน ส่วนผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังคนเดียวไม่มีครอบครัวดูแล และไม่มีรายได้ ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เข้ามาดูแล เช่น การให้ไปพักอาศัยในศูนย์พัฒนาการจัด

<sup>1750</sup> สัมภาษณ์ผู้สูงอายุ จำนวน 10 คน, คนที่ 1-5 วันที่ 12 มิถุนายน 2564 คนที่ 6 วันที่ 13 มิถุนายน 2564 คนที่ 7 วันที่ 15 มิถุนายน 2564 คนที่ 8-9 วันที่ 17 มิถุนายน 2564 คนที่ 10 วันที่ 29 มิถุนายน 2564.

<sup>1751</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปณิญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 4.

สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ เป็นต้น แต่จะต้องเป็นความต้องการของผู้สูงอายุด้วย และศูนย์ดังกล่าวก็ไม่ได้มีทุกจังหวัด...”<sup>1752</sup>

แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุสามารถอยู่ที่บ้านหรือที่พักอาศัยของตนเองให้ยาวนานที่สุดซึ่งน่าจะเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับบริบทสังคมไทยนั้น ยังสอดคล้องกับหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 สิทธิในด้านความเป็นอิสระของผู้สูงอายุ ข้อ 6 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุควรพักอาศัยอยู่ที่บ้านได้ยาวนานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้”<sup>1753</sup> และสอดคล้องกับแนวทางการรับมือกับสังคมสูงอายุของราชอาณาจักรสวีเดนที่แม้จะเป็นรัฐสวัสดิการ แต่การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุได้ผ่านการพัฒนามาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์สังคมสูงอายุของประเทศ ประกอบกับปัจจัยทางด้านการเงินการคลังของประเทศ ส่วนในเรื่องการดูแลผู้สูงอายุมีแนวคิดและนโยบายในการจัดสวัสดิการให้ผู้สูงอายุสามารถพักอาศัยที่บ้านของตนเองให้ยาวนานที่สุดโดยรัฐให้การส่งเสริมและสนับสนุนความช่วยเหลือและบริการด้านต่างๆ ตามความต้องการของผู้สูงอายุ และแนวคิดการจัดสวัสดิการดูแลผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นที่มีแนวคิดว่าการดูแลผู้สูงอายุเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐ สังคม และครอบครัว จนมีการปฏิรูประบบสวัสดิการสังคมบนแนวคิดของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ส่วนกรณีของประเทศไทยก็มีแนวคิดให้ทั้งรัฐ สังคม ชุมชน และครอบครัวเข้ามามีบทบาทในการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุร่วมกันไม่ใช่เป็นเพียงหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แนวคิดดังกล่าวสะท้อนจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้การจัดสวัสดิการการดูแลผู้สูงอายุดำเนินการในหลายมิติไปพร้อมกันทั้งในระดับภาครัฐ กล่าวคือ บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุดังกล่าว<sup>1754</sup> ระดับชุมชน รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชน และมีสิทธิที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการดำเนินการดังกล่าวด้วย<sup>1755</sup> ระดับครอบครัว รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม<sup>1756</sup> และในระดับ

<sup>1752</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 7, อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชาการพยาบาลผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ สำนักวิชาพยาบาลศาสตร์, วันที่ 23 มิถุนายน 2564.

<sup>1753</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991

Independence

6. Older persons should be able to reside at home for as long as possible.

<sup>1754</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

<sup>1755</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (4) และวรรคสอง

<sup>1756</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง

บุคคล รัฐธรรมนูญบัญญัติให้รัฐมีหน้าที่ต้องให้การศึกษาระดับมัธยมศึกษาเป็นเวลา 12 ปี อย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย<sup>1757</sup> บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น<sup>1758</sup> เพื่อให้บุคคลมีศักยภาพและความสามารถในการสร้างรายได้พึ่งพาตนเองดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว และเตรียมความพร้อมสำหรับการเป็นผู้สูงอายุที่มีความเป็นอยู่ที่ดีมีคุณภาพในอนาคต ดังที่กล่าวมาจึงสะท้อนให้เห็นได้จากสภาพการณ์ของประเทศไทยที่เป็นประเทศกำลังพัฒนา รัฐจึงต้องมุ่งส่งเสริมและพัฒนาบุคคลซึ่งเป็นกำลังการผลิตมากกว่าการดูแลบุคคลที่ไม่ได้เป็นกำลังการผลิต จึงเป็นการยากที่โดยลำพังรัฐจะสามารถดำเนินการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ อันเป็นการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสิทธิในด้านต่างๆ ของผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี ดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นเป้าหมายสูงสุดที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองนั้นจึงต้องกระทำในหลายมิติไปพร้อมกันทั้งใน **มิติด้านภาครัฐ** ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น **มิติด้านภาคเอกชน** ที่ต้องมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ เช่น นายจ้างที่ต้องมีบทบาทส่งเสริมสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีศักยภาพและความสามารถทำงานต่อไปได้เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้และพึ่งพาตนเองได้ เป็นต้น โดยภาครัฐให้การส่งเสริมและสนับสนุนผ่านนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย **มิติด้านชุมชน** ที่จะต้องจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชนและร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการจัดระบบสวัสดิการชุมชนที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุและคนทุกวัยภายในชุมชนของตนเอง **มิติด้านสถาบันครอบครัว** ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของสังคมที่ต้องมีความเข้มแข็งมีความสามารถในการพึ่งตนเองและการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว สุดท้ายคือ **มิติด้านตัวบุคคล** ที่จะต้องส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพ มีความสามารถในการพึ่งตนเองและมีการเตรียมความพร้อมให้บุคคลแต่ละคนมีความพร้อมที่จะเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุได้อย่างมั่นคงมีคุณค่า จากแนวคิดการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของประเทศไทยที่สะท้อนจากตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ให้ดำเนินการไปในหลายมิติดังกล่าว น่าจะเป็นแนวคิดที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยในปัจจุบัน และตามที่ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 7 กำหนดว่า “รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานงานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุเป้าหมาย”<sup>1759</sup>

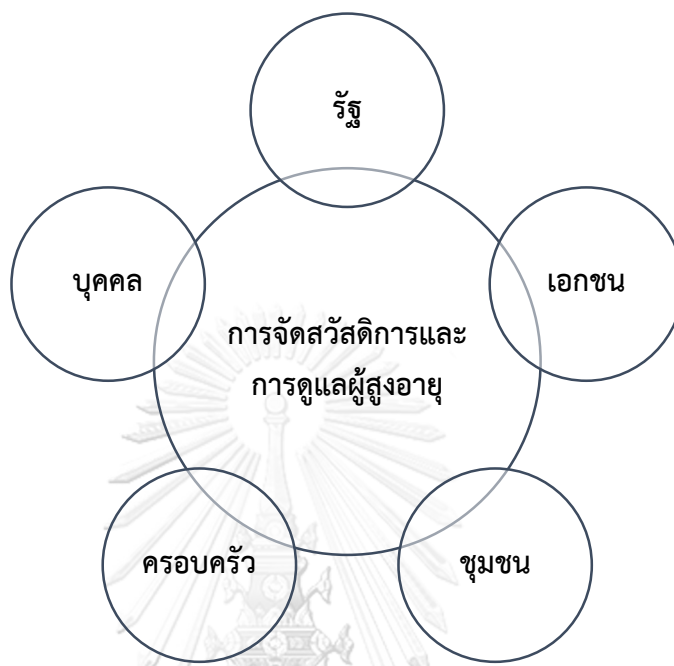
<sup>1757</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง

<sup>1758</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคสอง

<sup>1759</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 3.



ภาพที่ 5 แนวคิดการคุ้มครองผู้สูงอายุ  
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560



ส่วนในเรื่องช่องทางการขอรับความช่วยเหลือกรณีผู้สูงอายุถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง ที่ปัจจุบันผู้สูงอายุที่ถูกกระทำดังกล่าวหรือบุคคลที่พบเห็นการกระทำดังกล่าวสามารถแจ้งต่อหน่วยงาน ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรืออาสาสมัครพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีแล้ว ยังสามารถแจ้งผ่านทางช่องทางโทรศัพท์ หรือทางเว็บไซต์ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ หรือปัจจุบันกรมกิจการผู้สูงอายุมีการพัฒนาแอปพลิเคชัน “GOLD by DOP – “โกลด์” แอปพลิเคชันเพื่อคนไทยใส่ใจผู้สูงอายุ” เป็น “แอปพลิเคชันที่ช่วยในการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่วัยสูงอายุ ส่งเสริมความเข้าใจในการดำรงชีวิตประจำวัน (Lifestyle) ให้กับผู้ดูแลผู้สูงอายุและผู้สนใจ สามารถติดตามสถานการณ์ ข้อมูลข่าวสาร สารระนำรู้ กฎหมาย กิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งเข้าถึงสิทธิและสวัสดิการได้ทุกที่ทุกเวลา และสามารถติดต่อขอความช่วยเหลือในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ทันที”<sup>1760</sup>

<sup>1760</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, การติดตั้งแอปพลิเคชัน GOLD BY DOP – “โกลด์” แอปพลิเคชัน เพื่อคนไทยใส่ใจผู้สูงอายุ, [ออนไลน์], 16 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://www.dop.go.th/th/news/1/2027>

ที่ผู้ประสงค์ใช้งานสามารถดาวน์โหลดเครื่องมือสื่อสารของตนเองได้ แต่แม้ปัจจุบันจะมีช่องทางในการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานที่รับผิดชอบมากขึ้น แต่ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งยังไม่สามารถเข้าถึงช่องทางการติดต่อดังกล่าวได้ เช่น ไม่มีหรือไม่สามารถใช้เครื่องมือสื่อสาร หรือเป็นผู้สูงอายุติดเตียง เป็นต้น จึงอาจต้องอำนวยความสะดวกให้ผู้สูงอายุมากขึ้น โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ติดบ้านหรือติดเตียง นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งของการคุ้มครองผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง คือโดยมากมักเป็นการกระทำจากบุคคลที่ใกล้ชิดหรือบุคคลในครอบครัวของผู้สูงอายุเอง ผู้สูงอายุส่วนใหญ่จึงมักเลือกที่จะใช้ความอดทนกับการถูกระทำดังกล่าวโดยไม่แจ้งต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบเพื่อขอรับความช่วยเหลือ เนื่องจากเป็นการกระทำของบุตรหลาน บุคคลในครอบครัว หรือคนใกล้ชิด

กลไกหนึ่งที่สามารถช่วยเสริมการเข้าถึงช่องทางการขอรับความช่วยเหลือหรือแจ้งเรื่องราวต่างๆ ของผู้สูงอายุ คือ ชมรมผู้สูงอายุและอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม. ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับผู้สูงอายุ ซึ่งจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุที่เป็นอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านและกรรมการชมรมผู้สูงอายุให้ข้อมูลกับผู้วิจัยว่า “ชมรมผู้สูงอายุมีการไปเยี่ยมและให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุตามบ้าน โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีความเจ็บป่วย”<sup>1761</sup> แต่ในปัจจุบันมีชมรมผู้สูงอายุที่อยู่ในสังกัดหน่วยงานหลัก 3 หน่วยงาน ได้แก่ กระทรวงสาธารณสุข สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี และสหพันธ์ชมรมผู้สูงอายุกรุงเทพมหานคร ซึ่งอาจมีวิธีการดำเนินงานที่แตกต่างกันในแต่ละชมรม รวมทั้งการขาดทรัพยากรที่จำเป็นต่อการดำเนินงาน เช่น งบประมาณ ที่ตั้ง วัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น จึงควรส่งเสริมและสนับสนุนชมรมผู้สูงอายุให้มีบทบาทที่เข้มแข็งในการดำเนินงานในพื้นที่มากขึ้น

- **การให้ความช่วยเหลือ** ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง โดยแบ่งการให้ความช่วยเหลือตามประเภทของการกระทำ ได้แก่ กรณีผู้สูงอายุถูกทารุณกรรม กรณีผู้สูงอายุถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และกรณีผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง ทั้งนี้ การให้ความช่วยเหลือจะต้องให้คำนึงถึงความเดือดร้อนและจำเป็น การมีส่วนร่วม และความสัมพันธ์อันดีระหว่างครอบครัว ชุมชน หรือบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย เพื่อให้

<sup>1761</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 3, อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านเทศบาลตำบลปลายบาง และกรรมการชมรมผู้สูงอายุตำบลมหาสวัสดิ์ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี, วันที่ 12 มิถุนายน 2564.

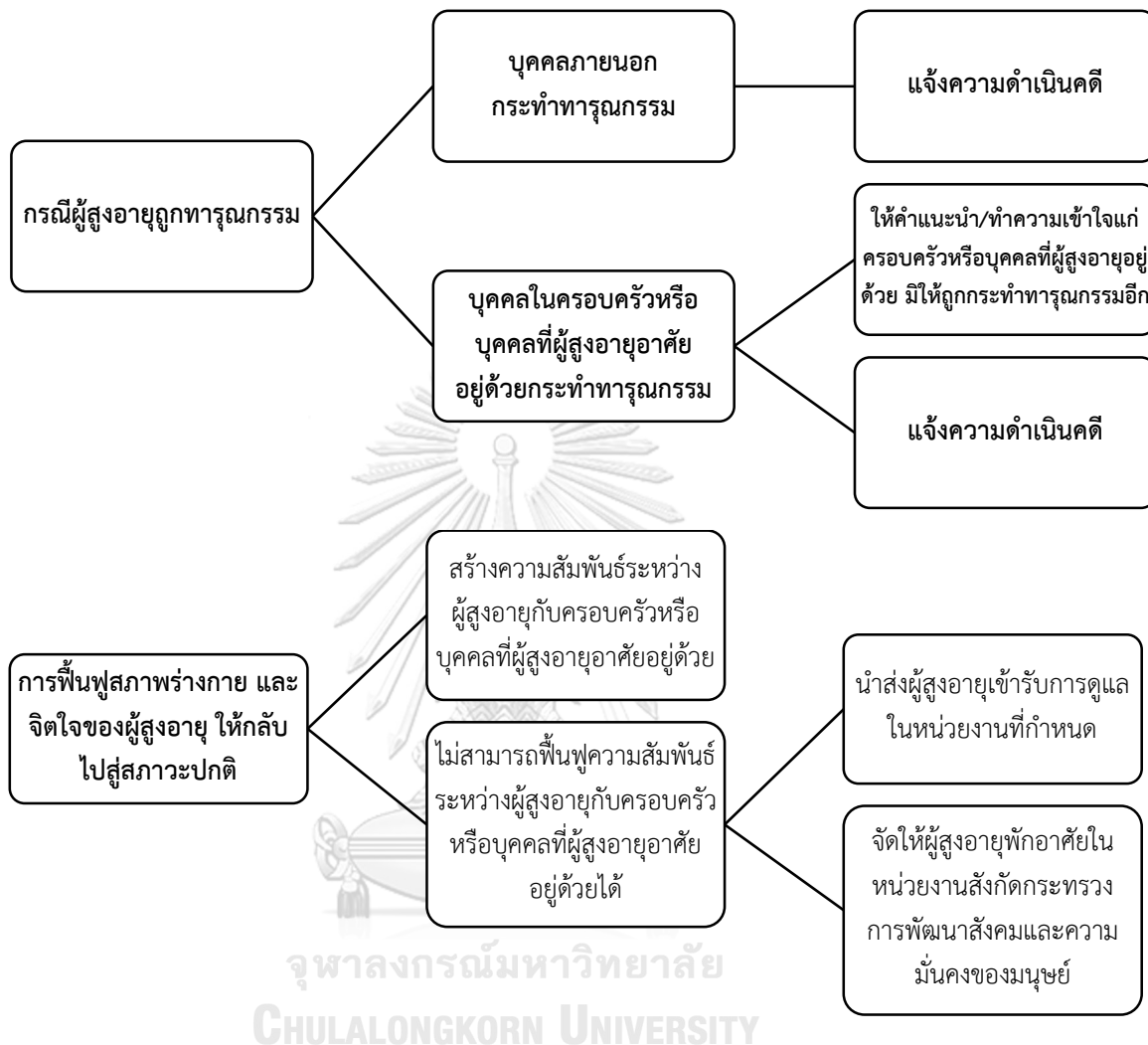
ผู้สูงอายุสามารถกลับไปอยู่กับครอบครัว ชุมชน หรือบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ<sup>1762</sup> ดังนี้

ก) **กรณีผู้สูงอายุถูกทารุณกรรม** ให้เจ้าหน้าที่นำผู้สูงอายุเข้ารับการตรวจรักษาจากแพทย์และขอคำแนะนำปรึกษาจากจิตแพทย์ นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ สอบถามข้อเท็จจริง พฤติการณ์ของการถูกทารุณกรรม กรณีการทารุณกรรมเกิดขึ้นจากการกระทำของบุคคลภายนอกให้แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด กรณีการทารุณกรรมเกิดจากการกระทำของบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย ให้นักสังคมสงเคราะห์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุมอบหมายให้คำแนะนำแก่ครอบครัวหรือบุคคลที่ผู้สูงอายุอยู่ด้วย เพื่อทำความเข้าใจให้สามารถดูแลผู้สูงอายุมิให้ถูกกระทำทารุณกรรมอีก แต่หากผู้สูงอายุประสงค์ดำเนินคดีให้ดำเนินการแจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด และให้การฟื้นฟูสภาพร่างกาย และจิตใจของผู้สูงอายุ ให้กลับไปสู่สภาวะปกติ และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับครอบครัวหรือบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถฟื้นฟูความสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับครอบครัวหรือบุคคลที่ผู้สูงอายุอาศัยอยู่ด้วยได้ ให้ดำเนินการนำส่งผู้สูงอายุเข้ารับการดูแลในหน่วยงานที่กรมกิจการผู้สูงอายุกำหนด หรือหน่วยงานเอกชนที่ยินยอมรับไว้ดูแล หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองดูแลต่อไป โดยความยินยอมของผู้สูงอายุ ในกรณีที่เห็นสมควรเพื่อความปลอดภัยของผู้สูงอายุ เจ้าหน้าที่อาจจัดให้ผู้สูงอายุพักอาศัยในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น บ้านพักเด็กและครอบครัว ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือสถานี่อื่นซึ่งมีความปลอดภัยเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความยินยอมของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ เว้นแต่ผู้สูงอายุไม่อยู่ในวิสัยหรือมีโอกาสที่จะให้ความยินยอมได้ด้วยตนเอง<sup>1763</sup>

<sup>1762</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 4

<sup>1763</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 8

ภาพที่ 6 การคุ้มครองผู้สูงอายุกรณีถูกทารุณกรรม



ข) กรณีผู้สูงอายุถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้เจ้าหน้าที่สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น กรณีมีความจำเป็นให้นำผู้สูงอายุเข้ารับการตรวจรักษาจากแพทย์ และขอคำแนะนำปรึกษาจากจิตแพทย์ นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ ทั้งนี้ การสอบข้อเท็จจริงให้รวมการสอบข้อเท็จจริงถึงบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นตัวการหรือเป็นนายหน้าในการนำผู้สูงอายุมาแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีที่ผู้สูงอายุถูกบุคคลหรือกลุ่มบุคคลแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ อันเป็นความผิดทางอาญาให้แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิด และให้การฟื้นฟูสภาพร่างกาย สภาพจิตใจ หรือฝึกอาชีพให้ผู้สูงอายุ ตามความ

ต้องการและความเหมาะสม กรณีผู้สูงอายุประสงค์จะกลับไปอยู่กับครอบครัว หรือบุคคลซึ่งผู้สูงอายุมีความประสงค์จะไปอยู่ด้วยก็ให้ดำเนินการเตรียมความพร้อมของครอบครัวหรือบุคคลนั้น ในกรณีให้เห็นสมควรเพื่อความปลอดภัยของผู้สูงอายุ เจ้าหน้าที่อาจจัดให้ผู้สูงอายุพักอาศัยในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น บ้านพักเด็กและครอบครัว ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือสถานที่อื่นซึ่งมีความปลอดภัยเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความยินยอมของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ เว้นแต่ผู้สูงอายุไม่อยู่ในวิสัยหรือมีโอกาสที่จะให้ความยินยอมได้ด้วยตนเอง<sup>1764</sup>

ค) **กรณีผู้สูงอายุถูกทอดทิ้ง** ให้เจ้าหน้าที่สอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น นำผู้สูงอายุเข้ารับการตรวจรักษาจากแพทย์และขอคำแนะนำปรึกษาจากจิตแพทย์ นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ ทั้งนี้ การสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อมูลประวัติบุคคล ครอบครัว บุคคลที่เกี่ยวข้อง สภาพความเป็นอยู่ สภาพปัญหา ความต้องการ เพื่อให้การช่วยเหลือตามควรแก่กรณี ให้นำส่งผู้สูงอายุเข้ารับการดูแลในสถานที่ที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนด หรือหน่วยงานเอกชน หรือชุมชนที่ยินยอมรับไว้ดูแล โดยความยินยอมของผู้สูงอายุ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองดูแลต่อไป และให้การฟื้นฟูสภาพร่างกาย สภาพจิตใจ หรือฝึกอาชีพให้ผู้สูงอายุ ตามความต้องการและความเหมาะสม กรณีผู้สูงอายุประสงค์จะกลับไปอยู่กับครอบครัว หรือบุคคลซึ่งผู้สูงอายุมีความประสงค์จะไปอยู่ด้วยก็ให้ดำเนินการเตรียมความพร้อมของครอบครัวหรือบุคคลนั้น ในกรณีให้เห็นสมควรเพื่อความปลอดภัยของผู้สูงอายุ เจ้าหน้าที่อาจจัดให้ผู้สูงอายุพักอาศัยในหน่วยงานสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น บ้านพักเด็กและครอบครัว ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง ศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ หรือสถานที่อื่นซึ่งมีความปลอดภัยเป็นการชั่วคราว ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความยินยอมของผู้สูงอายุเป็นสำคัญ เว้นแต่ผู้สูงอายุไม่อยู่ในวิสัยหรือมีโอกาสที่จะให้ความยินยอมได้ด้วยตนเอง<sup>1765</sup>

<sup>1764</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 9

<sup>1765</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 10

#### 4.7.4 ปัญหาหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคสาม บัญญัติให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ ประกอบกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 3 กำหนดให้ผู้สูงอายุควรได้รับบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต<sup>1766</sup> ดังนั้น นอกจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะกำหนดสิทธิด้านต่างๆ อันเป็นหลักประกันด้านชีวิตร่างกายและจิตใจของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุแล้ว ยังได้กำหนดสิทธิด้านต่างๆ อันเป็นหลักประกันด้านบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีวิตแก่ผู้สูงอายุด้วย ได้แก่ สิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น สิทธิได้รับการช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม สิทธิได้รับการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ และสิทธิได้รับคำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในการแก้ไขปัญหาครอบครัว ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรี ดังนี้

##### 4.7.4.1 สิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น

สังคมสูงอายุแม้ว่าจะเป็นสังคมที่มีประชากรผู้สูงอายุจำนวนมากแต่ยังคงเป็นสังคมของคนทุกวัย ดังนั้น สภาพแวดล้อมในการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน ได้แก่ อาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่นๆ จะต้องเอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตของคนทุกวัย โดยเฉพาะผู้สูงอายุ เพราะหากสามารถสร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมกับการดำเนินชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุได้ ก็ย่อมเป็นหลักประกันแก่บุคคลในวัยอื่นๆ เช่นกันว่าย่อมได้รับประโยชน์จากสภาพแวดล้อมดังกล่าวด้วยเช่นเดียวกัน จึงเกิดหลักการออกแบบที่เป็นสากล หรือหลักการออกแบบเพื่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน (Universal Design: UD) หรือที่เรียกว่า “อารยสถาปัตยกรรม” เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่บุคคลทุกคนและบุคคลทุกกลุ่ม ทั้งบุคคลทั่วไป เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ สามารถใช้งาน เข้าถึงการบริการได้อย่างเท่าเทียมกัน หรือการออกแบบและสร้างสภาพแวดล้อมที่ขจัดอุปสรรคในการใช้งานและการเข้าถึงบริการ (Barrier-free) ของบุคคล เพื่อให้บุคคลทุกคนสามารถดำเนินชีวิตอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ตนเองสามารถเข้าถึง ใช้งานได้ และได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน

<sup>1766</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 2.

The Center for Universal Design, College of Design, North Carolina State University ให้ความหมายของหลักการออกแบบที่เป็นสากล หรือ Universal Design ว่าเป็น “การออกแบบผลิตภัณฑ์และสภาพแวดล้อมให้ทุกคนสามารถใช้งานได้สูงสุดโดยไม่ต้องมีการดัดแปลงหรือมีการออกแบบเฉพาะ” โดยการออกแบบตามแนวคิดของ Universal Design ประกอบด้วยหลักการ 7 ประการ ได้แก่<sup>1767</sup>

1) **การออกแบบให้ทุกคนใช้งานได้อย่างเท่าเทียมกัน (Equitable Use)** เป็นการออกแบบที่ตอบสนองต่อความสามารถในการใช้งานของบุคคลทุกคน ได้แก่ การจัดทำวิธีการใช้งานสำหรับผู้ใช้งานทุกคน หลีกเลี่ยงการแบ่งแยกหรือการตีตราผู้ใช้งาน มีข้อกำหนดเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัวและความปลอดภัยสำหรับผู้ใช้งานทุกคน และการออกแบบที่น่าสนใจดึงดูดผู้ใช้งาน

2) **การออกแบบที่มีความยืดหยุ่นในการใช้งาน (Flexibility in Use)** เป็นการออกแบบที่สามารถตอบสนองกับความต้องการการใช้งานที่หลากหลาย ได้แก่ การมีทางเลือกสำหรับการใช้งาน การรองรับการเข้าถึง เช่นการใช้มือซ้ายและมือขวา อำนวยความสะดวกในความถูกต้องแม่นยำของผู้ใช้งาน และการปรับสภาพให้เข้ากับการก้าวเดินของผู้ใช้งาน

3) **การออกแบบที่ใช้งานง่าย (Simple and Intuitive Use)** เป็นการออกแบบที่ผู้ใช้สามารถเข้าใจการใช้งานได้ง่าย โดยไม่ต้องคำนึงถึงประสบการณ์ ความรู้ ทักษะทางภาษา ระดับของความตั้งใจหรือสมาธิของผู้ใช้งาน ได้แก่ การไม่ทำให้เกิดความซับซ้อนโดยไม่จำเป็น สอดคล้องกับความคาดหวังและสัญชาตญาณของผู้ใช้งาน รองรับทักษะการรู้หนังสือและทักษะทางภาษาที่หลากหลาย จัดระบบข้อมูลที่สำคัญให้สอดคล้องต้องตรงกัน มีการเตือนและข้อเสนอแนะที่มีประสิทธิภาพทั้งในระหว่างการใช้งานและภายหลังการใช้งาน

4) **การออกแบบที่มีการสื่อความหมายที่เข้าใจง่าย (Perceptible Information)** เป็นการออกแบบที่ให้การสื่อสารข้อมูลที่จำเป็นอย่างมีประสิทธิภาพกับผู้ใช้งาน โดยไม่คำนึงถึงสภาพแวดล้อมและความสามารถทางประสาทสัมผัสของผู้ใช้งาน ได้แก่ การนำเสนอข้อมูลที่จำเป็นซ้ำๆ ในรูปแบบของรูปภาพ คำพูด หรือการสัมผัส การทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างข้อมูลที่จำเป็นต้องสื่อสารกับผู้ใช้งานกับสภาพแวดล้อม การเพิ่มความชัดเจนของข้อมูลที่จำเป็นให้มากที่สุด การแยกองค์ประกอบของข้อมูลที่ทำให้สามารถอธิบายได้หรือทำให้ง่ายต่อการให้คำแนะนำ และการทำให้เทคนิคหรืออุปกรณ์ต่างๆ เข้ากันได้สำหรับผู้ใช้งานที่มีข้อจำกัดทางด้านประสาทสัมผัส

---

<sup>1767</sup> The Center for Universal Design, College of Design, North Carolina State University, "The Principles of Universal Design," [Online] Accessed: 16 November 2021. Available from: [https://projects.ncsu.edu/ncsu/design/cud/about\\_ud/udprinciplestext.htm](https://projects.ncsu.edu/ncsu/design/cud/about_ud/udprinciplestext.htm)

5) **การออกแบบที่รองรับการใช้งานที่ผิดพลาดได้ (Tolerance for Error)** เป็นการออกแบบที่ช่วยลดอันตรายหรือผลเสียที่เกิดจากการใช้งานไม่ว่าจะเกิดจากความตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ได้แก่ มีการจัดลำดับองค์ประกอบเพื่อลดอันตรายและข้อผิดพลาดจากการใช้งาน เช่น จัดให้ส่วนที่มีการใช้งานมากที่สุดเข้าถึงได้ง่ายที่สุด ส่วนที่เป็นอันตรายจะต้องถูกนำออกไป แยกออกไป หรือมีการป้องกัน มีการให้คำเตือนเกี่ยวกับอันตรายและข้อผิดพลาดที่อาจเกิดจากการใช้งาน มีการจัดเตรียมมีการป้องกันการกระทำที่อาจเกิดขึ้นโดยไม่รู้ตัวจากการใช้งานที่จะต้องใช้ความระมัดระวัง

6) **การออกแบบที่ทำให้ผู้ใช้ใช้งานไม่ต้องออกแรงมาก (Low Physical Effort)** เป็นการออกแบบที่ทำให้ผู้ใช้งานทุกคนสามารถใช้งานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสะดวกสบายโดยออกแรงน้อยที่สุด ได้แก่ การทำให้ผู้ใช้งานสามารถทรงตัวได้ตามปกติ ผู้ใช้งานออกแรงที่เหมาะสม ลดการกระทำซ้ำๆ และลดความพยายามในการออกแรงนานๆ ของผู้ใช้งาน

7) **การออกแบบให้มีขนาดและพื้นที่เหมาะสมต่อการเข้าถึงและการใช้งาน (Size and Space for Approach and Use)** เป็นการออกแบบที่มีขนาดและพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเข้าถึงการใช้งาน โดยไม่คำนึงถึงขนาดของร่างกาย ท่าทาง หรือความคล่องตัวของผู้ใช้งาน ทั้งนี้ เพื่อลดอุปสรรคต่อการเข้าถึงและการใช้งานของผู้ใช้งานที่มีร่างกายแตกต่างกันให้มากที่สุด เพื่อให้ผู้ใช้งานทุกคนที่มีความแตกต่างกันสามารถเข้าถึงและใช้งานได้อย่างเท่าเทียมกัน ได้แก่ การให้ความชัดเจนต่อผู้ใช้งานในส่วนที่จะต้องยืนหรือนั่ง ผู้ใช้งานเข้าถึงส่วนต่างๆ ทั้งส่วนที่ต้องยืนหรือนั่งได้อย่างสะดวกสบาย รองรับขนาดของมือและลักษณะการจับของผู้ใช้งาน และการจัดพื้นที่สำหรับการใช้อุปกรณ์ให้ความช่วยเหลือส่วนบุคคลที่เพียงพอ

แนวความคิดการออกแบบที่เป็นสากลสำหรับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน หรืออารยสถาปัตย์ จึงสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล และเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การคุ้มครองสิทธิในความเสมอภาคของบุคคลให้สามารถเข้าถึงและใช้บริการต่างๆ ได้ จึงเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ดังนั้น แนวคิดเรื่องการออกแบบที่เป็นสากลสำหรับทุกคนอย่างเท่าเทียมกันจึงทวีความสำคัญมากขึ้นในปัจจุบัน โดยเฉพาะกับการเป็นสังคมสูงอายุของประเทศต่างๆ รวมทั้ง ประเทศไทย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการ



สาธารณชนอื่น<sup>1768</sup> โดยมีการกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตามสิทธิในแต่ละด้าน ดังนี้<sup>1769</sup>

- **ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่** มีกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยคำแนะนำ ของคณะกรรมการควบคุมอาคารมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคง แข็งแรง ความ ปลอดภัย การป้องกันอัคคีภัย การสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การ สถาปัตยกรรม และการอำนวยความสะดวกแก่การจราจร<sup>1770</sup> รัฐมนตรีจึงออกกฎกระทรวง กำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 และ กฎกระทรวง กำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 เพื่อกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชราในส่วนของอาคาร ที่สร้างขึ้นและอุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบของอาคารที่ติดหรือตั้งอยู่ ภายในและภายนอกอาคาร รวมถึงพื้นที่โดยรอบอาคาร เพื่อกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในการใช้อาคาร สำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา<sup>1771</sup> มีสาระสำคัญ ได้แก่ ประเภทและลักษณะของอาคารที่ต้องจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา ได้แก่ อาคารที่ให้บริการสาธารณะ สถานพยาบาลทั้งของรัฐและเอกชน อาคารที่ประกอบกิจการให้บริการหรือรับดูแลเด็ก ผู้พิการหรือทุพพลภาพ หรือคนชรา อาคารที่ทำการของหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ อาคารสำนักงาน อาคารอยู่อาศัยรวม อาคารชุด หรือหอพักที่เป็นอาคารขนาดใหญ่ อาคารพาณิชย์ กรม สถานีบริการน้ำมัน สถานีบริการก๊าซปิโตรเลียมเหลว สถานีบริการก๊าซธรรมชาติ<sup>1772</sup> โดยอาคารประเภทและลักษณะดังกล่าวจะต้องจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ

<sup>1768</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (5)

<sup>1769</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

<sup>1770</sup> พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 มาตรา 8

<sup>1771</sup> กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 ข้อ 2 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยและกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564

<sup>1772</sup> กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 ข้อ 3 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยและกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564

และคนชรา ตามรายละเอียดที่กำหนดในกฎกระทรวง ได้แก่ ป้ายและสิ่งอำนวยความสะดวก ทางลาด และลิฟต์ บันได ที่จอดรถ ทางเข้าอาคาร ทางเดินระหว่างอาคาร และทางเชื่อมระหว่างอาคาร ประตูห้องส้วม พื้นผิวต่างสัมผัส โรงมหรสพ หอประชุม โรงแรม ศาสนสถานหรือฌาปนสถาน และอาคารประเภทและลักษณะอื่น

ข้อสังเกตของกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับ ผู้พิการ หรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 และกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคาร สำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คือ กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารไม่ดำเนินการตาม กฎกระทรวงดังกล่าวไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารที่ฝ่าฝืน ดังนั้น จึงสามารถพบเห็นการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวงเพื่ออำนวยความสะดวกในอาคารให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา สอดคล้องกับความเห็นของผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านสถาปัตยกรรมที่ให้สัมภาษณ์ว่า “...แม้จะมี กฎกระทรวงกำหนดแต่การบังคับใช้ยังอาจจะมีปัญหา เนื่องจากไม่มีบทกำหนดโทษที่ชัดเจนสำหรับผู้ฝ่าฝืน และในสภาพความเป็นจริงของอาคารต่างๆ อาจจะทำทั่วประเทศ ซึ่งได้มีโอกาสไปตรวจสอบ อาคารที่เอื้อต่อคนพิการและผู้สูงอายุ เมื่อไปดูสถานที่จริงที่ให้ใช้อาคารแล้ว แบบอาคารก็ได้รับ อนุญาต แต่ในทางปฏิบัติก็มีจุดที่ใช้ประโยชน์ไม่ได้จริง หรือใช้ไม่ได้ไม่สะดวก หรือบางกรณีแบบอาคาร ได้รับอนุญาต แต่เมื่อก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบ จนต้องมีการแก้ไขแบบ หรือบางกรณีเขียนแบบมา ผิด ซึ่งมีปัญหาที่หลากหลาย เนื่องจากกฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดจำนวนมาก และผู้ที่มีความรู้ ในเรื่องนี้อาจยังไม่แพร่หลาย...”<sup>1773</sup>

### จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับกรณีบ้านพักผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้จัดทำคู่มือมาตรฐานบ้านพักผู้สูงอายุ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับสถานประกอบการในการดำเนินงาน บ้านพักผู้สูงอายุที่ได้มาตรฐาน มีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม และมีความปลอดภัยต่อสวัสดิภาพของ ผู้สูงอายุ โดยกำหนดมาตรฐานไว้ 6 มาตรฐาน ได้แก่ อาคารสถานที่ ห้องพักอาศัย อนามัยสิ่งแวดล้อม ผู้ให้บริการ การจัดการ และการบริการ<sup>1774</sup> ส่วนสมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์ได้จัดทำ คู่มือ “ข้อเสนอแนะการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับทุกคน” เพื่อให้นำไปใช้ในการออกแบบ

<sup>1773</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 6, ผู้เชี่ยวชาญด้านสถาปัตยกรรม, วันที่ 18 มิถุนายน 2564.

<sup>1774</sup> กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, มาตรฐานบ้านพักผู้สูงอายุ (กรุงเทพฯ: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2555), หน้า 1-2.

อาคารสถานที่เพื่ออำนวยความสะดวกสำหรับทุกคน<sup>1775</sup> นอกจากนี้ ปัจจุบันมีการจัดตั้งศูนย์การ ออกแบบสภาพแวดล้อมเพื่อทุกคนหรือ Universal Design Center ขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2561 โดยความร่วมมือของสถาบันอุดมศึกษา 5 สถาบัน ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และมหาวิทยาลัยมหาสารคาม รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ได้แก่ สำนักงานประสานงานสนับสนุนการพัฒนา นโยบายสาธารณะเพื่อสุขภาวะรองรับสังคมสูงวัย (สป.สว.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.) และโดยความร่วมมือของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม เพื่อดำเนินงานด้านการออกแบบ สภาพแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ<sup>1776</sup> ซึ่งนับเป็นความก้าวหน้าของการดำเนินงานด้านการ ออกแบบสภาพแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุและผู้พิการ อันเป็นความร่วมมือของสถาบันอุดมศึกษา หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานภาคเอกชน และภาคประชาสังคม สอดคล้องกับแนวคิดการดำเนินงาน ด้านผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542

- **ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในยานพาหนะ** มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในยานพาหนะ ในสังกัดกระทรวงคมนาคม และกรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ สำหรับการดำเนินการโดยกระทรวงคมนาคมได้ออก ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนแก่ ผู้สูงอายุด้านการขนส่งสาธารณะ โดยกำหนดให้คณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง สาธารณะในสังกัดกระทรวงคมนาคมจัดให้มีการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ ผู้สูงอายุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสาธารณะในความรับผิดชอบ เช่น ในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น<sup>1777</sup>

- **ด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในการบริการสาธารณะอื่น** มีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยมีการดำเนินการ เช่น กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้ประกาศกำหนดให้สำนักงานพัฒนาสังคม

<sup>1775</sup> สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์, ข้อเสนอแนะการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับทุกคน, (กรุงเทพฯ: สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2557), หน้า 3.

<sup>1776</sup> สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ, "การออกแบบสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุและทุกคนในบ้าน" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 16 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/27566>

<sup>1777</sup> ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน แก่ผู้สูงอายุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการทางการแพทย์ และการสาธารณสุข รวมทั้งการขนส่งสาธารณะ พ.ศ. 2554 ข้อ 4 (1)

และ ความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและหน่วยงานในสังกัด การเคหะแห่งชาติ และกรมกิจการผู้สูงอายุรับผิดชอบดำเนินการให้บริการแก่ผู้สูงอายุ<sup>1778</sup> เป็นต้น

#### 4.7.4.2 สิทธิได้รับการช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

เสรีภาพในการเดินทางเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของบุคคล และเป็นเสรีภาพที่ต่อเนื่องมาจากสิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลเป็นที่มาของเสรีภาพในการเดินทางนั่นเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองให้บุคคลมีเสรีภาพในการเดินทาง<sup>1779</sup> สำหรับกรณีของผู้สูงอายุความสามารถที่จะเดินทางไปยังสถานที่ที่ตนเองต้องการได้ ถือเป็นความเป็นอิสระอันเป็นส่วนหนึ่งของการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า ดังเช่นกรณีของราชอาณาจักรสวีเดนที่มีหน่วยงานบริการขนส่งแห่งชาติ (National transportation service) ให้บริการรับส่งบุคคลทุพพลภาพหรือคนพิการที่ไม่สามารถเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะปกติเหมือนบุคคลทั่วไปได้ ผู้สูงอายุที่ทุพพลภาพหรือพิการที่ไม่สามารถเดินทางด้วยระบบขนส่งตามปกติได้ก็สามารถขอใช้บริการได้ เพื่อเป็นหลักประกันการเข้าถึง บริการขนส่งสาธารณะตามหลักความเสมอภาค ส่วนกรณีของประเทศไทยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม<sup>1780</sup> โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการให้บริการยานพาหนะในสังกัดกระทรวงคมนาคม กรุงเทพมหานคร และรัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1781</sup>

สำหรับการดำเนินการ โดยกระทรวงคมนาคมได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนแก่ผู้สูงอายุด้านการขนส่งสาธารณะ

<sup>1778</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในการบริการสาธารณะอื่น ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547

<sup>1779</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 38

<sup>1780</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (6)

<sup>1781</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

โดยกำหนดให้ลดอัตราค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม<sup>1782</sup> ปัจจุบันพบว่ามีการลดหย่อนค่าโดยสารยานพาหนะให้แก่ผู้สูงอายุ ได้แก่ รถประจำทาง รถไฟ รถไฟฟ้า เรือ และเครื่องบิน<sup>1783</sup> โดยให้สิทธิในการลดหย่อนค่าโดยสารครั้งราคายานพาหนะที่ให้บริการสาธารณะ การยกเว้นค่าธรรมเนียมบางประเภท เช่น การขอลดหย่อนค่าโดยสารรถไฟ รถประจำทาง และเครื่องบิน รวมทั้งการช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะกลับภูมิลำเนาในกรณีตกทุกข์ได้ยาก<sup>1784</sup>

ข้อสังเกตของการช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะแก่ผู้สูงอายุ คือยานพาหนะทั้งหมดเป็นบริการสาธารณะที่ผู้สูงอายุจะเข้าถึงได้จะต้องเป็นผู้สูงอายุที่ยังสามารถช่วยเหลือตนเองได้ แต่หากเป็นกรณีกลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะดังกล่าวได้ เช่น ผู้สูงอายุที่ทุพพลภาพหรือพิการ อาจต้องพิจารณาในเรื่องของบริการขนส่งสาธารณะสำหรับผู้สูงอายุกลุ่มดังกล่าว โดยอาจเป็นการดำเนินการโดยกระทรวงคมนาคม หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ดังเช่น ปัจจุบันมีภาคเอกชนให้บริการรถแท็กซี่รับส่งผู้สูงอายุ (Senior Taxi) ชื่อว่า “Go MAMMA” โดยพนักงานขับรถแท็กซี่และผู้ดูแลจะต้องผ่านการคัดกรองคุณสมบัติ ผ่านการอบรมการปฐมพยาบาล การเคลื่อนย้ายผู้ป่วย และจิตวิทยาผู้สูงอายุ<sup>1785</sup> แต่ยังมีข้อจำกัดในเรื่องพื้นที่ให้บริการเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และข้อจำกัดเรื่องการเข้าถึงบริการเนื่องจากเป็นการให้บริการของภาคเอกชนที่จะต้องมีค่าบริการ

#### 4.7.4.3 สิทธิได้รับการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีส่วนช่วยพัฒนาและสร้างสรรค์สังคม เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุควรที่จะได้รับการอำนวยความสะดวกในการพักผ่อนหย่อนใจ ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุแล้ว ยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนความสัมพันธ์ของครอบครัว สอดคล้องกับ

<sup>1782</sup> ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ให้นำหน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน แก่ผู้สูงอายุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการทางการแพทย์ และการสาธารณสุข รวมทั้งการขนส่งสาธารณะ พ.ศ. 2554 ข้อ 4 (2)

<sup>1783</sup> กรมกิจการผู้สูงอายุ, สิทธิลดหย่อนค่าโดยสารยานพาหนะ สำหรับผู้สูงอายุ, [ออนไลน์], 17 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://www.dop.go.th/th/benefits/3/814>

<sup>1784</sup> กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถามที่ 189 ร. เรื่อง การลดหย่อนค่าโดยสารของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2563

<sup>1785</sup> แคทรียา มาลาศรี, "Go MAMMA บริการแท็กซี่รับ-ส่งผู้สูงอายุเจ้าแรกในไทย เน้นปลอดภัย และความสบายใจของลูกค้า" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 17 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://readthecloud.co/go-mamma-senior-taxi/>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม<sup>1786</sup> ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 6 ที่กำหนดให้ผู้สูงอายุควรได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว<sup>1787</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 24 ที่รับรองสิทธิในการพักผ่อนหย่อนใจในยามว่าง<sup>1788</sup> และหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 สิทธิในด้านการบรรลุความต้องการของผู้สูงอายุ ข้อ 16 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงแหล่งทางการศึกษา วัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา และการนันทนาการของสังคม”<sup>1789</sup>

การอำนวยความสะดวกในการเข้าชมสถานที่ของรัฐ เช่น พิพิธภัณฑ์ โบราณสถาน อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น จึงเป็นการส่งเสริมสนับสนุนการพักผ่อนหย่อนใจของผู้สูงอายุ รวมทั้งเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนความสัมพันธ์ของครอบครัว พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ<sup>1790</sup> มีหน่วยงานในสังกัดกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่จัดเก็บค่าเข้าชมสถานที่ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1791</sup> สำหรับหน่วยงานที่ยกเว้นค่าเข้าชม อาทิ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ออกประกาศยกเว้นค่าบริการหรือค่าตอบแทนในการเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทุกแห่งให้แก่ผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับการยกเว้นค่าเข้าชมจะต้องมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ซึ่งในการใช้สิทธิจะต้องแสดงบัตรประจำตัวประชาชน หรือหลักฐานที่แสดงว่ามีสัญชาติไทย และมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์แก่เจ้าหน้าที่เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าหรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า<sup>1792</sup>

<sup>1786</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง

<sup>1787</sup> กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 3.

<sup>1788</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, หน้า 28.

<sup>1789</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991

Self-fulfilment

16. Older persons should have access to the educational, cultural, spiritual and recreational resources of society.

<sup>1790</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (7)

<sup>1791</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

<sup>1792</sup> ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง ยกเว้นค่าบริการหรือค่าตอบแทนในการเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้แก่ผู้สูงอายุ ลงวันที่ 13 มีนาคม 2562

#### 4.7.4.4 สิทธิได้รับคำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในการแก้ไขปัญหาครอบครัว

สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นสิทธิที่สำคัญของบุคคลตามที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ข้อ 8 ที่กำหนดให้ “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลที่มีอำนาจแห่งรัฐต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย”<sup>1793</sup> และหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 ข้อ 12 ที่กำหนดให้ “ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงบริการทางสังคมและกฎหมาย เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระในการดำรงชีวิต การคุ้มครองและการดูแล”<sup>1794</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ “...รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมตลอดถึงการจัดหาทุนความให้”<sup>1795</sup> ประกอบกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ข้อ 1 ที่กำหนดให้ผู้สูงอายุต้องได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ<sup>1796</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว<sup>1797</sup> ดังนี้

1) **ด้านการให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี** มีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1798</sup> โดยกระทรวงยุติธรรมออกประกาศเกี่ยวกับการให้บริการให้คำแนะนำ ปรีกษา และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องในทางคดีสำหรับผู้สูงอายุ มีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นหน่วยงาน

<sup>1793</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, หน้า 22.

<sup>1794</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991

Care

12. Older persons should have access to social and legal services to enhance their autonomy, protection and care.

<sup>1795</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 68 วรรคสาม

<sup>1796</sup> กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย, หน้า 1-2.

<sup>1797</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (9)

<sup>1798</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

หลักในการดำเนินการให้บริการแก่ผู้สูงอายุด้วยความสะดวก รวดเร็ว เป็นกรณีพิเศษ ได้แก่ การเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ผู้สูงอายุ การให้คำแนะนำ ปกป้องทางกฎหมายและคดี รับเรื่องราวร้องทุกข์และให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และการสนับสนุนค่าใช้จ่ายที่จำเป็น เช่น เงินหรือค่าใช้จ่ายในการวางแผนประกันการปล่อยตัวชั่วคราว เงินหรือค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความว่าความในคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือการบังคับคดี เงินหรือค่าใช้จ่ายในการชำระค่าธรรมเนียมชั้นศาลและค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ในคดีแพ่ง และคดีปกครอง เป็นต้น ผู้สูงอายุที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลสามารถขอรับความช่วยเหลือให้คำแนะนำ ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีได้ที่สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา คลินิกยุติธรรม กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม สำหรับผู้สูงอายุในจังหวัดอื่น ๆ สามารถติดต่อขอรับบริการได้ที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัด<sup>1799</sup>

2) **ด้านการให้คำแนะนำ ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาครอบครัว** มีหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1800</sup> โดยให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการช่วยเหลือด้วยวิธีการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ในกรณีมีความจำเป็นให้นำผู้สูงอายุเข้ารับการตรวจรักษาจากแพทย์และขอคำแนะนำปรึกษาจากจิตแพทย์ นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ ทั้งนี้ การสอบข้อเท็จจริงเพื่อให้ได้ข้อมูลประวัติบุคคล ครอบครัว บุคคลที่เกี่ยวข้อง สภาพความเป็นอยู่ สภาพปัญหา ความต้องการ เพื่อให้การช่วยเหลือตามควรแก่กรณี การให้คำแนะนำ ปกป้อง หรือการดำเนินการอื่นใด รวมทั้งปรึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุ อันควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย หรือประสานเพื่อให้ได้รับคำปรึกษาปัญหาทางครอบครัวและปัญหาชีวิต บริการให้คำปรึกษาทางโทรศัพท์ หรือบริการอื่นของหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน<sup>1801</sup>

<sup>1799</sup> ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง การให้คำแนะนำ ปกป้อง และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องในทางคดีสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2556

<sup>1800</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

<sup>1801</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ข้อ 11



#### 4.7.4.5 สิทธิด้านอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด<sup>1802</sup> โดยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้ประกาศกำหนดสิทธิผู้สูงอายุ ได้แก่ ด้านการจัดบริการสถานที่ท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ<sup>1803</sup> โดยมีหน่วยงานจัดบริการสถานที่ท่องเที่ยว การจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการในสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา และรัฐวิสาหกิจ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1804</sup> โดยกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาได้ออกประกาศกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบและการให้บริการ<sup>1805</sup> ส่วนในด้านการจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกด้านพิพิธภัณฑสถาน โบราณสถาน หอจดหมายเหตุแห่งชาติ และการจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม<sup>1806</sup> โดยมีหน่วยงานที่จัดบริการด้านพิพิธภัณฑสถาน โบราณสถาน หอจดหมายเหตุแห่งชาติ และการจัดกิจกรรมด้านศาสนา ศิลปะ และวัฒนธรรม ในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1807</sup> และด้านการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จัดบริการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง<sup>1808</sup>

<sup>1802</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (13)

<sup>1803</sup> ประกาศคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรื่อง กำหนดสิทธิผู้สูงอายุตามมาตรา 11 (13) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2553 ข้อ 2 (1)

<sup>1804</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

<sup>1805</sup> ประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกสถานที่ท่องเที่ยวและการจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ ลงวันที่ 20 กันยายน 2547

<sup>1806</sup> ประกาศคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรื่อง กำหนดสิทธิผู้สูงอายุตามมาตรา 11 (13) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2553 ข้อ 2 (2)

<sup>1807</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

<sup>1808</sup> ประกาศคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรื่อง กำหนดสิทธิผู้สูงอายุตามมาตรา 11 (13) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2553 ข้อ 2 (3)

โดยมีกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ<sup>1809</sup>

สิทธิของผู้สูงอายุทั้ง 14 ด้านตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ถือได้ว่ามีความครอบคลุมปัจจัยที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ คือปัจจัยสี่ อันได้แก่ อาหาร ที่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการบริการทางสาธารณสุข ซึ่งเป็นปัจจัยที่จำเป็นแก่การดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรี แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการซึ่งมีจำนวนมากอาจยังดำเนินการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากมีหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการจำนวนมากตามกฎหมายทั้งในระดับกระทรวง ระดับกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่แม้จะมีข้อดีที่ทุกหน่วยงานมีความพยายามและมีส่วนร่วมในการคุ้มครองผู้สูงอายุ แต่ก็มีข้อเสียคือการดำเนินการมีลักษณะกระจัดกระจายและต่างคนต่างทำไม่เป็นเอกภาพ และบางหน่วยงานขาดความตระหนักในสิทธิของผู้สูงอายุ หรือการดำเนินการที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ทำให้การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ข้อสังเกตของการกำหนดสิทธิด้านต่างๆ ให้แก่ผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ออกเป็น 14 ด้าน แม้ว่าจะเป็นการให้ความพยายามในการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุตามสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ แต่สิทธิตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดอาจยังไม่ครอบคลุมลักษณะที่แท้จริงของผู้สูงอายุ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการทรัพย์สินของผู้สูงอายุ และการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1809</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553

## ภาพที่ 7 การคุ้มครองผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

### ด้านชีวิตและร่างกาย

- สิทธิด้านที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม
- สิทธิได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือน
- สิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย
- สิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพ หรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- สิทธิได้รับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
- สิทธิได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

### ด้านจิตใจ

- สิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุนด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- สิทธิได้รับการส่งเสริมสนับสนุนการพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการรวมกลุ่ม
- สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง

### ด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวก

- สิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น
- สิทธิได้รับการช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- สิทธิได้รับการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- สิทธิได้รับคำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในการแก้ไขปัญหาครอบครัว
- ด้านอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประกาศกำหนด

#### 4.7.4.6 มาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ

นอกจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุ 14 ด้าน เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐแล้ว ยังได้กำหนดมาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ โดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร” ประกอบกับประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) บัญญัติว่า “เงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 เมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิ ถึง มาตรา 46 แล้ว เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้หักลดหย่อนได้อีกดังต่อไปนี้... (1) ลดหย่อนให้สำหรับ...(ญ) ค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้คนละสามหมื่นบาทโดยบุคคลดังกล่าวต้องมีอายุหกสิบปีขึ้นไป มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ และอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด...”<sup>1810</sup> โดยอธิบดีกรมสรรพากรได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ดังนี้<sup>1811</sup>

- 1) ให้หักลดหย่อนได้คนละ 30,000 บาท สำหรับบิดามารดาที่มีอายุ 30 ปีขึ้นไป และอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ แต่มิให้หักลดหย่อนสำหรับบิดามารดาดังกล่าวที่มีเงินได้พึงประเมินในปีภาษีที่ขอหักลดหย่อนเกิน 30,000 บาทขึ้นไป
- 2) ผู้มีเงินได้หรือสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้จะต้องเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดา มารดาที่ผู้มีเงินได้ใช้สิทธิหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดู

<sup>1810</sup> มาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 36) พ.ศ. 2548 ภายหลังจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้แล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับการหักลดหย่อนภาษี ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร

<sup>1811</sup> ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 136) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 14 มกราคม 2548

3) กรณีผู้มีเงินได้หลายคนอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาคนเดียวกัน ให้ผู้มีเงินได้คนใดคนหนึ่งเพียงคนเดียวที่มีหลักฐานรับรองการอุปการะเลี้ยงดูจากบิดามารดา เป็นผู้มีสิทธิหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาในแต่ละปีภาษี

4) การหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา ให้หักได้ตลอดปีภาษี ไม่ว่ากรณีที่จะหักลดหย่อนได้นั้นจะมีอยู่ตลอดปีภาษีหรือไม่

5) กรณีสามีหรือภริยาเป็นผู้มีเงินได้ฝ่ายเดียว ให้ผู้มีเงินได้หักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้คนละ 30,000 บาท

6) กรณีสามีภริยาต่างฝ่ายต่างมีเงินได้ ถ้าต่างฝ่ายต่างยื่นรายการเกี่ยวกับภาษีเงินได้พึงประเมินที่ตนได้รับในปีภาษีที่ล่วงแล้วมาตามวรรคหนึ่งของมาตรา 57 ฉ แห่งประมวลรัษฎากร ให้ต่างฝ่ายต่างหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของตนคนละ 30,000 บาท ถ้าต่างฝ่ายต่างยื่นรายการเกี่ยวกับภาษีเงินได้พึงประเมินเฉพาะส่วนที่เป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 (1) แห่งประมวลรัษฎากร โดยไม่ถือเป็นเงินได้ของอีกฝ่ายหนึ่งตามวรรคสาม ของมาตรา 57 ฉ แห่งประมวลรัษฎากร ให้ต่างฝ่ายต่างหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของตนคนละ 30,000 บาท และถ้าสามีภริยาดกกลงยื่นรายการและเสียภาษีรวมกัน โดยถือเอาเงินได้พึงประเมินของตนเป็นเงินได้ของสามีหรือภริยาอีกฝ่ายหนึ่งตามวรรคสามของมาตรา 57 ฉ แห่งประมวลรัษฎากร ให้หักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้คนละ 30,000 บาท<sup>1812</sup>

7) กรณีผู้มีเงินได้มิได้เป็นผู้อยู่ในประเทศไทย ให้หักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาได้เฉพาะบิดามารดาที่อยู่ในประเทศไทย

8) การหักลดหย่อนตามประกาศผู้มีเงินได้ต้องระบุเลขประจำตัวประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรของบิดามารดาที่ผู้มีเงินได้ใช้สิทธิหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูในแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาด้วย และผู้มีเงินได้ต้องมีหลักฐานรับรองการอุปการะเลี้ยงดูจากบิดามารดาที่ผู้มีเงินได้ใช้สิทธิหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดู

นอกจากสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีของผู้มีเงินได้ที่อุปการะเลี้ยงดูบุพการีตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ประกอบกับมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวล

<sup>1812</sup> ข้อ 1 (6) ของประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 136) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 14 มกราคม 2548 แก้ไขโดยข้อ 1 ของประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 230) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 31 มกราคม 2556

ราชการแล้ว อธิบดี กรมสรรพากรได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ผู้มีเงินได้จ่ายเป็นเบี้ยประกันภัย สำหรับการประกันสุขภาพบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดา ของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้อีกด้วย<sup>1813</sup> ซึ่งนับเป็นมาตรการทางภาษีที่ช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้มีเงินได้ในครอบครัวอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาและจ่ายเงินเบี้ยประกันภัย สำหรับการประกันสุขภาพบิดามารดาเพื่อเป็นหลักประกันทางด้านสุขภาพของบิดามารดาด้วย

แต่อย่างไรก็ดี ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตต่อกรณีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีของผู้อุปการะเลี้ยงดู บุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ดังนี้

1) คำว่า “อุปการะเลี้ยงดู” เนื่องจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 17 บัญญัติไว้เพียงว่า “ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ผู้นั้นมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี...” และประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) ก็บัญญัติไว้เพียงว่า “...ค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้...” โดยทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และประมวลรัษฎากรมิได้บัญญัติกำหนดนิยามความหมายของคำว่า “อุปการะเลี้ยงดู” ไว้ด้วย แต่เมื่อพิจารณาจากคำว่า “อุปการะเลี้ยงดู” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าจะมิได้มีบทบัญญัติกำหนดนิยามความหมายของคำดังกล่าวไว้ แต่ได้ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หลายมาตรา เช่น มาตรา 1461 วรรคสอง บัญญัติว่า “...สามีภริยาต้องช่วยเหลืออุปการะเลี้ยงดูกันตามความสามารถและฐานะของตน” มาตรา 1516 (1) บัญญัติว่า “เหตุฟ้องหย่ามีดังต่อไปนี้ (1) สามีหรือภริยาอุปการะเลี้ยงดูหรือยกย่องผู้อื่นฉันทริยาหรือสามี...” มาตรา 1563 บัญญัติว่า “บุตรจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา” มาตรา 1564 บัญญัติว่า “บิดามารดาจำต้องอุปการะเลี้ยงดูและให้การศึกษาตามสมควรแก่บุตรในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์...” มาตรา 1565 “การร้องขอค่าอุปการะเลี้ยงดูบุตรหรือขอให้บุตรได้รับการอุปการะเลี้ยงดูโดยประการอื่น...” มาตรา 1598/23 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เยาว์มิได้ถูกทอดทิ้ง แต่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของสถานสงเคราะห์เด็ก...” มาตรา 1598/33 (4) บัญญัติว่า “คดีฟ้องเลิกการรับบุตรบุญธรรมนั้น เมื่อ...(4) ฝ่ายหนึ่งไม่อุปการะเลี้ยงดูอีกฝ่ายหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งนั้นฟ้องเลิกได้...” มาตรา 1598/38 บัญญัติว่า “ค่าอุปการะเลี้ยงดูระหว่างสามีภริยา หรือระหว่างบิดามารดากับบุตรนั้นย่อมเรียกจากกันได้เมื่อฝ่ายที่ควรได้รับอุปการะเลี้ยงดูไม่ได้รับการอุปการะเลี้ยงดูหรือได้รับการอุปการะเลี้ยงดูไม่เพียงพอแก่อัตภาพ ค่าอุปการะเลี้ยงดูนี้ศาลอาจให้เพียงใดหรือไม่ให้ก็ได้ โดยคำนึงถึงความสามารถของผู้มีหน้าที่ต้องให้ ฐานะของผู้รับและ

<sup>1813</sup> ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 162) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ผู้มีเงินได้จ่ายเป็นเบี้ยประกันภัย สำหรับการประกันสุขภาพบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2549

พฤติการณ์แห่งกรณี” และมาตรา 443 วรรคสาม บัญญัติว่า “...ถ้าว่าเหตุที่ตายลงนั้นทำให้บุคคลคนหนึ่งคนใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมายไปด้วยไซ้ ท่านว่าบุคคลคนนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” เป็นต้น ดังตัวอย่างบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ยกมาข้างต้นที่บัญญัติเกี่ยวกับการอุปการะเลี้ยงดู แม้ว่าจะไม่มีการให้ความหมายของคำดังกล่าว แต่จากคำอธิบายของนักวิชาการทางนิติศาสตร์และแนวคำพิพากษาศาลฎีกา จึงอาจให้ความหมายของอุปการะเลี้ยงดูได้ อาทิ ศาสตราจารย์ ดร.วารี นาสกุล อธิบายเกี่ยวกับหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูว่า “การที่บุคคลใดจะต้องอุปการะเลี้ยงดูบุคคลอื่นนั้นย่อมเป็นความผูกพันพิเศษตามกฎหมาย ซึ่งจะเกิดขึ้นโดยการที่กฎหมายบังคับเอาไว้ ถึงแม้ข้อเท็จจริงในขณะที่เกิดเหตุ (ละเมิด) ยังมีได้มีการอุปการะกันจริงๆ ตามกฎหมาย...”<sup>1814</sup> การเรียกค่าขาดไร้อุปการะตามกฎหมายลักษณะละเมิดไม่ต้องพิจารณาว่าได้มีการอุปการะกันจริงหรือไม่<sup>1815</sup> แต่จะต้องเป็นบุคคลที่มีสิทธิได้รับการอุปการะจากผู้ตาย มิใช่บุคคลซึ่งได้รับอุปการะในทางข้อเท็จจริง<sup>1816</sup> **ผู้มีสิทธิได้รับอุปการะเลี้ยงดูตามกฎหมาย หมายถึง มีกฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูกันไว้** ได้แก่ สามเณร<sup>1817</sup> บิดามารดากับบุตร<sup>1818</sup> บุตรบุญธรรมกับผู้รับบุตรบุญธรรม<sup>1819</sup> แต่การอุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กฎหมายมิได้ให้คำนิยามดังกล่าวแล้ว โดยให้ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประมวลรัษฎากร ซึ่งตามประมวลรัษฎากรและประกาศอธิบดีกรมสรรพากรให้หักค่าลดหย่อนได้เฉพาะบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นไม่รวมถึงการอุปการะเลี้ยงดูผู้รับบุตรบุญธรรมด้วย ดังตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลฎีกา

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8516/2557** “ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) กำหนดให้ลดหย่อนภาษีสำหรับค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

<sup>1814</sup> วารี นาสกุล, จริญญา ภักดีธนากุล, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: กรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 3, 2557), หน้า 317.

<sup>1815</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรียงมาตราว่าด้วยจัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควรได้ ละเมิด บรรพ 2 มาตรา 395-452/จิตติ ดิงศภัทย์; ปรับปรุงโดย เขมภูมิ ภูมิถาวร, ชวิน อุ่นภัทร, อำนาจ ตั้งศิริพิมาน, (กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 262.

<sup>1816</sup> ศนันท์ภรณ์ โสทธิพันธ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), หน้า 358-359.

<sup>1817</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1461 วรรคสอง

<sup>1818</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1563 และมาตรา 1564

<sup>1819</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1598/28

เงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด ซึ่งเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวปรากฏตามเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 36) พ.ศ. 2548 คือ โดยที่ **มาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ** ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาผู้ให้กำเนิดบุตร สมควรกำหนดให้ผู้มีเงินได้ซึ่งอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของตนหรือสามีภริยาของตน นำค่าอุปการะเลี้ยงดูดังกล่าวมาหักลดหย่อนในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ดังนี้ **การหักลดหย่อนดังกล่าวย่อมไม่รวมถึงผู้มีเงินได้ซึ่งเป็นบุตรบุญธรรมที่ได้อุปการะเลี้ยงดูผู้รับบุตรบุญธรรมแต่อย่างใด** ทั้งตามประกาศอธิบดีกรมสรรพากรก็กำหนดไว้ว่า ผู้มีเงินได้จะต้องเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของบิดามารดาของตนจึงจะใช้สิทธิหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูได้ โจทก์จึงไม่มีสิทธิหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูในการคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ)”<sup>1820</sup>

คำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าววินิจฉัยตามประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) และประกาศของอธิบดีกรมสรรพากรว่าจะต้องเป็นการอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายและจะต้องเป็นการอุปการะเลี้ยงดูตามความเป็นจริงด้วย ดังนั้น หากเป็นบิดามารดาโดยชอบด้วยกฎหมายแต่บุตรมิได้อุปการะเลี้ยงดูตามความเป็นจริงก็จะขอหักลดหย่อนภาษีไม่ได้ ซึ่งแตกต่างจากกรณีการเรียกค่าขาดไร้อุปการะกรณีละเมิดที่เพียงผู้ตายมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องอุปการะเลี้ยงดู แม้จะไม่ได้เลี้ยงดูตามความเป็นจริงก็สามารถเรียกค่าขาดไร้อุปการะได้ ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยเห็นว่าเหมาะสมแล้ว เพราะมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการอุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุกันตามความเป็นจริง จึงจะมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี แต่ในประเด็นที่บุตรบุญธรรมอุปการะเลี้ยงดูผู้รับบุตรบุญธรรมซึ่งเป็นผู้สูงอายุนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าหากจะส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการอุปการะเลี้ยงดูผู้สูงอายุควรจะต้องแก้ไขประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรให้รวมถึงการอุปการะเลี้ยงดูผู้รับบุตรบุญธรรมด้วย อันเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 1598/28 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “บุตรบุญธรรมย่อมมีฐานะอย่างเดียวกับบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้รับบุตรบุญธรรมนั้น แต่ไม่สูญเสียสิทธิและหน้าที่ในครอบครัวที่ได้กำเนิดมา ในกรณีเช่นนี้ ให้บิดามารดาโดยกำเนิดหมดอำนาจปกครองนับแต่วันเวลาที่เด็กเป็นบุตรบุญธรรมแล้ว...”

2) คำว่า “**บุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ**” ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มิได้ให้นิยามความหมายของคำว่าบุพการีไว้ แต่ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) บัญญัติว่า

<sup>1820</sup> ศาลฎีกา, "ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <http://deka.supremecourt.or.th/search>



“...เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้หักลดหย่อนได้อีกดังต่อไปนี้... (1) ลดหย่อนให้สำหรับ...(ญ) ค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้คนละสามหมื่นบาทโดยบุคคลดังกล่าวต้องมีอายุหกสิบปีขึ้นไป มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ และอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด...” ประกอบกับประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 136) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 14 มกราคม 2548 และประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 230) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 31 มกราคม 2556 ซึ่งกำหนดให้เฉพาะผู้อุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของตน รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยา จึงจะมีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี อันแสดงให้เห็นว่าประมวลรัษฎากรและประกาศอธิบดีกรมสรรพากรดังกล่าว ให้นิยามความหมายหรือตีความคำว่า “บุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ หมายความว่า บิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้” เท่านั้น ประเด็นปัญหาจึงมีว่าคำว่า “บุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ” ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีความหมายเฉพาะบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ตามที่ประมวลรัษฎากรและประกาศอธิบดีกรมสรรพากรกำหนดเท่านั้นหรือไม่ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าการตีความคำว่าบุพการี หมายถึงเฉพาะบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้เท่านั้นเป็นการตีความอย่างแคบ แตกต่างจากคำว่าบุพการีตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “...ผู้บุพการีกล่าวคือ บิดา มารดา ปู่ย่า ตายาย ทวดก็...” ซึ่งมีขอบเขตความหมายกว้างกว่าอันจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการอุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่ควรจำกัดเฉพาะบิดามารดา แต่ควรหมายความรวมถึงการอุปการะเลี้ยงดูปู่ย่า ตายาย ทวดด้วย และนอกจากนี้ หากพิจารณาจากถ้อยคำในมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ใช้คำว่า “บุพการี” ไม่ใช่คำว่า “บิดามารดา” น่าจะตีความได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มุ่งหมายเฉพาะการอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาเท่านั้น ซึ่งการตีความคำว่าบุพการีตามแนวทางของมาตรา 28 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากจะเป็นการทำให้ความมุ่งหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคลในครอบครัวการอุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุตามที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดแล้ว ยังสอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา 71 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้รัฐพึงส่งเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคมอีกด้วย

#### 4.8 ปัญหาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย

เนื่องจากการดำเนินงานด้านการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุเกี่ยวข้องกับภารกิจของหลายหน่วยงานทั้งหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งการดำเนินงานมีทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการและหน่วยงานที่รับผิดชอบ นอกจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 อันเป็นกฎหมายที่กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานด้านผู้สูงอายุตามภารกิจของแต่ละหน่วยงานแล้ว แต่ละหน่วยงานยังมีกฎหมายเฉพาะของตนเองที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุอยู่ด้วยปัจจุบันจึงมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุหลายฉบับ

##### 4.8.1 ปัญหาการดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการ

การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยในรูปแบบของคณะกรรมการ ปัจจุบันมีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานด้านผู้สูงอายุหลายชุดตามกฎหมายหลายฉบับ ได้แก่ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

##### 4.8.1.1 คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

เดิมก่อนมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ หรือ กสผ. เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ทำหน้าที่เสนอแนะแก่คณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบาย แนวทางและการดำเนินงานด้านการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุ<sup>1821</sup> ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับก็กำหนดให้มีคณะกรรมการ

<sup>1821</sup> คำปรารภของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2542

ผู้สูงอายุแห่งชาติ หรือ กผส. แทนคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมและประสานงานผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2542<sup>1822</sup>

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการคนที่หนึ่ง ประธานสมาคมผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์ฯ เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประธานสภาสังคมสงเคราะห์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ เลขาธิการสภาการศึกษา เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการคุ้มครอง การส่งเสริมและสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ จำนวนไม่เกิน 5 คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกจำนวนไม่เกิน 5 คน โดยให้อธิบดีกรมกิจการผู้สูงอายุ<sup>1823</sup> เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองยุทธศาสตร์และแผนงาน กรมกิจการผู้สูงอายุ<sup>1824</sup> ผู้อำนวยการสถาบันเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ กรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข เป็นผู้ช่วยเลขานุการ<sup>1825</sup>

อำนาจหน้าที่ที่สำคัญของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ อาทิ กำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี กำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนประสานงานติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผน ให้การสนับสนุนและช่วยเหลือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการสงเคราะห์และการพัฒนาผู้สูงอายุ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย เสนอรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี<sup>1826</sup>

ข้อสังเกตเกี่ยวกับองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ คือคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติโดยตำแหน่งเกือบทั้งหมดประกอบด้วยบุคคลผู้ดำรง

<sup>1822</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 23

<sup>1823</sup> กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ พ.ศ. 2559

<sup>1824</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>1825</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 4

<sup>1826</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 9

ตำแหน่งในหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง คือนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง มีเพียงปลัด  
กรุงเทพมหานครตำแหน่งเดียวเท่านั้นที่มาจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ไม่มีกรรมการ  
โดยตำแหน่งที่มาจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาคและหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น  
อื่นๆ ที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการตามนโยบายและแผนตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ  
พ.ศ. 2546 ตลอดจนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผน  
และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>1827</sup> และเป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ที่มี  
ความใกล้ชิดกับประชาชนหรือผู้สูงอายุมากกว่าหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง

ส่วนในเรื่องของอำนาจหน้าที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดให้มี  
คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติเพียงชุดเดียวมีอำนาจหน้าที่ทั้งกำหนดนโยบายและแผน ตลอดจน  
ประสานติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผน แม้ว่ากฎหมายจะให้คณะกรรมการ  
ผู้สูงอายุแห่งชาติมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่าง  
ใดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติก็ตาม<sup>1828</sup> แต่อำนาจตัดสินใจสูงสุด  
เกี่ยวกับผู้สูงอายุยังคงเป็นของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ หรือในส่วนของกองทุนผู้สูงอายุจะมี  
คณะกรรมการบริหารกองทุนโดยเฉพาะแต่ก็มีองค์ประกอบซ้ำกันกับคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ  
จึงขาดการถ่วงดุลตรวจสอบที่เป็นอิสระ ผู้วิจัยขอยกตัวอย่างกรณีของต่างประเทศ เช่น ประเทศ  
สาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีคณะกรรมการตามประมวลกฎหมายกิจการสังคมและครอบครัว ประมวล  
กฎหมายสวัสดิการสังคม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุหลายชุดหลายระดับ ทำหน้าที่ใน  
ด้านต่างๆ เช่น คณะกรรมการผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุแห่งชาติ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการ  
ประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุและผู้พิการ คณะกรรมการแห่งชาติเพื่อการ  
เฝ้าระวังและต่อต้านการกระทำที่ละเมิดต่อผู้สูงอายุและผู้พิการ คณะกรรมการผู้เกษียณอายุและ  
ผู้สูงอายุประจำจังหวัด คณะกรรมการจัดการกองทุนเพื่อผู้สูงอายุ คณะกรรมการประสานงานร่วม  
ระหว่างกระทรวงในด้านกิจกรรม กีฬา และนันทนาการเพื่อผู้เกษียณอายุและผู้สูงอายุ<sup>1829</sup> หรือกรณี  
ของราชอาณาจักรสวีเดนที่มีคณะกรรมการทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เป็นต้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า  
กรณีของประเทศไทยควรกำหนดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการสังคมประจำท้องถิ่นที่ประกอบด้วย  
กรรมการที่มาจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มี  
ความใกล้ชิดและทราบความต้องการของผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ของตนเอง รวมทั้งภาคเอกชน ผู้แทน

<sup>1827</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

<sup>1828</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 8

<sup>1829</sup> จุมพล ศรีจิงศิริกุล และคณะ, โครงการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัด  
สวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ : รายงานการวิจัย, หน้า 13-14.

ชุมชน เพื่อจะได้สามารถจัดสวัสดิการหรือบริการสาธารณะตามความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุที่มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากการกำหนดนโยบายและแผนจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียวอาจยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริงในเชิงพื้นที่ที่ผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มมีความต้องการที่แตกต่างกัน หรืออาจใช้กลไกเช่นเดียวกับคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัดที่ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากหน่วยงานราชการบริหารส่วนภูมิภาค หน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน และชุมชน<sup>1830</sup> หรืออาจจัดให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น ที่ไม่เน้นการควบคุมจากส่วนกลาง เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชนในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในท้องถิ่นให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละพื้นที่อย่างเพียงพอ เหมาะสม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 ที่กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิในการจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชนและมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชนด้วย

#### 4.8.1.2 คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ตราขึ้นเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องคุ้มครองและพัฒนาเด็กและเยาวชน ส่งเสริมความเสมอภาคของหญิงและชาย เสริมสร้างและพัฒนาความเป็นปึกแผ่นของครอบครัว และความเข้มแข็งของชุมชน และต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ และผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้<sup>1831</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 จึงเป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย<sup>1832</sup> ซึ่งเป็นแนวคิดการจัดสวัสดิการที่

<sup>1830</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 17

<sup>1831</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 80

<sup>1832</sup> หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

สอดคล้องกับแนวคิดการจัดสวัสดิการของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม<sup>1833</sup>

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ได้แก่ การกำหนดหลักการของการจัดสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ ที่จะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมด้วย<sup>1834</sup> ที่สำคัญการจัดสวัสดิการสังคมจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิที่ประชาชนจะได้รับ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับ<sup>1835</sup> โดยให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ หรือ ก.ส.ค. มีอำนาจหน้าที่ อาทิ การเสนอแนะและให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายการจัดสวัสดิการสังคมและการส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการสังคมอย่างเป็นระบบ ทัวถึง และต่อเนื่อง เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคม เสนอแผนพัฒนางานสวัสดิการสังคมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติเป็นแผนแม่บท กำหนดบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเป้าหมาย สาขา ลักษณะหรือรูปแบบ และวิธีการในการจัดสวัสดิการสังคม กำหนดมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม วางระเบียบเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการใช้จ่ายเงินของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม<sup>1836</sup> โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ หรือ สำนักงาน ก.ส.ค. เป็นหน่วยงานในสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานธุรการ<sup>1837</sup> ส่วนในระดับจังหวัดกำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมจังหวัด หรือ ก.ส.จ.<sup>1838</sup> มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และแผนการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัดต่อคณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติ ส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัดและวางระเบียบเกี่ยวกับการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการสังคมของจังหวัดให้สอดคล้องกับระเบียบที่คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติกำหนด รวมถึงกำกับดูแลหรือส่งเสริมและให้ความเห็นชอบแผนงานและโครงการเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ

<sup>1833</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (4) และวรรคสอง และมาตรา 71

<sup>1834</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 5

<sup>1835</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 3

<sup>1836</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 7 และมาตรา 13

<sup>1837</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 15

<sup>1838</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 17

สังคมในเขตพื้นที่ของจังหวัดเพื่อให้เป็นไปตามแผนการจัดสวัสดิการสังคม<sup>1839</sup> โดยมีสำนักงานพัฒนาสังคมและสวัสดิการจังหวัดรับผิดชอบในงานธุรการ<sup>1840</sup>

แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษา เรื่อง “กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย” ของมาตี ลิมสกุล พบว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 จะเป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการจัดสวัสดิการสังคมด้านต่างๆ ให้แก่ผู้รับสวัสดิการสังคม แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ค่อยมีผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร นอกจากนี้ กฎหมายเน้นการควบคุมจากส่วนกลางเป็นหลักทำให้การบริหารจัดการขาดความคล่องตัว จึงควรสร้างกลไกการกระจายอำนาจ และจัดให้มีคณะกรรมการสวัสดิการระดับท้องถิ่น เพื่อลดอำนาจส่วนกลางและแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ รวมทั้งควรจัดสวัสดิการโดยชุมชน ดังเช่นกฎหมายสวัสดิการสังคมของต่างประเทศที่เน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังเช่น ประเทศญี่ปุ่นและราชอาณาจักรสวีเดน เป็นต้น<sup>1841</sup> ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีเจตนารมณ์ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรอื่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมดังกล่าวแล้วข้างต้น และสอดคล้องกับการจัดสวัสดิการสังคมภายใต้บริบทของสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมไทย

สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นผู้รับสวัสดิการสังคมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงต้องคำนึงถึงหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 ด้วย กล่าวคือ “การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นและความเหมาะสม ลักษณะหรือรูปแบบและวิธีการในการดำเนินการ รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรอื่นมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม และการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ สิทธิของผู้สูงอายุ และการมีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคมในทุกระดับด้วย”

<sup>1839</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 19

<sup>1840</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 มาตรา 20

<sup>1841</sup> มาตี ลิมสกุล, "กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย," วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ 23, 1 (มกราคม-มิถุนายน 2558): 28-54.

#### 4.8.1.3 คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็นระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>1842</sup> สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ แบ่งออกเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทดังกล่าวมีกฎหมายเฉพาะจัดตั้ง กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง สำหรับภารกิจ หรืออำนาจหน้าที่ด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ได้แก่

- *องค์การบริหารส่วนจังหวัด* ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่สนับสนุน ประสาน ให้ความร่วมมือ การแบ่งสรรเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น<sup>1843</sup>

- *เทศบาล* ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แบ่งเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร<sup>1844</sup> โดยเทศบาลแต่ละประเภทมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ได้แก่ เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่ “ส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ”<sup>1845</sup> เทศบาลเมืองและเทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุเช่นเดียวกับเทศบาลตำบล<sup>1846</sup>

- *องค์การบริหารส่วนตำบล* ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล<sup>1847</sup>

- *กรุงเทพมหานคร* ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ เช่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

<sup>1842</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4

<sup>1843</sup> พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 45

<sup>1844</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7

<sup>1845</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง (7)

<sup>1846</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 53 (1) และมาตรา 56 (1)

<sup>1847</sup> พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (6)



การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์ การส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมการประกอบอาชีพ เป็นต้น<sup>1848</sup>

- *เมืองพัทยา* ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ เช่น การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมของท้องถิ่น เป็นต้น<sup>1849</sup>

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีข้อจำกัด เนื่องจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกฉบับกำหนดอำนาจหน้าที่ด้านผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างกว้างเพียงแค่ว่า “ส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ” ไม่มีขอบเขตรายละเอียดที่ชัดเจนว่าหมายถึงการใดบ้างจึงมีปัญหาการตีความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตดำเนินการด้านผู้สูงอายุได้แค่ไหน เพียงใด ส่งผลต่อการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่แน่ใจว่าหากดำเนินการไปแล้วจะเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่สามารถทำได้หรือไม่ จึงไม่กล้าตัดสินใจดำเนินการเพราะกลัวความรับผิดชอบเมื่อมีการตรวจสอบและวินิจฉัยว่าเรื่องที่ดำเนินการไม่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจะรอเพียงการมอบหมายภารกิจจากราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งย่อมไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะในอาณาเขตพื้นที่ของตนเอง จึงควรมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนที่กำหนดอำนาจหน้าที่ด้านผู้สูงอายุโดยกำหนดขอบเขตภารกิจให้มีความชัดเจนมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในระดับพื้นที่เพิ่มมากขึ้น และยังเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (4) และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่รับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนที่จะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้มีระบบสวัสดิการของชุมชนอีกด้วย

โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้รัฐต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น<sup>1850</sup> การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการ

<sup>1848</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89

<sup>1849</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62

<sup>1850</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 282

คุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม<sup>1851</sup> องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ<sup>1852</sup> จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ และการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการ ผู้แทนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิมีจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว<sup>1853</sup> โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วแต่กรณี ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เช่น การส่งเสริม การฝึกและประกอบอาชีพ การส่งเสริม การท่องเที่ยว การจัดการศึกษา การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนชรา การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจการส่งเสริมการกีฬา การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน เป็นต้น<sup>1854</sup>

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เช่น การจัดการศึกษา การส่งเสริมการท่องเที่ยว การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

<sup>1851</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 283

<sup>1852</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284

<sup>1853</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 วรรคสาม (1) - (3) ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 12

<sup>1854</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16

การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์ การขนส่งมวลชน การสังคมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตคนชรา เป็นต้น<sup>1855</sup>

- กรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>1856</sup>

โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดว่ากรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะอย่างเดียวกันหรือคล้ายคลึงกัน ให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบในส่วนใด<sup>1857</sup> สำหรับภารกิจด้านผู้สูงอายุที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ได้แก่ สถานสงเคราะห์คนชราและศูนย์บริการทางสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับถ่ายโอนจากกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 โดยข้อมูล ณ วันที่ 15 มกราคม 2564 มีการถ่ายโอนศูนย์บริการทางสังคมที่มีลักษณะของการให้บริการผู้สูงอายุมาจัดกิจกรรมแบบไปเช้าเย็นกลับ จำนวน 1 แห่ง ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก ถ่ายโอนสถานสงเคราะห์คนชราจำนวน 12 แห่ง ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด 10 จังหวัด<sup>1858</sup> และการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2564<sup>1859</sup> โดยได้มีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้กับองค์การบริหารส่วน

<sup>1855</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 17

<sup>1856</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 18

<sup>1857</sup> พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 20

<sup>1858</sup> สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, "ข้อมูลภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 1 และ 2" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/2ZM0gf3>

<sup>1859</sup> ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินีและโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 5 ตุลาคม 2564

จังหวัดที่มีความพร้อมไปแล้วจำนวน 44 จังหวัด<sup>1860</sup> ซึ่งจะช่วยให้การดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้สูงอายุที่เกี่ยวข้องกับสุขภาพในจังหวัดดังกล่าวมีความเป็นเอกภาพ ลดความซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้ประกาศกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุในการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง<sup>1861</sup> โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการตามสิทธิดังกล่าวด้วยนั้น<sup>1862</sup> คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงประกาศกำหนดอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านค่าใช้จ่ายของบุคลากรในการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง เป็นอำนาจและหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติม<sup>1863</sup> ให้สอดคล้องกับการกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุในการดูแลระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิงดังกล่าว

#### 4.8.2 ปัญหาหน่วยงานที่ดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ

การดำเนินการจัดสวัสดิการหรือบริการสาธารณะให้แก่ผู้สูงอายุเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของหลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง กรมต่างๆ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ได้แก่ หน่วยงานระดับจังหวัด ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ เช่น สถาบันอุดมศึกษา เป็นต้น รวมทั้งหน่วยงานภาคเอกชนที่เข้ามามีบทบาทใน

<sup>1860</sup> หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0107/ว 8203 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2564 เรื่อง การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสถานีอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

<sup>1861</sup> ประกาศคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรื่อง กำหนดสิทธิผู้สูงอายุตามมาตรา 11 (13) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 11 กันยายน 2561

<sup>1862</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

<sup>1863</sup> ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2561

การดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น อาทิ มูลนิธิ สมาคม ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

สำหรับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานใดในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานที่รับผิดชอบของหน่วยงานนั้น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นสำคัญด้วย<sup>1864</sup> โดยมีการกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีเมื่อปี พ.ศ. 2553<sup>1865</sup> ซึ่งประกอบไปด้วยหน่วยงานราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ จำนวนมาก โดยเฉพาะหน่วยงานระดับกระทรวงกว่า 11 กระทรวง และหน่วยงานอื่นๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกจำนวนมาก ซึ่งหากกล่าวเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุทั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2542 อาจมีความสับสนในเรื่องของอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เนื่องจากการจัดสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ก่อให้เกิดสิทธิมหาชนที่ประชาชนจะเรียกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำแต่อย่างใด แต่สิทธิของผู้สูงอายุด้านต่างๆ ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ก่อให้เกิดสิทธิมหาชนที่ผู้สูงอายุสามารถเรียกร้องให้ดำเนินการได้ เนื่องจากเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>1866</sup> จึงอาจมีปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุได้

<sup>1864</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคสอง และมาตรา 24

<sup>1865</sup> ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553 ซึ่งออกมายกเลิกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2547

<sup>1866</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 25 วรรคสาม

ความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ ในประเด็นของหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินงานด้านผู้สูงอายุว่า “...ในเรื่องการดูแลผู้สูงอายุในชุมชนตอนนี้มีหลายหน่วยงานเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ ทั้งหน่วยงานในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจมีปัญหาเรื่องความซ้ำซ้อน เพราะผู้สูงอายุกลุ่มเดิมแต่มีหน่วยงานเข้ามาหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวงสาธารณสุขก็จะเป็นเรื่องของผู้ดูแลผู้สูงอายุ (Care Giver: CG) ที่อยู่ในระบบ ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีกับบริหารชุมชนที่เข้ามาดูแลกลุ่มผู้สูงอายุ และยังมีอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน หรือ อสม. ซึ่งเข้าไปดูแลผู้สูงอายุกลุ่มเดียวกัน...”<sup>1867</sup>

“...ในด้านการทำหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ทุกหน่วยงานพยายามทำหน้าที่ของตนเองแต่สิ่งที่ขาดไปคือการทำงานร่วมกัน การสื่อสารกัน เพราะทำงานแยกส่วนกัน เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงสาธารณสุข ต่างคนต่างทำภารกิจในส่วนของตนเอง ซึ่งบางอย่างสามารถบูรณาการแล้วให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นเจ้าภาพหลักในการดูแลได้ เท่าที่ทำงานด้านผู้สูงอายุในชุมชนมากก็จะมีประเด็นเรื่องต่างคนต่างทำโดยไม่ประสานงานหรือส่งต่อข้อมูลกัน เช่น ข้อมูลผู้สูงอายุที่เจ็บป่วย กระทรวงสาธารณสุขโดยโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ก็จะเข้าไปเยี่ยมบ้านและเก็บข้อมูล ผู้สูงอายุ กองสาธารณสุขขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะเก็บข้อมูลของผู้สูงอายุซ้ำอีก เพราะไม่มีการ ประสานและส่งต่อข้อมูลให้กัน ยิ่งหน่วยงานเยอะยิ่งขาดการพูดคุยขาดการบูรณาการ ทำให้การทำงานเกิดความล่าช้า เพราะต้องสำรวจข้อมูลใหม่ และข้อมูลที่หลายหน่วยงานเก็บก็ไม่ตรงกัน การมีข้อมูลและส่งต่อข้อมูลให้แกกันทำให้หน่วยงานสามารถวางแผนดำเนินงานตามภารกิจของตนเองได้เลยโดยไม่ต้องเก็บข้อมูลใหม่...”<sup>1868</sup> การที่หลายหน่วยงานมีภารกิจดำเนินการด้านการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสิทธิประโยชน์ผู้สูงอายุใน ด้านต่างๆ ข้อดีคือเป็นความพยายามที่จะจัดสวัสดิการและให้การดูแลแก่ผู้สูงอายุ แต่ข้อเสียคือขาดการประสานงาน ส่งต่อข้อมูล และบูรณาการการทำงาน ควรมีการจัดทำฐานข้อมูลที่ทุกหน่วยงานสามารถนำไปใช้ดำเนินการตามภารกิจของตนเองได้ ซึ่งปัจจุบันมีการเตรียมการถ่ายโอนภารกิจของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 น่าจะสามารถช่วยลดความซ้ำซ้อนของภารกิจลงได้ในระดับหนึ่ง

<sup>1867</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 7, อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชาการพยาบาลผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ สำนักวิชาพยาบาลศาสตร์, วันที่ 23 มิถุนายน 2564.

<sup>1868</sup> สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ คนที่ 7, อาจารย์ประจำกลุ่มสาขาวิชาการพยาบาลผู้ใหญ่และผู้สูงอายุ สำนักวิชาพยาบาลศาสตร์, วันที่ 23 มิถุนายน 2564.

#### 4.9 ปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุ

การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทยที่เป็นสังคมสูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และคาดว่าจะเป็สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2565 และเป็นสังคมสูงอายุนระดับ สดุดยอดภายในปี พ.ศ. 2574 สถานการณ์ผู้สูงอายุจากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563 พบว่าเมื่อปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีประชากรจำนวน 66.1 ล้านคน<sup>1869</sup> โดยมีประชากรผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) จำนวน 12.0 ล้านคน หรือร้อยละ 18.0 ของประชากรทั้งประเทศเป็นผู้สูงอายุเพศหญิง 6.9 ล้านคน หรือร้อยละ 57.5 และผู้สูงอายุเพศชาย 5.1 ล้านคน หรือร้อยละ 42.5<sup>1870</sup> จากสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวที่มีประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้น ทำให้มีกรณีของการกระทำความรุนแรงหรือการละเมิดผู้สูงอายุทั้งทางร่างกาย จิตใจ และทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้น

คำว่า ทารุณกรรม พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายว่า การกระทำ อย่างโหดร้าย<sup>1871</sup> ส่วนในทางกฎหมายระหว่างประเทศมีสนธิสัญญาและอนุสัญญาที่ให้ความหมายของการ ทารุณกรรม ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่ห้ามการทรมานการปฏิบัติหรือการ ลงโทษที่ทารุณโหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี<sup>1872</sup> อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984<sup>1873</sup> ให้ความหมายของคำว่า “การทรมาน หมายถึง การกระทำใดก็ตามโดยเจตนาที่ทำให้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1869</sup> ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2564

<sup>1870</sup> มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563, หน้า 7.

<sup>1871</sup> ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5 ธันวาคม 2554, หน้า 566.

<sup>1872</sup> Universal Declaration of Human Rights, Article 5.

<sup>1873</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984. United Nations, "Chapter IV Human Rights 9. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment," [Online] Accessed: 14 February 2021. Available from: <https://bit.ly/2NtEyFS>

เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมาน อย่างสาหัส ไม่ว่าจะทางร่างกายหรือทางจิตใจต่อบุคคลใด บุคคลหนึ่ง...”<sup>1874</sup>

ส่วนการทารุณกรรมผู้สูงอายุนั้น แม้ว่าในทางกฎหมายระหว่างประเทศจะยังไม่มีสนธิสัญญา หรือ อนุสัญญาที่เกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุโดยตรง แต่สหประชาชาติได้ประกาศหลักการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ คือ หลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 (United Nations Principles for Older Persons, 1991) ที่กำหนดให้ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีความมั่นคงปลอดภัยจากการแสวงหาประโยชน์ การทารุณกรรมทั้งทางร่างกายและจิตใจ และผู้สูงอายุพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม<sup>1875</sup> สำหรับกฎหมายภายในของประเทศไทย แม้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะได้บัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการช่วยเหลือกรณีได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง<sup>1876</sup> แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้นิยามความหมายของการทารุณกรรม การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย และการทอดทิ้งผู้สูงอายุไว้ด้วย แต่มีการกำหนดนิยามความหมายของคำดังกล่าวไว้ในประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แทน<sup>1877</sup>

ความรุนแรงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลโดยตรง องค์การอนามัยโลก (World Health Organization: WHO) ให้คำนิยามความรุนแรงว่า “การจงใจใช้กำลังหรืออำนาจทางกายภาพเพื่อข่มขู่หรือกระทำต่อตนเอง ต่อผู้อื่น ต่อกลุ่มบุคคลหรือชุมชน ซึ่งมีผลทำให้เกิดหรือมีแนวโน้มที่จะมีผลให้เกิดการบาดเจ็บ ตาย หรือเป็นอันตรายต่อจิตใจ หรือเป็นการยับยั้งการเจริญงอกงาม หรือการกีดกัน หรือปิดกั้น ทำให้

<sup>1874</sup> กองแปล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, คำแปลอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประเดิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี, (กรุงเทพฯ: กองแปล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, 2544), หน้า 3.

<sup>1875</sup> United Nations Principles for Older Persons, 1991

Dignity

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

18. Older persons should be treated fairly regardless of age, gender, racial or ethnic background, disability or other status, and be valued independently of their economic contribution.

<sup>1876</sup> พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (8)

<sup>1877</sup> ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563



สูญเสียสิทธิบางประการ และไม่ได้รับในสิ่งที่สมควรจะได้รับ”<sup>1878</sup> งานวิจัย เรื่อง “ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุไทย : การทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ในปัจจุบัน” ของรองศาสตราจารย์ ดร.จิราพร เกศพิชญวัฒนา และสุวิณี วิวัฒน์วานิช ได้อธิบายการกระทำ ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุมีลักษณะหรือองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ 1) เป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมที่เกิดจากความจงใจหรือไม่จงใจ 2) เป็นการกระทำที่เป็นเหตุให้ผู้สูงอายุได้รับความเจ็บปวด ได้รับอันตราย หรือเกิดความทุกข์ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจ อารมณ์ และสุขภาพ 3) เป็นการละเมิดสิทธิ หรือการเอาประโยชน์ในทรัพย์สิน 4) เป็นการปล่อยปละละเลย ทอดทิ้ง ไม่ดูแล รวมทั้งการละเว้นการกระทำที่ผู้สูงอายุพึงได้รับ 5) เป็นการกระทำโดยบุคคลในครอบครัว หรือบุคคลากรที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ และ 6) เป็นการกระทำที่อาจเกิดขึ้นเพียงครั้งเดียว ชั่วคราว หรือต่อเนื่อง<sup>1879</sup> ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษานักสังคมวิทยาเมื่อต้นทศวรรษที่ 1970 พบว่าความรุนแรงในครอบครัวเกิดขึ้นระหว่างสมาชิกในครอบครัวมากกว่าบุคคลภายนอก<sup>1880</sup>

การละเมิดผู้สูงอายุอาจมีหลายรูปแบบ ได้แก่ การละเมิดทางร่างกาย การละเมิดทางด้านจิตใจ การล่วงละเมิดทางเพศ การเอาประโยชน์ทางทรัพย์สิน และการทอดทิ้งผู้สูงอายุ<sup>1881</sup> สำหรับปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุของประเทศไทย ผู้วิจัยของแบ่งประเภทของการกระทำ ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุ ตามที่องค์การอนามัยโลกได้แบ่งเป็น 5 ประเภท ได้แก่ การทำร้ายร่างกาย การละเมิดทางด้านจิตใจ การล่วงละเมิดทางเพศ การแสวงหาประโยชน์ทางทรัพย์สิน และการทอดทิ้ง<sup>1882</sup> ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1878</sup> รณชัย คงสกนธ์, นฤมล โพธิ์แจ่ม, ความรุนแรงในครอบครัว = Domestic Violence, (กรุงเทพฯ: หน่วยจัดการความรู้เรื่องความรุนแรงในครอบครัว คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี, 2551), หน้า 331.

<sup>1879</sup> จิราพร เกศพิชญวัฒนา, สุวิณี วิวัฒน์วานิช, ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุไทย : การทบทวนองค์ความรู้และสถานการณ์ในปัจจุบัน : รายงานฉบับสมบูรณ์, หน้า ข.

<sup>1880</sup> รณชัย คงสกนธ์, นฤมล โพธิ์แจ่ม, ความรุนแรงในครอบครัว = Domestic Violence, หน้า 31.

<sup>1881</sup> American Bar Association, Facts About Law and the Elderly (Chicago, Illinois, 1998), p. 3.

<sup>1882</sup> World Health Organization, Elder Abuse, [Online], 18 April 2021. Source <https://bit.ly/3gY9pHC>

#### 4.9.1 การทำร้ายร่างกาย

การทำร้ายร่างกาย (Physical abuse) คือ การกระทำต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ ลักษณะของการกระทำเช่น การผลัก การตี การเตะ หรือการกระทำต่อร่างกายด้วยประการอื่นๆ รวมทั้งการใช้ยาหรือการใช้เครื่องพันธนาการต่อผู้สูงอายุ การดูแลผู้สูงอายุอย่างไม่เหมาะสม<sup>1883</sup> จากบุคคลผู้มีหน้าที่ต้องดูแลผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นหน้าที่ตามกฎหมาย หรือหน้าที่ตามสัญญา หรือหน้าที่ตามพฤติการณ์ที่ก่อขึ้นเอง การไม่ให้ความช่วยเหลือ<sup>1884</sup> การละเลยไม่ให้การดูแล การไม่ประสานงาน ในการดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น และไม่ว่าการทำร้ายร่างกายจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกายหรือจิตใจของผู้สูงอายุหรือไม่ก็ตาม การทำร้ายร่างกายผู้สูงอายุเป็นการละเมิดสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุโดยตรง ซึ่งสิทธิในชีวิตและร่างกายนอกจากจะเป็นสิทธิมนุษยชนหรือสิทธิขั้นพื้นฐานแล้วยังเป็นสาระสำคัญของการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ดังนั้น การละเมิดต่อชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุนอกจากจะมีความผิดตามกฎหมายอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้นแล้ว ยังถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและให้ความคุ้มครองด้วย ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1729/2547 “จำเลยอายุ 24 ปี ใช้อาวุธมีดฟันแทงผู้เสียหายซึ่งเป็นบิดาอายุ 73 ปี จำเลยจึงมีความผิดฐานทำร้ายร่างกายบุพการีจนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 296”<sup>1885</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1883</sup> รณชัย คงสกนธ์, นฤมล โปธิ์แจ่ม, ความรุนแรงในครอบครัว = Domestic Violence, หน้า 139.

<sup>1884</sup> เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 374 “ผู้ใดเห็นผู้อื่นตกอยู่ในภยันตรายแห่งชีวิตซึ่งตนอาจช่วยได้ โดยไม่ควรกลัวอันตรายแก่ตนเองหรือผู้อื่นแต่ไม่ช่วยตามความจำเป็น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>1885</sup> ศาลฎีกา, "ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <http://deka.supremecourt.or.th/search>



กรณีตัวอย่างที่ 1 : นาย ก. อายุ 67 ปี และนาง ข. อายุ 51 ปี

ที่อยู่ : อำเภอประโคนชัย จังหวัดบุรีรัมย์

ผู้กระทำ : บุตรชาย

ประเด็นปัญหา : ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุซึ่งผู้กระทำเป็นบุคคลในครอบครัว คือบุตรชายอายุ 21 ปี เสพยาเสพติด ช่มชืดมรดก และทำร้ายร่างกายบิดาเพื่อแย่งเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปซื้อยาเสพติด

ที่มา : มติชนออนไลน์<sup>1886</sup>

<sup>1886</sup> มติชนออนไลน์, พ่อเผยลูกทรพีซิ่นใจแม่ ชอบทุบตีแย่งเงินคนชราไปซื้อยา ลูกสาวโผเข้ากอด ไม่คิดน้อง เป็นแบบนี้, [ออนไลน์], 20 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล [https://www.matichon.co.th/region/news\\_2630679](https://www.matichon.co.th/region/news_2630679)

#### 4.9.2 การละเมิดทางด้านจิตใจ

การละเมิดทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุ (Psychological or emotional abuse) เป็นการกระทำต่ออารมณ์ความรู้สึกของผู้สูงอายุ เช่น การลบหลู่ การดูหมิ่นเหยียดหยาม การใช้ถ้อยคำรุนแรงหรือหยาบคาย การตะคอก การข่มขู่ การหลอกลวง การทำให้เกิดความอับอาย การเหยียดอายุ การกีดกัน การกักขังและแยกให้ผู้สูงอายุโดดเดี่ยว การไม่ให้ความเคารพต่อความเป็นส่วนตัว การเปิดเผยความลับ หรือการไม่ให้ความเคารพในฐานะที่เป็นผู้สูงอายุภายใต้บริบทของสังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น ซึ่งการละเมิดทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุอาจเป็นการกระทำครั้งเดียวหรือเป็นการกระทำซ้ำๆ ติดต่อกันเป็นเวลานาน การละเมิดทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุถือเป็นการลดทอนคุณค่าของผู้สูงอายุ อันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ เช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1290/2514 “การที่สามีด่าหมิ่นประมาทบิดาของภริยาว่า “โคตรของหลวงสมานนี้เลวทั้งโคตรคบไม่ได้” ศาลเห็นว่าถ้อยคำดังกล่าวนี้นับได้ว่าเป็นการหมิ่นประมาทบุพการีของอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งเป็นการร้ายแรงตามกฎหมายแล้ว จึงเป็นเหตุหย่าตามกฎหมาย”



**กรณีตัวอย่างที่ 2 :** นาย ก. อายุ 61 ปี นางสาว ข. อายุ 60 ปี และนาง ง. อายุมากกว่า 70 ปี

**ที่อยู่ :** อำเภอศรีประจันต์ จังหวัดสุพรรณบุรี

**ผู้กระทำ :** บุตรของผู้สูงอายุ, พี่ชายของผู้สูงอายุ, น้องสาวของผู้สูงอายุ

**ประเด็นปัญหา :** การกระทำความรุนแรงและทำร้ายจิตใจผู้สูงอายุโดยบุคคลในครอบครัว คือ นาย ก. อายุ 61 ปี บุตรชายซึ่งก็เป็นผู้สูงอายุที่ชอบดื่มสุราเป็นประจำ เมื่อเมาสุราชอบก่อเหตุทะเลาะวิวาทกับคนในบ้านและทำร้ายนาง ง. มารดาเป็นประจำ วันเกิดเหตุ นาย ก. บังคับให้นาง ง. กราบเท้า นางสาว ข. อายุ 60 ปี น้องสาวของนาย ก. บันดาลโทสะใช้ปืนยิงนาย ก. เสียชีวิต ซึ่งเป็นความรุนแรงในครอบครัว และเป็นความรุนแรงที่ผู้สูงอายุกระทำต่อผู้สูงอายุด้วยตนเอง

**ที่มา :** ไทยรัฐออนไลน์<sup>1887</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1887</sup> ไทยรัฐออนไลน์, น้องสาวสุดทนยิงพี่ชายขึ้นมาดับ หลังทำร้ายแม่ บังคับให้กราบเท้า, [ออนไลน์], 24 พฤศจิกายน 2564. แหล่งข้อมูล <https://www.thairath.co.th/news/crime/2249951>

### 4.9.3 การล่วงละเมิดทางเพศ

การล่วงละเมิดทางเพศ (Sexual abuse) คือ การกระทำความรุนแรงทางเพศต่อผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะผู้สูงอายุผู้นั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม เช่น การข่มขืนกระทำชำเรา การอนาจาร หรือการทำให้ผู้สูงอายุได้รับความอับอายทางเพศ เป็นต้น



กรณีตัวอย่างที่ 3 : นางสาว อ. อายุ 67 ปี

ที่อยู่ : อำเภอเมือง จังหวัดศรีสะเกษ

ผู้กระทำ : หลานชายของผู้สูงอายุ

ประเด็นปัญหา : ผู้สูงอายุอาศัยลำพังคนเดียวในบ้านและเหตุเกิดจากบุคคลใกล้ชิดกับผู้สูงอายุ วันเกิดเหตุ นางสาว อ. ว่าจ้างให้หลานชาย อายุ 52 ปี อาชีพรับจ้างทั่วไป ให้ขับซีรรถจักรยานยนต์ของหลานชาย นำนางสาว อ. ไปเบิกเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ธนาคารในตัวเมืองจังหวัดศรีสะเกษ ระหว่างทางขากลับหลานชายขับรถจักรยานยนต์ลัดเลาะเข้าไปทางถนนสายเปลี่ยวแล้วข่มขืนกระทำชำเรา แม้นางสาว อ. จะพยายามร้องให้คนช่วย แต่ไม่มีใครผ่านมาทางนี้เพราะเป็นทางเปลี่ยว จากนั้นหลานชายจึงได้นำนางสาว อ. มาส่งที่บ้าน โดยได้รับบาดเจ็บตามร่างกาย

ที่มา : มติชนออนไลน์<sup>1888</sup>

<sup>1888</sup> มติชนออนไลน์, "สลุด! หลานอู๋มายวัย 67 ปีไปข่มขืนข้างทางหลังกลับจากรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: [https://www.matichon.co.th/local/crime/news\\_1467423](https://www.matichon.co.th/local/crime/news_1467423)

#### 4.9.4 การแสวงหาประโยชน์ทางทรัพย์สิน

การแสวงหาประโยชน์ทางการเงินหรือทรัพย์สิน (Financial exploitation) เป็นการหาประโยชน์ทางการเงินหรือทรัพย์สินที่มีขอบด้วยกฎหมายหรือมิควรได้จากผู้สูงอายุ เช่น การฉ้อโกง การลักทรัพย์ การขู่กรรโชก การยักยอกทรัพย์สินของผู้สูงอายุ การบังคับหรือหลอกลวงให้ผู้สูงอายุมอบอำนาจให้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือพินัยกรรม การบังคับหรือหลอกลวงให้ผู้สูงอายุทำนิติกรรม เป็นต้น



**ยายวัย 86 ร้อง ถูกลูกสวมสิทธิ์  
ลงทะเบียนสวัสดิการ เอาเงินไปใช้หมด**

กรณีตัวอย่างที่ 4 : นาย จ. อายุ 87 ปี  
 ที่อยู่ : อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี  
 ผู้กระทำ : บุตรและสามีของบุตรของผู้สูงอายุ  
 ประเด็นปัญหา : การเอาประโยชน์ในทางทรัพย์สินซึ่งผู้กระทำเป็นบุคคลในครอบครัว คือ บุตรและสามีของบุตร นำบัตรประจำตัวประชาชนของผู้สูงอายุไปลงทะเบียนโครงการเราชนะ และโครงการคนละครึ่ง แล้วนำไปใช้เอง  
 ที่มา : เรื่องเล่าเช้านี้<sup>1889</sup>

<sup>1889</sup> เรื่องเล่าเช้านี้, "ยายวัย 86 ร้อง ถูกลูกสวมสิทธิ์ลงทะเบียนสวัสดิการเอาเงินไปใช้หมด" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3dgM5lh>

#### 4.9.5 การทอดทิ้ง

การละเลยหรือทอดทิ้ง (Neglect or abandonment) เช่น การไม่ให้อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรคหรือการดูแลทางการแพทย์ ซึ่งเป็นปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ซึ่งเป็นการละเมิดต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ อันกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย รวมถึงการไม่ดูแลให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุในกิจวัตรประจำวันโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ติดเตียงไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้



กรณีตัวอย่างที่ 5 : นาง ว. อายุ 66 ปี

ที่อยู่ : กรุงเทพฯ

ผู้กระทำ : สามีนางบุตร (ลูกเขย)

ประเด็นปัญหา : การทอดทิ้งผู้สูงอายุซึ่งเจ็บป่วยโดยผู้กระทำเป็นบุคคลใกล้ชิด คือ ลูกเขยหลอกผู้สูงอายุซึ่งเป็นมารดาของภรรยาจากหมู่บ้านเศรษฐกิจ กรุงเทพฯ นำมาปล่อยทิ้งไว้ที่หน้าวัดสันติภักดิ์ อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี สาเหตุเพราะปัญหาการทะเลาะในครอบครัว

ที่มา : สยามรัฐ<sup>1890</sup>

<sup>1890</sup> สยามรัฐ, "ยายไข่สูงเกิน 37 องศา อ่างลูกสาวทะเลาะลูกเขยมาทิ้งไว้ รีบส่ง รพ.ด่วน หนักติดเชื้อโควิด 19" [ออนไลน์] เข้าถึงเมื่อ 20 พฤศจิกายน 2564. แหล่งที่มา: <https://siamrath.co.th/n/244873>



ในเรื่องปัญหาการละเมิดผู้สูงอายุของประเทศไทยที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นทั้งในด้านความรุนแรงและจำนวนของการละเมิด แต่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลากว่า 18 ปี แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง เมื่อ พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2560 ตามลำดับ แต่มิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง มีเพียงแต่การยกเลิก ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง และการให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2548 โดยมีประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้งแทน ซึ่งแม้ว่าประกาศดังกล่าวจะกำหนดกลไกการคุ้มครองดีขึ้นกว่าประกาศฉบับที่ถูกยกเลิก แต่ผู้วิจัยเห็นว่าเรื่องการละเมิดผู้สูงอายุเป็นเรื่องสำคัญที่ควรกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้มีผลบังคับแก่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะต้องให้บทบาทแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานในระดับพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับผู้สูงอายุเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการคุ้มครอง มากกว่าหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคตามที่กำหนดไว้ในประกาศซึ่งไม่มีบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

#### 4.10 บทสรุป

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวคิดเพื่อปกป้องมนุษย์จากการกระทำของมนุษย์ด้วยกันเอง ไม่ว่ามนุษย์นั้นจะกระทำในนามของรัฐหรือเอกชน เป็นแนวคิดตามกฎหมายธรรมชาติว่าเป็นคุณค่าที่ผูกติดอยู่กับความเป็นมนุษย์โดยไม่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขใดๆ กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนล้วนต้องมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ว่ามนุษย์ผู้นั้นจะอยู่ภายใต้บริบทสังคมการเมืองหรือวัฒนธรรมใดๆ เงื่อนไขเดียวของการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็คือความเป็นมนุษย์นั่นเอง การรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในต่างประเทศล้วนเกิดจากประสบการณ์อันทารุณโหดร้ายที่กระทำต่อชีวิตและร่างกายของมนุษย์ด้วยกันเอง จนคนในสังคมตระหนักและมีความหวงแหนร่วมกันในคุณค่าของความเป็นมนุษย์ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เป็นต้น ที่นำแนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติ

รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีสถานะเป็นคุณค่าพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ (Fundamental Constitutional Value) และบัญญัติหลักประกันไว้ด้วยว่าการใช้อำนาจรัฐทั้งปวงจะต้องเคารพและไม่ละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

สำหรับการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนำแนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติรับรองโดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 และบัญญัติหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วยว่าการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพมิได้ซึ่งก็หมายถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั่นเอง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลให้ได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกัน ประเทศไทยจึงมีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ส่วนรัฐธรรมนูญก่อนหน้ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จำนวน 15 ฉบับ ไม่ได้มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้ง แต่ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคซึ่งเป็นสาระของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญฉบับถาวรและรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางฉบับ จึงเท่ากับเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ดี การที่รัฐธรรมนูญฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 15 ไม่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรงนั้น ทำให้รัฐธรรมนูญทั้ง 15 ฉบับไม่มีบทบัญญัติอันเป็นหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย ในส่วนของการรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงอาจสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ทั้งโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย แล้วแต่กรณี ส่วนปัญหาว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าพื้นฐานที่สำคัญที่สุดหรือเป็นคุณค่าสูงสุดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่นั้น คำตอบของคำถามดังกล่าวย่อมสะท้อนได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ การใช้และการตีความรัฐธรรมนูญ เนื่องจากแม้ว่าประเทศไทยจะปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่ยึดถือในคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดของการปกครอง หากแต่สำหรับสังคมไทยอาจมีคุณค่าพื้นฐานอื่นๆ ที่ยึดถืออยู่หลายประการ เช่น ความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น หรืออาจไม่ได้ยึดถือศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ว่าเป็นคุณค่าสูงสุดซึ่งเป็นการมองในด้านของปัจเจกบุคคลเป็นสำคัญ หากแต่กลับให้คุณค่ากับอำนาจหรือผู้ใช้อำนาจซึ่งเป็นการมองในวัฒนธรรมแบบอำนาจนิยมหรือวัฒนธรรมทางการเมืองไทยเป็นสำคัญ เราจึงเห็นพัฒนาการด้านการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งในเรื่องแนวความคิด

ความหมาย และขอบเขตที่เกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ยังมีค่อนข้างน้อยนับแต่การบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า 24 ปีแล้ว ดังนั้น องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐทั้งปวง ทั้งองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรอิสระ และโดยเฉพาะองค์กรฝ่ายตุลาการ จึงควรมีส่วนสำคัญในการช่วยสร้างพัฒนาการให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับการคุ้มครองอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายที่คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

สังคมสูงอายุเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจทั้งในระดับมหภาคและระดับจุลภาค ซึ่งประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และกำลังจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ภายในปี พ.ศ. 2565 และคาดว่าจะเป็สังคมสูงอายุนับสูงสุดยอดภายในปี พ.ศ. 2574 ที่จะมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม ภาระการคลังของประเทศอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ ประเด็นด้านการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนสิทธิของผู้สูงอายุเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรีก็เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในสถานการณ์ที่ประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ได้กำหนดสิทธิผู้สูงอายุ 14 ด้าน ครอบคลุมทั้งด้านการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย สภาพจิตใจ สิ่งอำนวยความสะดวกและหลักประกันรายได้ แต่จากการศึกษายังพบสภาพปัญหาเกี่ยวกับความเพียงพอ เหมาะสมของการดำเนินการตามสิทธิด้านต่างๆ ดังกล่าว ที่บางกรณีอาจยังไม่สามารถคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้อย่างแท้จริง เช่น สิทธิได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือน การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี การช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรม ถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง เป็นต้น

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแม้จะให้การรับรองและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในด้านต่างๆ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีสุขภาวะที่ดี มีคุณค่า และมีศักดิ์ศรีก็ตาม แต่ยังไม่เพียงพอ เหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ทั้งด้านปัจจัยขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต ด้านสภาพจิตใจ ด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวก และด้านหลักประกันรายได้ในวัยสูงอายุ โดยเฉพาะการป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุ จึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่กำหนดสิทธิผู้สูงอายุ และเพิ่มเติมบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อกำหนดรายละเอียดของการละเมิดและกลไกการคุ้มครอง

เพื่อให้การคุ้มครองผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายคือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เพียงพอและเหมาะสมภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ที่ว่า “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุในการได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ รัฐจึงมีหน้าที่คุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุดังกล่าว แต่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุในปัจจุบันยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ เหมาะสม อันเกิดจากสภาพปัญหาทั้งในแง่บทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย จึงสมควรหาขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เพียงพอเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย เพื่อเป็นมาตรฐานหรือเกณฑ์ในการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และความเข้าใจในการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุต่อไป” เมื่อศึกษาวิจัยแล้วผลการศึกษาพบว่าเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ เนื่องจากแนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวคิดใหม่ที่เพิ่งนำมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา และมีลักษณะที่เป็นนามธรรม ประกอบกับรัฐธรรมนูญมิได้ให้นิยามความหมายหรือกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไว้ด้วย จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ควรมีความหมายและขอบเขตแค่ไหน เพียงใด จึงปรากฏว่าสิทธิของผู้สูงอายุในปัจจุบันแม้จะครอบคลุมในหลายด้านแต่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ เหมาะสม อันเป็นปัญหาจากตัวบทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายลำดับรองซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครองผู้สูงอายุของประเทศไทย โดยขอสรุปและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้

## 5.1 บทสรุป

### 5.1.1 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง แนวคิดเกี่ยวกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงมีขึ้นเพื่อปกป้องมนุษย์จากการกระทำของมนุษย์ด้วยกันเอง เพื่อไม่ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างไม่ใช่มนุษย์จากมนุษย์ด้วยกันเอง ไม่ว่าจะมนุษย์ผู้นั้นจะกระทำในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐหรือกระทำในฐานะที่เป็นปัจเจกบุคคล ปัจจุบันแนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการยอมรับมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรทั้งในเอกสารระหว่างประเทศ อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 อนุสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ และกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ ดังเช่นการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 1996 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลไว้ แต่ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายและขอบเขตของการให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย ซึ่งสอดคล้องกับกรณีของต่างประเทศที่รัฐธรรมนูญรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้แต่ไม่ได้ให้นิยามความหมายและกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองไว้ อันอาจเนื่องมาจากลักษณะที่เป็นนามธรรมของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เอง นิยามความหมายและขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในปัจจุบันจึงยังไม่เป็นที่ยุติ แต่มีความพยายามในทางวิชาการของนักวิชาการทางนิติศาสตร์ในการให้นิยามความหมาย และความพยายามของศาลในต่างประเทศในการตีความเพื่อให้ความหมายและกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยที่มิได้บัญญัตินิยามความหมายหรือกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองน่าจะสอดคล้องกับลักษณะที่เป็นนามธรรมของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ประกอบกับหากมีการบัญญัตินิยามความหมายและขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด อาจทำให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีลักษณะที่ตายตัวและไม่สอดคล้องกับกรณีที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ ผู้วิจัยเห็นว่าพัฒนาการของการให้ความหมายและการกำหนดขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหน้าที่ขององค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่ให้ความคุ้มครองโดยเฉพาะองค์กรตุลาการที่จะต้องตีความกฎหมายเพื่อให้ความหมายและกำหนดขอบเขตของความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่สอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยต่อไป ดังเช่น

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2541** ที่วินิจฉัยวางหลักการว่าศาลมีอำนาจวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายภายหลังจากที่กฎหมายนั้นประกาศใช้ อันถือว่ามิกระทบสำคัญยิ่งในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15/2555** ศาลรัฐธรรมนูญได้นำหลักความเสมอภาคอันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาเป็นหลักในการพิจารณาวินิจฉัย **คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7634/2554** ศาลวินิจฉัยว่าการที่แพทย์ละทิ้งคนไข้โดยไม่เห็นแก่ชีวิตของคนเป็นการผิดกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 4 ที่กำหนดว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ย่อมได้รับความคุ้มครอง **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547** ที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยโดยนำหลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงในคดี **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2550** กรณีการปิดป้ายโฆษณาบนหน้าต่างของรถไฟโดยสาร โดยศาลปกครองสูงสุดวางหลักว่าการปฏิบัติต่อบุคคลเยี่ยงวัตถุย่อมเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ **คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1113/2561** กรณีให้หญิงถอดเสื้อผ้ารื้อแพทย์ตรวจร่างกายเป็นวิธีการที่มีผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาแม้ว่าจะยังไม่พบการให้นิยามความหมายศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป แต่ก็เป็นที่ยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งที่มิอยู่แก่มนุษย์ทุกคนโดยปราศจากเงื่อนไขใดๆ เพราะเป็นเรื่องคุณค่าในความเป็นมนุษย์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรม แต่การที่รัฐธรรมนูญนำแนวคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อให้การรับรองและคุ้มครองแก่บุคคล รวมทั้งให้มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายบ้านเมืองที่ผูกพันรัฐที่ต้องเคารพและคำนึงถึงเสมอในการใช้อำนาจ กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล และยังต้องให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลผ่านมาตรการและกลไกต่างๆ ของรัฐอีกด้วย ทั้งนี้เพื่อให้แนวความคิดเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นหลักการพื้นฐานในรัฐธรรมนูญสามารถเกิดขึ้นได้จริงในทางปฏิบัติให้บุคคลที่ได้รับการรับรองคุ้มครองได้รับประโยชน์จากแนวคิดนี้ได้อย่างแท้จริง โดย**ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ประกอบไปด้วย สาระสำคัญสองประการ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค** กล่าวคือ สิทธิในชีวิตและร่างกายของบุคคลในฐานะที่เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญที่สุดของมนุษย์และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่นำไปสู่สิทธิและเสรีภาพประการอื่น ส่วนสิทธิในความเสมอภาคเป็นหลักประกันในชีวิตและร่างกายของบุคคลว่าจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น **สาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นขอบเขตของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ได้รับการยอมรับ** ซึ่งรวมถึงการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่จะต้องได้รับการคุ้มครองสาระสำคัญสองประการดังกล่าว คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคในฐานะที่เป็นบุคคลตามกฎหมายด้วย

เมื่อสารัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ดังนั้น หลักประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุจึงหมายถึง หลักประกันในสารัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันได้แก่ หลักประกันสิทธิในชีวิตและร่างกาย และหลักประกันสิทธิในความเสมอภาคสำหรับหลักประกันสิทธิในชีวิตและร่างกายซึ่งรวมถึงจิตใจของผู้สูงอายุด้วย คือ มาตรฐานการดำรงชีวิตที่มีคุณภาพ มีคุณค่าและมีศักดิ์ศรี หรืออาจกล่าวได้ว่าปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน อันได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพย่อมเป็นหลักประกันสิทธิในการมีชีวิตและร่างกายที่มีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ส่วนหลักประกันสิทธิในความเสมอภาคของผู้สูงอายุ ได้แก่ การปฏิบัติต่อผู้สูงอายุที่มีสาระสำคัญเหมือนกันด้วยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อผู้สูงอายุที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันด้วยหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้สูงอายุ ดังนั้น เกณฑ์ในการพิจารณาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุของประเทศไทยในปัจจุบันได้รับการคุ้มครองอย่างเพียงพอ เหมาะสมหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายลำดับรอง มีความเพียงพอ เหมาะสมต่อการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของผู้สูงอายุหรือไม่

### 5.1.2 ภาพรวมของสภาพปัญหาการคุ้มครองผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง จะบัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสิทธิของผู้สูงอายุในด้านต่างๆ จำนวน 14 ด้าน แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาวิเคราะห์และการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ และกลุ่มผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ รวมจำนวน 25 คน พบว่าแม้จะมีความพยายามในการกำหนดมาตรการต่างๆ ทั้งมาตรการทางกฎหมาย นโยบาย แผน และการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ก็ตาม แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสิทธิของผู้สูงอายุดังกล่าวยังไม่มีประสิทธิภาพและยังไม่สามารถคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็น



มนุษย์ของผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอ เหมาะสมเท่าที่ควร การกำหนดขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เพียงพอ เหมาะสมนั้น จำเป็นต้องวิเคราะห์ข้อมูลและสภาพปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของประเทศไทย โดยแบ่งการวิเคราะห์ได้เป็น 6 กลุ่ม ได้แก่ (1) ปัญหานิยามความหมายและการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุ (2) ปัญหาหลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ (3) ปัญหาหลักประกันด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ (4) ปัญหาหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ (5) ปัญหาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในประเทศไทย และ (6) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ ดังนี้

### (1) ปัญหานิยามความหมายและการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุ

ปัญหานิยามความหมายและการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุเป็นสภาพปัญหาที่เกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 กำหนดนิยามความหมายของผู้สูงอายุ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ซึ่งแม้จะเป็นการกำหนดความหมายผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าผู้สูงอายุกลุ่มหนึ่งในประเทศไทยซึ่งเป็นผู้สูงอายุไร้สัญชาติ ซึ่งเกิดจากหลายสาเหตุ เช่น การตกสำรวจในการจัดทำทะเบียนราษฎรของทางราชการ เป็นต้น โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มคนบนพื้นที่สูงที่เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานานแล้วหรือเกิดในประเทศไทย แต่ไม่มีสัญชาติไทย ต้องกลายเป็นคนไม่มีสถานะทางกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิของผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้ เนื่องจากขาดคุณสมบัติที่กฎหมายกำหนดให้ผู้สูงอายุจะต้องมีสัญชาติไทยจึงจะได้รับการคุ้มครอง การที่ผู้สูงอายุไม่สามารถเข้าถึงสิทธิต่างๆ ได้ ย่อมหมายความว่าผู้สูงอายุเหล่านั้นไม่มีหลักประกันในมาตรฐานการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี โดยเฉพาะปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต การไม่มีหลักประกันดังกล่าวย่อมกระทบต่อสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุโดยตรงและกระทบต่อศักดิ์ศรีศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วยในที่สุด

ส่วนปัญหาการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุเนื่องจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดเฉพาะนิยามความหมายของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือและกำหนดมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แต่ไม่ได้กำหนดการแบ่งประเภทผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือ

ไว้ด้วย ดังนั้น การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงไม่ได้ดำเนินการตามความแตกต่างและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุแต่ละประเภทที่อาจแบ่งได้เป็นหลายประเภทตามเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่ง อาทิ การแบ่งประเภทผู้สูงอายุตามแนวคิดของนักชราวิทยาหรือการแบ่งตามภาวะการพึ่งพิง การที่ไม่มีการกำหนดประเภทของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือที่ชัดเจนนำไปสู่การปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับสาระสำคัญของผู้สูงอายุแต่ละประเภท กล่าวคือ ผู้สูงอายุที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันแต่ได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกัน หรือผู้สูงอายุที่มีสาระสำคัญเหมือนกันแต่ได้รับการปฏิบัติแตกต่างกัน ย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติและขัดต่อหลักความเสมอภาค อันกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

## (2) ปัญหาหลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ

รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และบัญญัติรับรองสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ด้วย คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ดังนั้น การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุอย่างน้อยต้องมีหลักประกันในการคุ้มครองชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ ซึ่งหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ สิทธิด้านที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม สิทธิได้รับเบี้ยยังชีพรายเดือน สิทธิได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิได้รับบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข และสิทธิได้รับการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี หลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุดังกล่าวแม้ว่าจะมีความครอบคลุมทั้งในมิติด้านมาตรฐานการดำรงชีวิตคือปัจจัยสี่ มิติด้านรายได้เพื่อการยังชีพ แต่ยังคงพบว่ามีปัญหาในเรื่องของความเพียงพอ เหมาะสมในการดำเนินการตามสิทธิดังกล่าวที่สำคัญได้แก่ ปัญหาการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีปัญหาทั้งในแง่ของความเพียงพอ เหมาะสมของจำนวนเงินที่จ่าย การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับ การรับบริจาคเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และการเรียกคืนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่นำไปสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 611/2564 โดยสรุปว่า “...เงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ เป็นเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ เงื่อนไขนั้นจึงใช้บังคับไม่ได้...พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติในการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุดังกล่าวไว้... ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 เป็น

ระเบียบที่ออกโดยไม่มีอำนาจที่จะออกได้...” หรือปัญหาเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ที่ไม่เพียงพอโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุและคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีมติให้จ่ายเงินช่วยเหลือเดือนละ 50 บาท และ 100 บาท แล้วแต่กรณี ตามข้อจำกัดเรื่องที่มาของเงินกองทุนผู้สูงอายุที่ได้รับจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตในอัตราร้อยละสองของภาษีที่เก็บจากสุราและยาสูบ หรือปัญหาการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณีแก่ผู้สูงอายุที่เสียชีวิตที่ประกาศกระทรวงกำหนดให้การสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่มีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ จำนวน 3,000 บาท ย่อมไม่เพียงพอ เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับสภาพของสังคมในปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนว่าแม้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะกำหนดให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุในด้านชีวิตและร่างกายเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรี แต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการตามสิทธิกลับไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตได้จริง ซึ่งนอกจากสาเหตุด้านกฎหมายแล้วยังมีสาเหตุสำคัญในด้านนโยบายของรัฐด้วย ดังนั้น การคุ้มครองสิทธิในชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุจึงยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ซึ่งย่อมมีความหมายอยู่ในตัวว่าความช่วยเหลือจากรัฐต้องเป็นความช่วยเหลือที่เหมาะสมเพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีพได้ ดังนั้น จากการศึกษาผู้วิจัยจึงเห็นว่าการคุ้มครองผู้สูงอายุในด้านชีวิตและร่างกายยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ

### (3) ปัญหาหลักประกันด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ นอกจากการคุ้มครองในด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุแล้ว การให้ความคุ้มครองทางด้านจิตใจก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่จะทำให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี สำหรับหลักประกันในการคุ้มครองด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้แก่ สิทธิด้านการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการพัฒนาตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และการรวมกลุ่ม สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง ซึ่งพบสภาพปัญหาที่สำคัญ เช่น ผู้สูงอายุเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่ในชนบท จากการสัมภาษณ์ผู้สูงอายุจำนวน 10 คน ในประเด็นเกี่ยวกับการทราบหรือรับรู้ถึงสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พบว่า ผู้สูงอายุทั้งหมดทราบเฉพาะสิทธิด้านการรักษาพยาบาลและสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซึ่งเป็นสิทธิที่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิต ส่วนสิทธิด้านอื่นๆ เช่น สิทธิด้านการฝึกอาชีพ การศึกษา

สิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง เป็นต้น ยังไม่ทราบถึงสิทธิดังกล่าวและไม่ทราบว่าจะต้องไปติดต่อหน่วยงานใดเพื่อขอรับการคุ้มครอง

ส่วนปัญหาการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์ทางด้านทรัพย์สิน และการถูกทอดทิ้ง ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของบุคคลในครอบครัวหรือบุคคลใกล้ชิดของผู้สูงอายุ แม้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะกำหนดว่าผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์ทางด้านทรัพย์สิน และการถูกทอดทิ้ง ส่วนรายละเอียดของการคุ้มครองเป็นไปตามประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ที่เน้นเพียงการให้ความช่วยเหลือเมื่อผู้สูงอายุถูกทารุณกรรม หรือถูกเอาเปรียบทางด้านทรัพย์สิน หรือถูกทอดทิ้งแล้ว อันเป็นการคุ้มครองในเชิงแก้ไข แต่ยังไม่ครอบคลุมการให้ความคุ้มครองในเชิงป้องกัน โดยเฉพาะการคุ้มครองทางทรัพย์สินแก่ผู้สูงอายุ ปัจจุบันจึงพบการกระทำอันเป็นการละเมิดผู้สูงอายุจำนวนมาก ประกอบกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มิได้กำหนดรายละเอียดของการละเมิดและกลไกการคุ้มครองไว้ ดังนั้น การให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการละเมิดทั้งในเชิงป้องกันและแก้ไขโดยการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นับเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

#### (4) ปัญหาหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ

หลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้แก่ สิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือบริการสาธารณะอื่น สิทธิได้รับการช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม สิทธิได้รับการยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ สิทธิรับคำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในการแก้ไขปัญหาคครอบครัว และสิทธิด้านอื่นๆ ตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุที่มีความครอบคลุมการดำเนินชีวิตประจำวัน เช่น การลดค่าโดยสารยานพาหนะให้แก่ผู้สูงอายุ การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ การให้กู้ยืมเงินเพื่อประกอบอาชีพจากกองทุนผู้สูงอายุ แต่ในทางปฏิบัติยังพบว่ามีปัญหาบางประการ ได้แก่ การอำนวยความสะดวกและปลอดภัยในอาคารสถานที่ที่เจ้าของอาคารไม่ดำเนินการตามที่

กฎหมายกำหนด หรือดำเนินการแต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ ได้จริง ความไม่ชัดเจนของคำว่า “การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัย” เนื่องจาก พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายและขอบเขตของการจัดสิ่งอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยสำหรับผู้สูงอายุไว้ ส่วนประกาศที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎกระทรวงกำหนด สิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 และที่แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม แม้จะให้นิยามความหมายของคำว่า “สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการหรือทุพพล ภาพ และคนชรา หมายความว่า ส่วนของอาคารที่สร้างขึ้นและอุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบของ อาคารที่ติดหรือตั้งอยู่ภายในและภายนอกอาคาร เพื่ออำนวยความสะดวกในการใช้อาคารสำหรับผู้ พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา และให้หมายความรวมถึงพื้นที่โดยรอบอาคารนั้นด้วย” ซึ่งนิยาม ความหมายดังกล่าวเน้นไปที่อุปกรณ์อันเป็นส่วนประกอบของอาคารที่ติดหรือตั้งอยู่ภายในและ ภายนอกอาคาร ไม่รวมถึงอุปกรณ์อำนวยความสะดวกและบริการภายในอาคารที่จำเป็นต่อการเข้าถึง และใช้งานของผู้สูงอายุ ปัญหาดังกล่าวย่อมทำให้ผู้สูงอายุไม่ได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการคุ้มครอง อย่างไม่เพียงพอ เหมาะสม อันส่งผลกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุได้

#### (5) ปัญหาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุใน ประเทศไทย

ปัจจุบันผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุน สิทธิผู้สูงอายุด้านต่างๆ มีทั้งในรูปแบบของคณะกรรมการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยการ ดำเนินงานในรูปแบบคณะกรรมการ พบว่ามีคณะกรรมการที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินงานด้าน ผู้สูงอายุหลายชุด และอยู่ในกฎหมายคนละฉบับ ได้แก่ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตาม พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 คณะกรรมการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมแห่งชาติตาม พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 และคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังเน้น การควบคุมจากราชการบริหารส่วนกลางเป็นหลักทำให้การบริหารจัดการขาดความคล่องตัว โดยเฉพาะคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่เป็น คณะกรรมการที่มีอำนาจและหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ แต่เป็นการกำหนด

นโยบายและแผนแบบบนลงล่าง เนื่องจากสัดส่วนหรือองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มาจากภาครัฐเกือบทั้งหมดมาจากราชการบริหารส่วนกลาง มีเพียงปลัดกรุงเทพมหานครตำแหน่งเดียวเท่านั้นที่มาจากราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวที่เน้นการควบคุมจากส่วนกลางผู้วิจัยเห็นว่าไม่สอดคล้องกับแนวโน้มที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทรับผิดชอบดำเนินการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุในระดับพื้นที่มากขึ้น

ส่วนหน่วยงานที่มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนสิทธิผู้สูงอายุด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ประกอบกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตาม พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553 และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ที่มีจำนวนมากทั้งหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะราชการบริหารส่วนกลางที่ยังคงเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ทั้งในเรื่องการออกกฎ ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้อง การกำหนดนโยบายและแผนการปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ ซึ่งหากพิจารณาในเชิงพื้นที่อาจต้องมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบภารกิจด้านผู้สูงอายุในระดับพื้นที่มากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่มากกว่าหน่วยงานส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค จึงย่อมทราบสภาพปัญหาและความต้องการของผู้สูงอายุในเขตพื้นที่ของตนได้ดีกว่า และสามารถจัดสวัสดิการเพื่อตอบสนองความต้องการ และดำเนินการคุ้มครองผู้สูงอายุในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า เพียงแต่ส่วนกลางยังต้องควบคุมหรือกำกับดูแลการจัดสวัสดิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เรื่องความเสมอภาค หรือความชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

#### (6) ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ

เนื่องจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 17 กำหนดให้ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษีตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ประมวลรัษฎากรกำหนด แต่ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) กำหนดให้ลดหย่อนได้เฉพาะค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ โดยอธิบดีกรมสรรพากรได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

เงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ต้องการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดู “บุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ” มิใช่แต่เฉพาะบิดามารดาตามที่ประมวลรัษฎากรและประกาศอธิบดีกรมสรรพากรกำหนดเท่านั้น ประกอบกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8516/2557 วินิจฉัยว่า การหักค่าลดหย่อนไม่รวมถึงผู้มีเงินได้ซึ่งเป็นบุตรบุญธรรมที่ได้อุปการะเลี้ยงดูผู้รับบุตรบุญธรรมด้วย และโดยที่ทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และประมวลรัษฎากรมิได้ให้นิยามความหมายของคำว่า “อุปการะเลี้ยงดู” และคำว่า “บุพการี” ไว้ จึงต้องพิจารณาคำว่าอุปการะเลี้ยงดู และคำว่าบุพการีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบุคคลที่มีสิทธิได้รับการอุปการะเลี้ยงดูตามกฎหมายนั้นจะต้องมีกฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูไว้ เช่น สามีภริยา บิดามารดากับบุตร บุตรบุญธรรมกับผู้รับบุตรบุญธรรม เป็นต้น ในกฎหมายลักษณะละเมิดบุคคลที่จะมีสิทธิเรียกค่าชดเชยอุปการะได้จะต้องเป็นผู้ขาดไร้อุปการะตามกฎหมาย คือผู้ตายต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายในการอุปการะเลี้ยงดู แม้ว่าในความเป็นจริงจะไม่ได้มีการอุปการะเลี้ยงดูหรือยังไม่ได้อุปการะเลี้ยงดูก็ตาม ผู้ต้องขาดไร้อุปการะก็มีสิทธิเรียกค่าชดเชยอุปการะได้ แต่ตามประมวลรัษฎากรมาตรา 47 (1) (ญ) ที่กำหนดให้ลดหย่อนได้เฉพาะค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้นั้น จะต้องมีการอุปการะเลี้ยงดูกันจริงด้วย มิใช่เพียงสิทธิและหน้าที่ในการอุปการะเลี้ยงดูกันตามกฎหมายเท่านั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าประเด็นนี้เป็นไปตามความมุ่งหมายของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ต้องการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการอุปการะเลี้ยงดูกันตามความเป็นจริง แต่ว่าการที่ประมวลรัษฎากรและประกาศอธิบดีกรมสรรพากรกำหนดให้เฉพาะบุตรโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของตนหรือสามีภริยาของตน จึงจะมีสิทธิหักลดหย่อนภาษีได้นั้น ผู้วิจัยเห็นว่าไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ใช้ถ้อยคำว่า “อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ” ซึ่งคำว่าบุพการีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 28 วรรคหนึ่ง ได้แก่ บิดา มารดา ปู่ย่า ตายาย ทวด มิได้หมายความเฉพาะบิดามารดาเท่านั้น ดังนั้น ประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ จึงไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากภาพรวมของสภาพปัญหาการคุ้มครองผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง เมื่อ พ.ศ. 2553 และ พ.ศ. 2560 แต่ยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมาย (Legal Development) เพื่อให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นไปอย่างเพียงพอและเหมาะสมยิ่งขึ้น ดังนี้

### (1) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนิยามความหมายและการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุ

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง กำหนดว่า “...บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ...ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่ารัฐธรรมนูญไม่ควรกำหนดอายุของผู้สูงอายุไว้ด้วย เพราะการกำหนดดังกล่าวทำให้ความเป็นผู้สูงอายุมีลักษณะตายตัวเกินไป และไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันที่ผู้มีอายุเกิน 60 ปี บางกลุ่มยังมีสุขภาพดี มีศักยภาพและความสามารถในการทำงานเลี้ยงดูตนเองได้ จึงขอเสนอแนะให้แก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง โดยกำหนดเพียงว่า “...ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ...” โดยไม่ต้องกำหนดอายุของความเป็นผู้สูงอายุไว้ด้วย ส่วนการกำหนดอายุของผู้สูงอายุให้เป็นไปตามที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งสามารถแก้ไขให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์สังคมสูงอายุได้ง่ายกว่าการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และจากการศึกษาการคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส ราชอาณาจักรสวีเดน และญี่ปุ่น ทั้งสามประเทศกำหนดอายุของบุคคลที่จะเป็นผู้สูงอายุไว้ที่ 65 ปี และไม่มีประเทศใดกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ส่วนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแบ่งประเภทของผู้สูงอายุเพื่อให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ สืบเนื่องจากความไม่เพียงพอเหมาะสมของการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุที่อาจส่งผลกระทบต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ การพิจารณาจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุตามความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุน่าจะมีความสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยมากกว่าการจัดสวัสดิการในลักษณะการให้แบบถ้วนหน้า เช่น การจ่ายเงิน



เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุสำหรับผู้สูงอายุในกลุ่มที่ยังทำงานในภาคเอกชนสามารถขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้ด้วย ทั้งนี้ไม่มีความจำเป็นในการรับเงินดังกล่าว ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง ก็ได้กำหนดให้ต้องจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้า แต่กำหนดให้ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพก่อนเป็นอันดับแรก และต้องเป็นการช่วยเหลือที่เหมาะสมด้วย หากรัฐมีความสามารถมากขึ้นจึงอาจขยายขอบเขตความช่วยเหลือออกไปยังผู้สูงอายุกลุ่มอื่นๆ ได้ เป็นต้น ประกอบกับควรมีการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชน โดยการมีส่วนร่วมของบุคคล ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อให้การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุสามารถตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้อย่างแท้จริง เกิดการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการและการพัฒนาระบบสวัสดิการของชุมชน อันสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชน และมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐในการจัดให้มีระบบสวัสดิการชุมชนด้วย ประกอบกับปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ที่ต้องการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ภาครัฐ ภาคเอกชน และสถาบันทางสังคม ในการดำเนินงานด้านการคุ้มครองผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดความยั่งยืนของการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุภายใต้บริบทของประเทศไทยต่อไป โดยผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมระบบสวัสดิการของชุมชนขึ้นโดยเร็ว เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขของการจัดตั้ง สภาพาททางกฎหมายและการดำเนินงานของระบบสวัสดิการชุมชน ซึ่งปัจจุบันพบว่าภาคประชาชนได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมระบบสวัสดิการของชุมชน พ.ศ. ....” และมีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 77 ไปแล้ว ภาครัฐจึงควรผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย เพื่อให้เกิดระบบสวัสดิการของชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะระบบสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุของชุมชนที่จะสามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุในระดับพื้นที่ได้อย่างแท้จริง

## (2) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักประกันด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุ

แม้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จะให้ความคุ้มครองในด้านชีวิตและร่างกายของผู้สูงอายุในหลายประการดังกล่าวแล้ว แต่ยังคงมีความไม่เพียงพอ เหมาะสม อันทำให้กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

(ก) ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ควรแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และสอดคล้องกับความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่ให้สิทธิ “ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” ที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ โดยการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะต้องคำนึงถึงเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด คือ ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ จึงต้องคำนึงถึงรายได้ของผู้สูงอายุว่าอยู่ในฐานะที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่ และจ่ายให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ โดยไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมและไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค ทั้งนี้ การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพอย่างมีประสิทธิภาพโดยการจ่ายเงินให้เฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ยังเป็นทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ปัญหาความเพียงพอของเบี้ยยังชีพในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ ทั้งยังเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเพียงพอ เหมาะสมด้วย นอกจากนี้ รัฐบาลอาจต้องมีการพิจารณานโยบายเกี่ยวกับระบบบำนาญในภาพรวมของประเทศซึ่งในปัจจุบันมีอยู่หลายระบบ แต่ละระบบมีกฎหมายกำหนดกลุ่มประชากรและหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน จึงมีการบริหารจัดการที่แยกออกจากกันยังไม่มีมีการพิจารณาร่วมกันกับดูแลในภาพรวม เพื่อให้ระบบบำนาญครอบคลุมในประชากรทุกกลุ่มมากขึ้น

(ข) การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ตามมติของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุที่เห็นชอบการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยที่ได้รับสิทธิในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐจากกองทุนผู้สูงอายุ โดยให้จ่ายเงินเข้าบัตรสวัสดิการแห่งรัฐของผู้สูงอายุที่มีสิทธิในอัตรา 100 บาทต่อเดือน และอัตรา 50 บาทต่อเดือน แล้วแต่กรณีนั้น เนื่องจากอัตราดังกล่าวผูกพันกับที่มาของเงินกองทุนผู้สูงอายุจากภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าสุราและยาสูบในอัตราร้อยละสองซึ่งเป็นที่มาของเงินกองทุนที่มีลักษณะตายตัวตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การพิจารณาแก้ไขให้เกิดความเพียงพอและเหมาะสมนั้นเป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องมีนโยบายและนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายของการกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย ตามที่ได้มีการเพิ่มเติมสิทธิดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 คือ เพื่อให้ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยได้รับสวัสดิการที่จำเป็น แต่จำนวนเงินที่จ่ายสงเคราะห์ได้ในอัตรา 100 บาท และ 50 บาท ดังกล่าว ทำให้ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยได้รับสวัสดิการที่จำเป็นหรือไม่ เป็นสิ่งที่รัฐบาลควรพิจารณาให้เกิดความเหมาะสมต่อไป

**(ค) การส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม**

ปัจจุบันแม้ว่าจะมีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเอกชนจ้างงานผู้สูงอายุผ่านมาตรการทางภาษี โดยมีการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560 ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 290) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับเงิน ได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไป และประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 379) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับเงิน ได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไป แต่ลำพังเพียงมาตรการทางภาษีที่สนับสนุนภาคเอกชนดังกล่าว ยังไม่เพียงพอต่อการส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมให้แก่ผู้สูงอายุ ไม่ครอบคลุมผู้สูงอายุทุกกลุ่ม เนื่องจากไม่ใช่ผู้สูงอายุทุกคนจะมีศักยภาพหรือความสามารถเข้าทำงาน ในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลได้ การจัดกลุ่มผู้สูงอายุและให้การส่งเสริมสนับสนุนการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุกลุ่มต่างๆ เช่น ผู้สูงอายุที่สังคม และผู้สูงอายุติดบ้าน ที่อาจมีความสามารถและความต้องการในการประกอบอาชีพหรือรับการฝึกอาชีพที่แตกต่างกัน รวมทั้งการส่งเสริมการประกอบอาชีพและการฝึกอาชีพที่มีความมุ่งหมายให้ผู้สูงอายุมีรายได้เพื่อการเลี้ยงชีพนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการส่งเสริมหรือฝึกอบรมเฉพาะเมื่อบุคคลเป็นผู้สูงอายุแล้ว ควรมีการส่งเสริมทั้งช่วงก่อนเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุและภายหลังจากเป็นผู้สูงอายุแล้ว ให้สอดคล้องกับ ความต้องการ ความสามารถ และสุขภาพของบุคคลนั้น

ส่วนที่กระทรวงแรงงานมีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม ลงวันที่ 16 กันยายน 2547 ซึ่งมีสาระสำคัญเพียง 2 ข้อ และยังไม่ได้ รับการปฏิบัติอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมหรือมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ประกอบกับประกาศดังกล่าวไม่ได้มี สถานะเป็นกฎหมายที่จะมีสภาพบังคับต่อหน่วยงานของรัฐอื่นๆ นอกเหนือจากกระทรวงแรงงานได้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมในมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (3) ของพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้ครอบคลุมการส่งเสริมการประกอบอาชีพและการฝึกอาชีพแก่บุคคลทั้ง ช่วงก่อนเป็นผู้สูงอายุและหลังจากเป็นผู้สูงอายุแล้ว รวมทั้งกำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ที่สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริงของผู้สูงอายุที่แตกต่างจากการคุ้มครองแรงงานปกติ ทั้งในเรื่องการจ้าง งาน สภาพการทำงาน และการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้างด้วยเหตุแห่งอายุ

**(ง) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี** ซึ่งมีประกาศกระทรวง

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตาม ประเพณี ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ที่กำหนดการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณีแก่

ผู้สูงอายุที่ตายซึ่งต้องเป็นผู้สูงอายุที่ยากจนมีบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ไม่สามารถจัดการศพตามประเพณีได้ โดยการช่วยเหลือเป็นเงินในการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีรายละ 3,000 บาท ซึ่งแม้จะเป็นอัตราที่กำหนดเพิ่มเติมเมื่อปี พ.ศ. 2563 แทนอัตรา 2,000 บาท ที่กำหนดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ก็ตามแต่ยังไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เงินจำนวนดังกล่าวจึงไม่เพียงพอต่อการจัดการศพผู้สูงอายุตามประเพณีไม่ว่าจะจัดการศพของผู้สูงอายุที่เสียชีวิตตามประเพณีใดก็ตาม ทั้งนี้ เงินช่วยเหลือจำนวนดังกล่าวนอกจากไม่เพียงพอเหมาะสมต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการช่วยเหลือในการจัดการศพตามประเพณีแล้ว ยังกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของศพด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยเสนอให้มีการทบทวนอัตราการจ่ายเงินช่วยเหลือดังกล่าวให้สอดคล้องกับสภาพที่แท้จริง รวมทั้งพิจารณาการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน วัด ฅาปนสถาน สุสาน เพื่อจัดการศพตามประเพณีให้แก่ผู้สูงอายุที่มีสิทธิตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 อันจะเป็นความร่วมมือในการจัดสวัสดิการและพัฒนาเป็นระบบสวัสดิการของชุมชนได้ต่อไป

### (3) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักประกันด้านสภาพจิตใจของผู้สูงอายุ

แม้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (8) ประกอบกับประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 จะให้ความคุ้มครองช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับอันตรายจากการทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้งก็ตาม แต่การให้คุ้มครองดังกล่าวยังไม่เพียงพอ เหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ เนื่องจากเป็นการให้ความคุ้มครองเมื่อผู้สูงอายุถูกกระทำทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้งแล้ว อันเป็นการคุ้มครองภายหลังจากความเดือดร้อนเสียหายเกิดขึ้นหรือการคุ้มครองแบบแก้ไขเยียวยาเท่านั้น ซึ่งการทารุณกรรม หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือการทอดทิ้งผู้สูงอายุในบางกรณียากแก่การเยียวยาแก้ไขได้ ดังนั้น การคุ้มครองในเชิงป้องกันก่อนที่จะมีการทารุณกรรม การแสวงหาประโยชน์ หรือการทอดทิ้งจึงเป็นกลไกที่สำคัญที่จะช่วยให้ไม่เกิดความเสียหายหรือเกิดความเสียหายต่อผู้สูงอายุน้อยที่สุด ตัวอย่างที่น่าสนใจสำหรับเป็นแนวทางในการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง คือกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีการตรากฎหมายเฉพาะเพื่อให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุจากการล่วงละเมิด คือพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ การสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุ และเรื่อง

เกี่ยวข้องกับ ค.ศ. 2005 ที่กำหนดให้เทศบาลเป็นหน่วยงานหลักในการรับผิดชอบดำเนินการคุ้มครองผู้สูงอายุจากการละเมิด ซึ่งได้เป็นต้นแบบสำหรับการตรากฎหมายป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุในประเทศต่างๆ ต่อมาด้วย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยกำหนดสิทธิด้านต่างๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพิ่มเติมบทบัญญัติหมวดว่าด้วยการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ เพื่อกำหนดขอบเขตของการคุ้มครอง การป้องกันและแก้ไขกรณีการละเมิดผู้สูงอายุ ให้ครอบคลุมความช่วยเหลือผู้สูงอายุทั้งก่อนและหลังการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง รวมทั้งกลไกการช่วยเหลือโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทหลักในการคุ้มครอง

#### (4) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ

แม้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (5) (6) (7) และ (9) จะกำหนดให้การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น การช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะ การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ และรับคำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในการแก้ไขปัญหาคกรอบครัว แต่มีเพียงบางมาตรการเท่านั้นที่คุ้มครองผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอ เหมาะสม ได้แก่ การช่วยเหลือค่าโดยสารยานพาหนะ การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ ส่วนมาตรการอื่นยังไม่เพียงพอเหมาะสมต่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหลักประกันด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้สูงอายุ ดังนี้

(ก) การช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น แม้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (5) จะกำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น ประกอบกับมีกฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน แก่ผู้สูงอายุในส่วนที่ เกี่ยวข้องกับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข รวมทั้งการขนส่งสาธารณะ พ.ศ. 2554 และ ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในการบริการสาธารณะอื่น ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547 ก็ตาม แต่การไม่มีนิยามความหมายของคำว่า “การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัย” ว่ามีขอบเขตแค่ไหน เพียงใดนั้นส่งผลให้การดำเนินการให้ความคุ้มครองเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นโดยให้นิยามความหมาย ให้รวมถึงการจัดอุปกรณ์และบริการสำหรับอำนวยความสะดวก และการเข้าถึงอุปกรณ์และบริการดังกล่าวในอาคารสถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่นด้วย

**(ข) การช่วยเหลือด้านการให้คำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในการแก้ไขปัญหาครอบครัว** ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (9) ซึ่งในด้านการให้คำแนะนำ ปรีกษา การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีมีประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง การให้คำแนะนำ ปรีกษา และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องในทางคดีสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2556 ที่เน้นเรื่องการเผยแพร่ให้ความรู้ การให้คำแนะนำ ให้การปรึกษาทางกฎหมายและคดี การรับเรื่องร้องทุกข์ และให้ความช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในทางคดี ไม่รวมถึงเรื่อง การจัดการทรัพย์สินของผู้สูงอายุ ส่วนด้านการแก้ไขปัญหาครอบครัวประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563 ที่แม้จะมีมาตรการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาครอบครัวที่ครอบคลุมการให้คำแนะนำ ปรีกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุที่ควรได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย หรือประสานเพื่อให้ได้รับคำปรึกษาปัญหาทางครอบครัวและปัญหาชีวิต แต่ยังเป็นกรรวมการให้บริการคุ้มครองไว้ที่ส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ควรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทหลักในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุในด้านนี้ด้วย

**(5) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546**

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่เน้นการควบคุมจากราชการบริหารส่วนกลางเป็นหลัก ไม่สอดคล้องกับแนวโน้มที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบดำเนินการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุมากขึ้น ผู้วิจัยเสนอให้มีคณะกรรมการผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และชุมชนในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในท้องถิ่นที่สอดคล้องกับความต้องการและ

ความพร้อมของแต่ละพื้นที่ เพื่อให้การคุ้มครองผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุในพื้นที่ที่อาจมีความแตกต่างกันทั้งในแง่ของจำนวนและประเภทของผู้สูงอายุ

ส่วนหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในแต่ละด้านมีความเกี่ยวข้องกับภารกิจของหลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ แม้ว่าจะเป็นการพยายามในการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิของผู้สูงอายุ แต่การที่มีหน่วยงานรับผิดชอบจำนวนมากทำให้การดำเนินงานมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดเจ้าภาพหลัก ขาดความเป็นเอกภาพ และขาดการประสานงานส่งต่อข้อมูลซึ่งกันและกัน ประการสำคัญคือหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับผู้สูงอายุมากที่สุด ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งดูแลในระดับพื้นที่ไม่ได้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ มีเพียงหน้าที่บางประการที่ราชการบริหารส่วนกลางมอบหมายให้ดำเนินการ เช่น การรับขึ้นทะเบียนและการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ อาสาสมัครสาธารณสุข การดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง เป็นต้น จึงควรกระจายอำนาจในการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น โดยเฉพาะด้านการป้องกันแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง ผู้วิจัยเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหัวใจสำคัญในการคุ้มครองผู้สูงอายุในระดับพื้นที่ทั้งในเรื่องการจัดสวัสดิการและการป้องกันและแก้ไขการละเมิดผู้สูงอายุ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 วรรคหนึ่ง (7) และพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 67 (6) ที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ด้านผู้สูงอายุเพียง “ส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุ” โดยแก้ไขเพิ่มเติมเป็น “การจัดสวัสดิการ การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ”

#### (6) ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนการเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็นผู้สูงอายุ

ดังที่กล่าวแล้วว่าประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) และประกาศอธิบดีกรมสรรพากรที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่กำหนดให้ผู้อุปการะเลี้ยงดูบุพการีซึ่งเป็น

ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับการลดหย่อนภาษี ผู้วิจัยจึงเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) ที่บัญญัติว่า “เงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 เมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 แล้ว เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้หักลดหย่อนได้อีกดังต่อไปนี้... (1) ลดหย่อนให้สำหรับ...(ญ) ค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้คนละสามหมื่นบาทโดยบุคคลดังกล่าวต้องมีอายุหกสิบปีขึ้นไป มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ และอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด...” เป็น “เงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40 เมื่อได้หักตามมาตรา 42 ทวิ ถึงมาตรา 46 แล้ว เพื่อเป็นการบรรเทาภาระภาษีให้หักลดหย่อนได้อีกดังต่อไปนี้... (1) ลดหย่อนให้สำหรับ...(ญ) ค่าอุปการะเลี้ยงดูบุพการีของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบุพการีของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้คนละสามหมื่นบาทโดยบุคคลดังกล่าวต้องมีอายุหกสิบปีขึ้นไป มีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ และอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของผู้มีเงินได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด...” และยกเลิกประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 136) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 14 มกราคม 2548 และประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 230) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 31 มกราคม 2556 โดยจัดทำประกาศอธิบดีกรมสรรพากรกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบุพการีของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบุพการีของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากรขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับประมวลรัษฎากร มาตรา 47 (1) (ญ) ที่ผู้วิจัยเสนอแก้ไข และสอดคล้องกับความมุ่งหมายของมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ต่อไป

ดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้พยายามชี้ให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่ยังไม่เพียงพอ เหมาะสม อันเกิดจากตัวบทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องที่ยังเป็นอุปสรรคและไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิของผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญ โดยได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ภายใต้ขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เพียงพอ เหมาะสม กล่าวคือ บทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ



คุ้มครองผู้สูงอายุจะต้องตอบสนองต่อสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคของผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเสมอ อันจะทำให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นไปอย่างเพียงพอและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ในท้ายที่สุดแห่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้วิจัยเห็นว่า โดยพื้นฐานสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับหลักเรื่องความกตัญญูตเวทิตาซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานอันดีงามของสังคมไทย เป็นสิ่งควรได้รับการปลูกฝัง สืบสานและรักษา รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุน ซึ่งนอกจากจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 แล้ว ยังเป็นทุนทางสังคมที่สามารถนำมาปรับใช้เพื่อช่วยรับมือกับการเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทยได้อีกด้วย ดังธรรมเนียมปฏิบัติในสมเด็จพระอริยวงศาคตญาณ สมเด็จพระสังฆราช (สา ปุสฺสเทโว) สมเด็จพระสังฆราชพระองค์ที่ 9 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ว่า<sup>1891</sup>

“นิมิตต์ สาธุรูปานํ กตัญญูตเวทิตา”  
 “ความกตัญญูตเวทิตาเป็นเครื่องหมายแห่งคนดี”

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
 CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>1891</sup> สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, พุทธศาสนสุภาษิต เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 36 (กรุงเทพฯ: มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2557), หน้า 34.



## ภาคผนวก 1. ใบรับรองจริยธรรมการวิจัยในคน



คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2  
สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
อาคารจามจุรี 1 ชั้น 1 ห้อง 114 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพมหานคร 10330  
โทรศัพท์ : 0 2218 3210-11 E-mail: curec2.ch1@chula.ac.th

COA No. 098/2564

## ใบรับรองโครงการวิจัย

โครงการวิจัยที่ 052/64 การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้วิจัยหลัก นายวรพชร จันทร์ขันตี

หน่วยงาน คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พิจารณาจริยธรรมการวิจัยโดยยึดหลัก ของ Declaration of Helsinki, the Belmont report, CIOMS guidelines และ The international conference on harmonization – Good clinical practice (ICH-GCP) อนุมัติให้ดำเนินการศึกษาวิจัยเรื่องดังกล่าวได้

ลงนาม วิมลพร นิลอโบล

(ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ธีระพันธ์ เหลืองทองคำ)  
ประธานคณะกรรมการ

ลงนาม นงพ ภาณุ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.หนึ่งทัย แรงผลสัมฤทธิ์)  
กรรมการและเลขานุการ

รูปแบบการพิจารณาทบทวน: แบบลดขั้นตอน

วันที่รับรอง: 6 พฤษภาคม 2564

วันหมดอายุ: 5 พฤษภาคม 2565

เอกสารที่คณะกรรมการรับรอง

1. ข้อเสนอโครงการวิจัย
2. ประวัติและผลงานของผู้วิจัย
3. เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย
4. หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย
5. แบบสัมภาษณ์



เลขที่โครงการ: 052 / 64  
วันที่รับรอง: - 6 พ.ค. 2564  
วันหมดอายุ: - 5 พ.ค. 2565

เงื่อนไข

1. ผู้วิจัยรับทราบว่าเป็นการผิดจริยธรรม หากดำเนินการเก็บข้อมูลการวิจัยก่อนได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัย
2. หากใบรับรองโครงการวิจัยหมดอายุ การดำเนินการวิจัยต้องยุติ เมื่อต้องการต่ออายุต้องขออนุมัติใหม่ล่วงหน้าไม่ต่ำกว่า 1 เดือน พร้อมส่งรายงานความก้าวหน้าการวิจัย
3. ต้องดำเนินการวิจัยตามที่ระบุไว้ในโครงการวิจัยอย่างเคร่งครัด
4. ใช้เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ใบยินยอมของกลุ่มตัวอย่างหรือผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และเอกสารเชิญเข้าร่วมวิจัย (ถ้ามี) เฉพาะที่ประทับตราคณะกรรมการเท่านั้น
5. หากเกิดเหตุการณ์ไม่พึงประสงค์ร้ายแรงในสถานที่เก็บข้อมูลที่ขออนุมัติจากคณะกรรมการ ต้องรายงานคณะกรรมการภายใน 5 วันทำการ
6. หากมีการเปลี่ยนแปลงการดำเนินการวิจัย ให้ส่งคณะกรรมการพิจารณารับรองก่อนดำเนินการ
7. โครงการวิจัยไม่เกิน 1 ปี ส่งแบบรายงานสิ้นสุดโครงการวิจัย (AF 03-13) และบทคัดย่อผลการวิจัยภายใน 30 วัน เมื่อโครงการวิจัยเสร็จสิ้น สำหรับโครงการวิจัยที่เป็นวิทยานิพนธ์ให้ส่งบทคัดย่อผลการวิจัย ภายใน 30 วัน เมื่อโครงการวิจัยเสร็จสิ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักฐานในการปิดโครงการ
8. โครงการวิจัยที่ได้รับการอนุมัติโครงการโดยการพิจารณาทบทวนแบบกรณีเว้น (Exemption review) ปฏิบัติตามเงื่อนไข ข้อ 1,6 และ 7 เท่านั้น



Office of the Research Ethics Review Committee for Research Involving Human Subjects:  
The Second Allied Academic Group in Social Sciences, Humanities and Fine and Applied Arts  
Chamchuri 1 Building, Room 114, Phayathai Road, Wang Mai Sub-district,  
Pathum Wan District, Bangkok 10330  
Telephone number 0 2218 3210-11 E-mail curec2.ch1@chula.ac.th

COA No. 098/2564

### Certificate of Research Approval

**Research Project Number** 052/64 HUMAN DIGNITY PROTECTION OF ELDERLY PERSON  
UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF THAILAND

**Principal Researcher** Mr. Worapach Chankhanti

**Office** Faculty of Law, Chulalongkorn University

The Research Ethics Review Committee for Research Involving Human Subjects: The Second Allied Academic Group in Social Sciences, Humanities and Fine and Applied Arts at Chulalongkorn University, based on Declaration of Helsinki, the Belmont report, CIOMS guidelines and the Principle of the international conference on harmonization – Good clinical practice (ICH-GCP) has approved the execution of the aforementioned research project.

Signature Theraphan Luangthongkum Signature รศ. นงหทัย รังปณสมร  
(Emeritus Prof. Theraphan Luangthongkum, Ph.D.) (Asst. Prof. Nunghatai Rangponsumrit, Ph.D.)  
Chairman Secretary

**Research Project Review Categories:** Expedited Review

**Date of approval:** 6 May 2021

**Expiry date:** 5 May 2022

#### Documents approved by the Committee

1. The research proposal
2. The researcher CV
3. The information sheet for research participants
4. The informed consent form
5. The guide questions for interview



Protocol No.....	052 / 64
Date of Approval.....	- 6 MAY 2021
Approval Expiry Date.....	- 5 MAY 2022

#### Conditions

1. The researcher has acknowledged that it is unethical if he/she collects information for the research before the application for an ethics review has been approved by the Research Ethics Review Committee.
2. If the certificate of the research project expires, the research execution must come to a halt. If the researcher wishes to reapply for approval, he/she has to submit an application for a new certificate at least one month in advance, together with a research progress report.
3. The researcher must conduct the research strictly in accordance with what is specified in the research project.
4. The researcher must **only** use documents that provide information for the research sampling population/participants, their letters of consent and the letters inviting them to take part in the research (if any) **that have been endorsed with the seal of the Committee.**
5. If any seriously untoward incident happens to the place where the research information, which has requested the approval of the Committee, is kept, the researcher must report this to the Committee within five working days.
6. If there is any change in the research procedure, the researcher must submit the change for review by the Committee before he/she can continue with his/her research.
7. For a research project of less than one year the researcher must submit a report of research termination (AF-03-13) and an abstract of the research outcome within thirty days of the research being completed. For a research project which is a thesis, the researcher must submit an abstract of the research outcome within thirty days of the research being completed. This is to be used as evidence of the termination of the project.
8. A research project which has passed the Exemption Review, must observe only the conditions in 1, 6 and 7.

## ภาคผนวก 2. เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย (สำหรับผู้สูงอายุ)

AF 04-07

เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย  
(สำหรับผู้สูงอายุ)

ชื่อโครงการวิจัย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
ชื่อผู้วิจัยหลัก นายวรพชร จันทร์ขันตี ตำแหน่ง นิติระดับปริญญาเอก  
สถานที่ติดต่อผู้วิจัย (ที่ทำงาน) วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ซอยสามเสน 13  
ถนนสามเสน แขวงวชิรพยาบาล เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300  
(ที่บ้าน) 43 หมู่ 8 ตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี 72110  
โทรศัพท์ (ที่ทำงาน) 0-2241-3500 ต่อ 5760 โทรศัพท์ .....  
โทรศัพท์มือถือ 08-4881-6463 อีเมล worapach\_law\_chula@hotmail.com

1. ขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมในการวิจัย ก่อนที่ท่านจะตัดสินใจเข้าร่วมในการวิจัย มีความจำเป็นที่ท่านควรทำความเข้าใจว่างานวิจัยนี้ทำเพราะเหตุใด และเกี่ยวข้องกับอะไร กรุณาใช้เวลาในการอ่านข้อมูลต่อไปอย่างละเอียดรอบคอบ ท่านสามารถสอบถามได้ หากถ้อยความใดไม่ชัดเจน หรือขอข้อมูลเพิ่มเติมได้

2. โครงการวิจัยนี้จัดทำขึ้นเพื่อ **ศึกษาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากกรวิจัยนี้คือ **ขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อเป็นแนวทางการตรากฎหมายและกำหนดมาตรการการคุ้มครองผู้สูงอายุที่เพียงพอเหมาะสม** ระยะเวลาที่จะทำวิจัยทั้งสิ้น **6 เดือน** จากเดือนมีนาคม 2564 ถึงเดือนสิงหาคม 2564

3. ท่านได้รับเชิญให้เข้าร่วมการวิจัยนี้เนื่องจาก **ท่านเป็นผู้สูงอายุ** จำนวนผู้เข้าร่วมการวิจัยทั้งสิ้น **10 คน**

4. หากท่านตัดสินใจเข้าร่วมการวิจัยแล้ว ผู้วิจัยจะขอ **สัมภาษณ์ท่าน** ในประเด็นเกี่ยวกับ **สิทธิของผู้สูงอายุ การจัดสวัสดิการ การดูแลและการคุ้มครองผู้สูงอายุ** โดยใช้เวลาใน **การสัมภาษณ์** ประมาณ **45 นาที** ซึ่งมีคำถามทั้งหมด **6 ข้อ**

5. ข้อมูลที่ได้จาก **การสัมภาษณ์** ผู้วิจัยจะขออนุญาต **จดบันทึก บันทึกเสียง ถอดเทปบันทึกเสียง ถ่ายภาพ และเก็บรักษาข้อมูลที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนตัวไว้** เพื่อเป็นประโยชน์ด้านการศึกษาและ/หรือการอ้างอิงต่อไป

6. **ประเด็นสัมภาษณ์เกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุ การจัดสวัสดิการ การดูแลและการคุ้มครองผู้สูงอายุ** ท่านอาจรู้สึกอึดอัด หรืออาจรู้สึกไม่สบายใจอยู่บ้างกับบางคำถาม ท่านมีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบคำถามเหล่านั้นได้ รวมถึงท่านมีสิทธิ์ถอนตัวออกจากโครงการนี้เมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และการไม่เข้าร่วมวิจัยหรือถอนตัวออกจากโครงการวิจัยนี้ จะไม่มีผลกระทบต่อท่านแต่อย่างใด

7. ข้อมูลส่วนตัวของท่านจะถูกเก็บรักษาไว้ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะเป็นรายบุคคล แต่จะรายงานผลการวิจัยเป็นภาพรวม ผู้ที่มีสิทธิ์เข้าถึงข้อมูลของท่านจะมีเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ และคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคน



วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65 1

AF 04-07

8. การวิจัยครั้งนี้ท่านจะไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ และท่านจะได้รับ *ค่าตอบแทนจำนวน 500 บาท* เป็นการชดเชย *ค่าเสียเวลา*

9. หากท่านมีข้อสงสัยใด ๆ โปรดสอบถามเพิ่มเติม โดยติดต่อกับผู้วิจัยได้ตลอดเวลา และหากผู้วิจัยมีข้อมูลเพิ่มเติม ที่เป็นประโยชน์หรือโทษเกี่ยวกับการวิจัย ผู้วิจัยจะแจ้งให้ท่านทราบอย่างรวดเร็ว

10. หากท่านไม่ได้รับการปฏิบัติตามข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ท่านสามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารจามจุรี 1 ห้อง 114 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0 2218 3210-11 อีเมล [curec2.ch1@chula.ac.th](mailto:curec2.ch1@chula.ac.th)

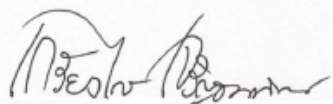
ลงชื่อ



(นายวพชร จันทร์ขันตี)

ผู้วิจัยหลัก

ลงชื่อ



(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65

### ภาคผนวก 3. หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย (สำหรับผู้สูงอายุ)

AF 05-07

#### หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย (สำหรับผู้สูงอายุ)

สถานที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. 2564

เลขที่ ตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย .....

ข้าพเจ้า ซึ่งได้ลงนามท้ายหนังสือนี้ ขอแสดงความยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย

ชื่อโครงการวิจัย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ชื่อผู้วิจัยหลัก นายวราพร จันทร์ขันตี

ที่อยู่ติดต่อ วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ซอยสามเสน 13

ถนนสามเสน แขวงวชิรพยาบาล เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

โทรศัพท์ 08-4881-6463

ข้าพเจ้า ได้รับทราบรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาและวัตถุประสงค์ในการทำวิจัย รายละเอียดขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติหรือได้รับการปฏิบัติ ความเสี่ยง/อันตราย และประโยชน์ซึ่งจะเกิดขึ้นจากการวิจัยเรื่องนี้ โดยได้อ่านรายละเอียดในเอกสารข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยโดยตลอด และได้รับคำอธิบายจากผู้วิจัย จนเข้าใจเป็นอย่างดีแล้ว

ข้าพเจ้าจึงสมัครใจเข้าร่วมในโครงการวิจัยนี้ ตามที่ระบุไว้ในเอกสารข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย โดยข้าพเจ้ายินยอมให้สัมภาษณ์ จำนวน 1 ครั้ง เป็นเวลาประมาณ 45 นาที **และผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยยินยอมให้** (ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยโปรดเขียนระบุการให้ความยินยอม เช่น สัมภาษณ์ จดบันทึก บันทึกเสียง ถอดเทป บันทึกเสียง ถ่ายภาพ และเก็บรักษาข้อมูลที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนตัว)

.....  
.....  
.....  
เพื่อเป็นประโยชน์ด้านการศึกษาและ/หรือการอ้างอิงต่อไป

ข้าพเจ้ามีสิทธิถอนตัวออกจากการวิจัยเมื่อใดก็ได้ตามความประสงค์ **โดยไม่ต้องแจ้งเหตุผล** ซึ่งการถอนตัวออกจากการวิจัยจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือการคุ้มครองที่ได้รับ

ข้าพเจ้าได้รับคำรับรองและคำยืนยันว่า ผู้วิจัยจะปฏิบัติตามเอกสารข้อมูลซึ่งเป็นคำชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้าพเจ้า ผู้วิจัยจะเก็บรักษาเป็นความลับ โดยจะนำเสนอผลการวิจัยเป็นภาพรวมเท่านั้น ไม่มีข้อมูลใดในกรรายงานที่จะนำไปสู่การระบุตัวข้าพเจ้า



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65

AF 05-07

หากข้าพเจ้าไม่ได้รับการปฏิบัติตรงตามที่ได้ระบุไว้ในเอกสารชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ข้าพเจ้าสามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสถาบัน ชุติ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารจามจุรี 1 ชั้น 1 ห้อง 114 แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0 2218 3210-11 อีเมล curec2.ch1@chula.ac.th

ข้าพเจ้าได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน นอกจากนี้ข้าพเจ้าได้รับสำเนาเอกสารข้อมูลซึ่งเป็นคำชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และสำเนาหนังสือยินยอมไว้แล้ว

ลงชื่อ



(นายวรพชร จันทรขันตี)

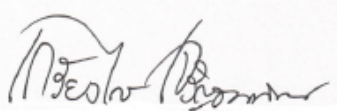
ผู้วิจัยหลัก

ลงชื่อ.....

(.....)

ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย

ลงชื่อ



(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ลงชื่อ.....

(.....)

พยาน



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65



## ภาคผนวก 4. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) (สำหรับผู้สูงอายุ)

### แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

(สำหรับผู้สูงอายุ)

เรื่อง การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ผู้วิจัย นายวราพร จันทร์ขันธ์ นิสิตศึกษานิเทศศาสตร์

หลักสูตรนิเทศศาสตรศึกษานิเทศศาสตร์ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ .....

อายุ ..... ปี ประสบการณ์ในการทำงาน .....

สถานที่/หน่วยงาน ..... จังหวัด .....

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

สถานที่สัมภาษณ์ ..... สัมภาษณ์เวลา .....

ผู้สัมภาษณ์ นายวราพร จันทร์ขันธ์

### เกริ่นนำ

ในงานวิจัยเรื่อง “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร ข้อมูล และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดการวิจัยและแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในฐานะที่ท่านเป็นผู้สูงอายุ ท่านมีมุมมองเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุ การจัดสวัสดิการ การดูแลและการคุ้มครองผู้สูงอายุ ตลอดจนการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุอย่างไร ข้าพเจ้าจึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตสัมภาษณ์ดังรายการต่อไปนี้



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65

ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

วิทยานิพนธ์ เรื่อง “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

\*\*\*\*\*

1. ท่านเห็นว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของสังคมไทย” ควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้สูงอายุในทรรศนะของท่าน

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65 2

3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาล เป็นต้น

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่างๆ ของรัฐเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ การดูแล และการคุ้มครองผู้สูงอายุว่ามีความเพียงพอหรือเหมาะสมหรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65
	3

5. ท่านเห็นว่า “การให้ความเคารพและการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในบริบทของสังคมไทยในปัจจุบัน” มีความเหมาะสม เพียงพอหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

6. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรการหรือกลไก “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ” ที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



เลขที่โครงการ	062/64
วันที่รับแจ้ง	.....
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65
	4

\*\*\*\*\*ขอขอบพระคุณที่กรุณาใช้เวลาในการให้สัมภาษณ์\*\*\*\*\*

ภาคผนวก 5. เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย  
(สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ)

AF 04-07

เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย  
(สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ)

ชื่อโครงการวิจัย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
ชื่อผู้วิจัยหลัก นายวรพชร จันทร์ขันดี ตำแหน่ง นิสิตระดับปริญญาเอก  
สถานที่ติดต่อผู้วิจัย (ที่ทำงาน) วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ซอยสามเสน 13  
ถนนสามเสน แขวงจันทริกาเขต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300  
(ที่บ้าน) 43 หมู่ 8 ตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี 72110  
โทรศัพท์ (ที่ทำงาน) 0-2241-3500 ต่อ 5760 โทรศัพท์ .....  
โทรศัพท์มือถือ 08-4881-6463 อีเมล worapach\_law\_chula@hotmail.com

1. ขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมในการวิจัย ก่อนที่ท่านจะตัดสินใจเข้าร่วมในการวิจัย มีความจำเป็นที่ท่านควรทำความเข้าใจว่างานวิจัยนี้ทำเพราะเหตุใด และเกี่ยวข้องกับอะไร กรุณาใช้เวลาในการอ่านข้อมูลต่อไปนี้อย่างละเอียดรอบคอบ ท่านสามารถสอบถามได้ หากถ้อยความใดไม่ชัดเจน หรือขอข้อมูลเพิ่มเติมได้
2. โครงการวิจัยนี้จัดทำขึ้นเพื่อ **ศึกษาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้คือ **ขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อเป็นแนวทางการตรากฎหมายและกำหนดมาตรการการคุ้มครองผู้สูงอายุที่เพียงพอเหมาะสม** ระยะเวลาที่จะทำวิจัยทั้งสิ้น **6 เดือน** จากเดือนมีนาคม 2564 ถึงเดือนสิงหาคม 2564
3. ท่านได้รับเชิญให้เข้าร่วมการวิจัยนี้เนื่องจาก **ท่านเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ** จำนวนผู้เข้าร่วมการวิจัยทั้งสิ้น **10 คน**
4. หากท่านตัดสินใจเข้าร่วมการวิจัยแล้ว ผู้วิจัยจะขอ **สัมภาษณ์ท่าน** ในประเด็นเกี่ยวกับ **การปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ** โดยใช้เวลาใน **การสัมภาษณ์** ประมาณ 45 นาที ซึ่งมีคำถามทั้งหมด 5 ข้อ
5. ข้อมูลที่ได้จาก **การสัมภาษณ์** ผู้วิจัยจะขออนุญาต **จดบันทึก** บันทึกเสียง **ถอดเทปบันทึกเสียง** ถ่ายภาพ และเก็บรักษาข้อมูลที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนตัวไว้เพื่อเป็นประโยชน์ด้านการศึกษาและ/หรือการอ้างอิงต่อไป
6. **ประเด็นสัมภาษณ์เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ** ท่านอาจรู้สึกอึดอัด หรืออาจรู้สึกไม่สบายใจอยู่บ้างกับบางคำถาม ท่านมีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบคำถามเหล่านั้นได้ รวมถึงท่านมีสิทธิ์ถอนตัวออกจากโครงการนี้เมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และการไม่เข้าร่วมวิจัยหรือถอนตัวออกจากโครงการวิจัยนี้ จะไม่มีผลกระทบต่อท่านแต่อย่างใด



วันที่รับรอง 6 พ.ค. 64  
วันหมดอายุ 5 พ.ค. 65 1

AF 04-07

8. การวิจัยครั้งนี้ท่านจะไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ และท่านจะได้รับ *ค่าตอบแทนจำนวน 500 บาท* เป็นการชดเชย *ค่าเสียเวลา*

9. หากท่านมีข้อสงสัยใด ๆ โปรดสอบถามเพิ่มเติม โดยติดต่อกับผู้วิจัยได้ตลอดเวลา และหากผู้วิจัยมีข้อมูลเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์หรือโทษเกี่ยวกับการวิจัย ผู้วิจัยจะแจ้งให้ท่านทราบอย่างรวดเร็ว

10. หากท่านไม่ได้รับการปฏิบัติตามข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ท่านสามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารจามจุรี 1 ห้อง 114 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0 2218 3210-11 อีเมล [curec2.ch1@chula.ac.th](mailto:curec2.ch1@chula.ac.th)

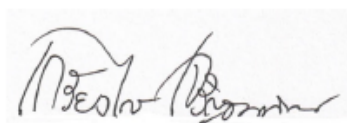
ลงชื่อ



(นายวรพชร จันทรชันทิ)

ผู้วิจัยหลัก

ลงชื่อ



(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญอุณาวัฒน์)

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65

## ภาคผนวก 6. หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย (สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ)

AF 05-07

หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย  
(สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ)

สถานที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. 2564

เลขที่ ตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย .....

ข้าพเจ้า ซึ่งได้ลงนามท้ายหนังสือนี้ ขอแสดงความยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย

ชื่อโครงการวิจัย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ชื่อผู้วิจัยหลัก นายวราพร จันทร์ขันธ์

ที่อยู่ติดต่อ วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ซอยสามเสน 13  
ถนนสามเสน แขวงวชิรพยาบาล เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

โทรศัพท์ 08-4881-6463

ข้าพเจ้า ได้รับทราบรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาและวัตถุประสงค์ในการทำวิจัย รายละเอียดขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติหรือได้รับการปฏิบัติ ความเสี่ยง/อันตราย และประโยชน์ซึ่งจะเกิดขึ้นจากการวิจัยเรื่องนี้ โดยได้อ่านรายละเอียดในเอกสารข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยโดยตลอด และได้รับคำอธิบายจากผู้วิจัย จนเข้าใจเป็นอย่างดีแล้ว

ข้าพเจ้าจึงสมัครใจเข้าร่วมในโครงการวิจัยนี้ ตามที่ระบุไว้ในเอกสารข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย โดยข้าพเจ้ายินยอมให้สัมภาษณ์ จำนวน 1 ครั้ง เป็นเวลาประมาณ 45 นาที และผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยยินยอมให้ (ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยโปรดเขียนระบุการให้ความยินยอม เช่น สัมภาษณ์ จดบันทึก บันทึกเสียง ถอดเทป บันทึกเสียง ถ่ายภาพ และเก็บรักษาข้อมูลที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนตัวไว้)

.....  
.....  
.....  
เพื่อเป็นประโยชน์ด้านการศึกษาและ/หรือการอ้างอิงต่อไป

ข้าพเจ้ามีสิทธิ์ถอนตัวออกจากกรวิจัยเมื่อใดก็ได้ตามความประสงค์ โดยไม่ต้องแจ้งเหตุผล ซึ่งการถอนตัวออกจากการวิจัยจะไม่มีผลกระทบต่อทางลบใด ๆ ต่อข้าพเจ้าทั้งสิ้น เป็นต้นว่าไม่มีผลกระทบต่อการทำงาน/การประเมินผลงาน

ข้าพเจ้าได้รับคำรับรองและคำยืนยันว่า ผู้วิจัยจะปฏิบัติตามข้าพเจ้าตามเอกสารข้อมูลซึ่งเป็นคำชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้าพเจ้า ผู้วิจัยจะเก็บรักษาเป็นความลับ โดยจะนำเสนอผลการวิจัยเป็นภาพรวมเท่านั้น ไม่มีข้อมูลใดในกรรายงานที่จะนำไปสู่การระบุตัวข้าพเจ้า



เลขที่เอกสาร 052/64  
วันที่รับรอง 8 พ.ค. 64  
วันหมดอายุ 5 พ.ค. 65

AF 05-07

หากข้าพเจ้าไม่ได้รับการปฏิบัติตรงตามที่ได้รับไว้ในเอกสารชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ข้าพเจ้าสามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารจามจุรี 1 ชั้น 1 ห้อง 114 แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0 2218 3210-11 อีเมล curec2.ch1@chula.ac.th

ข้าพเจ้าได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน นอกจากนี้ข้าพเจ้าได้รับสำเนาเอกสารข้อมูลซึ่งเป็นคำชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และสำเนาหนังสือยินยอมไว้แล้ว

ลงชื่อ

(นายวรพร จันทร์ขันธ์)

ผู้วิจัยหลัก

ลงชื่อ.....

(.....)

ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย

ลงชื่อ

(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ลงชื่อ.....

(.....)

พยาน



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65



ภาคผนวก 7. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)  
(สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ)

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)  
(สำหรับผู้ปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ)

เรื่อง การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
ผู้วิจัย นายวรพชร จันทร์ขันตี นิลิตคุชฎีบัณฑิต  
หลักสูตรนิติศาสตรศึกษบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ .....

ตำแหน่ง ..... ประสบการณ์ในการทำงาน ..... ปี

สถานที่/หน่วยงาน ..... จังหวัด .....

สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....

สถานที่สัมภาษณ์ ..... สัมภาษณ์เวลา .....

ผู้สัมภาษณ์ นายวรพชร จันทร์ขันตี

เกริ่นนำ

ในงานวิจัยเรื่อง “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร ข้อมูล และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดการวิจัยและแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในฐานะที่ท่านมีประสบการณ์ หรือมีความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุ ท่านมีแนวทางหรือวิธีการในการปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุอย่างไรอันเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ข้าพเจ้าจึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตสัมภาษณ์ตั้งรายการต่อไปนี้



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65

ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

วิทยานิพนธ์ เรื่อง “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

\*\*\*\*\*

1. ท่านเห็นว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของสังคมไทย” ควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้สูงอายุในทรรศนะของท่าน

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65 2

3. ท่านเห็นว่าการปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน เช่น กรมกิจการผู้สูงอายุ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โรงพยาบาล เป็นต้น นำไปสู่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. ความคิดเห็นเกี่ยวกับนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่างๆ ของรัฐในการจัดสวัสดิการ การดูแล และการคุ้มครองผู้สูงอายุ มีความเพียงพอหรือเหมาะสมหรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



เลขที่โครงการ	052/64
ปีที่ริเริ่ม	ธ.พ.พ. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65 <sub>3</sub>

5. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับมาตรการ กลไก หรือวิธีในการปฏิบัติงานด้านการดูแลผู้สูงอายุที่เหมาะสม  
ในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

\*\*\*\*\*ขอขอบพระคุณที่กรุณาใช้เวลาในการให้สัมภาษณ์\*\*\*\*\*



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับเรื่อง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65

ภาคผนวก 8. เอกสารสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย  
(สำหรับเจ้าหน้าที่กรมกิจการผู้สูงอายุ)

AF 04-07

เอกสารข้อมูลสำหรับกลุ่มตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย  
(สำหรับเจ้าหน้าที่กรมกิจการผู้สูงอายุ)

ชื่อโครงการวิจัย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
ชื่อผู้วิจัยหลัก นายวรพชร จันทร์ขันธ์ ตำแหน่ง นิติระดับปริญญาเอก  
สถานที่ติดต่อผู้วิจัย (ที่ทำงาน) วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ซอยสามเสน 13  
ถนนสามเสน แขวงวชิรพยาบาล เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300  
(ที่บ้าน) 43 หมู่ 8 ตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี 72110  
โทรศัพท์ (ที่ทำงาน) 0-2241-3500 ต่อ 5760 โทรศัพท์ .....  
โทรศัพท์มือถือ 08-4881-6463 อีเมล worapach\_law\_chula@hotmail.com

- ขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมในการวิจัย ก่อนที่ท่านจะตัดสินใจเข้าร่วมในการวิจัย มีความจำเป็นที่ท่านควรทำความเข้าใจว่างานวิจัยนี้ทำเพราะเหตุใด และเกี่ยวข้องกับอะไร กรุณาใช้เวลาในการอ่านข้อมูลต่อไปนี้อย่างละเอียดรอบคอบ ท่านสามารถสอบถามได้ หากถ้อยความใดไม่ชัดเจน หรือขอข้อมูลเพิ่มเติมได้
- โครงการวิจัยนี้จัดทำขึ้นเพื่อ *ศึกษาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย* ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากกรวิจัยนี้คือ *ขอบเขตการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อเป็นแนวทางการตรากฎหมายและกำหนดมาตรการการคุ้มครองผู้สูงอายุที่เพียงพอเหมาะสม* ระยะเวลาที่จะทำวิจัยทั้งสิ้น 6 เดือน จากเดือนมีนาคม 2564 ถึงเดือนสิงหาคม 2564
- ท่านได้รับเชิญให้เข้าร่วมการวิจัยนี้เนื่องจาก *ท่านเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมกิจการผู้สูงอายุที่ปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ* จำนวนผู้เข้าร่วมการวิจัยทั้งสิ้น 5 คน
- หากท่านตัดสินใจเข้าร่วมการวิจัยแล้ว ผู้วิจัยจะขอ *สัมภาษณ์ท่าน* ในประเด็นเกี่ยวกับ *การปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุ* โดยใช้เวลาใน *การสัมภาษณ์* ประมาณ 45 นาที ซึ่งมีคำถามทั้งหมด 5 ข้อ
- ข้อมูลที่ได้จาก *การสัมภาษณ์* ผู้วิจัยจะขออนุญาต *จดบันทึก บันทึกเสียง ถอดเทปบันทึกเสียง ถ่ายภาพ และเก็บรักษาข้อมูลที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนตัวไว้เพื่อเป็นประโยชน์ด้านการศึกษาและ/หรือการอ้างอิงต่อไป*
- ประเด็นสัมภาษณ์* เกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุ ท่านอาจรู้สึกอึดอัด หรืออาจรู้สึกไม่สบายใจอยู่บ้างกับบางคำถาม ท่านมีสิทธิ์ที่จะไม่ตอบคำถามเหล่านั้นได้ รวมถึงท่านมีสิทธิ์ถอนตัวออกจากโครงการนี้เมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องแจ้งให้ทราบล่วงหน้า และการไม่เข้าร่วมวิจัยหรือถอนตัวออกจากโครงการวิจัยนี้ จะไม่มีผลกระทบต่อท่านแต่อย่างใด



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65

AF 04-07

7. ข้อมูลส่วนตัวของท่านจะถูกเก็บรักษาไว้ ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะเป็นรายบุคคล แต่จะรายงานผลการวิจัยเป็นภาพรวม ผู้ที่มีสิทธิ์เข้าถึงข้อมูลของท่านจะมีเฉพาะผู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยนี้ และคณะกรรมการจริยธรรมการวิจัยในคนเท่านั้น

8. การวิจัยครั้งนี้ท่านจะไม่เสียค่าใช้จ่ายใด ๆ และท่านจะได้รับ **ค่าตอบแทนจำนวน 500 บาท** เป็นการชดเชย **ค่าเสียเวลา**

9. หากท่านมีข้อสงสัยใด ๆ โปรดสอบถามเพิ่มเติม โดยติดต่อกับผู้วิจัยได้ตลอดเวลา และหากผู้วิจัยมีข้อมูลเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์หรือโทษเกี่ยวกับการวิจัย ผู้วิจัยจะแจ้งให้ท่านทราบอย่างรวดเร็ว

10. หากท่านไม่ได้รับการปฏิบัติตามข้อมูลดังกล่าวข้างต้น ท่านสามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์ และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารจามจุรี 1 ห้อง 114 ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0 2218 3210-11 อีเมล [curec2.ch1@chula.ac.th](mailto:curec2.ch1@chula.ac.th)

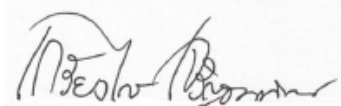
ลงชื่อ



(นายวรพชร จันทร์ขันตี)

ผู้วิจัยหลัก

ลงชื่อ



(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญอนาวดี)

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



เลขที่โครงการ	052/64
วันสำรวจ	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65

ภาคผนวก 9. หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย (สำหรับเจ้าหน้าที่กรมกิจการผู้สูงอายุ)

AF 05-07

หนังสือยินยอมเข้าร่วมในการวิจัย  
(สำหรับเจ้าหน้าที่กรมกิจการผู้สูงอายุ)

สถานที่ .....

วันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. 2564

เลขที่ ตัวอย่าง/ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย .....

ข้าพเจ้า ซึ่งได้ลงนามท้ายหนังสือนี้ ขอแสดงความยินยอมเข้าร่วมโครงการวิจัย

ชื่อโครงการวิจัย การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ชื่อผู้วิจัยหลัก นายวรพชร จันทร์ขันดี

ที่อยู่ติดต่อ วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช ซอยสามเสน 13

ถนนสามเสน แขวงวชิรพยาบาล เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร 10300

โทรศัพท์ 08-4881-6463

ข้าพเจ้า ได้รับทราบรายละเอียดเกี่ยวกับที่มาและวัตถุประสงค์ในการทำวิจัย รายละเอียดขั้นตอนต่างๆ ที่จะต้องปฏิบัติหรือได้รับการปฏิบัติ ความเสี่ยง/อันตราย และประโยชน์ซึ่งจะเกิดขึ้นจากการวิจัยเรื่องนี้ โดยได้อ่านรายละเอียดในเอกสารข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยโดยตลอด และได้รับคำอธิบายจากผู้วิจัย จนเข้าใจเป็นอย่างดีแล้ว

ข้าพเจ้าจึงสมัครใจเข้าร่วมในโครงการวิจัยนี้ ตามที่ระบุไว้ในเอกสารข้อมูลสำหรับผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย โดยข้าพเจ้ายินยอมให้สัมภาษณ์ จำนวน 1 ครั้ง เป็นเวลาประมาณ 45 นาที **และผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยยินยอมให้** (ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัยโปรดเขียนระบุการให้ความยินยอม เช่น สัมภาษณ์ จดบันทึก บันทึกเสียง ถอดเทป บันทึกเสียง ถ่ายภาพ และเก็บรักษาข้อมูลที่ไม่ใช่ข้อมูลส่วนตัวไว้)

.....  
.....  
.....  
เพื่อเป็นประโยชน์ด้านการศึกษาและ/หรือการอ้างอิงต่อไป

ข้าพเจ้ามีสิทธิ์ถอนตัวออกจากกรวิจัยเมื่อใดก็ได้ตามความประสงค์ **โดยไม่ต้องแจ้งเหตุผล** ซึ่งการถอนตัวออกจากกรวิจัยจะไม่มีผลกระทบต่อทางลบใด ๆ ต่อข้าพเจ้าทั้งสิ้น **เป็นต้นว่าไม่มีผลกระทบต่อการทำงาน/การประเมินผลงาน** ข้าพเจ้าได้รับคำรับรองและยืนยันว่า ผู้วิจัยจะปฏิบัติตามเอกสารข้อมูลซึ่งเป็นคำชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับข้าพเจ้า ผู้วิจัยจะเก็บรักษาเป็นความลับ โดยจะนำเสนอผลการวิจัยเป็นภาพรวมเท่านั้น **ไม่มีข้อมูลใดในการรายงานที่ส่งนำไปสู่การระบุตัวข้าพเจ้า**

วันหมดอายุ 5 พ.ศ. 65



AF 05-07

หากข้าพเจ้าไม่ได้รับการปฏิบัติตรงตามที่ระบุไว้ในเอกสารชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย ข้าพเจ้าสามารถร้องเรียนได้ที่คณะกรรมการพิจารณาจริยธรรมการวิจัยในคน กลุ่มสหสถาบัน ชุดที่ 2 สังคมศาสตร์ มนุษยศาสตร์และศิลปกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อาคารจามจุรี 1 ชั้น 1 ห้อง 114 แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330 โทรศัพท์ 0 2218 3210-11 อีเมล curec2.ch1@chula.ac.th

ข้าพเจ้าได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญต่อหน้าพยาน นอกจากนี้ข้าพเจ้าได้รับสำเนาเอกสารข้อมูลซึ่งเป็นคำชี้แจงผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย และสำเนาหนังสือยินยอมไว้แล้ว

ลงชื่อ 

(นายวรพชร จันทรชิต)

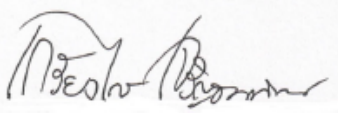
ผู้วิจัยหลัก

ลงชื่อ.....

(.....)

ผู้มีส่วนร่วมในการวิจัย

ลงชื่อ



(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)

ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ลงชื่อ.....

(.....)

พยาน



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65



ภาคผนวก 10. แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)  
(สำหรับเจ้าหน้าที่กรมกิจการผู้สูงอายุ)

แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)  
(สำหรับเจ้าหน้าที่กรมกิจการผู้สูงอายุ)

เรื่อง การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
ผู้วิจัย นายวรพชร จันทร์ขันตี นิสิตศึกษานิเทศศาสตร์  
หลักสูตรนิเทศศาสตรศึกษานิเทศศาสตร์ สาขาวิชานิเทศศาสตร์ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์ .....  
ตำแหน่ง ..... ประสบการณ์ในการทำงาน ..... ปี  
สถานที่/หน่วยงาน ..... จังหวัด .....  
สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ..... เดือน ..... พ.ศ. ....  
สถานที่สัมภาษณ์ ..... สัมภาษณ์เวลา .....  
ผู้สัมภาษณ์ นายวรพชร จันทร์ขันตี

เกริ่นนำ

ในงานวิจัยเรื่อง “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเอกสาร ข้อมูล และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้กรอบแนวคิดการวิจัยและแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เกี่ยวกับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในฐานะที่ท่านเป็นผู้ปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุในกรมกิจการผู้สูงอายุ ท่านมีแนวทางหรือวิธีการในการปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุอย่างไรอันเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมไทย ข้าพเจ้าจึงเรียนมาเพื่อขออนุญาตสัมภาษณ์ดังรายการต่อไปนี้



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65

ประเด็นคำถามที่ใช้ในการสัมภาษณ์

วิทยานิพนธ์ เรื่อง “การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

\*\*\*\*\*

1. ท่านเห็นว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในบริบทของสังคมไทย” ควรเป็นอย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับการเป็นผู้สูงอายุในทรรศนะของท่าน

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



เลขที่โครงการ	062/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65
	2

3. ความคิดเห็นเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการ นโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่างๆ ของรัฐเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการ การดูแล และการคุ้มครองผู้สูงอายุว่ามีความเพียงพอหรือเหมาะสมในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

4. ท่านเห็นว่าการปฏิบัติงานด้านการจัดสวัสดิการและการดูแลผู้สูงอายุของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นำไปสู่การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65
	3

5. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมเกี่ยวกับแผนปฏิบัติการ นโยบาย กฎหมาย มาตรการหรือกลไกในการจัดสวัสดิการ และการดูแลผู้สูงอายุที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

\*\*\*\*\*ขอขอบพระคุณที่กรุณาใช้เวลาในการให้สัมภาษณ์\*\*\*\*\*



เลขที่โครงการ	052/64
วันที่รับรอง	6 พ.ค. 64
วันหมดอายุ	5 พ.ค. 65

บรรณานุกรม



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ภาษาไทย

กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา พ.ศ. 2548  
กฎกระทรวงกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกในอาคารสำหรับผู้พิการหรือทุพพลภาพ และคนชรา (ฉบับที่ 2)  
พ.ศ. 2564

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือแสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการ  
สาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายในวาระสุดท้ายของชีวิตหรือเพื่อยุติการ  
ทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. 2553

กฎกระทรวงกำหนดอัตราเงินค่าสมัคร เงินค่าบำรุง และเงินสงเคราะห์ พ.ศ. 2547

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์  
พ.ศ. 2559

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์รับราชการต่อไป พ.ศ. 2552  
กนิษฐา บุญธรรมเจริญ. ภาวะพึ่งพิงของประชากรสูงอายุไทย. ระบบการดูแลระยะยาวและกำลังคน  
ในการดูแลผู้สูงอายุ: ทิศทางประเทศไทย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัย และพัฒนา  
ผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), 2552.

กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม. ความรู้ศาสนาเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : กรมการศาสนา กระทรวง  
วัฒนธรรม, 2554.

กรมกิจการผู้สูงอายุ. กระทรวง พม. โดย กรมกิจการผู้สูงอายุ จัดกิจกรรมวันผู้สูงอายุแห่งชาติประจำปี  
ปี 2564 ภายใต้แนวคิด “พลังผู้สูงวัย รวมใจลูกหลาน นำไทยพ้นภัยโควิด-19”.  
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.dop.go.th/th/gallery/1/4141>  
[15 พฤศจิกายน 2564]

การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทย ตามแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศ  
มาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ พ.ศ. 2545 – 2559. กรุงเทพฯ : กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2559.

การติดตั้งแอปพลิเคชัน GOLD BY DOP – “โกลด์” แอปพลิเคชัน เพื่อคนไทยใส่ใจ  
ผู้สูงอายุ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.dop.go.th/th/news/1/2027>  
[16 พฤศจิกายน 2564]

คู่มือระบบดูแลและคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในระดับพื้นที่. (ม.ป.ท.) : (ม.ป.ป.).

คู่มือโรงเรียนผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ : กรมกิจการผู้สูงอายุ, 2560.

มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ (ฉบับปรับปรุง).  
พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความ  
มั่นคงของมนุษย์, 2562.

- ..... มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุชั้นกลาง จำนวน 70 ชั่วโมง. [ออนไลน์].  
แหล่งที่มา <http://ltc-older.dop.go.th/th/know/4/117> [13 พฤศจิกายน 2564]
- ..... มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุชั้นเบื้องต้น จำนวน 18 ชั่วโมง. [ออนไลน์].  
แหล่งที่มา <http://ltc-older.dop.go.th/th/know/4/116> [13 พฤศจิกายน 2564]
- ..... มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุชั้นสูง จำนวน 420 ชั่วโมง. [ออนไลน์].  
แหล่งที่มา [https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1570694900-260\\_0.pdf](https://www.dop.go.th/download/knowledge/th1570694900-260_0.pdf)  
[13 พฤศจิกายน 2564]
- ..... รายงานการจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2555 – 2562. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา  
<https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/274> [10 พฤศจิกายน 2564]
- ..... สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย 77 ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2562. [ออนไลน์].  
แหล่งที่มา <http://www.dop.go.th/th/know/1/275> [6 มีนาคม 2563]
- ..... สิทธิลดหย่อนค่าโดยสารยานพาหนะ สำหรับผู้สูงอายุ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา  
<https://www.dop.go.th/th/benefits/3/814> [17 พฤศจิกายน 2564]
- ..... หลักสูตรออนไลน์การดูแลผู้สูงอายุชั้นเบื้องต้น จำนวน 18 ชั่วโมง. [ออนไลน์].  
แหล่งที่มา <https://www.thaielderlycare.org/index.php> [13 พฤศจิกายน 2564]
- กรมกิจการผู้สูงอายุ และมหาวิทยาลัยเชียงใหม่. คู่มือการใช้มาตรฐานการดำเนินงานศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ. (ม.ป.ท.) : (ม.ป.ป.).
- กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม. ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย. กรุงเทพฯ : กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542.
- กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. รายงานประจำปี พ.ศ. 2563 กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2564.
- กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน. โครงการจัดทำฐานข้อมูลสวัสดิการแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน : รายงานฉบับสมบูรณ์ / เสนอโดย สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซล เลนท์ บิซิเนส แมเนจเมนท์ จำกัด. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยเศรษฐกิจและประเมินผล บริษัท เอ็กเซลเลนท์ บิซิเนส แมเนจเมนท์ จำกัด, 2557.
- กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. กฎบัตรสหประชาชาติ. กรุงเทพฯ : กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2537.
- ..... ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights. กรุงเทพฯ : กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2551.

- \_\_\_\_\_ . สันติสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/3BwuSxN>  
[31 ตุลาคม 2564]
- กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ. ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration). พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ : กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2556.
- กระทรวงการต่างประเทศ. ราชอาณาจักรสวีเดน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/3nqNgly>  
[10 ธันวาคม 2563]
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. มาตรฐานบ้านพักผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ : กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2555.
- กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถามที่ 189 ร. เรื่อง การลดหย่อนค่าโดยสารของการรถไฟแห่งประเทศไทยให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2563
- กระทู้ถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กระทู้ถามที่ 332/ร. เรื่อง การดูแลผู้สูงอายุที่ถูกทอดทิ้ง ลงวันที่ 6 กันยายน 2555
- กระทู้ถามที่ 010 ร. เรื่อง การเตรียมความพร้อมสำหรับสังคมไทยก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2552
- กลุ่มส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพผู้สูงอายุ กองส่งเสริมศักยภาพผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ. สรุปผลการถอดบทเรียน ศพอส. ต้นแบบ. (ม.ป.ท.) : (ม.ป.ป.).
- กฤตยา อาชวนิจกุล. การจัดระบบคนไร้รัฐในบริบทประเทศไทย. ประชากรและสังคม 2554 : จุดเปลี่ยนประชากร จุดเปลี่ยนสังคมไทย = Thailand's population in transition : a turning point for Thai society / สุรีย์พร พันพิง, มาลีสันุวรรณ์, บรรณาธิการ. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2554.
- กองแปล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. คำแปล อนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี. กรุงเทพฯ : กองแปล กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, 2544.
- กาญจนา นิมสนุทร. การเงินการคลังในระบบสุขภาพ Health Care Financing. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.gotoknow.org/posts/513770> [5 มีนาคม 2563]
- กุลลดา เกษบุญชู มีด. วิวัฒนาการรัฐอังกฤษ ฝรั่งเศส ในกระแสเศรษฐกิจโลกจากระบบฟิวต์ลถึงการปฏิวัติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ฟ้าเดียวกัน, 2552.
- กองทุนผู้สูงอายุ กรมกิจการผู้สูงอายุ. เกี่ยวกับกองทุนผู้สูงอายุ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/301BebU> [22 ตุลาคม 2564]



- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวบรวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562.
- \_\_\_\_\_. “วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ” ใน เครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1154> [20 สิงหาคม 2563]
- \_\_\_\_\_. วัฒนธรรมทางการเมือง อำนาจการเมืองและรัฐธรรมนูญ. วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 26,3 (กุมภาพันธ์ 2551): 88-89.
- \_\_\_\_\_. หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2547.
- \_\_\_\_\_. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2563.
- \_\_\_\_\_. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561.
- \_\_\_\_\_. องค์กรและวิธีการคุ้มครองประชาชนและควบคุมฝ่ายปกครอง ภายในฝ่ายปกครอง ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531.
- \_\_\_\_\_. อิทธิพลของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ.1789 และคำปรารภของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ค.ศ.1946 ที่มีต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=394#m1> [18 มกราคม 2563]
- ข้อตกลงความร่วมมือระหว่างกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ สมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี สมาคมข้าราชการบำนาญบ้านกาญจนาภิเษกกระทรวงสาธารณสุข และสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ในการส่งเสริมสิทธิด้านสุขภาพ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 4 พฤษภาคม 2555
- ข้อบังคับสภาการพยาบาล ว่าด้วยการรับรองหลักสูตรประกาศนียบัตรพนักงานให้การดูแล พ.ศ. 2563
- เชมภูมิ ภูมิถาวร. กฎหมายลักษณะละเมิด รวบรวมหมายเหตุท้ายคำพิพากษาฎีกาของพระยาเทพวิฑูรพหุลศรดาบดี ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กรมกิจการผู้สูงอายุ. แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สามลดา, 2561.

คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 – 2564) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2552. กรุงเทพฯ : คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ , 2553.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. รายงานการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี 2551 – 2552. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2555.

\_\_\_\_\_. รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2555. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2556.

\_\_\_\_\_. รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2556. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2557.

\_\_\_\_\_. รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2557. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558.

\_\_\_\_\_. รายงานการประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี 2558. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2558.

\_\_\_\_\_. รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย ปี 2544 – 2546. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549.

\_\_\_\_\_. รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทยปี 2547-2550. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2552.

\_\_\_\_\_. รายงานประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี 2553 – 2554. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2555.

\_\_\_\_\_. รายงานผลการปฏิบัติงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2563.

\_\_\_\_\_. รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2559. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559.

\_\_\_\_\_. รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2560. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2561.

..... รายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย ปี 2563.

กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2563.

คณะกรรมการสิทธิการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร. รายงานการพิจารณาการศึกษาเรื่อง “ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นुकคนสูญหาย พ.ศ. ....”. กรุงเทพฯ : สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2563.

คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนวุฒิสภา. รายงานการสอบสวนศึกษา เรื่อง ปัญหาและผลกระทบของการดำเนินตามนโยบายประกาศสงครามขึ้นแต่กหักเพื่อเอาชนะยาเสพติด. กรุงเทพฯ : สำนักกรรมการ 2 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2546.

คณาธิป ทองรวีวงศ์ และคณะ. โครงการวิจัยเรื่อง กฎหมายว่าด้วยความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ.

กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2560.

คณิน บุญสุวรรณ. ประวัติรัฐธรรมนูญไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ตาตา พับลิเคชั่น, 2555.

ครองชัย หัตถา. มัสยิดกรือเซะ มรดกอารยธรรมปัตตานี. ปัตตานี : ภาควิชาภูมิศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ปัตตานี, 2549.

แคทรียา มาลาศรี. Go MAMMA บริการแท็กซี่รับ-ส่งผู้สูงอายุเจ้าแรกในไทย เน้นปลอดภัย และความสบายใจของลูกหลาน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<https://readthecloud.co/go-mamma-senior-taxi/> [17 พฤศจิกายน 2564]

คำประกาศสิทธิและข้อพึงปฏิบัติของผู้ป่วย ลงวันที่ 12 สิงหาคม 2558

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 59/2552

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1729/2547

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7634/2554

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 15189/2556

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.142/2547

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1113/2561

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.231/2550

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 3/2544

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 3/2562

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2562

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 16/2541

คำสั่งคำร้องศาลฎีกาที่ 113/2542

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 29/2546 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546 เรื่อง การต่อสู้เพื่อเอาชนะยาเสพติด

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 30/2546 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546 เรื่อง จัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้  
เพื่อเอาชนะยาเสพติดแห่งชาติ

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 31/2546 ลงวันที่ 28 มกราคม 2546 เรื่อง จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการต่อสู้  
เพื่อเอาชนะยาเสพติดระดับต่างๆ

จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรียงมาตราว่าด้วยจัดการงานนอกสั่ง  
ลาภมิควรได้ ละเมิด บรรพ 2 มาตรา 395-452/จิตติ ดิงศภัทย์; ปรับปรุงโดย เขมภูมิ  
ภูมิถาวร, ชวิน อุ๋นภัทร, อำนาจ ตั้งศิริพิมาน. กรุงเทพฯ : กองทุนศาสตราจารย์จิตติ  
ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

จิราพร เกศพิชญวัฒนา, สุวิณี วิวัฒน์วานิช. ความรุนแรงต่อผู้สูงอายุไทย : การทบทวนองค์ความรู้  
และสถานการณ์ในปัจจุบัน รายงานฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัย  
และพัฒนา ผู้สูงอายุ ไทย (มส.ผส.), 2552.

จำนงค์ ทองประเสริฐ. แบบเรียนศาสนาสากล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วัฒนาพานิช, 2520.

จรัญ โฆษณานันท์. รัฐธรรมนูญ 2540 : จาก “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” สู่ “ธัมมิกสิทธิมนุษยชน”.  
กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2544.

\_\_\_\_\_. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2559.

จรัส ดิษฐากอชัย. การปฏิวัติฝรั่งเศส เล่ม 1. กรุงเทพฯ : เบรน เซ็นเตอร์, 2542.

\_\_\_\_\_. การปฏิวัติฝรั่งเศส เล่ม 2. กรุงเทพฯ : เบรน เซ็นเตอร์, 2542.

จุมพล ศรีจงศิริกุล และคณะ. โครงการศึกษามาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศในการจัด  
สวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ : รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ  
: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ, 2555.

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, พระบาทสมเด็จพระ. พระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า  
เจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบายแก้ไขการปกครองแผ่นดิน. พระนคร :  
โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, 2740.

เจษฎา ทองขาว. “พระพุทธรูปศาสนากับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ทำดีและการปฏิบัติต่อทาส,”  
วารสารนิติสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ 10,2 (กรกฎาคม-ธันวาคม 2560): 81.

ฉัตรทิพย์ นาถสุภา และสมภพ มานะรังสรรค์. ประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย จนถึง พ.ศ. 2484.  
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527.

ชยกร แก้วมาก. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย.  
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2552.

- ชเอิญศรี อิศรางกูร ณ อยุธยา. ปรัชญาตะวันตกสมัยใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2542.
- ชนินทร์ อินทรปัญญา. บทบาทของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้วัฒนธรรมทางการเมืองไทย : กรณีศึกษา รายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิ มนุษยชน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2561.
- ชมพูนุท พรหมภักดี. การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย. ใน บทความวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปีที่ 3 ฉบับที่ 16 สิงหาคม 2556. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2556.
- ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : คุณค่ามิติทางสังคมวัฒนธรรม ใน กรุงเทพมหานครกิจ ฉบับวันที่ 15 เมษายน 2557. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/574615> [4 เมษายน 2563]
- ชัยวัฒน์ อัดพัฒน และทวี ผลสมภพ. หลักพระพุทธศาสนา. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541.
- ไชยันต์ ไชยพร. ระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญของสวีเดน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/648517> [10 ธันวาคม 2563]
- ฐาปนันท์ นิพิฏฐกุล. คำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/32S7kEA> [11 เมษายน 2564]
- ฐานเศรษฐกิจ. ย้อนมองการเปลี่ยนแปลง “สังคมผู้สูงอายุ” ในสังคมโลก สู่การเร่งวางแผนในสังคมไทย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.thansettakij.com/content/Life/275650> [17 เมษายน 2562]
- ณิชชา บุรณสิงห์. สวัสดิการผู้สูงอายุ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/304wkdQ> [10 พฤศจิกายน 2564]
- ณัฐดนัย นาจันทร์. ความสอดคล้องของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กับวัตถุประสงค์ของทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม. วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี 8,1 (มกราคม-มิถุนายน 2563): 21.
- ณัฐภา มุนจินดา. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสวีเดน. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา 2,1 (เมษายน-กันยายน 2546): 60.
- ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ และคณะ. โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัด

สวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2555.

\_\_\_\_\_. โครงการศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุของไทยและต่างประเทศ เพื่อการปรับปรุงกฎหมายไทย. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.), 2555.

ดิเรก ชัยนาม. การสิ้นสุดแห่งสภาพนอกอาณาเขตดีในกรุงสยาม. พระนคร : โรงพิมพ์บำรุงนุกุลกิจ, 2479.

เดชา สังขวรรณ และคณะ. กลไกการขับเคลื่อนชมรมผู้สูงอายุในการส่งเสริมสถานภาพและบทบาทของผู้สูงอายุ : รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), 2560.

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์. ทฤษฎีสติขั้นพื้นฐาน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2562.

ไตรรัตน์ จารุทัศน์ และคณะ. โครงการศึกษามาตรฐานขั้นต่ำสำหรับที่พักอาศัยและสภาพแวดล้อมของผู้สูงอายุ. กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2548.

ทาดาจิ ฟุคุทาเคะ. โครงสร้างสังคมญี่ปุ่น. บุญยง ชื่นสุวิมล แปล. กรุงเทพฯ : มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2538.

ทิพรัตน์ เต็มเพชร. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ศึกษากรณีการคุ้มครองตามกฎหมายระหว่างประเทศและตามกฎหมายภายใน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

เทียนเงิน อุตรชะชัย. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กับขอบเขตการใช้เสรีภาพในการนำเสนอภาพข่าวของสื่อหนังสือพิมพ์. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.

ไทยรัฐออนไลน์. กสม.แนะกองทัพวางระเบียบปฏิบัติต่อทหารที่ทำผิด ที่ไม่ละเมิดสิทธิมนุษยชน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/news/politic/1413753> [18 กุมภาพันธ์ 2563]

\_\_\_\_\_. น้องสาวสุดทนนิงพี่ชายขี่เมาด๊ับ หลังทำร้ายแม่ บังคับให้กราบเท้า. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.thairath.co.th/news/crime/2249951> [24 พฤศจิกายน 2564]

ธนวิศิษฐ์ มหพททธิไพศาล. ปัญหาและสู่ทางการคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัยเด็กตามกฎหมายระหว่างประเทศ : ศึกษากรณีประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520
- ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534
- ธีระ สุธีวรางกูร. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรอง. วารสารนิติศาสตร์ 29,4 (ธันวาคม 2542): 590-591.
- ธัญรัชต์ องค์กรเกียรติ. ภาวะเปราะบางในผู้สูงอายุ : กรณีศึกษา. วารสารสภากาชาด 33,3 (กรกฎาคม-กันยายน 2561): 7.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. ประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของการเปลี่ยนระบอบการปกครองสยาม ระหว่าง พ.ศ. 2470-2480. วิทยานิพนธ์ปริญญาอักษรศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยของไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ. หลักสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย : แนวความคิดและภาคปฏิบัติ. จลนिति 8,1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2554): 14-27.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. การประหารชีวิตในประเทศฝรั่งเศส. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://publiclaw.net/publaw/view.aspx?id=2032> [18 เมษายน 2562]
- \_\_\_\_\_. ครั้งที่ 10 การควบคุมฝ่ายปกครอง, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1270> [1 กุมภาพันธ์ 2563]
- \_\_\_\_\_. คำแปลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549.
- \_\_\_\_\_. หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560.
- \_\_\_\_\_. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2551.
- น้ำแท้ มีบุญส้าง. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. จลนिति 3,6 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2549): 57.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) กับการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2563.
- \_\_\_\_\_. หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560.
- \_\_\_\_\_. หลักพื้นฐานสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2562.

- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 1 : วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560.
- \_\_\_\_\_. กฎหมายมหาชน เล่ม 4 : รัฐ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560.
- \_\_\_\_\_. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ : สำนักกอบรมศึกษา  
กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2563.
- \_\_\_\_\_. พลวัตของการเมืองไทย. จุลนิติ 6,3 (พฤษภาคม-มิถุนายน 2552): 37.
- \_\_\_\_\_. สภาร่างรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : ประสบการณ์ต่างประเทศและประเทศไทย.  
กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2555.
- ปิปีซีไทย. ซีอูย : ความพยายามทวงคืนศักดิ์ศรีผู้ถูกศาลตัดสินและสังคมนำหน้าเป็น “มนุษย์กินคน”.  
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.bbc.com/thai/thailand-48264250>  
[12 พฤศจิกายน 2564]
- \_\_\_\_\_. ซีอูย : ฌาปนกิจร่าง “ซีอูย แซ่อึ้ง” ปิดตำนานผู้ที่ถูกสังคมนำหน้าเป็น “มนุษย์กินคน”.  
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.bbc.com/thai/thailand-53509935>  
[12 พฤศจิกายน 2564]
- \_\_\_\_\_. พ.ร.บ. อุ่มหาย: สภาผู้แทนฯ เห็นชอบ ร่าง พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการ  
ทรمانและการกระทำให้บุคคลสูญหาย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา  
<https://www.bbc.com/thai/thailand-58567063> [31 ตุลาคม 2564]
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ  
และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549.
- บันทึกการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 22 เมษายน 2540
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติ  
ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เรื่องเสรีจที่ 611/2564
- ปฐมาภรณ์ บุชป้อรง. สวัสดิการสังคมในประเทศไทย : กรณีศึกษาสวัสดิการสังคมในบริบทประชาคม  
สังคมและวัฒนธรรมอาเซียน. วารสารราชบัณฑิตยสถาน 38,2 (เมษายน -  
มิถุนายน 2556): 74-93.
- ประกาศกรมกิจการผู้สูงอายุ เรื่อง มาตรฐานหลักสูตรการดูแลผู้สูงอายุ ลงวันที่ 23 เมษายน 2562
- ประกาศกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เรื่อง ยกเว้นค่าบริการหรือค่าตอบแทนในการเข้าไป  
ไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้แก่ผู้สูงอายุ ลงวันที่ 13  
มีนาคม 2562



- ประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. 2554
- ประกาศกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการจัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวก สถานที่ท่องเที่ยวและการจัดกิจกรรมกีฬาและนันทนาการ ลงวันที่ 20 กันยายน 2547
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การคุ้มครอง การส่งเสริม และสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ประสบความเดือดร้อน ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง การสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ลงวันที่ 25 มีนาคม 2563
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2548
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการจัดที่พักอาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม ให้ผู้สูงอายุตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง และการให้คำแนะนำ ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางการแก้ไขปัญหาคอครบถ้วน ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2548
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี พ.ศ. 2557
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
- ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ

เงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี ลงวันที่ 10 กันยายน 2547

ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในการบริการสาธารณะอื่น ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2547

ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนการประชาสัมพันธ์ให้ผู้สูงอายุและเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติงานของหน่วยงานที่จัดบริการตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้ทราบเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุอย่างทั่วถึง ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2554

ประกาศกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการส่งเสริมและสนับสนุนข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุ ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2554

ประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง ให้หน่วยงานในสังกัดกระทรวงคมนาคม กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน แก่ผู้สูงอายุในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุข รวมทั้งการขนส่งสาธารณะ พ.ศ. 2554

ประกาศกระทรวงยุติธรรม เรื่อง การให้คำแนะนำ ปกป้อง และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องในทางคดีสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2556

ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม ลงวันที่ 16 กันยายน 2547

ประกาศกระทรวงศึกษาธิการ เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุนผู้สูงอายุในการศึกษา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต ลงวันที่ 28 กันยายน 2547

ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้ โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ พ.ศ. 2548

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง กำหนดกิจการที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านการดูแลผู้สูงอายุที่มีภาวะพึ่งพิง ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2561

- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การ  
จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565  
(ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2564
- ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์และ  
ขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจสถานีนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา นวมินทราชินี  
และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ลงวันที่ 5  
ตุลาคม 2564
- ประกาศคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรื่อง กำหนดสิทธิผู้สูงอายุตามมาตรา 11 (13) แห่ง  
พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2553
- ประกาศคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรื่อง กำหนดสิทธิผู้สูงอายุตามมาตรา 11 (13) แห่ง  
พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ลงวันที่ 11 กันยายน 2561
- ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3  
ประกาศ ณ วันที่ 19 กันยายน พุทธศักราช 2549
- ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 11/2557 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
ประกาศ ณ วันที่ 22 พฤษภาคม พุทธศักราช 2557
- ประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย ที่ สนส. 2/2564 เรื่อง การให้สินเชื่อเพื่อผู้สูงอายุโดยมีที่อยู่อาศัย  
เป็นหลักประกัน (Reverse Mortgage) ของสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ลงวันที่ 26  
มีนาคม 2564
- ประกาศธนาคารออมสิน เรื่อง การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Reverse Mortgage : RM)  
ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2563
- ประกาศธนาคารออมสิน เรื่อง อัตราดอกเบี้ยเงินกู้และค่าธรรมเนียม การให้สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้  
สูงอายุ (Reverse Mortgage : RM) ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2563
- ประกาศนายทะเบียนสมาคมประจำจังหวัดสงขลา เรื่อง จดทะเบียนจัดตั้งสมาคม ลงวันที่ 15  
ธันวาคม 2553
- ประกาศนายทะเบียนสมาคมประจำจังหวัดสงขลา เรื่อง จดทะเบียนเลิกสมาคม ลงวันที่ 14 มีนาคม 2554
- ประกาศสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง แนวทางการปฏิบัติงานของสถานบริการ  
สาธารณสุข ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่ของสถานบริการ  
สาธารณสุขตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามหนังสือ  
แสดงเจตนาไม่ประสงค์จะรับบริการสาธารณสุขที่เป็นไปเพียงเพื่อยืดการตายใน  
วาระสุดท้ายของชีวิต หรือเพื่อยุติการทรมานจากการเจ็บป่วย พ.ศ. 2553

- ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร  
ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2564
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ  
เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่างๆ ตาม  
พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ  
เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติ  
ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ  
เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตาม  
พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561
- ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 136) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ  
เงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดา  
มารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวล  
รัษฎากร ลงวันที่ 14 มกราคม 2548
- ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 162) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ  
เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ผู้มีเงินได้จ่ายเป็นเบี้ยประกันภัย  
สำหรับการประกันสุขภาพบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือ  
ภริยาของผู้มีเงินได้ ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2549
- ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 230) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ  
เงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดา  
มารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวล  
รัษฎากร ลงวันที่ 31 มกราคม 2556
- ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 290) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ  
เงื่อนไข เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับเงิน  
ได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไป
- ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 379) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ  
เงื่อนไข เพื่อการยกเว้นภาษีเงินได้ของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล สำหรับเงิน  
ได้เท่าที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างผู้สูงอายุที่มีอายุหกสิบปีขึ้นไป
- ประชาชาติธุรกิจ. 17 ปี นายสมชาย ครอบครวัทวงถามความคืบหน้าคดีกับ DSI. [ออนไลน์].  
แหล่งที่มา <https://www.prachachat.net/general/news-628839> [31 ตุลาคม 2564]

ประชาไท. “สิทธิมนุษยชนอิสลามกับตะวันตกต่างกันอย่างไร” เก็บความจากเวทีเครือข่ายปกป้องและ  
คุ้มครองเด็ก. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<https://prachatai.com/journal/2015/02/57738> [16 กุมภาพันธ์ 2563]

ประพัฒน์ พงศ์สุคนธ์. การยกเว้นความรับผิดชอบในการทำให้ผู้พลวตายด้วยความสงสาร. วิทยานิพนธ์  
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2529.

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายอาญา

ประมวลรัษฎากร

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ประโยชน์ สังกลิ้น. การฟื้นคืนกลับมาของจริยธรรมเชิงคุณธรรมในการบริหารรัฐกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 1.  
มหาสารคาม : หจก. อภิชาติการพิมพ์, 2561.

ปานทิพย์ ศุภนคร. ปรัชญาเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,  
2542.

ปิยบุตร แสงกนกกุล. ปฏิวัติฝรั่งเศส 1789 : จากการกำเนิดขึ้นของสภาแห่งชาติจนถึงการจัดทำคำ  
ประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง. ใน *Democracy, Constitution and Human Rights*, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : ศูนย์ความเป็นเลิศด้านนโยบายสาธารณะและ  
ธรรมาภิบาล เยอรมัน-อุษาคเนย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

ผู้จัดการออนไลน์. ชาวญี่ปุ่นกว่า 80% สนับสนุนโทษประหารชีวิต. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<https://mgronline.com/japan/detail/9630000006001> [25 พฤศจิกายน 2019]

แผนปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติด พ.ศ. 2546 – 2547

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2520 – 2524)

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2525 – 2529)

พงษ์เทพ สันติกุล. สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง และสิทธิทางสังคม. *วารสารการเมือง การบริหาร  
และกฎหมาย* 11,1 (มกราคม-เมษายน 2562): 39.

พระญาณวโรดม (สนธิ์ กิจจกาโร). *เอกเทศสวดมนต์*. พิมพ์ครั้งที่ 20. กรุงเทพฯ : มหามกุฏราชวิทยาลัย,  
2557.

พระเทพวิสุทธิญาณ (อุบล นนทโก) รวบรวมและเรียบเรียง. *อธิบายธรรมวิภาค ปริจเฉทที่ 1*.  
พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2555.

พระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต). *สิทธิมนุษยชน : สร้างสันติสุขหรือสลายสังคม*. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ  
: กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2546.

พระธรรมเมธาภรณ์ (ระแบบ ฐิตญาโณ). ตอบปัญหานานาชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
พระพุทธศาสนาของธรรมสภา, 2558.

พระพรหมคุณาภรณ์ (ป.อ.ปยุตฺโต). พุทธธรรม (ฉบับเดิม). พิมพ์ครั้งที่ 25. นนทบุรี : มูลนิธิการศึกษา  
เพื่อสันติภาพพระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตฺโต), 2553.

พระพรหมมุนี (วิชมัย ปุณฺณาราม). อธิบายธรรมในนวโกวาท (คู่มือสอนพระใหม่). พิมพ์ครั้งที่ 13.  
กรุงเทพฯ : มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2555.

พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. 2553

พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

พระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการฉาบงคิสงเคราะห้ พ.ศ. 2545

พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557

พระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 36) พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

- พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475
- พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2560
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. 2528
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2553
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบันครอบครัว พ.ศ. 2562
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติสำหรับทำบาญชีคนในพระราชอาณาจักร ร.ศ. 128

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

พิสิษฐ์ จิรภิญโญ. สังคมสูงอายุของญี่ปุ่น. บทความวิชาการสมาคมวิศวกรรมปรับอากาศแห่งประเทศไทย ชุดที่ 16, (2551): 61.

แพทยสภา. สิทธิผู้ป่วย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://tmc.or.th/privilege.php> [13 พฤศจิกายน 2564]  
พัชรินทร์ อัครธิตานนท์. พัฒนาการของหลักกฎหมาย Volenti non fit injuria : ศึกษาการปรับใช้  
กับประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

โพสท์ทูเดย์. “คลัง” เผย 1 ปีมีผู้สูงอายุสะสมเบี้ยยังชีพแค่ 400 ราย. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา  
<https://www.posttoday.com/finance-stock/news/573442> [10 พฤศจิกายน 2564]

ภูมิ โชคเหมาะ และคณะ. กฎหมายการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในประเทศไทย. กรุงเทพฯ :  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2552.

โกคิน พลกุล. รัฐธรรมนูญไทยกับหลักประกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (2).  
วารสารนิติศาสตร์ 14,2 (2527): 92-93.

มชวินทร์ ปุริสุตโตม พระมहा. ปรัชญาสากล : วิเคราะห์และวิจารณ์. วารสารศึกษาศาสตร์ มมร.  
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย 6,1 (มกราคม – มิถุนายน  
2561): 13.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2542.

มติชนออนไลน์. ปัจเจกชนนิยม : โกวิท วงศ์สุวรรณ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา  
[https://www.matichon.co.th/columnists/news\\_1721548](https://www.matichon.co.th/columnists/news_1721548) [12 ธันวาคม 2562]

\_\_\_\_\_. พ่อเผยลูกทรพีขึ้นใจแม่ ชอบทุบตีแย่งเงินคนชราไปซื้อยา ลูกสาวโผเข้ากอด ไม่คิด  
น้องเป็นแบบนี้. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

[https://www.matichon.co.th/region/news\\_2630679](https://www.matichon.co.th/region/news_2630679) [20 พฤศจิกายน 2564]

\_\_\_\_\_. สลด! หลานอุ้มยายวัย 67 ปีไปข่มขืนข้างทางหลังกลับจากรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ.  
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://www.matichon.co.th/local/crime/news\\_1467423](https://www.matichon.co.th/local/crime/news_1467423)  
[20 พฤศจิกายน 2564]

มหามกุฏราชวิทยาลัย. นวโกวาท (หลักสูตรนักรธรรมชั้นตรี). พิมพ์ครั้งที่ 83. กรุงเทพฯ : มหามกุฏ  
ราชวิทยาลัย, 2557.

มหาวชิราวุธ พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธพระเจ้าอยู่หัว  
อະໄວ. พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนาการ, 2467.



มาตี ลิมสกุล. กฎหมายกลางว่าด้วยการจัดสวัสดิการสังคมของประเทศไทย. วารสารสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ 23,1 (มกราคม-มิถุนายน 2558): 28-54.

มาลีณี คัมภีร์ภูณานนท์. ขงจื้อกับผลงานศิลปะที่หลากหลายมุมมอง. ตำราวิชาการ 8,1 (มกราคม - มิถุนายน 2552): 37-38.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. เปิดข้อเสนอแนะ “จ้างงานผู้สูงอายุ” หนุน จัดอบรม เปลี่ยนสายงาน เตรียมความพร้อมก่อนเกษียณอายุ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://thaitgri.org/?p=39708> [19 พฤศจิกายน 2564]

\_\_\_\_\_ . เปิดปัญหาและทางออก การดูแลผู้สูงอายุถูกละเมิดสิทธิ์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/32qEHhN> [21 กุมภาพันธ์ 2561]

มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กลไกกลางเพื่อการบูรณาการระบบหลักประกันสุขภาพ /มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย : คณะผู้วิจัย : วรพรรณ ชาญด้วยวิทย์ และคณะ. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559.

ยงยุทธ ภูประดับกฤต. การตายดี : สิทธิซึ่งทุกคนพึงได้รับกับปัญหาในทางปฏิบัติ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act13459.pdf> [13 พฤศจิกายน 2564]

ยรรยง ศุภนาลัย. ระเบียบวิธีสำมะโนและการสำรวจอื่นๆ. จดหมายข่าวรายเดือนสำนักงานสถิติแห่งชาติ 2,7 (2507): 5.

ยศศักดิ์ โกไศยกานนท์. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : กรณีศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองและสังคมของประชาชนไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2548.

ยุทธศาสตร์การจัดการปัญหาสถานะและสิทธิของบุคคล พ.ศ. 2558

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

รมชัย คงสกันธ์, นฤมล โพธิ์แจ่ม. ความรุนแรงในครอบครัว = Domestic violence. กรุงเทพฯ : หน่วยจัดการความรู้เรื่องความรุนแรงในครอบครัว คณะแพทยศาสตร์ โรงพยาบาลรามาธิบดี, 2551.

รศรินทร์ เกรย์, อมรรักษ์ บุญนาค, เรวดี สุวรรณพเก้า. การใช้ประโยชน์จากทะเบียนราษฎรสำหรับการจัดทำสำมะโนประชากรในประเทศไทย. วารสารประชากรศาสตร์ 25,1 (มีนาคม 2552): 2-3.

\_\_\_\_\_ . พัฒนาการ การจัดทำทะเบียนราษฎร และสำมะโนประชากรในประเทศไทย. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2551.

- รศรินทร์ เกรย์ และคณะ. มโนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุ : มุมมองเชิงจิตวิทยาสังคม และสุขภาพ =  
New Concept of Older Persons: The Psycho-Social and Health Perspective.  
 นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556.
- ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดเก็บ การนำส่งเงิน การยกเว้น การลดหย่อน และการขอคืน  
 เงินบำรุงกองทุนผู้สูงอายุ สำหรับสินค้าสุราและยาสูบ พ.ศ. 2561
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์การปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น พ.ศ. 2548
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น พ.ศ. 2552
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561
- ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วน  
 ท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562
- ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552
- ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2)  
 พ.ศ. 2561
- ระเบียบสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย ในพระราชูปถัมภ์สมเด็จพระศรีนครินทราบรมราชชนนี  
 ว่าด้วยเกณฑ์มาตรฐานชมรมผู้สูงอายุในเครือข่ายสมาคมสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทย  
 ไทยฯ พ.ศ. 2552
- ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 เฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว  
เนื่องในโอกาสพระราชพิธีมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา 7 รอบ 5  
ธันวาคม 2554. กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, 2556.
- รายงานการประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) ครั้งที่ 2/2564 เมื่อวันศุกร์ ที่ 30  
 กรกฎาคม 2564 เวลา 09.30 น. ณ ห้องประชุมโสมสวลี ชั้น 11 กระทรวงพาณิชย์  
 และประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์โปรแกรม Zoom Meeting, หน้า 4-5.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 14 (กรณีพิเศษ) วันอังคารที่ 8 กรกฎาคม 2540, หน้า  
 13-16.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475
- เรื่องเล่าเช้านี้. ยายวัย 86 ร้อง ถูกลูกสวมสิทธิ์ลงทะเบียนสวัสดิการเอาเงินไปใช้หมด. [ออนไลน์].  
แหล่งที่มา <https://bit.ly/3dgM5lh> [20 พฤศจิกายน 2564]
- วงศ์รัตน์ กังวาลวงศ์ไพศาล. คณะกรรมการกฤษฎีกากับการเป็นองค์กรปรึกษาหารือของฝ่ายบริหาร.  
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
2557.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิมนุษยชนกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. ใน รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี  
สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ศาสตราจารย์  
ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เด็อนตุลา, 2562.
- \_\_\_\_\_ สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2538.
- วรพชร จันทร์ขันธ์. กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550.  
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, 2551.
- \_\_\_\_\_ คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้. เชียงราย  
: ร้านปีแอนด์น้อง, 2562.
- \_\_\_\_\_ แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย. วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 39,3 (พฤศจิกายน  
2564): 31-52.

- \_\_\_\_\_ . มาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประสพการณ์ จากประเทศญี่ปุ่น. รัฐสภาสาร 64,3 (มีนาคม 2559): 67.
- \_\_\_\_\_ . ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช 32,1 (มกราคม-มิถุนายน 2564): 1-21.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและ เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วรเวศม์ สุวรรณระดา. ปฏิรูประบบบ้านนาญไทยเพื่อสังคมสูงวัยในอนาคต. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [12 สิงหาคม 2564]
- วชิรญาณวโรรส, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า, กรมพระยา. พุทธประวัติ เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 55. กรุงเทพฯ : มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2554.
- วาทีน หนูเกื้อ. ความจำเป็นในการตราพระราชกำหนดแรงงานบังคับ. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัย นอร์ทกรุงเทพ 9,1 (มกราคม – มิถุนายน 2563): 130.
- วารี นาสกุล, จรัญ ภักดีชนากุล. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามมิควรได้. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : กรุงเทพฯ พับลิชชิ่ง, 2563.
- วาสิณี แสงแก้ว. การคุ้มครองผู้บริโภคจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย : ศึกษากรณีการเรียกร้องค่าเสียหาย ทางจิตใจ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.
- วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรชม. กฎหมายสวัสดิการสังคม. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โครงการตำราและ เอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.
- วิชัย โชควิวัฒน์. สิทธิมนุษยชนที่สูญหาย : การไม่มีอยู่ และ วัฒนธรรมไร้ยางอายในการรับผิดชอบของรัฐ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2563.
- วินัย ชวนประพันธ์. ระบบศักดินากับการบริหารราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตร์ มหาบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2510.
- \_\_\_\_\_ . อิทธิพลของระบบศักดินาในการบริหารราชการ. วารสารพัฒนบริหารศาสตร์ 7,3 (กรกฎาคม 2510): 401.
- วิสุทธิ์ โปธิแทน. แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตย. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2554.
- วีระ หวังสัจจะโชค. รัฐสวัสดิการ กับความเป็นไปได้ในสังคมไทย : ศึกษาเปรียบเทียบสวัสดิการไทย ภายใต้ประชาธิปไตยแบบสุทธคดี –ทักษิณ. เอกสารประกอบการประชุมวิชาการ สถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ 12 ประจำปี 2553 เล่ม 2 “คุณภาพสังคมกับคุณภาพ ประชาธิปไตยไทย” (Social Quality and Quality of Thai Democracy). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2553.

- วีรวัดน์ อิศรานุวรรณ. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของคนไร้สัญชาติและคนไร้รัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557.
- วีโอเอไทย. ‘โป๊ปฟรานซิส’ เตรียมเยือนไทย-ญี่ปุ่น กับภารกิจเน้นย้ำ ‘เกียรติแห่งความเป็นมนุษย์’. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.voathai.com/a/pope-asia-agenda/5170193.html> [25 พฤศจิกายน 2019]
- วุฒิชัย เต็งพงศธร. มุมมองเชิงอาชญาวิทยาต่อนโยบายประกาศสงครามกับยาเสพติดอย่างเด็ดขาดตามแนวทางคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 29/2546. วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย 32,3 (กรกฎาคม – กันยายน 2555):171-172.
- วุฒิชัย วชิรเมธี พระมหา. ปัญญาที่สากล คือหลักประกันสิทธิมนุษยชนที่แท้. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2552.
- ศาลฎีกา. ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งคำร้องและคำวินิจฉัยศาลฎีกา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://deka.supremecourt.or.th/search> [20 พฤศจิกายน 2564]
- ศันนักรกรณ์ โสคติพันธ์. คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสิ่ง ลากมิควรถ้าวได้. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2564.
- ศิริชัย สมศรี. อำนาจตุลาการกับการวินิจฉัยสถานะทางรัฐธรรมนูญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- ศิริวรรณ อรุณทิพย์ไพฑูรย์. การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยภายใต้กรอบพันธกรณีองค์การสหประชาชาติ : แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริด ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan of Action on Ageing: MIPAA). (ม.ป.ท.) : (ม.ป.ป.).
- ศรีสมบัติ โชคประจักษ์ชัด และคณะ. โครงการศึกษาแนวทางการจัดตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลระบบการให้ความช่วยเหลือแก่เหยื่ออาชญากรรมโดยเฉพาะและครบวงจร : กรณีศึกษาประเทศสวีเดน. กรุงเทพฯ : กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, 2559.
- \_\_\_\_\_. บทสรุปทางวิชาการ “แนวทางความเป็นไปได้ของการเปลี่ยนแปลงโภชนาการชีวิตในสังคมไทยตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล”. นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557.
- \_\_\_\_\_. เอกสารทางวิชาการประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการ “โภชนาการชีวิตยังจำเป็นต่อสังคมไทยหรือไม่”. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยมหิดล, 2557.

- ศศิพัฒน์ ยอดเพชร และคณะ. ลักษณะการดำเนินงานและกิจกรรมของชมรมผู้สูงอายุ : รายงานวิจัย ฉบับสมบูรณ์. กรุงเทพฯ : สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- ศุภชัย ศรีศิริรุ่ง ผู้แต่ง และกิริติ บุญเจือ ผู้ปรับแก้. ความเป็นมนุษย์. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://philosophysunandha.com/2014/07/09/ความเป็นมนุษย์> [10 ธันวาคม 2562]
- ศุภชัย ศรีสุชาติ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการส่งเสริมการมีรายได้และการทำงานของผู้สูงอายุ ตามนโยบายประชารัฐเพื่อสังคม (E6). กรุงเทพฯ : สถาบันเสริมศึกษาและ ทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานศูนย์วิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.
- ศูนย์วิจัยเทรนด์และคอนเซปต์แห่งอนาคต และณัฐพล อัสสระรัตน์. สรุปเนื้อหาจากงานสัมมนา The Future Trend of Aging Society 2020-21 วันที่ 7 พฤศจิกายน 2562 ณ หอศิลปวัฒนธรรมแห่งกรุงเทพมหานคร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.baramizi.co.th/trend/the-future-trend-of-aging-society-2020-21/> [5 มีนาคม 2563]
- ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. ประชากรสูงอายุไทย : ปัจจุบันและอนาคต. กรุงเทพฯ : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2557.
- สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงสตอกโฮล์ม, ราชอาณาจักรสวีเดน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/37nyLcx> [17 กันยายน 2563]
- สถาบันการพยาบาลศรีสวรินทิรา สภากาชาดไทย. หลักสูตรการพยาบาลเฉพาะทาง สาขาการพยาบาลผู้สูงอายุ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/3HnsOw9> [13 พฤศจิกายน 2564]
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). “ระบบสวัสดิการชุมชน” รากฐานสู่สวัสดิการสังคมไทยอย่างยั่งยืน. กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), 2559.
- สถาบันพระปกเกล้า. กรณีตากใบ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=กรณีตากใบ> [18 กุมภาพันธ์ 2563]
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). ติดตามประเด็นด้านแรงงานและสวัสดิการสังคม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://tdri.or.th/2021/01/covid-100/> [21 ตุลาคม 2564]
- สภาการพยาบาล. การรับรองสถาบันการศึกษา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://www.tnmc.or.th/news/35> [15 พฤศจิกายน 2564]

สมบุรณ์ สุขสำราญ, สมชัย บวรกิตติและจำเรียง จันทรประภา. บทวิจารณ์ ไฟใต้ ไครจุด ไครโหม.

วารสารราชบัณฑิตยสถาน 30,4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2548): 1113

สมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก. มนุษย์ธรรม. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพฯ : วัดบวรนิเวศวิหาร, 2558.

สมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ป.อ. ปยุตโต). นิติศาสตร์แนวพุทธ. พิมพ์ครั้งที่ 20. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560.

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส. พุทธศาสนสุภาษิต เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 36.

กรุงเทพฯ : มหามกุฏราชวิทยาลัย, 2557.

สมเด็จพระวันรัต (จุนท์ พรหมคุตโต) เรียบเรียง. คติชีวิตจากชาดก (ฉบับรวมเล่ม). กาญจนบุรี :

สำนักพิมพ์ธรรมเมธี- สหายพัฒนาการพิมพ์, 2558.

สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์. ข้อเสนอแนะการออกแบบสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับ

ทุกคน. กรุงเทพฯ : สมาคมสถาปนิกสยาม ในพระบรมราชูปถัมภ์, 2557.

สยามรัฐ. ยายไข่สูงเกิน 37 องศา อ่างลูกสาวทะเลาะลูกเขยมาทั้งไว้ ไร้ส่ง รพ.ด่วน หวั่นติดเชื้อ โควิด 19.

[ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://siamrath.co.th/n/244873> [20 พฤศจิกายน 2564]

สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์. ระบบการจ้างงานผู้สูงอายุของญี่ปุ่น. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<https://tdri.or.th/2017/01/2017-01-20/> [4 มกราคม 2564]

สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารโสตทัศนศึกษา อารยธรรมมนุษย์.

พิมพ์ครั้งที่ 55. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2559.

สุดปรารถนา นีละไพจิตร. สิทธิมนุษยชนในอิสลามกับการรับรองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

สุดา วิศรุตพิชญ์ ผู้แปล, สิงห์ทอง ลาภพิเศษพันธุ์ ผู้ตรวจและขัดเกลาภาษา. รัฐธรรมนูญแห่งประเทศไทย

ญี่ปุ่น. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541.

สุรชาติ บำรุงสุข. ระบอบอำนาจนิยม! กำเนิดและการคงอยู่ ใน มติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 15 - 21

มีนาคม 2562. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

[https://www.matichonweekly.com/column/article\\_179533](https://www.matichonweekly.com/column/article_179533)

[20 กุมภาพันธ์ 2563]

สุรศักดิ์ บุญญานุกุลกิจ. ความผูกพันขององค์กรของรัฐและเอกชนต่อสิทธิและเสรีภาพตาม

รัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

เสนีย์ ปราโมชย์. ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์พิศดาร (มาตรา 423) กล่าวหรือไขข่าว (ทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียง เกียรติคุณ ทางทำมาหาได้ ทางเจริญของบุคคลอื่น) คำสอนชั้นปริญญาโท ทาง นิติศาสตร์ พุทธศักราช 2478. พิมพ์ครั้งที่ 2. พระนคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2493.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. สุขสุดท้าย...ที่ปลายทาง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2563.

เสาวนา ปิยะพิสุทธิ์. ชีวิตผู้สูงอายุ. ประชาคมวิจัย 22,130 (พฤศจิกายน-ธันวาคม 2559): 53.

โสรัจจ์ หงศ์ลดารมภ์. ขอบฟ้าแห่งปรัชญา ความรู้ ปรัชญา และสังคมไทย รายงานการวิจัย. กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2541.

สำนักข่าวกรองแห่งชาติ. สาธารณสุขฝรั่งเศส. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/2JSSqlw> [6 มีนาคม 2563]

สำนักข่าวซินหัว. 'กษัตริย์สวีเดน' วิจารณ์มาตรการรับมือโควิด-19 ของรัฐบาล. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://www.xinhua.com/inter/161786\\_20201218](https://www.xinhua.com/inter/161786_20201218) [18 ธันวาคม 2563]

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่...) พ.ศ. .... เรื่องเสร็จที่ 549/2553. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/3gFsdJo> [25 พฤษภาคม 2562]

\_\_\_\_\_. 200 ปี กฎหมายตราสามดวง. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2547.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. ข้อมูลภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ฉบับที่ 1 และ 2. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/2ZM0gf3> [20 พฤศจิกายน 2564]

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.). ไขข้อสงสัย กรณีเกษียณอายุราชการ 63 ปี. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/3wVx01C> [31 ตุลาคม 2564]

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. กสม. ชี้ การจัดแสดงศพ “ช็อย-มนุษย์กินคน” ละเมิดสิทธิในชื่อเสียงเกียรติยศ แต่ศิริราชแก้ไขปัญหอย่างเหมาะสมแล้ว จึงให้ยุติเรื่อง เสนอ “ศิริราช-ราชทัณฑ์” จัดการศพตามกฎหมาย เหตุไร้ญาติแสดงตัว. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/3nezLYk> [12 พฤศจิกายน 2564]

\_\_\_\_\_. สถานการณ์สิทธิผู้สูงอายุไทย สู่สังคมผู้สูงวัยอย่างมีศักดิ์ศรี. มุมมองสิทธิ 17,4 (เมษายน 2561): 1.



- ..... หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ; กติกา  
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ; International  
Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR). กรุงเทพฯ :  
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2551.
- ..... หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน ; กติกา  
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ; พิธีสารเลือกรับแห่ง  
กติการะหว่างประเทศว่า ด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ; พิธีสารเลือกรับ  
ฉบับที่สองแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ;  
International Covenant on Civil, and Political Rights (ICCPR). กรุงเทพฯ :  
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2552.
- ..... หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน :  
อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ;  
International Convention on the Elimination of All Forms of Racial  
Discrimination (CERD). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ, 2551.
- ..... หลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปเกี่ยวกับสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน:  
อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ; พิธีสารเลือกรับของ  
อนุสัญญาว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ ต่อสตรีในทุกรูปแบบ; Convention on the  
Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the  
optional Protocol (CEDAW). กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน  
แห่งชาติ, 2551.
- สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ. การออกแบบสภาพแวดล้อมที่เป็นมิตรกับ  
ผู้สูงอายุและทุกคนในบ้าน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา  
<https://infocenter.nationalhealth.or.th/node/27566> [16 พฤศจิกายน 2564]
- สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย. กฎบัตรมนุษยธรรมและมาตรฐาน  
ขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ. กรุงเทพฯ : สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชา  
นามัยพิทักษ์ สภากาชาด ไทย, 2558.
- สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี 2563. กรุงเทพฯ : สำนักงาน  
ผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2563.

- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. คณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการและกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการและผู้ด้อยโอกาส. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/3Eo58pD> [21 พฤศจิกายน 2564]
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตรา ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562.
- \_\_\_\_\_. วัฒนธรรมทางการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2556.
- สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล. ย่อคำวินิจฉัยที่ 101/2557. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://oscj.coj.go.th/th/content/category/detail/id/80/cid/84/iid/23745> [29 พฤศจิกายน 2564]
- สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. กฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2555.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. คู่มือการรับแจ้งบริจาคเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเข้า กองทุนผู้สูงอายุผ่านสถาบันการเงินของรัฐ ธนาคารพาณิชย์ และคณะผู้บริหารการคลังประจำจังหวัด. กรุงเทพฯ : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560.
- สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). กรุงเทพฯ : สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, 2552.
- สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12 สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาระบบราชการและสังคมแห่งมนุษย. รายงานวิจัย การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละช่วงวัย. สงขลา : สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 1-12 สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาระบบราชการและสังคมแห่งมนุษย, 2558.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 6 สถิติสวัสดิการสังคม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/06.aspx> [11 พฤศจิกายน 2564]
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515 – 2519). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3778](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3778) [20 ตุลาคม 2564]
- \_\_\_\_\_. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520 – 2524). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3779](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3779) [20 ตุลาคม 2564]

- ..... แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525 – 2529).  
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3780](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3780)  
 [20 ตุลาคม 2564]
- ..... แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530 – 2534).  
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3781](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3781)  
 [20 ตุลาคม 2564]
- ..... แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539).  
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3782](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3782)  
 [20 ตุลาคม 2564]
- ..... แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544).  
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3783](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3783)  
 [20 ตุลาคม 2564]
- ..... แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549).  
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=3784](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=3784)  
 [20 ตุลาคม 2564]
- ..... แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550 – 2554).  
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/2XG067Z> [20 ตุลาคม 2564]
- ..... แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559).  
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/3npAc0R> [20 ตุลาคม 2564]
- ..... แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – 2564).  
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://www.nesdc.go.th/ewt\\_dl\\_link.php?nid=6422](https://www.nesdc.go.th/ewt_dl_link.php?nid=6422)  
 [20 ตุลาคม 2564]
- ..... (ร่าง) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา  
<https://www.nesdc.go.th/download/document/Yearend/2021/plan13.pdf>  
 [27 ตุลาคม 2564]
- สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ. งบประมาณกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติปี 2565.  
“สิทธิบัตรทอง สิทธิสุขภาพของคนไทยถ้วนหน้า”. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา  
<https://www.nhso.go.th/news/3320> [21 ตุลาคม 2564]
- สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. ต้องชดใช้ค่าเสียหาย...ไม่แจ้งผล “เบี้ยคนชรา”.  
 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา <https://bit.ly/32PWT7P> [21 พฤศจิกายน 2564]

- ..... ทันข่าวสาร สว. ... เก็บสาระมารวมเล่ม (เล่ม 1) : (ฉบับที่ 1 เดือนเมษายน 2552 - ฉบับที่ 23 เดือนตุลาคม 2552) : คำแปลคำ พินิจภาษาของต่างประเทศ : ข่าวสารคดีปกครองของต่างประเทศ : ข่าวต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2553.
- ..... ทันข่าวสาร สว. ... เก็บสาระมารวมเล่ม (เล่ม 6) : (ฉบับที่ 127 เดือนตุลาคม 2554 - ฉบับที่ 152 เดือนมีนาคม 2555). กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2558.
- ..... ทันข่าวสาร สว. ... เก็บสาระมารวมเล่ม (เล่ม 7) : (ฉบับที่ 153 เดือนเมษายน 2555 - ฉบับที่ 178 เดือนกันยายน 2555) : คำแปลคำพินิจภาษาของต่างประเทศ : ข่าวสารคดีปกครองของ ต่างประเทศ : ข่าวต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2559.
- ..... ทันข่าวสาร สว. ... เก็บสาระมารวมเล่ม (เล่ม 8/1) : (ฉบับที่ 179 เดือนตุลาคม 2555 – ฉบับที่ 391 เดือนตุลาคม 2559). กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2559.
- ..... หลักกฎหมายจากบทความสันติคดีปกครองที่น่าสนใจ เล่ม 13 : คดีพิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล. กรุงเทพฯ : สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2564.
- สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. สวัสดิการสังคมผู้สูงอายุที่เหมาะสมของประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557.
- สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. ระบบรัฐสภาสาธารณรัฐฟินแลนด์. (ม.ป.ท.) : (ม.ป.ป.).
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. ขอมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://resolution.soc.go.th/?prep\\_id=99228836](https://resolution.soc.go.th/?prep_id=99228836) [18 กรกฎาคม 2562]
- ..... ขออนุมัติหลักการปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://resolution.soc.go.th/?prep\\_id=210598](https://resolution.soc.go.th/?prep_id=210598) [10 พฤศจิกายน 2564]
- ..... ข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://resolution.soc.go.th/?prep\\_id=99324335](https://resolution.soc.go.th/?prep_id=99324335) [11 พฤศจิกายน 2564]
- ..... ร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... [ออนไลน์]. แหล่งที่มา [https://resolution.soc.go.th/?prep\\_id=99325241](https://resolution.soc.go.th/?prep_id=99325241) [11 พฤศจิกายน 2564]

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. หนังสือแสดงเจตนาเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลในวาระสุดท้ายของชีวิต. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา <https://bit.ly/3tyldSi> [18 เมษายน 2564]

หทัยชนก หร่ายวงศ์. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลด้านสุขภาพ. วิทยานิพนธ์ปริญญา  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น.11310/2482 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2482 เรื่อง การขอให้  
คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมาย

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0810.6/ว 0357 ลงวันที่ 25 มกราคม 2560 เรื่อง แจ้งแนวทาง  
ปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กรณีผู้สูงอายุต้องโทษจำคุก

หนังสือสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนที่ 3 ที่ นร 0107/ว 8203 ลงวันที่ 3 ธันวาคม 2564  
เรื่อง การดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสถานีนอนามัยเฉลิมพระเกียรติ 60 พรรษา  
นวมินทร์ราชินี และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด

หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส 0007(ปม)/ว 154 ลงวันที่ 2 มิถุนายน 2557 เรื่อง แนวทางการ  
พิจารณาข้อแตกต่างของการล่อซื้อกับการล่อให้กระทำความผิด

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2538.

องค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (HelpAge International) และคณะ. สรุปรายงานการประชุมสมัชชาโลก ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุครั้งที่ 2 แผนปฏิบัติการนานาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ แมดริด 2002 (ฉบับย่อ). กรุงเทพฯ : องค์การช่วยเหลือผู้สูงอายุระหว่างประเทศ (HelpAge International) และคณะ, 2555.

อดิเทพ พันธุ์ทอง. “การหยามศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : เครื่องมือในการลงโทษ และส่งเสริมสถานะทางชนชั้น,” ใน ศิลปวัฒนธรรม [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

[https://www.silpamag.com/history/article\\_4016](https://www.silpamag.com/history/article_4016) [19 กุมภาพันธ์ 2563]

อังคณา นีละไพจิตร. สิทธิมนุษยชนที่สูญหาย : การไม่มีอยู่ และ วัฒนธรรมไร้ยางอายุในการรับผิดชอบของรัฐ. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2563.

อนัญพร พุณิตีพร. หลักสิทธิมนุษยชนกับสิทธิการตายในสังคมไทย เอกสารวิชาการส่วนบุคคล.  
กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2558.

อนันต์ อนันตกุล. สังคมสูงวัย...ความท้าทายประเทศไทย เอกสารเสนอที่ประชุมราชบัณฑิตและภาคีสมาชิก สำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสภา. (ม.ป.ท. : ม.ป.ป.).

อนุমানราชธน พระยา. ศาสนาเปรียบเทียบ. กรุงเทพฯ : คณะอนุกรรมการจัดพิมพ์เอกสารเนื่องใน  
วาระครบ 100 ปี พระยาอนุমানราชธน, 2532.

อรรถวัฒน์ พูนสวัสดิ์, วริยา ล้าเลิศ. สภาพสังคมผู้สูงอายุในปัจจุบันกับความเหมาะสมต่อการ

กำหนดเกณฑ์เกษียณอายุของประเทศไทย. วารสารวิจัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น (ฉบับบัณฑิตศึกษา) สาขา มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ 5,3 (กันยายน-ธันวาคม 2560): 87.

อรรั่มภา ไวยมุกข และคณะ. การรณยฆาตเชิงรุกโดยสมัครใจกับความรับผิดชอบทางอาญา : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทย – เยอรมัน. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย 9,3 (กันยายน – ธันวาคม 2560): 40.

อริยพร โพธิ์ใส. สังคมไทยกับการยกเลิกโทษประหารชีวิต. จุลินิติ 15,4 (กรกฎาคม – สิงหาคม 2561): 145.

อังคณาดี ปิ่นแก้ว. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยบุคคล. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2560.

อัจฉราพร พรหมกตา. การสรรหาคนพิการเข้ารับราชการ : ข้อยกเว้นหลักความเสมอภาค. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ 15,43 (มกราคม – เมษายน 2556): 21-23.

อุดม รัฐอมฤต และคณะ. การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตาม มาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544.

อุราชนก คงกล้า. “ระบบอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย : วาระแห่งชาติที่ต้องเร่งแก้ไข,” รายงานการประชุมวิชาการ (PROCEEDINGS) การประชุมวิชาการและนำเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 13 “วิถี นวัตกรรมไทยด้วยการพัฒนางานวิจัย” วันเสาร์ที่ 1 และ วันอาทิตย์ที่ 2 ธันวาคม 2561 ณ อาคารคณะทันตแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น. ปทุมธานี : สำนักวิจัยและบริการวิชาการ มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น, 2561.

แอมเนสตี อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล. รายงานสถานการณ์โทษประหารชีวิตและการประหารชีวิตในปี 2563. กรุงเทพฯ : แอมเนสตี อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล, 2564.

แอมเนสตี อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล ประเทศไทย. “ปู่อ้อ” วัย 107 ปี ผู้นำจิตวิญญาณของชาวกะเหรี่ยง ผืนป่าแก่งกระจานเสียชีวิตแล้ว. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา

<https://www.amnesty.or.th/latest/news/9892/> [15 กรกฎาคม 2562]

ภาษาอังกฤษ

Abdul Azeez Maruf Olayemi and other. “Islamic Human Rights Law: A Critical Evaluation of UIDHR & CDHRI In Context Of UDHR,” Journal of Islam, law and Judiciary 1,3 (2015): 27.

Accessibility Department. The National Committee for Retirees and Seniors (CNRPA). [Online], 15 April 2021. Source <https://www.accessibilite.sncf.com/la-lettre-de-l-accessibilite/lettres/2013/12/article/le-comite-national-des-retraites>

Adam Davey, Bo Malmberg, Gerdt Sundström. “Aging in Sweden: Local Variation, Local Control,” The Gerontologist 54,4 (August 2014): 526.

Agneta Berg. “Global response against elder abuse” Report from Sweden. [Online].

Available from:

[https://www.who.int/ageing/projects/elder\\_abuse/alc\\_ea\\_swe.pdf?ua=1](https://www.who.int/ageing/projects/elder_abuse/alc_ea_swe.pdf?ua=1)  
[22 December 2020].

Aharon Barak. Human Dignity : the constitutional value and the constitution right. United Kingdom: Cambridge University, 2015.

Ahnlund, Petra et al. “Prevalence and Correlates of Sexual, Physical, and Psychological Violence Against Women and Men of 60 to 74 Years in Sweden,” Journal of Interpersonal Violence. 35,(5-6) (March 2020):1539-1561.

Akemi Soeda and other, Elder Abuse in Japan: An Innovative Approach to Prevention and Evaluation, [Online]. Available from:  
[http://www.elderabuse-aaa.com/slideshow\\_report/AAA-report20120328.pdf](http://www.elderabuse-aaa.com/slideshow_report/AAA-report20120328.pdf)  
[2 January 2021].

Bangkok Post. Sweden admits failure to protect elderly in care homes. [Online]. Available from:  
<https://www.bangkokpost.com/world/1915636/sweden-admits-failure-to-protect-elderly-in-care-homes> [30 December 2020].

BBC. Coronavirus: Swedish King Carl XVI Gustaf says coronavirus approach 'has failed'. [Online]. Available from: <https://www.bbc.com/news/world-europe-55347021>

[18 December 2020].

Bruno Palier. "French Welfare Reform in Comparative Perspective," Revue française de sociologie 45 (October 2004): 93.

Cabinet Office, Government of Japan, The Basic Law on Measures for the Aging Society (Law No.129,1995), [Online]. Available from:

<https://www8.cao.go.jp/kourei/english/measure/kihon-e.html>

[2 January 2021].

Central Intelligence Agency. EAST ASIA/SOUTHEAST ASIA :: JAPAN. [Online]. Available from:

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html>

[24 December 2020].

Chak Kwan Chan and Graham Bowpitt. Human Dignity and Welfare Systems. United Kingdom: University of Bristol, 2005.

Charlotta Sparre. Death penalty abolition: A Swedish view. [Online]. Available from:

<https://dailynewsegypt.com/2013/10/14/death-penalty-abolition-a-swedish-view/>

[15 December 2020].

Christen L. Erlingsson, Britt-Inger Saveman, Agneta C. Berg. "Perceptions of Elder Abuse in Sweden: Voices of Older Persons," Brief Treatment and Crisis Intervention 5,2 (May 2005): 217.

Constitutional Council. Charter for the environment. [Online]. Available from:

<https://bit.ly/3a2lwii> [11 December 2020].

\_\_\_\_\_. Constitution of 4 October 1958. [Online]. Available from:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/constitution-of-4-october-1958>

[11 December 2020].

\_\_\_\_\_. Declaration of Human and Civic Rights Of 26 August 1789. [Online].

Available from: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/en/declaration-of-human-and-civic-rights-of-26-august-1789> [15 February 2020].

\_\_\_\_\_. Preamble to the Constitution of October 27th 1946, [Online].

Available from: <https://bit.ly/3oAVYhc> [11 December 2020].



- Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984. United Nations. CHAPTER IV HUMAN RIGHTS 9. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, [Online]. Available from: <https://bit.ly/2NtEyFS> [14 February 2021].
- Danielle Kohfeldt. Universalism. [Online]. Available from: <https://bit.ly/3eDABZv> [11 April 2021].
- Doron Shultziner. "Human Dignity - Functions and Meanings," Global Jurist Topics 3,3 (2003): 1.
- Encyclopædia Britannica. Tokugawa period. [Online]. Available from: <https://bit.ly/38xmkdC> [24 December 2020].
- European Commission. ESPN Thematic Report on Challenges in long-term care Sweden 2018. Brussels: European Union, 2018.
- \_\_\_\_\_. European innovation scoreboard. [Online]. Available from: [https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards\\_en](https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/innovation/scoreboards_en) [31 August 2020].
- \_\_\_\_\_. European Strategy to combat Elder Abuse against Older Women (EUSTaCEA). [Online]. Available from: [https://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/european-strategy-combat-elder-abuse-against-older-women-eustacea-0\\_en](https://ec.europa.eu/justice/grants/results/daphne-toolkit/content/european-strategy-combat-elder-abuse-against-older-women-eustacea-0_en) [10 May 2021].
- European Convention on Human Rights, 1950.
- European Court of Human Rights. European Convention on Human Rights. Strasbourg: European Court of Human Rights, 2013.
- European Parliament. Japan's ageing society. [Online]. Available from: <https://bit.ly/3o8IMk4> [24 December 2020].
- European Union Agency for Fundamental Rights. EU Charter of Fundamental Rights. [Online]. Available from: <https://fra.europa.eu/en/eu-charter/article/1-human-dignity> [18 December 2020].
- Gabriel A. Almond. "Comparative Political Systems," The Journal of Politics 18,3 (Aug., 1956): 391-409.

- Gabrielle Meagher and Marta Szebehely. Long-Term Care in Sweden: Trends, Actors, and Consequences, in Reforms in Long-Term Care Policies in Europe. [Online]. Available from: <https://bit.ly/3pgiXhZ> [16 December 2020].
- GOUVERNEMENT. Composition of the Government. [Online]. Available from: <https://bit.ly/37jTKg> [15 December 2020].
- \_\_\_\_\_. Prime Minister. [Online]. Available from: <https://www.gouvernement.fr/en/prime-minister> [15 December 2020].
- Government Offices of Sweden. Discrimination Act (2008:567). [Online]. Available from: <https://www.government.se/information-material/2015/09/discrimination-act-2008567/> [23 December 2020].
- \_\_\_\_\_. Ministry of Health and Social Affairs. [Online]. Available from: <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-health-and-social-affairs/> [22 December 2020].
- \_\_\_\_\_. Statement of Government Policy 8 September 2020. Stockholm: Government of Sweden, 2020.
- \_\_\_\_\_. Swedish Pensions Agency. [Online]. Available from: <https://www.government.se/government-agencies/swedish-pensions-agency-pensionsmyndigheten/> [12 May 2021].
- \_\_\_\_\_. The Government of Sweden, [Online]. Available from: <https://www.government.se/speeches/2020/09/statement-of-government-policy/> [22 December 2020].
- \_\_\_\_\_. The Swedish pension system. [Online]. Available from: <https://www.government.se/government-policy/the-swedish-pension-system/> [22 December 2020].
- Health and Global Policy Institute. Long-term Care Insurance. [Online]. Available from: <http://japanhpn.org/en/longtermcare/> [4 January 2021].
- \_\_\_\_\_. Overview of Major Legislation. [Online]. Available from: <http://japanhpn.org/en/legislation/> [1 January 2021].
- Human Rights Bureau, Ministry of Justice. About Us. [Online]. Available from: <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/HB/about/index.html> [30 December 2020].

- \_\_\_\_\_. Counseling Centers, [Online]. Available from:  
<http://www.moj.go.jp/ENGLISH/HB/counseling/index.html>  
 [30 December 2020].
- Human Rights Center “Viasna”. Sweden: 103 years without the death penalty.  
 [Online]. Available from:  
<http://dp.spring96.org/en/news/67365> [15 December 2020].
- Indo-Pacific Defense Forum. การหารือทวิภาคีญี่ปุ่นเพื่อเน้นย้ำสิทธิมนุษยชน. [Online]. Available  
 from: <https://bit.ly/3pCvUTu> [25 May 2020].
- International Court of Justice. Statute of the International Court of Justice. [Online].  
 Available from: <https://www.icj-cij.org/en/statute> [15 February 2020].
- International Service for Human Rights. Japan’s Human Rights Commitments and Pledges.  
 [Online]. Available from:  
<https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/japan.pdf>  
 [16 January 2020].
- Inter-Parliamentary Union. Human Rights. Geneva - Switzerland: Courand et Associés, 2016.
- Japan International Labour Foundation, Revised Act for Stabilization of Employment of  
 Older Persons Comes into Force, [Online]. Available from:  
<https://www.jilaf.or.jp/eng/mbn/2013/122.html> [2 January 2021].
- Japanese Society for Rehabilitation of Persons with Disabilities (JSRPD), Laws on  
 Disabilities "The 38 Selected Japanese Laws Related to Persons with  
 Disabilities", [Online]. Available from:  
<https://www.dinf.ne.jp/doc/english/law/japan/selected38/chapter7.html>  
 [3 January 2021].
- Jessica Sandberg. Human Rights in Sweden. Revista IIDH [Vol. 36] (1995).
- Jonas Magnusson. Social Class and Elderly Abuse in Europe. Gävle, Sweden:  
 University of Gävle, 2012.
- Kerstin Gynnerstedt and Hans Bengtsson. “Personal assistance in Sweden – Support  
 and service for persons with certain functional impairments,” Aotearoa  
 New Zealand Social Work 23,1 and 2 (2011), p. 18.

- Lennarth Johansson and other. "Informal caregiving for elders in Sweden: an analysis of current policy developments," Journal of Aging & Social Policy 23,4 (October 2011): 335-53.
- Ministry of Economy, Trade and Industry. The 3rd Well Aging Society Summit Asia-Japan to be Held. [Online]. Available from:  
[https://www.meti.go.jp/english/press/2020/0824\\_002.html](https://www.meti.go.jp/english/press/2020/0824_002.html)  
 [17 September 2020].
- Ministry of Health, Labour and Welfare. Consideration of Social Security Objectives and Functions, [Online]. Available from:  
[https://www.mhlw.go.jp/www1/english/wp\\_5/vol1/p1c1s1.html](https://www.mhlw.go.jp/www1/english/wp_5/vol1/p1c1s1.html)  
 [1 January 2021].
- Ministry of Health, Labour and Welfare. Policy Information. [Online]. Available from:  
<https://www.mhlw.go.jp/english/index.html> [3 January 2021].
- Ministry of Health and Social Affairs, Sweden. Social Service Act SFS 2001:453. Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs, 2005.
- Ministry of Justice, Japan. Social Welfare Act, [Online]. Available from:  
<https://bit.ly/39xiySf> [1 January 2021].
- Ministry of Justice, Sweden. The Constitution of Sweden. Stockholm: Ministry of Justice, 2013.
- Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism. General Principles of Universal Design Policy. [Online]. Available from:  
[https://www.mlit.go.jp/english/2006/a\\_policy\\_bureau/01\\_udpolicy/01\\_1.html](https://www.mlit.go.jp/english/2006/a_policy_bureau/01_udpolicy/01_1.html)  
 [3 January 2021].
- \_\_\_\_\_. General Principles of Universal Design Policy. [Online]. Available from:  
[https://www.mlit.go.jp/english/2006/a\\_policy\\_bureau/01\\_udpolicy/01\\_2.html](https://www.mlit.go.jp/english/2006/a_policy_bureau/01_udpolicy/01_2.html)  
 [4 January 2021].
- Michele Marsonet. "National Sovereignty Vs. Globalization," Academicus – International Scientific Journal 15 (January 2017): 47-57.
- Montevideo Convention on the Rights and Duties of States, 1933.
- National Institute of Population and Social Security Research. Social Security in Japan 2014. [Online]. Available from:

- <http://www.ipss.go.jp/s-info/e/ssj2014/005.html> [2 January 2021].
- National Portal of India. Constitution of India. [Online]. Available from: <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text> [15 February 2020].
- Nippon Communications Foundation. Elderly Abuse Cases Hit Record High in Japan. [Online]. Available from: <https://www.nippon.com/en/news/yjj2019122400724/elderly-abuse-cases-hit-record-high-in-japan.html> [1 May 2021].
- Nobutake Matsuo and other. “Japanese National Strategic Plan for Medical Care and Maternal and Child Health Care,” JMAJ, 48,6 (June 2005): 283.
- OHCHR. Equally Unique’s answers to the questionnaire for the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities. [Online]. Available from: <https://bit.ly/38C8MNU> [24 December 2020].
- Office of the Historian, Foreign Service Institute United States Department of State. The Declaration of Independence, 1776. [Online]. Available from: <https://history.state.gov/milestones/1776-1783/declaration> [15 February 2020].
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Convention on the Rights of the Child. [Online]. Available from: <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> [14 May 2021].
- \_\_\_\_\_. International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance. [Online]. Available from: <https://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/disappearance-convention.pdf> [14 May 2021].
- \_\_\_\_\_. United Nations Principles for Older Persons. [Online]. Available from: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OlderPersons.aspx> [18 February 2018].
- Organisation for Economic Co-operation and Development. Elderly population. [Online]. Available from: <https://data.oecd.org/pop/elderly-population.htm> [9 December 2020].
- Örnsköldsviks kommun. Act concerning Support and Service for Persons with Certain Functional Impairments (LSS). [Online]. Available from:

- <https://bit.ly/2WL4i1Y> [23 December 2020].
- OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights. The Act with Instructions for the Parliamentary Ombudsmen (1986, amended 2014). [Online]. Available from: <http://www.legislationline.org/documents/id/20910> [23 December 2020].
- Parliament of Finland. The definition of a state. [Online]. Available from: <https://bit.ly/32PC3SK> [12 April 2021].
- Patients Rights Council. Background about Euthanasia in the Netherlands. [Online]. Available from: <https://www.patientsrightscouncil.org/site/holland-background/> [10 November 2021].
- Paulus Kaufmann and others. Humiliation, Degradation, Dehumanization: Human Dignity Violated. Springer, 2011.
- Pensionsmyndighetens. Pension system in Sweden. [Online]. Available from: <https://www.pensionsmyndigheten.se/other-languages/english-engelska/english-engelska/pension-system-in-sweden> [12 May 2021].
- Per Gunnar Edebalk Abstract. "Ways of Funding and Organising Elderly Care in Sweden," Population Ageing - A Threat to the Welfare State? The Case of Sweden. Heidelberg: Springer, 2010.
- Prime Minister of Japan and His Cabinet. Members of the Aging Society Policy Council. [Online]. Available from: [https://japan.kantei.go.jp/policy/index/kourei/member\\_e.html](https://japan.kantei.go.jp/policy/index/kourei/member_e.html) [2 January 2021].
- ResearchGate GmbH, John Creighton Campbell, [Online]. Available from: <https://bit.ly/39d9Aun> [3 January 2021].
- Reuters. French court says body show indecent, closes it. [Online]. Available from: <https://www.reuters.com/article/us-france-exhibition-body-idUSTRE53K46V20090422> [22 April 2021].
- \_\_\_\_\_. Sweden failed to protect elderly in COVID pandemic, commission finds. [Online]. Available from: <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-sweden-commission-idUSKBN28P1PP> [30 December 2020].
- Robert Boyer. Is There A Welfare State Crisis? A Comparative Study of French Social

- Policy. Geneva: International Labour Organization, 2002.
- Roberto Andorno and Antonio Pele. Human dignity. [Online]. Available from: <https://www.india.gov.in/my-government/constitution-india/constitution-india-full-text> [18 February 2020].
- Saveman, B-I., Åström, S. Bucht, G., & Norberg, A., “Elder abuse in residential settings in Sweden,” Journal of Elder Abuse & Neglect. 10(1-2): 43-60.
- Shigeaki Baba. “The super-aged society,” World Health 46, 3 (May-June 1993): 9.
- Shigenori Matsui. “Human dignity in Japanese law,” Legal implementation. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Statista. Percentage of population aged 65 years and above in Japan from 2010 to 2019. [Online]. Available from: <https://www.statista.com/statistics/1149301/japan-share-of-population-aged-65-and-above/> [27 November 2020].
- \_\_\_\_\_. Share of elderly population in Sweden in selected years from 1970 to 2019 by age group. [Online]. Available from: <https://bit.ly/38a2RzC> [16 December 2020].
- Statute of the International Court of Justice.
- Steven M. Lukes. Individualism politics and philosophy. [Online]. Available from: <https://www.britannica.com/topic/individualism> [11 April 2021].
- Sveriges Riksdag. The Constitution. [Online]. Available from: <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/democracy/the-constitution/> [22 December 2020].
- \_\_\_\_\_. The Constitution of Sweden. Stockholm: Sveriges Riksdag, 2016.
- \_\_\_\_\_. The Constitution of Sweden the fundamental laws and the riksdag act. Stockholm: Sveriges Riksdag, 2016.
- Swedish Royal Court, Biography, [Online]. Available from: <https://bit.ly/3gSZIYF> [15 December 2020].
- Sweden Sverige. Elderly Care in Sweden. [Online]. Available from: <https://bit.ly/2IUnCqr> [16 December 2020].
- The Basic Law of the Federal Republic of Germany, 1949.
- The Center for Universal Design, College of Design, North Carolina State University.

- The Principles of Universal Design. [Online]. Available from:  
[https://projects.ncsu.edu/ncsu/design/cud/about\\_ud/udprinciplestext.htm](https://projects.ncsu.edu/ncsu/design/cud/about_ud/udprinciplestext.htm)  
 [16 November 2021].
- The Constitution of the Republic of South Africa, 1996.
- The Government of Japan. About Japan. [Online]. Available from:  
<https://www.japan.go.jp/japan/> [24 December 2020].
- The Hankyoreh. South Korea officially an aged society just 17 years after becoming aging society. [Online]. Available from:  
[http://english.hani.co.kr/arti/english\\_edition/e\\_national/859608.html](http://english.hani.co.kr/arti/english_edition/e_national/859608.html)  
 [8 March 2020].
- The Heritage Foundation. Sweden. [Online]. Available from: <https://herit.ag/3aTt3R2>  
 [22 December 2020].
- The Japan Times. Redefining the 'elderly' age. [Online]. Available from:  
<https://bit.ly/38GFsG2> [24 December 2020].
- The Local Sweden. Homeless Swede wins tent subsidy battle. [Online]. Available from: <https://www.thelocal.se/20120411/40196/> [25 April 2021].
- \_\_\_\_\_. 90-year-old affirmed right to national transportation service. [Online]. Available from: <https://www.thelocal.se/20090712/20608/> [25 April 2021].
- The Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA)
- The Ministry of Justice. Human Rights Bureau. [Online]. Available from:  
<http://www.moj.go.jp/ENGLISH/HB/hb.html> [3 January 2021].
- The Sphere Project. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response. Switzerland: The Sphere Project, 2000.
- The World Medical Association. WMA Declaration of Geneva. [Online]. Available from:  
<https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-geneva/>  
 [15 November 2021].
- \_\_\_\_\_. WMA Declaration of Lisbon on the Rights of the Patient. [Online]. Available from: <https://bit.ly/3wYDJi4> [15 November 2021].
- UNHCR. Older persons. [Online]. Available from:  
<https://emergency.unhcr.org/entry/43935/older-persons> [20 February 2020].
- United Nations. Addressing the Challenges of Population Ageing in Asia and the



Pacific IMPLEMENTATION OF THE MADRID INTERNATIONAL PLAN OF ACTION ON AGEING. Bangkok: United Nations, 2017.

\_\_\_\_\_. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. [Online]. Available from: <https://bit.ly/3orltSm> [14 May 2021].

\_\_\_\_\_. Universal Declaration of Human Rights, [Online]. Available from: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> [10 December 2019].

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Population Division (2017). World Population Ageing 2017. New York: United Nations, 2020.

\_\_\_\_\_. World Population Ageing 2019. New York: United Nations, 2020.

\_\_\_\_\_. World Population Ageing 2019: Highlights. New York: United Nations, 2019.

United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. UN expert hails Sweden as role model for human rights-based international aid and solidarity. [Online]. Available from: <https://bit.ly/3mudC4M> [18 December 2020].

Universal Declaration of Human Rights (UDHR), 1948.

World Health Organization. Elder Abuse. [Online]. Available from: <https://bit.ly/3gY9pHC> [18 April 2021].

\_\_\_\_\_. Elder abuse, [Online]. Available from: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/elder-abuse> [28 April 2021].

\_\_\_\_\_. Global status report on violence prevention 2014. Geneva: World Health Organization, 2014.

\_\_\_\_\_. Sweden European Region. [Online]. Available from: <https://www.who.int/health-laws/countries/swe-en.pdf> [23 December 2020].

Yon Y, Mikton CR, Gassoumis ZD, Wilber KH. “Elder abuse prevalence in community settings: a systematic review and meta-analysis,” Lancet Glob Health 2017 Feb;5(2):e147–e156.

Yumiko Watanabe. The Elder Abuse Prevention and Caregiver Support Law in Japan. [Online]. Available from: [http://longevity.ilcjapan.org/t\\_stories/0703.html](http://longevity.ilcjapan.org/t_stories/0703.html) [5 January 2021].

## ภาษาฝรั่งเศส

Ascodocpsy. Circulaire DGCS/SD2A n° 2014-58 du 20 février 2014 relative au renforcement de la lutte contre la maltraitance et au développement de la bientraitance des personnes âgées et des personnes handicapées dans les établissements et services médico-sociaux relevant de la compétence des agences régionales de santé (ARS).

[En ligne]. La source

[https://www.ascodocpsy.org/santepsy/index.php?lvl=notice\\_display&id=171071](https://www.ascodocpsy.org/santepsy/index.php?lvl=notice_display&id=171071) [17 avril 2021].

ASH - Actualités Sociales Hebdomadaires. Comité national des retraités et des personnes âgées. [En ligne]. La source <https://www.ash.tm.fr/annuaire-acteurs/cnrpa-273904.php> [15 décembre 2020].

Circulaire DGCS/SD3 n° 2010-97 du 23 mars 2010 « relative à la répartition des compétences entre les agences régionales de santé et les directions régionales et départementales en charge de la cohésion sociale sur le champ de la politique du handicap».

Circulaire DGCS/SD2A n° 2011-282 du 12 juillet 2011 relative au renforcement de la lutte contre la maltraitance, au développement de la bientraitance dans les établissements et services sociaux relevant de la compétence des services déconcentrés de la cohésion sociale et à la compétence du représentant de l'État dans le département au titre de la protection des personnes. BO Santé – Protection sociale.

Circulaire DGCS/SD2A n° 2014-58 du 20 février 2014 relative au renforcement de la lutte contre la maltraitance et au développement de la bientraitance des personnes âgées et des personnes handicapées dans les établissements et services médico-sociaux relevant de la compétence des agences régionales de santé (ARS).

Code de l'action sociale et des familles.

Code de la santé publique

Code de la sécurité sociale

Constitution de la République française du 4 octobre 1958

CREAI PACA et Corse. Lutte contre la maltraitance en ESMS. [En ligne]. La source [http://www.creai-pacacorse.com/4\\_actus/actus.php?ref=1814](http://www.creai-pacacorse.com/4_actus/actus.php?ref=1814) [17 avril 2021].

Décret n°2007-330 du 12 mars 2007 portant création d'un Comité national de vigilance et de lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des adultes handicapés.

Décret n° 2013-16 du 7 janvier 2013 portant création du Comité national pour la bientraitance et les droits des personnes âgées et des personnes handicapées.

Défenseur des droits. LOI N° 2015-1402 DU 5 NOVEMBRE 2015 TENDANT À CLARIFIER LA PROCÉDURE DE SIGNALEMENT DE SITUATIONS DE MALTRAITANCE PAR LES PROFESSIONNELS DE SANTÉ. [En ligne]. La source [https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice\\_display&id=16576](https://juridique.defenseurdesdroits.fr/index.php?lvl=notice_display&id=16576) [17 avril 2021].

Direction des Affaires juridiques. Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées. [En ligne]. La source <http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/loi-n-75-534-du-30-juin-1975-dorientation-en-faveur-des-personnes-handicapees/> [21 avril 2021].

\_\_\_\_\_. Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé. [En ligne]. La source <http://affairesjuridiques.aphp.fr/textes/loi-n-2002-303-du-4-mars-2002-relative-aux-droits-des-malades-et-a-la-qualite-du-systeme-de-sante/> [20 avril 2021].

Fédération 3977. Rapport d'activité 2019. Paris: Fédération 3977 contre la maltraitance, 2020.

\_\_\_\_\_. Rapport d'activité 2019 Fédération 3977 contre la maltraitance. [En ligne] La source <https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/3977-rapport-activite-2019.pdf> [18 avril 2021].

\_\_\_\_\_. Rapport d'activité 2019 Fédération 3977 contre la maltraitance.

Paris: Fédération 3977 contre la maltraitance, 2020.

Fédération 3977 contre la maltraitance. IDENTIFIER UNE SITUATION DE MALTRAITANCE.

[En ligne]. La source <https://3977.fr/identifier-une-situation-de-maltraitance/>

[15 décembre 2020].

\_\_\_\_\_. VEILLE JURIDIQUE. [En ligne]. La source

<https://3977.fr/veille-juridique/> [15 décembre 2020].

Instruction DGAS 2A n° 2009-88 du 26 mars 2009 relative à l'organisation des assises départementales de la bientraitance en faveur des personnes âgées.

Juritravail. La loi "Léonetti Claeys" du février 2016 créant de nouveaux droits pour les personnes malades en fin de vie, [En ligne]. La source

<https://www.juritravail.com/Actualite/euthanasie/ld/240021> [18 avril 2021].

Légifrance. Code civil. [En ligne]. La source <https://bit.ly/3nboC8h> [11 décembre 2020]

\_\_\_\_\_. Code penal. [En ligne]. La source <https://bit.ly/3agQVPL> [11 décembre 2020].

\_\_\_\_\_. Loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort (1).

[En ligne]. La source <https://bit.ly/3qSshKo> [12 décembre 2020].

\_\_\_\_\_. Loi n° 97-60 du 24 janvier 1997 tendant, dans l'attente du vote de la loi instituant une prestation d'autonomie pour les personnes âgées dépendantes, à mieux répondre aux besoins des personnes âgées par l'institution d'une prestation spécifique dépendance (1). [En ligne]. La source <https://bit.ly/34dTGnm> [15 décembre 2020].

\_\_\_\_\_. LOI n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. [En ligne]. La source

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000804607/>

[15 décembre 2020].

Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

Loi n° 81-908 du 9 octobre 1981 portant abolition de la peine de mort.

Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé.

Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

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

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.

Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

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

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

Loi n° 2016-87 du 2 février 2016 créant de nouveaux droits en faveur des malades et des personnes en fin de vie (dite Loi Claeys Léonetti).

Maurice Bonnet. "Naissance du comité national des retraités et personnes âgées," Gérontologie et Société - n° 106 (Septembre 2003): 221.

Ministère des Solidarités et de la Santé. CODERPA (Departmental Committees for Retired and Elderly Persons). [En ligne]. La source <https://bit.ly/3qZgNol> [15 décembre 2020].

\_\_\_\_\_. Commission pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance. [En ligne]. La source <https://bit.ly/3el36fD> [3 mai 2021].

\_\_\_\_\_. Law on the adaptation of society to aging. [En ligne]. La source <https://bit.ly/34eOLf8> [15 décembre 2020].

\_\_\_\_\_. Loi relative à l'adaptation de la société au vieillissement. [En ligne]. La source <https://bit.ly/2PWlqB7> [17 avril 2021].

\_\_\_\_\_. Report of the consultation on old age and autonomy, [En ligne]. La source [https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/personnes-agees/concertation- grand-age-et-autonomie/](https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/personnes-agees/concertation-grand-age-et-autonomie/) [15 décembre 2020].

\_\_\_\_\_. Social Affairs. [En ligne]. La source  
<https://solidarites-sante.gouv.fr/affaires-sociales/> [15 décembre 2020].  
Secrétariat d'Etat chargé des personnes handicapées. Loi du 11 février 2005 pour  
l'égalité des droits et des chances. [En ligne]. La source  
[https://handicap.gouv.fr/vivre-avec-un-handicap/handicap-accessibilite-et-  
deplacement/article/loi-du-11-fevrier-2005#](https://handicap.gouv.fr/vivre-avec-un-handicap/handicap-accessibilite-et-deplacement/article/loi-du-11-fevrier-2005#) [20 avril 2021].



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นายวรพชร จันทร์ขันตี
วัน เดือน ปี เกิด	18 เมษายน 2526
สถานที่เกิด	จังหวัดสุพรรณบุรี
วุฒิการศึกษา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายมหาชน) คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	43 หมู่ 8 ตำบลบางตาเถร อำเภอสองพี่น้อง จังหวัดสุพรรณบุรี



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY