

บทความวิชาการ (Academic Article)

ปัญหาการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

Old-Age Pension Issues under the Act on the Elderly, B.E. 2546.

วรพชร จันทรขันธ์*

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขากฎหมายมหาชน สำนักวิชานิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

Worapach Chankhanti

Assistant Professor of Public Law, School of Law,
Mae Fah Luang University

วันที่รับบทความ 8 เมษายน 2567; วันที่แก้ไขบทความ 7 กรกฎาคม 2567; วันที่ตอบรับบทความ 8 กรกฎาคม 2567

* นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; อีเมลติดต่อ
worapach.cha@mfu.ac.th

บทคัดย่อ

การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมเป็นสิทธิของผู้สูงอายุที่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แต่การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุประสบปัญหาการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพล่าช้าซ้อนกับเงินสวัสดิการอื่นที่ผู้สูงอายุได้รับ อันเป็นการขัดต่อระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติและระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดเงื่อนไขให้ผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพว่าต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐเป็นเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องยกเลิกระเบียบดังกล่าวและกำหนดหลักเกณฑ์ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ปัจจุบันการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพว่าต้องเป็นผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กำหนด แต่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยจึงต้องนำหลักเกณฑ์คุณสมบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ที่ได้ยกเลิกไปแล้วเนื่องจากมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายกลับมาใช้ไปพลางก่อน จึงมีปัญหาคือระเบียบกระทรวงมหาดไทยซึ่งยกเลิกไปแล้วนั้นจะสามารถนำมาใช้บังคับได้หรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาโดยอาศัยหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายและกฎ รวมทั้งหลักความชอบด้วยกฎหมายของสิทธิผู้สูงอายุแล้ว ระเบียบดังกล่าวย่อมไม่อาจนำมาใช้บังคับไปพลางก่อนได้ คณะกรรมการผู้สูงอายุ

แห่งชาติซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพว่า
ต้องเป็นผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพจึงต้องเร่งออกระเบียบเพื่อให้
บังคับต่อไปโดยเร็ว

คำสำคัญ: เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ; สิทธิผู้สูงอายุ; พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546;
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

Abstract

The Elderly Act A.D. 2003 guarantees that the elderly are entitled to receive monthly living allowances comprehensively and equitably. However, an issue arises in the disbursement of these allowances as they overlap with other welfare payments the elderly receive. This issue violates the guidelines set by the National Elderly Commission regarding the criteria for paying the elderly living allowance, A.D. 2009, as well as the regulations of the Ministry of Interior regarding the criteria for paying the elderly living allowance of the Local Administrative Organization, A.D. 2009. Subsequently, the Council of State concluded that the regulations of the National Elderly Commission and the Ministry of Interior, which state that elderly people eligible for living allowances cannot receive any other state benefits, violate the Elderly Act of 2003 and the Constitution. Therefore, it is necessary to abolish the aforementioned regulations and establish criteria for elderly people with insufficient income to receive assistance from the state, aligning with the Constitution and the Elderly Act of 2003. Presently, the distribution of elderly living allowances is in accordance with the guidelines outlined in the Ministry of Interior's regulations concerning the criteria for disbursing such allowances by local administrative organizations, 2023. These regulations stipulate that eligible recipients of elderly living allowances must be individuals with insufficient income to sustain themselves, as defined by the National Elderly Committee. However, because the National Elderly Committee has not yet established such criteria, it is necessary to revert to the eligibility criteria outlined in the Ministry of Interior regarding the criteria for paying the elderly living allowance of the Local Administrative Organization, B.E. 2009, which had previously been withdrawn due to constitutionality and legality problems.

This led to the subsequent issue of whether the revoked Ministry of Interior's regulations could be enforced or not. When considering the constitutionality of laws and regulations, as well as the legality of the rights of the elderly, such regulations cannot be temporarily enforced. The National Elderly Committee, which has the duty and authority to determine the qualifications of those entitled to receive the allowance, stating that they must be persons with no income or insufficient income for living, must urgently issue regulations to be enforced further as soon as possible.

Keywords: Old-Age Pension; Rights of the Elderly; the Elderly Act A.D. 2003; Constitution of the Kingdom of Thailand

1. บทนำ

ผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีคุณค่าที่สร้างสรรค์ประโยชน์แก่สังคมและประเทศชาติ ถือเป็นมรดกทางวัฒนธรรมที่มีคุณค่า¹ โดยเฉพาะในวัฒนธรรมตะวันออกดังเช่นประเทศไทยที่ให้ความสำคัญ ความเคารพยกย่องต่อผู้สูงอายุ และความกตัญญูต่อผู้มีพระคุณ² คติในพระพุทธศาสนาก็สอนให้บุตรมีหน้าที่ต้องเลี้ยงดูบุพการีซึ่งได้เลี้ยงดูตนมาก่อนตามหลักเรื่องความกตัญญูกตเวที³ ผู้สูงอายุจึงเป็นบุคคลที่ควรได้รับการคุ้มครองดูแลทั้งจากครอบครัว สังคมและรัฐ ดังที่ปรากฏอยู่ในทั้งยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนา และกฎหมายโดยยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ที่ให้ความสำคัญกับศักยภาพและคุณภาพของประชากรในทุกช่วงวัย สำหรับช่วงวัยผู้สูงอายุส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ การให้หลักประกันทางสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ⁴ ประกอบกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570) หมายความว่าแผนพัฒนาที่ 9 ไทยมีความยากจนข้ามรุ่นลดลง และมีความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอ เหมาะสม โดยมีเป้าหมายให้คนทุกช่วงวัยได้รับความคุ้มครองทางสังคมที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ในส่วน

¹ เสาวภา พรศิริพงษ์ และคณะ, ผู้สูงอายุไทย...สูงวัยอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี, วารสารภาษาและวัฒนธรรม, ปีที่ 26 ฉบับที่ 1-2 (มกราคม - ธันวาคม 2550), หน้า 132.

² เสาวภา พรศิริพงษ์ และคณะ, โครงการส่งเสริมค่านิยมไทย “คุณค่าและศักดิ์ศรี” ในสังคมเมืองเพื่อฝ่าวิกฤตสังคมผู้สูงอายุ, (กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม, 2559), หน้า 4.

³ วชิรญาณวโรรส, สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยา, นวโกวาท [ออนไลน์], 10 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:6727

⁴ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561), หน้า 32.

การคุ้มครองทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุมีเป้าหมายให้สัดส่วนผู้สูงอายุที่ยากจนลดลง เหลือไม่เกินร้อยละ 4⁵

ผู้สูงอายุ⁶ ตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ หมายความว่า บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย⁷ อันสะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายใช้เกณฑ์อายุตามปีปฏิทินของบุคคลมาเป็นเกณฑ์ในการกำหนดความเป็นผู้สูงอายุ⁸ ซึ่งตรงกับความหมายของคำว่า

⁵ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสาม พ.ศ. 2566 – 2570**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566), หน้า 97-100.

⁶ คำว่า “ผู้สูงอายุ” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 มิได้ให้ความหมายไว้ มีเฉพาะคำว่า “ชรา” ที่หมายความว่า แก่ด้วยอายุ, ชำรุดทรุดโทรม หากแต่คำว่า ชรา ไม่เป็นที่นิยมใช้มากนัก เนื่องจากคำว่า คนชรา หรือคนแก่ เป็นคำล้อเลียนที่ใช้เรียกคนที่มีอายุมากและมีสภาพร่างกายทรุดโทรม ทำให้ผู้ฟังรู้สึกเกิดความหยาบคายและสั่นไหว ดังนั้น ในการประชุมคณะผู้อาวุโสครั้งแรก เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2512 พลตำรวจตรี หลวงอรรถสิทธิ์สิทธิสุนทร ได้เสนอให้ใช้คำว่า “ผู้สูงอายุ” ซึ่งเป็นที่ยอมรับและนิยมใช้คำนี้มาจนถึงปัจจุบัน ใน ประสพ รัตนกร, **บริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย**, เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง บริการสุขภาพผู้สูงอายุ ณ โรงแรมอินทราริเย์นต์ วันที่ 4-6 พฤศจิกายน 2524, หน้า 2. อ้างใน ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, **บริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย**, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร: 2528), หน้า 6. นอกจากนี้ ในการร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ผู้ร่างเลือกใช้คำว่า “ผู้สูงอายุ” ไม่ใช่คำว่า “คนชรา” เนื่องจากความชราในทางการแพทย์อาจเกิดขึ้นในบุคคลที่มีอายุน้อยหรือบุคคลที่มีอายุไม่ถึง 60 ปี ก็ได้ จึงใช้คำว่า ผู้สูงอายุโดยใช้เกณฑ์อายุตามปีปฏิทินซึ่งมีความชัดเจนกว่า ใน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **คำอธิบายเบื้องต้นพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546** [ออนไลน์], 6 เมษายน 2567. แหล่งที่มา: <https://www.ocs.go.th/council-of-state/#/static/page/simple/575/th.html>

⁷ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3

⁸ กระบวนทัศน์และการรับรู้เกี่ยวกับความสูงอายของบุคคล อาจแบ่งได้เป็น 5 ลักษณะ ได้แก่ อายุทางชีววิทยา อายุทางสังคม อายุตามอัตวิสัย และอายุในมิติอื่นๆ ใน รศรินทร์ เกรย์ และคณะ, **มนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุ : มุมมองเชิงจิตวิทยาสังคม และสุขภาพ = New Concept of Older Persons : The Psycho-Social and Health Perspective**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556), หน้า 7-10.

“ชรา” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน⁹ ที่ให้ความหมายว่าแก่ด้วยอายุ⁹ และนอกจากความเป็นผู้สูงอายุกฎหมายจะใช้เกณฑ์อายุตามปฏิทินแล้ว ยังมีเกณฑ์สัญชาติที่กฎหมายกำหนดว่าจะต้องมีสัญชาติไทยด้วย เนื่องจากการกำหนดความเป็นผู้สูงอายุมีความเกี่ยวข้องกับการรับรองคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นสิทธิทางสังคมที่ต้องคุ้มครองภายใต้บริบทสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ ดังนั้น การรับรองคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุของประเทศไทยในปัจจุบันจึงกระทำได้เฉพาะผู้สูงอายุที่มีสัญชาติไทยเท่านั้น เนื่องจากโครงสร้างประชากรของประเทศไทยที่เป็นสังคมสูงอายุ (Aging Society) มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 และเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Complete Aged Society) ในปี พ.ศ. 2566 ที่มีประชากรสูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) มากถึงร้อยละ 20.17 ของประชากรทั้งหมด สวนทางกับประชากรวัยเรียนและวัยแรงงานที่มีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ¹⁰ ทำให้รัฐต้องรับมือกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุที่จะต้องเพิ่มจำนวนมากขึ้นทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ

ผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่มีความต้องการพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตที่มีมาตรฐานและคุณภาพทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ด้านสังคม และด้านเศรษฐกิจ¹¹ ซึ่งในสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเป็นสังคมสูงอายุ ประเทศต่าง ๆ ได้พยายามสร้างหลักประกันสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับการคุ้มครองในปัจจุบันพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี สำหรับประเทศไทยที่ให้คุณค่าและความเคารพต่อผู้สูงอายุ ได้มีแนวความคิดในการช่วยเหลือเลี้ยงดูผู้สูงอายุโดยปรากฏอยู่ในคำสอนของศาสนาและปรากฏเป็นจารีตประเพณีของสังคมที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นระยะเวลายาวนาน เกิดเป็นบรรทัดฐานของสังคมที่บุตรมีหน้าที่ต้องเลี้ยงดูบิดามารดา จนกฎหมายของบ้านเมืองต้องนำจารีตประเพณีดังกล่าวมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรให้มีค่าบังคับ

⁹ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 [ออนไลน์], 9 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: <https://dictionary.orst.go.th/>

¹⁰ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสาม พ.ศ. 2566 – 2570, หน้า 11.

¹¹ ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, แนวทางการจัดบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 24.

ที่ชัดเจนแน่นอน เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1563 บัญญัติว่า “บุตร จำต้องอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา” ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 307 บัญญัติว่า “ผู้ใด มีหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามสัญญาต้องดูแลผู้ซึ่งพึ่งตนเองมิได้เพราะอายุ ความเจ็บป่วย กายพิการหรือจิตพิการ ทอดทิ้งผู้ซึ่งพึ่งตนเองมิได้นั้นเสียโดยประการที่น่าจะเป็นเหตุให้เกิด อันตรายแก่ชีวิต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ” หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 ที่บัญญัติ ให้ “รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญ ของสังคม...” และ “...รัฐพึงให้ความช่วยเหลือ...ผู้สูงอายุ...ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมี คุณภาพ...” เป็นต้น การจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุซึ่งเป็นระบบการจัดบริการ ทางสังคมที่เกี่ยวกับการป้องกัน การแก้ไข การพัฒนา และการส่งเสริมความมั่นคงทาง สังคม เพื่อตอบสนองความต้องการในความจำเป็นขั้นพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดี พึ่งพาตนเองได้จึงเป็นหน้าที่ ของรัฐที่จะต้องจัดสวัสดิการดังกล่าวอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม¹² ส่วนการจัดสวัสดิการให้ ความช่วยเหลือผู้สูงอายุเป็นรูปธรรมขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2496 ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม¹³ เช่น การจัดตั้งสถานสงเคราะห์คนชราบ้านบางแค และได้มีพัฒนาการ เรื่อยมา อาทิ ในปี พ.ศ. 2525 คณะรัฐมนตรีมีมติให้จัดตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายและแผนระดับชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ¹⁴ ปี พ.ศ. 2527

¹² วิชุดา สาธิตพร และคณะ, การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมผ่านนโยบายสวัสดิการ สังคม : กรณีศึกษาการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, วารสารผู้ตรวจการ แผ่นดิน, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มกราคม - มิถุนายน 2560), หน้า 57.

¹³ ณิชชา บุรณสิงห์ และสาธิต ประเสริฐศักดิ์, สวัสดิการผู้สูงอายุ [ออนไลน์], 21 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา:

https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/welfare/download/article/article_20120516063121.pdf

¹⁴ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2525 อนุมัติให้จัดตั้งคณะกรรมการผู้สูงอายุ แห่งชาติ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน และมีกรรมการอื่นอีก 23 คน มีอำนาจ หน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายแผนระดับชาติที่ เกี่ยวกับผู้สูงอายุและเรื่องที่เกี่ยวข้อง ตามที่

มีการอนุมัติหลักการแผนระยะยาวสำหรับผู้สูงอายุแห่งชาติ (แผนระยะยาว 20 ปี พ.ศ. 2525-2544)¹⁵ ในด้านระบบการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยที่ผ่านมา มีระบบสวัสดิการผู้สูงอายุหลายระบบ ได้แก่ ระบบประกันสังคม (Social Insurance) ระบบการช่วยเหลือสาธารณะ (Public Assistance) และระบบการบริการสังคม (Social Services)¹⁶ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีมาตรฐานการดำรงชีวิตที่ดีและมีความรู้สึกถึงการมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่าซึ่งมีความสำคัญต่อผู้สูงอายุทั้งในด้านร่างกายและจิตใจ รวมทั้งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ผู้สูงอายุมีชีวิตยืนยาว¹⁷ แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามในการจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ หากแต่ปรากฏว่าผู้สูงอายุยังขาดสวัสดิการทางสังคมที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างเพียงพอเหมาะสม อาทิ ผู้สูงอายุยังมีฐานะยากจน ไม่มีหลักประกันรายได้อื่นนอกจากเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หรือผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง หรือสภาพแวดล้อมในการอยู่อาศัยอย่างปลอดภัยของผู้สูงอายุ¹⁸

ส่วนการคุ้มครองผู้สูงอายุภายใต้กฎหมายของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 บัญญัติเป็นแนวนโยบายแห่งรัฐให้รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิต

กระทรวงมหาดไทยเสนอ ใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี [ออนไลน์], 9 ธันวาคม 2566. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3wJguEH>

¹⁵ อภิญา เวชยชัย, การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน “โครงการเบี้ยยังชีพ”, (นันทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข, 2544), หน้า 7-8.

¹⁶ วรเวศม์ สุวรรณระดา และคณะ, การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละช่วงวัย, สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 12 สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: 2558), หน้า 25-29.

¹⁷ เสาวภา พรศิริพงษ์ และคณะ, ผู้สูงอายุไทย...สูงวัยอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี, หน้า 135.

¹⁸ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสาม พ.ศ. 2566 – 2570, หน้า 98.

เพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร¹⁹ จากนั้นรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุมาตลอดจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันทั้งบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐและบทบัญญัติในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยที่รับรองสิทธิผู้สูงอายุสำหรับกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุที่สำคัญคือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกฎหมายหลักในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนต่อสิทธิของผู้สูงอายุเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 ที่บัญญัติให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดสิทธิผู้สูงอายุออกเป็น 14 ด้าน²⁰

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 81

²⁰ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) การบริการทางการแพทย์และสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

(5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น

(6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

(7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

(8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกละเมิดหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง

(9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว

(10) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

(11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(11/1) การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา 15/3

(12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

ครอบคลุมการคุ้มครองดูแลชีวิตร่างกาย รวมทั้งจิตใจของผู้สูงอายุ นอกจากนี้ ยังมีกองทุนผู้สูงอายุเป็นทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนผู้สูงอายุด้วย²¹ และเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2566 กรมกิจการผู้สูงอายุได้ออกระเบียบว่าด้วยการคุ้มครองผู้สูงอายุแบบครอบครัวอุปถัมภ์ เพื่อสนับสนุนให้ครอบครัว ชุมชน ดูแลผู้สูงอายุ และทำให้ผู้สูงอายุได้อยู่ร่วมกับครอบครัว ชุมชน และสังคมตามความต้องการของผู้สูงอายุ²² ซึ่งเป็นการคุ้มครองผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยและความต้องการของผู้สูงอายุ โดยให้ครอบครัว ชุมชน และสังคม มีบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุซึ่งรัฐพึงดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ²³

สำหรับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เป็นสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่มีคณะกรรมการและหน่วยงานหลักในการดำเนินการคุ้มครองสิทธิคือ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561 กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิรับเบี้ยยังชีพจะต้องมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป มีสัญชาติไทย และไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่พบว่ามีกรณีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่น จึงต้องเรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุ เนื่องจากผู้สูงอายุรับไปโดยไม่มีสิทธิเพราะมีลักษณะต้องห้าม คือ เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ทำให้ผู้สูงอายุบางส่วนที่รับเงินเบี้ยยังชีพซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่นได้รับความเดือดร้อน เพราะไม่สามารถคืนเงินได้จนถูกดำเนินคดี หรือถูกบังคับคดี แล้วแต่กรณี จึงมีประเด็นปัญหาว่าการเรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุอันเป็นการดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

(13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

²¹ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 13

²² ระเบียบกรมกิจการผู้สูงอายุ ว่าด้วยการคุ้มครองผู้สูงอายุแบบครอบครัวอุปถัมภ์ พ.ศ. 2566

²³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง

พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 เหตุแห่งการเรียกคืนเกิดจากลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว การกำหนดลักษณะต้องห้ามเป็นไปตามมาตรา 11 (11) และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546²⁴ หรือไม่ กรมกิจการผู้สูงอายุ จึงได้ขอหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือแล้วเห็นว่าการที่ระเบียบ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 กำหนดลักษณะต้องห้ามว่า “ไม่เป็นผู้รับสวัสดิการ หรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ...” เป็นการกำหนดที่ขัดต่อมาตรา 11 (11) และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560²⁵ จนนำไปสู่การยกเลิกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 รวมทั้งต้องมีการคืนเงินที่เรียกคืนให้แก่ผู้สูงอายุ การถอนฟ้องหรือ

²⁴ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

มาตรา 11 “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่างๆ ดังนี้

...(11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม...”

มาตรา 12 “การเรียกร้องสิทธิหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น”

²⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 611/2564 เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

ระงับการบังคับคดีในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินคดีเพื่อเรียกคืนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เนื่องจากไม่มีมูลหนี้ที่จะใช้สิทธิเรียกร้องได้²⁶

ปัจจุบันการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 แต่บทเฉพาะกาลของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้คุณสมบัติผู้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไปพลางก่อนในระหว่างที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุยังมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุว่าผู้สูงอายุใดเป็นผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ จึงมีปัญหาว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วเพราะมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายจะสามารถนำมาใช้ไปพลางก่อนได้หรือไม่ บทความนี้จึงขอชวนพิจารณาในประเด็นการคุ้มครองผู้สูงอายุเกี่ยวกับสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาของหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน และชวนมองภาพว่าระบบการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้สูงอายุในรูปแบบของเบี้ยยังชีพจะมีความเพียงพอ เหมาะสม และยั่งยืนหรือไม่ อย่างไร

2. การคุ้มครองผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การคุ้มครองผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยผู้เขียนขอแบ่งออกเป็น 4 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่หนึ่ง การคุ้มครองผู้สูงอายุก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ช่วงที่สอง การคุ้มครองผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ช่วงที่สาม การคุ้มครองผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร

²⁶ หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ด่วนที่สุด ที่ พม 0402/7342 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2565 เรื่อง มาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพที่มีความซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่น

ไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และช่วงที่สี่ การคุ้มครองผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

ช่วงที่ 1 การสงเคราะห์ผู้สูงอายุ เป็นการคุ้มครองผู้สูงอายุก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 การจัดสวัสดิการผู้สูงอายุในประเทศไทยเริ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เมื่อ พ.ศ. 2496²⁷ เดิมแนวความคิดการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุเป็นแนวความคิดแบบให้การสงเคราะห์ แต่ไม่ปรากฏบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้สูงอายุโดยตรงอยู่ในรัฐธรรมนูญก่อนปี พ.ศ. 2534 เลย กล่าวคือ ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยาม (ชั่วคราว) พุทธศักราช 2475 จนถึงรัฐธรรมนูญฉบับที่ 14 คือ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 แต่การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองผู้สูงอายุคงปรากฏอยู่ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ อาทิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา

ช่วงที่ 2 การคุ้มครองผู้สูงอายุในรัฐธรรมนูญ เป็นช่วงของการคุ้มครองผู้สูงอายุโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 15) แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 จะเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้ก็ตาม แต่แนวความคิดการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุยังคงเป็นแนวความคิดเดิมคือการสงเคราะห์ผู้สูงอายุ²⁸ โดยบัญญัติในหมวด 5 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 81 ว่า “รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุและผู้พิการให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิตเพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร” นอกจากแนวความคิดการช่วยเหลือให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุจะเป็นเรื่องการสงเคราะห์แล้ว การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐ สะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของตัวรัฐธรรมนูญเองที่ไม่ต้องการให้มีผลผูกพันรัฐที่จะต้องดำเนินการ หากแต่

²⁷ ธัญรัตน์ แจ่มใส, นโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการของผู้สูงอายุในประเทศไทย, วารสาร มจร การพัฒนาสังคม, ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม 2564), หน้า 6.

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 80 บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีการสังคมสงเคราะห์ ส่งเสริมและสนับสนุนให้เอกชนมีส่วนร่วมในการสังคมสงเคราะห์”

บัญญัติไว้เป็นแนวทางสำหรับตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายของรัฐเท่านั้น กล่าวคือ รัฐจะดำเนินการหรือไม่ก็ได้ หรือจะดำเนินการแค่ไหนเพียงใดก็ได้ เพราะมาตรา 59 บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าบทบัญญัติที่เป็นแนวนโยบายแห่งรัฐไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐให้ต้องดำเนินการแต่อย่างใด ดังนั้น หากรัฐไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่เพียงพอเหมาะสม ผู้สูงอายุไม่มีสิทธิฟ้องร้องรัฐ เนื่องจากการช่วยเหลือและสงเคราะห์ดังกล่าวไม่ใช่สิทธิของผู้สูงอายุ เป็นเรื่องความเมตตาของรัฐที่จะพึงให้แก่ผู้สูงอายุเท่านั้น

ช่วงที่ 3 การรับรองสิทธิผู้สูงอายุในรัฐธรรมนูญ เป็นการคุ้มครองผู้สูงอายุตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (รัฐธรรมนูญฉบับที่ 16) เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติเรื่องการคุ้มครองผู้สูงอายุไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นับว่าเป็นการยกระดับการคุ้มครองผู้สูงอายุจากเดิมที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ใช้แนวความคิดให้การสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุ และบัญญัติไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งไม่มีสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เปลี่ยนแนวความคิดมาเป็นสิทธิของผู้สูงอายุที่รัฐต้องดำเนินการให้ความคุ้มครอง โดยบัญญัติว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”²⁹ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรกเช่นเดียวกัน³⁰ รวมทั้งบัญญัติให้ใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ³¹ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง³² บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิ

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54

³⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4

³¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 27

หรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้³³ ซึ่งสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐก็เป็นสิทธิตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงในการใช้อำนาจ และผูกพันการตรากฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย รวมทั้งผู้สูงอายุสามารถยกบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิของผู้สูงอายุเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้อีกด้วย จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะบัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว ยังได้บัญญัติเรื่องการสงเคราะห์ผู้สูงอายุไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า “รัฐต้องสงเคราะห์คนชรา ผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งตนเองได้”³⁴ ซึ่งก็เป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น³⁵ แต่ความเปลี่ยนแปลง คือ บทบัญญัติที่เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยจะต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใดเพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการรวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้งด้วย³⁶ จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดสวัสดิการสังคมที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว³⁷ แต่อย่างไรก็ดี ความผูกพันของคณะรัฐมนตรีต่อบทบัญญัติที่เป็นแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าว

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคสอง

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 80 วรรคสอง

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 88 วรรคหนึ่ง

³⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 88 วรรคสอง

³⁷ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

ก็มีได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ประชาชนในการฟ้องร้องรัฐในกรณีที่รัฐไม่ดำเนินการให้เป็นไปตาม
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ข้อสังเกตของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเรื่องการคุ้มครอง
ผู้สูงอายุที่บัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐยังคงใช้แนวความคิดในการสงเคราะห์
ผู้สูงอายุ ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติเรื่องสิทธิผู้สูงอายุในหมวด 3 รวมทั้งยังสะท้อน
แนวความคิดว่ารัฐธรรมนูญได้จัดเอาผู้สูงอายุไว้ในกลุ่มเดียวกับผู้ยากไร้ ผู้พิการหรือ
ทุพพลภาพและผู้ด้อยโอกาส ซึ่งเจตนารมณ์ของบทบัญญัติที่รับรองสิทธิผู้สูงอายุและ
บทบัญญัติที่รัฐพึงให้การสงเคราะห์ผู้สูงอายุแม้จะนำไปสู่การทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่
ดี แต่วิธีการดำเนินการในการคุ้มครองสิทธิกับการดำเนินการให้การสงเคราะห์ซึ่งมี
แนวความคิดที่แตกต่างกันอาจกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุได้ นอกจากนี้
ความเปลี่ยนแปลงด้านการคุ้มครองผู้สูงอายุที่สำคัญอีกประการ คือการบัญญัติรับรองสิทธิ
ผู้สูงอายุไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยที่นับเป็นครั้งแรกที่มีการรับรองสิทธิ
ผู้สูงอายุที่จะได้รับการช่วยเหลือจากรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญ และเป็นก้าวสำคัญของการ
ช่วยเหลือผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแนวความคิดจากการสงเคราะห์ที่ต้องรอความเมตตาจากรัฐ
มาสู่การคุ้มครองสิทธิที่หากรัฐไม่ดำเนินการย่อมถือเป็นการละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรอง
ไว้ ผู้สูงอายุในฐานะผู้ทรงสิทธิตามรัฐธรรมนูญจึงสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ
เพื่อใช้สิทธิทางศาลได้³⁸ ซึ่งสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการจำกัดอำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตาม
แนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีบทบัญญัติ
คุ้มครองผู้สูงอายุไว้ในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2540 กล่าวคือ บัญญัติไว้ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยและหมวด
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยในหมวดสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยบัญญัติรับรอง
ให้ “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับ
สวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือ
ที่เหมาะสมจากรัฐ”³⁹ และมีสิทธิยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลกรณี

³⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคสอง

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53

ถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วย⁴⁰ แต่มีความแตกต่างกันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติเพียงให้บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติเพิ่มเติมว่าสิทธิของผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพซึ่งจะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐนั้นต้องเป็นความช่วยเหลือที่เหมาะสมและเป็นไปอย่างสมศักดิ์ศรีด้วย นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้รับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่ได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตัวอย่างเหมาะสม และมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ⁴¹ ส่วนในหมวดแผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐบัญญัติให้รัฐต้องสงเคราะห์และจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและพึ่งพาตนเองได้⁴² รวมทั้งต้องดำเนินการจัดให้มีการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราแก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างทั่วถึง⁴³ จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554 เพื่อให้มีระบบการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราที่ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม เป็นช่องทางการออมขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ยังไม่ได้รับการคุ้มครองเพื่อการชราภาพในรูปแบบของเงินบำนาญ⁴⁴

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เป็นรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับเป็นการชั่วคราวจึงไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับรองสิทธิผู้สูงอายุ แต่มีบทบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวทั้งสองฉบับ

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28 วรรคสอง

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (6)

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 80 (1)

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (4)

⁴⁴ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. 2554

ด้วย⁴⁵ ดังนั้น สิทธิผู้สูงอายุซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เคยรับรองคุ้มครองก็ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวทั้งสองฉบับด้วย หากแต่เป็นการคุ้มครองภายใต้ประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

ช่วงที่ 4 การคุ้มครองผู้สูงอายุในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมาตรา 48 วรรคสอง บัญญัติให้ “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งเป็นการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือตัดคำว่า “ศักดิ์ศรี” ออกจากสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ กล่าวคือ กลับไปรับรองสิทธิของผู้สูงอายุในลักษณะเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แต่อย่างไรก็ดี สิทธิของผู้สูงอายุตามที่รับรองในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ยังคงให้ผู้สูงอายุมี “สิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ” เหมือนกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมายความว่า นอกจากรัฐต้องให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพแล้วการช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องเป็นความช่วยเหลือที่เหมาะสมด้วย ซึ่งคำว่า “เหมาะสม” น่าจะต้องตีความว่าความช่วยเหลือจากรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี ทั้งนี้ แม้ว่าจะบทบัญญัติมาตรา 48 วรรคสองของรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีไม่คำว่า “ศักดิ์ศรี” เช่นเดียวกับมาตรา 53 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ตาม แต่บทบัญญัติที่รับรองสิทธิของผู้สูงอายุตามมาตรา 48 วรรคสอง ย่อมอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 4 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เป็นบททั่วไป อันสะท้อนให้เห็นแนวความคิดการคุ้มครองผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลไว้เป็นบททั่วไปเช่นเดียวกับ

⁴⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มาตรา 3 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 4

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ดังนั้น บทบัญญัติที่รับรองสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐจึงอยู่ภายใต้บทบัญญัติที่รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย อันมีความหมายว่ารัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรองเพื่อให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์⁴⁶ ในแง่นี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุจึงเป็นเป้าหมายของการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ

ในส่วนที่เหมือนกันของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวกับการรับรองสิทธิผู้สูงอายุ⁴⁷ คือ รัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับรับรองสิทธิโดยกำหนดอายุไว้ที่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ และเงื่อนไขที่จะได้รับความคุ้มครองคือไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ในส่วนที่บัญญัติไว้แตกต่างกันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเท่านั้น โดยมีได้บัญญัติว่า จะต้องเป็นความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐด้วยดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 ดังนั้น ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันความช่วยเหลือที่เหมาะสมจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ นั่นคือการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุนั่นเอง

3. การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของประเทศไทยมีพัฒนาการมานานกว่า 3 ทศวรรษ ซึ่งในระบอบเวลาดังกล่าวได้มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านแนวความคิด เงื่อนไข หลักเกณฑ์

⁴⁶ วรพชร จันทรชันดี, แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 (พฤศจิกายน 2564), หน้า 44-45.

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 53 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง

วิธีการ อัตราการจ่ายเงิน และหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านนโยบายและกฎหมาย ในหัวข้อนี้จึงขอกล่าวถึงพัฒนาการของการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

3.1 พัฒนาการของการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ : จากการสงเคราะห์ผู้สูงอายุมาเป็นสิทธิผู้สูงอายุ

เดิมการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นระบบให้การสงเคราะห์ริเริ่มมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน โดยจัดตั้งระบบการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและครอบครัวในชุมชน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มีนาคม 2535 ที่เห็นชอบให้กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม⁴⁸ เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการช่วยเหลือผู้สูงอายุยากจนหรือถูกทอดทิ้งเป็นเงินเบี้ยยังชีพ และเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2536 เพื่อให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปทั่วประเทศ ในอัตราคนละ 200 บาท ต่อเดือน สำหรับผู้สูงอายุที่จะได้รับการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพใช้ระบบการคัดเลือกซึ่งจากผลการศึกษาติดตามการดำเนินโครงการพบว่าวิธีการคัดเลือกผู้สูงอายุไม่ตรงกับเป้าหมาย และไม่มีประสิทธิภาพ⁴⁹ ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2542 ให้เพิ่มเงินเบี้ยยังชีพเป็น 300 บาท ต่อเดือน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2542⁵⁰ และในปี พ.ศ. 2544 ได้ถ่ายโอนภารกิจด้านการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

⁴⁸ ปัจจุบันคือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

⁴⁹ วรเวช สุวรรณระดา, ปฏิรูประบบบำนาญภาครัฐ : ก้าวสู่สังคมวัยบำนาญอันมั่นคงและระบบการคลังที่ยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557), หน้า 115.

⁵⁰ หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ พม 0507/47838 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2548

กระทรวงมหาดไทย⁵¹ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจพิจารณา คัดเลือก จัดทำ ทะเบียน ขออนุมัติคุณสมบัติ ขออนุมัติเปลี่ยนแปลงเบี้ยยังชีพ รวมทั้งการเบิกจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุในพื้นที่รับผิดชอบ แต่ยังคงใช้ระเบียบกรมประชาสงเคราะห์ ว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพสำหรับผู้สูงอายุ พ.ศ. 2543⁵² ต่อมาในปี พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีมติเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2549 อนุมัติในหลักการให้ปรับเพิ่มเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ จากเดิมคนละ 300 บาทต่อ เดือน เป็นคนละ 500 บาทต่อเดือน⁵³ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ⁵⁴ และในปี พ.ศ. 2554 สมัยรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 อนุมัติให้ปรับอัตราการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพจากอัตราคนละ 500 บาท ต่อเดือน มาเป็นการ จ่ายแบบขั้นบันไดตามเกณฑ์อายุของผู้สูงอายุในอัตราคนละ 600 บาท ถึง 1,000 บาท ต่อเดือน ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นไป ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ⁵⁵ และได้ใช้อัตราการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพดังกล่าวในการจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุมาจนถึงปัจจุบัน

เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุโดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มี รายได้น้อยหรือมีฐานะยากจน จากการศึกษาของเสาวภา พรศิริพงษ์ และคณะ เรื่อง “ผู้สูงอายุไทย...สูงวัยอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี” ได้ศึกษาปัจจัยทางสังคมและ วัฒนธรรมที่ทำให้ผู้สูงอายุมีอายุยืนยาวโดยกล่าวว่าทรัพย์สินเป็นปัจจัยเสริมที่ทำให้

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (10) มาตรา 17 (27) มาตรา 18 และมาตรา 19

⁵² หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ พม 0507/47838 ลงวันที่ 29 สิงหาคม 2548

⁵³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 12

⁵⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี [ออนไลน์], 22 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/47OOApC>

⁵⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี [ออนไลน์], 22 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3t9k0Yz>

ผู้สูงอายุรู้สึกถึงการมีคุณค่ามากขึ้น⁵⁶ ดังนั้น การทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้ในรูปแบบของการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐบาลของหลายประเทศทั่วโลกนำมาใช้ในการช่วยเหลือผู้สูงอายุ⁵⁷

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 54 วรรคสอง บัญญัติให้บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิของผู้สูงอายุ สำหรับสิทธิของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ ได้บัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่างๆ รวม 14 ด้าน⁵⁸ สิทธิด้านหนึ่งที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุคือ สิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม⁵⁹ ซึ่งเปลี่ยนจากแนวความคิดให้การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพมาเป็นสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน⁶⁰

3.2 หน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

สำหรับหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ได้แก่ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และกรมบัญชีกลาง

⁵⁶ เสาวภา พรศิริพงษ์ และคณะ, ผู้สูงอายุไทย...สูงวัยอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี, หน้า 135.

⁵⁷ วิชุดา สาธิตพร และคณะ, การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมผ่านนโยบายสวัสดิการสังคม : กรณีศึกษาการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, หน้า 67.

⁵⁸ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

⁵⁹ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11)

⁶⁰ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (11) บัญญัติว่า “การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” ต่อมาพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 มาตรา 4 แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) ว่า “การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม”

กระทรวงการคลัง⁶¹ โดยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนสถานภาพบทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีฯ รวมทั้งการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546⁶² ได้ออกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขั้นตอนการยื่นคำขอและวิธีการพิจารณาคุณสมบัติ วิธีการจ่ายเงินและการสิ้นสุดการได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุเป็นรายเดือน ในอัตราเดือนละ 500 บาท⁶³ สำหรับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ระเบียบฯ ข้อ 5 กำหนดว่า “ผู้มีคุณสมบัติได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติไทย (2) มีอายุ 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป โดยเป็นผู้ที่เกิดก่อนวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2492 (3) ไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทนรายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ” ซึ่งข้อ 5 (1) และ (2) เป็นคุณสมบัติของบุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จะต้องมีความอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์และมีสัญชาติไทย ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่สอดคล้องกับบทนิยามของคำว่า “ผู้สูงอายุ” ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ส่วนข้อ 5 (3) เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จะต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครอง

⁶¹ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 2

⁶² พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 9

⁶³ ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 8

ส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งหากผู้สูงอายุเป็นผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวก็ย่อมมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนไปตลอดชีวิตของบุคคลนั้นหรือจนกว่าบุคคลนั้นจะสละสิทธิการขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ⁶⁴ หรือหากปรากฏว่าผู้สูงอายุผู้รับเงินเบี้ยยังชีพมีลักษณะต้องห้าม กล่าวคือ ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์ใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ด้วย ก็มิผลให้สิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพสิ้นสุดลงเช่นกัน⁶⁵ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามในข้อ 5 (3) โดยยกเว้นผู้สูงอายุที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11/1) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561⁶⁶ และเมื่อมีกรณีปัญหาการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซ้ำซ้อนกับเงินสวัสดิการอื่นซึ่งขัดต่อระเบียบและกรมกิจการผู้สูงอายุได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตอบข้อหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเมื่อ พ.ศ. 2564 โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นว่าการกำหนดลักษณะต้องห้ามของระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ขัดต่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จนนำไปสู่การยกเลิกระเบียบดังกล่าวโดยระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2565 ตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2565⁶⁷

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็น

⁶⁴ ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (3)

⁶⁵ ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 9 วรรคหนึ่ง (2)

⁶⁶ ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 1

⁶⁷ ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2565

รายได้เงินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546⁶⁸ ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพ การยื่นคำขอ การตรวจสอบ งบประมาณและวิธีการจ่ายเงิน และการสิ้นสุดการได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เพื่อให้สอดคล้องกับมติที่ประชุมคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุกำหนดไว้เช่นเดียวกับระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติฯ แต่ได้เพิ่มเติมคุณสมบัติเรื่องภูมิลำเนาของผู้มีสิทธิที่จะต้องมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทะเบียนบ้าน⁶⁹ ต่อมาในปี พ.ศ. 2561 กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 เพื่อแก้ไขลักษณะต้องห้ามเพื่อให้สอดคล้องกับมติของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ⁷⁰ แต่เมื่อมีกรณีปัญหาเรื่องการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ

⁶⁸ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พ.ศ. 2553 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

⁶⁹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 6 (2)

⁷⁰ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ข้อ 3 ให้ยกเลิกความในข้อ 6 (4) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และใช้ความต่อไปนี้แทน

“(4) ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

(ก) ผู้รับเงินบำนาญ เบี้ยหวัด บำนาญพิเศษ หรือเงินอื่นใดในลักษณะเดียวกัน

(ข) ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ค) ผู้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ

ซ้ำซ้อนกับเงินสวัสดิการอื่นและมีการเรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุเนื่องจากจ่ายเงินไปโดยขาดระเบียบเพราะมีลักษณะต้องห้าม และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นแล้วว่าการกำหนดลักษณะต้องห้ามของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ขัดต่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และไม่สอดคล้องกับมาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กระทรวงมหาดไทยจึงได้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมรวม 4 ฉบับ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ได้ตัดลักษณะต้องห้ามในเรื่องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และมาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

4. ปัญหาการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

เนื่องจากการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นทางกฎหมายแล้ว จนนำไปสู่การยกเลิกระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าว หัวข้อนี้จึงขอวิเคราะห์วิจารณ์หลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพทั้งตามที่กำหนดไว้ในระเบียบฉบับเดิมและระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

บุคคลตาม (ก) (ข) หรือ (ค) ไม่รวมถึง ผู้พิการหรือผู้ป่วยเอดส์ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 หรือผู้ที่ได้รับสวัสดิการอื่นตามมติคณะรัฐมนตรี”

4.1 หลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ปัญหาการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเกิดจากระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ที่กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขั้นตอนการยื่นคำขอ วิธีการพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติ วิธีการจ่ายเงินและการสิ้นสุดการได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ในส่วนที่เป็นประเด็นปัญหาคือการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 5 กำหนดว่า “ผู้มีคุณสมบัติได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติไทย (2) มีอายุ 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป... (3) ไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ ยกเว้นผู้ที่ได้รับเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพตาม (11/1) ของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546”⁷¹

เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามดังกล่าวพบว่าคุณสมบัติข้อ (1) ที่กำหนดสัญชาติ และข้อ (2) ที่กำหนดอายุของบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่บัญญัตินิยามของผู้สูงอายุว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย” และบทนิยามคำว่าผู้สูงอายุดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรา 48 วรรคสอง

⁷¹ ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ข้อ 5 (3) แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” แต่มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกณฑ์อายุและรายได้ แต่ไม่ได้บัญญัติเกณฑ์เรื่องสัญชาติไว้ดังเช่นที่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติไว้ แต่เมื่อพิจารณาตำแหน่งแห่งที่ของบทบัญญัติมาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติอยู่ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย เห็นได้ว่าแม้มาตรา 48 วรรคสอง จะมีได้บัญญัติเกณฑ์สัญชาติไว้ แต่เมื่อบทบัญญัติอยู่ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยก็ย่อมตีความได้ว่าสิทธิผู้สูงอายุที่รับรองไว้ตามมาตรา 48 วรรคสอง ก็เป็นการรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่มีสัญชาติไทยนั่นเอง ส่วนการกำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามข้อ 5 (3) นั้น ทำให้เกิดปัญหาการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพซ้ำซ้อนกับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่น

การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่น เช่น เงินบำนาญเงินบำนาญพิเศษ เป็นต้น โดยกรมบัญชีกลางตรวจสอบพบว่ามีผู้สูงอายุที่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่นซึ่งขัดกับระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 จึงมีการเรียกคืนเงินเบี้ยยังชีพจากผู้สูงอายุทำให้ผู้สูงอายุได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่สามารถนำเงินมาคืนให้แก่ทางราชการได้ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 1/2564 เมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2564 มีมติเกี่ยวกับมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพที่มีความซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่นตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ และได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2564 มีมติให้ชะลอการเรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุที่ได้รับไปซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่น รวมทั้งแนวทางช่วยเหลือเยียวยาผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่นและเจ้าหน้าที่

ที่ดำเนินการโดยสุจริต⁷² ต่อมาวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2564 นายวิชณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้เป็นประธานการประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ สำนักงาน ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กองกฎหมาย) กรมกิจการ ผู้สูงอายุ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักงานอัยการสูงสุด โดยมีมติให้ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทำหนังสือหารือสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุ แห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 ระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 ว่าขัดหรือแย้งต่อ บทบัญญัติมาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และมาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่ โดยกรมกิจการผู้สูงอายุมีหนังสือขอหารือในประเด็นปัญหาคำถามข้อกฎหมายไปยัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2564⁷³ และสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งผลการพิจารณาข้อหารือเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2564⁷⁴ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมกิจการผู้สูงอายุแล้ว มีความเห็นอาจแบ่งเป็นประเด็นได้ดังนี้⁷⁵

1) สิทธิผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปี และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ

⁷² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี [ออนไลน์], 20 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3Nk9Hli>

⁷³ หนังสือกรมกิจการผู้สูงอายุ ด่วนที่สุด ที่ พม 0401/996 ลงวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2564

⁷⁴ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร 0912/112 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2564

⁷⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตาม พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เรื่องเสร็จที่ 611/2564

ตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้โดยชัดแจ้ง ส่วนถ้อยคำในบทบัญญัติที่ว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” เป็นการบัญญัติกฎหมายกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง มิได้หมายความว่ารัฐจะตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเพื่อให้สิทธิของผู้สูงอายุลดน้อยถอยลงได้ เพราะการตรากฎหมายเช่นนั้นย่อมมีผลเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ⁷⁶ สำหรับสิทธิผู้สูงอายุที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ในมาตรา 48 วรรคสองนั้น อยู่ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ ประการแรกจะต้องเป็นบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และประการที่สองบุคคลนั้นจะต้องไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่รัฐสามารถตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือแก่บุคคลที่มีลักษณะเข้าเงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในฐานะที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งกฎหมายลำดับรองซึ่งฝ่ายบริหารตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่รับรองสิทธิผู้สูงอายุ รวมทั้งให้อำนาจออกพระราชบัญญัติด้วย อันสะท้อนถึงการเคารพต่อหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of the Constitution)

2) สิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) บัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวจะต้องตีความให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิผู้สูงอายุ คือ บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะต้องเป็นบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ดังนั้น อายุและรายได้ของบุคคลจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี หรือกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารก็ดี ที่ออกมาเพื่อกำหนดรายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวด้วย แต่การที่ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ

⁷⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 และมาตรา 5

ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 กำหนดลักษณะต้องห้ามของบุคคลว่า จะต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐฯ นั้นไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดเงื่อนไขว่า “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” เนื่องจากลักษณะต้องห้ามที่ว่าไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐฯ สะท้อนให้เห็นแนวความคิดหรือเจตนารมณ์เบื้องหลังการกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวว่า ถ้าผู้สูงอายุรายได้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐฯ อยู่แล้ว ผู้สูงอายุนั้นจะต้องมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งในความเป็นจริงมิได้เป็นเช่นนั้นเสมอไป กล่าวคือ ผู้สูงอายุที่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐฯ อาจมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรืออาจจะไม่เพียงพอแก่การยังชีพก็ได้ กลับกันผู้สูงอายุที่ไม่ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐฯ ก็อาจมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรืออาจจะไม่เพียงพอแก่การยังชีพก็ได้เช่นกัน รวมทั้งการที่ระเบียบกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวเป็นการบังคับผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพว่าจะไม่สามารถรับเงินสวัสดิการอื่นจากหน่วยงานของรัฐอีก ประหนึ่งว่าเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ให้นั้นเพียงพอแก่การยังชีพของผู้สูงอายุแล้ว ทั้งที่ในความเป็นจริงเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่จ่ายในอัตรา 600 ถึง 1,000 บาทต่อเดือนนั้นเป็นเพียงการแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของผู้สูงอายุเท่านั้น มิได้ทำให้เพียงพอแก่การยังชีพแต่อย่างใด

การที่ผู้สูงอายุรายได้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐจึงไม่ได้เป็นสิ่งยืนยันว่าผู้สูงอายุรายนั้นจะมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพเสมอไป จำต้องพิจารณาว่าสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์นั้นทำให้ผู้สูงอายุอยู่ในฐานะที่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพหรือไม่ด้วย หากไม่เพียงพอแก่การยังชีพแล้วผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่เข้าเงื่อนไขตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐรวมทั้งได้รับเงินเบี้ยยังชีพด้วย ประกอบกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 12 บัญญัติว่า “การเรียกร้องสิทธิหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น” บทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าไม่ว่าผู้สูงอายุจะได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นจากหน่วยงานของรัฐหรือไม่ก็ตาม ผู้สูงอายุก็มีสิทธิได้รับเงินเบี้ย

ยังชีพตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เช่นเดียวกันหากผู้สูงอายุนั้นไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ดังนั้น เงื่อนไขหรือลักษณะต้องห้ามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และมาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญและทฤษฎีลำดับศักดิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดที่ผูกพันการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทั้งปวง เมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานซึ่งในที่นี้คือสิทธิผู้สูงอายุฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร แล้วแต่กรณี จะตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานได้ภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดเท่านั้น⁷⁷ หากตรากฎหมายจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด กฎหมายนั้นย่อมขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและเป็นอันใช้บังคับมิได้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3) อำนาจในการออกระเบียบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคสาม กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนสิทธิด้านต่างๆ ของผู้สูงอายุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 11 วรรคหนึ่ง โดยมีได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไว้โดยตรง ดังนั้น คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติจึงไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ อันเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่ว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ⁷⁸

⁷⁷ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565), หน้า 36-37.

⁷⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (Fundamental Principles of Administrative Law)**, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 13.

หากไม่มีกฎหมายซึ่งในที่นี้คือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ให้อำนาจก็จะกระทำมิได้ กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาของอำนาจ (Source) และข้อจำกัดของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง (Limitation)⁷⁹ ดังนั้น เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ การที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงมีความเห็นทางกฎหมายว่า เงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพจะต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐฯ นั้นเป็นเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เงื่อนไขนั้นจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้ การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวจึงเป็นการจ่ายโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิเรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุ ส่วนผู้สูงอายุที่นำเงินมาคืนให้แก่ทางราชการแล้ว หน่วยงานของรัฐที่รับเงินไว้มีหน้าที่ต้องคืนเงินให้แก่ผู้สูงอายุต่อไปด้วย⁸⁰ ความเห็นทางกฎหมายและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุนี้สะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม เนื่องจากผู้สูงอายุมีความต้องการการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนที่แตกต่างกัน อาทิ กลุ่มผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพกับกลุ่มผู้สูงอายุที่มีรายได้เพียงพอการยังชีพแต่เป็นผู้สูงอายุที่อยู่ลำพัง ผู้สูงอายุทั้งสองกลุ่มนี้ย่อมมีความต้องการที่แตกต่างกัน การกำหนดมาตรการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคุ้มครองผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มจึงไม่ถือเป็น

⁷⁹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565), หน้า 148.

⁸⁰ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **รวมความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับย่อที่น่าสนใจ เดือนเมษายน 2564 ถึงเดือนกันยายน 2564** [ออนไลน์], 22 พฤศจิกายน 2566. แหล่งที่มา: <https://www.krisdika.go.th/data/LDC/file/LDC6M2564.pdf>

การเลือกปฏิบัติ และไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค เนื่องจากผู้สูงอายุแต่ละกลุ่มมีสาระสำคัญที่ต่างกัน ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติภายใต้หลักเกณฑ์ที่ต่างกัันนั่นเอง⁸¹

จากความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้เสนอมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพที่มีความซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยเสนอให้คืนเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่นำเงินมาคืนแก่ทางราชการแล้ว จำนวน 28,345 คน เป็นเงินจำนวน 245,243,189.70 บาท (ข้อมูล ณ วันที่ 1 มิถุนายน 2565) และมอบให้กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และกระทรวงการคลัง หาแนวทางการจ่ายเงินคืนให้แก่ผู้สูงอายุที่รับเบี้ยยังชีพซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) รวมทั้งให้ดำเนินการถอนฟ้องหรือระงับการบังคับคดีในการเรียกคืนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแล้วแต่กรณีด้วย⁸² คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2565 มีมติอนุมัติในหลักการตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการคืนเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์กำหนดนโยบายการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุโดยเร็ว และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับนโยบาย และให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว⁸³

⁸¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 27 วรรคสี่ บัญญัติว่า “... มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้สามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม...”

⁸² หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ด่วนที่สุด ที่ พม 0402/7342 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2565

⁸³ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0505/21169 ลงวันที่ 25 สิงหาคม 2565

ต่อมาคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติออกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2565 เพื่อยกเลิกระเบียบ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 เพื่อยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ลักษณะต้องห้าม ที่ว่า “ไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ” จึงไม่มีอีกต่อไป แต่ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาอีกว่า แม้ระบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ย ยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่ระเบียบ ทั้งสองฉบับดังกล่าวก็ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552 จนถึงปี พ.ศ. 2565⁸⁴ และ พ.ศ. 2566⁸⁵ แล้วแต่กรณี การที่ระเบียบทั้งสองฉบับได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของ

⁸⁴ ระบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ยกเลิกโดยระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยการยกเลิก ระบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2565 โดยมีผลเป็นการยกเลิกตั้งแต่วันที่ 7 กรกฎาคม 2565

⁸⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย หลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562 ยกเลิกโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 โดยมีผลเป็นการยกเลิกตั้งแต่วันที่ 12 สิงหาคม 2566

ผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไว้และเป็นการกำหนดที่มีขอบด้วยกฎหมาย แต่ขณะที่ บังคับใช้ระเบียบดังกล่าวทำให้ผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งต้องกลายเป็นผู้ไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ย ยังชีพผู้สูงอายุเพราะเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม จึงอาจเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้สูงอายุที่ ต้องเสียสิทธิดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการออกกฎโดยมีขอบด้วยกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เช่นกรณีตาม **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 19/2565** เทศบาลตำบลเสาชิงหิน พ้องผู้สูงอายุต่อศาลแขวงนนทบุรีเพื่อเรียกเงินเบี้ยยังชีพที่รับไปตั้งแต่ปี พ.ศ. 2552-2562 จำนวน 81,710 บาท คืบพร้อมดอกเบี้ย เนื่องจากผู้สูงอายุได้รับเงินบำนาญจาก กรมบัญชีกลางซึ่งถือว่าเป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ จึงมีลักษณะต้องห้ามที่จะรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ระหว่างสืบพยานโจทก์ ความปรากฏ ต่อศาลแขวงนนทบุรีว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหาหรือของกรม กิจการผู้สูงอายุและวินิจฉัยว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงิน เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ออกโดยไม่มีอำนาจ และเงื่อนไขที่กำหนดผู้สูงอายุที่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิ ประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวจึงใช้บังคับมิได้ ศาลแขวงนนทบุรีเห็นว่า โจทก์อ้างระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ที่อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งศาลแขวง นนทบุรีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น จึงส่งความเห็นดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อ พิจารณาวินิจฉัย⁸⁶ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 วรรคหนึ่ง แต่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่ง ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 เป็นกฎที่ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติมีสถานะเป็นเพียงกฎหมายลำดับรอง มิใช่บทบัญญัติ

⁸⁶ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ปี 2565** [ออนไลน์], 6 เมษายน 2567. แหล่งที่มา: https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=14053

แห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา 212 วรรคหนึ่ง จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้

ดังนั้น หากพิจารณาสถานะของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ซึ่งมีสถานะเป็น “กฎ”⁸⁷ หากมีปัญหาคความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจะต้องเสนอต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ในคดีนี้ศาลแขวงนนทบุรีซึ่งเป็นศาลยุติธรรมไม่มีช่องทางตามกฎหมายที่จะเสนอเรื่องไปยังศาลปกครองได้ คงเป็นเรื่องของบุคคลที่เป็นคู่ความในคดีที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการบังคับใช้กฎจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนกฎนั้นต่อไป⁸⁸ แต่เมื่อมีการยกเลิกกฎดังกล่าวไปแล้วจึงไม่มีประเด็นต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ยกเลิกเพิกถอนอีก แต่อาจมีประเด็นต่อไปได้ว่าในขณะที่กฎบังคับใช้แล้วทำให้บุคคลต้องเสียสิทธิตามที่กฎหมายรับรองคุ้มครองไปหากเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ⁸⁹ ก็จะก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป

⁸⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

⁸⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง

⁸⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

4.2 บทวิเคราะห์หลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ปัจจุบันการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพ ขั้นตอนการยืนยันสิทธิ การตรวจสอบและจัดทำทะเบียนประวัติผู้มีสิทธิ งบประมาณและวิธีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ และการสิ้นสุดการได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ผู้เขียนมีข้อสังเกตต่อระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าวดังนี้

1) คุณสมบัติของผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ข้อ 6 กำหนดว่า “ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ (1) มีสัญชาติไทย (2) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) มีอายุครบปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งได้ยืนยันสิทธิขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (4) เป็นผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุกำหนด” จากข้อกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพนอกจากจะต้องมีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทยแล้ว การใช้สิทธิดังกล่าวผู้สูงอายุจะต้องดำเนินการยืนยันสิทธิขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากผู้สูงอายุไม่ยืนยันสิทธิก็ไม่สามารถได้รับประโยชน์จากสิทธิในเงินเบี้ยยังชีพได้ อย่างไรก็ตาม นับเป็นความก้าวหน้าของการใช้สิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเมื่อเทียบกับระเบียบฉบับเดิมที่ใช้ระบบลงทะเบียน⁹⁰ แต่ระเบียบฉบับนี้เปลี่ยนมาใช้ระบบยืนยันสิทธิโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอำนวยความสะดวกโดยการแจ้งไปยังผู้สูงอายุที่มีสิทธิ หากผู้สูงอายุมีความประสงค์ที่จะรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ให้แนบเอกสารหลักฐานข้อมูลเพื่อยืนยันสิทธิ

⁹⁰ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 7 แก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁹¹ นอกจากนี้ ระเบียบได้กำหนดคุณสมบัติในเรื่องรายได้ของบุคคลที่จะมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพว่าจะต้องเป็นผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุกำหนด ซึ่งเป็นการกำหนดคุณสมบัติที่สอดคล้องกับมาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แต่ปัจจุบันคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติยังไม่ได้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ของการเป็นบุคคลที่ “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จะได้มีข้อเสนอแนะว่าเงื่อนไขการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพที่จะต้องจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพนั้นอาจพิจารณาจากข้อมูลจำนวนรายได้ที่ไม่ถึงเกณฑ์ต้องเสียภาษีจากฐานข้อมูลของกรมสรรพากร หรือจำนวนรายได้ตามเส้นแบ่งความยากจน (Poverty Line) จากฐานข้อมูลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือจำนวนเงินตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานประกาศกำหนด แต่จนถึงปัจจุบันคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติก็ยังไม่สามารถประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพได้ เนื่องจากผู้สูงอายุจำแนกได้เป็นหลายกลุ่มและแต่ละกลุ่มมีความต้องการที่แท้จริงแตกต่างกัน ปัจจุบันจึงยังอยู่ขั้นตอนของการศึกษาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ต่อไป

เมื่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ บทเฉพาะกาลของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 จึงกำหนดให้ผู้สูงอายุที่ได้ขึ้นทะเบียนและรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ก่อนวันที่ระเบียบฉบับนี้ใช้บังคับ ยังคงมีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป⁹² และในระหว่างที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการเป็นบุคคลที่ “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” ให้องค์กร

⁹¹ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ข้อ 7 วรรคหนึ่ง

⁹² ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ข้อ 17 วรรคหนึ่ง

ปกครองส่วนท้องถิ่นใช้คุณสมบัติผู้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไปพลางก่อน⁹³ ซึ่งอาจทำให้เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ตามมาว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) วินิจฉัยให้ความเห็นแล้วว่าการกำหนด ลักษณะต้องห้ามตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 เป็นการกำหนดที่ขัดหรือแย้งต่อ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คุณสมบัติผู้รับ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบดังกล่าวจะสามารถนำมาใช้ไปพลางก่อนได้หรือไม่ แม้ว่า ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จะไม่มีผลบังคับเป็น เด็ดขาดดังเช่นคำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาของศาลก็ตาม แต่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2482 เรื่อง การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมาย ว่าเมื่อ กระทรวง ทบวง กรมใดส่งปัญหาข้อกฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยให้ ความเห็น และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นแล้วให้เป็นไปตามความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา⁹⁴ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องจึงต้องดำเนินการไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจ หน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุ

⁹³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ข้อ 18

⁹⁴ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ น. 11310/2482 ลงวันที่ 2 มีนาคม 2482 เรื่อง การขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในกฎหมาย มีความสำคัญว่า “...เมื่อกระทรวงทบวงกรมใดมี ความสงสัยในปัญหากฎหมาย จะเป็นโดยเกี่ยวกับวงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมนั้นๆ โดยเฉพาะก็ดี หรือเกี่ยวข้องกับวงหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมอื่น ไม่เป็นที่ตกลงกันได้ก็ดี และได้ส่งปัญหาในทาง กฎหมายนั้นๆ มาเพื่อขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น และในชั้นพิจารณาของ คณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงทบวงกรมใด ก็ให้เชิญผู้แทนกระทรวง ทบวงกรมนั้นๆ ร่วมในการพิจารณาด้วย และเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในทางกฎหมาย เป็นประการใดแล้วโดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา นั้น...”

ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ข้อ 2 กำหนดให้ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดำเนินการให้ความคุ้มครองสิทธิเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ โดยคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องรายได้ของผู้สูงอายุ แต่ยังไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ ส่วนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะต้องจ่ายเงินตามระเบียบ เมื่อระเบียบฉบับเดิมมีปัญหาความชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขึ้นใหม่ หากแต่ว่ากระทรวงมหาดไทยก็ไม่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องรายได้ของผู้สูงอายุ และเมื่อองค์กรที่มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องรายได้ของผู้สูงอายุยังไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ หน่วยงานที่มีหน้าที่จ่ายเงินจึงต้องหาหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินโดยนำหลักเกณฑ์ตามระเบียบฉบับเดิมมาบังคับใช้ไปพลางก่อน

แต่การนำระเบียบซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วเพราะมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมาใช้บังคับไปพลางก่อนเมื่อพิจารณาโดยใช้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเห็นว่าระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นอันใช้บังคับมิได้⁹⁵ การนำมาใช้บังคับไปพลางก่อนก็ย่อมมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน หรือหากพิจารณาจากหลักความชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ซึ่งมีสถานะเป็น “กฎ” อันเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นทางกฎหมายว่าระเบียบดังกล่าว

⁹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5

ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จึงใช้บังคับไม่ได้ และจะนำระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาใช้ไปพลางก่อนก็ไม่ได้ด้วย

แต่เมื่อคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติยังไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องรายได้ของผู้สูงอายุ (การเป็นผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ) ทำให้กระทรวงมหาดไทยซึ่งกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่จ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ต้องออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 โดยนำคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้วมาใช้ไปพลางก่อน ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุให้ได้รับเงินเบี้ยยังชีพได้อย่างต่อเนื่อง แต่หากพิจารณาจากหลักความชอบด้วยกฎหมายแล้ว “สิทธิ” จะต้องเป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองและชอบด้วยกฎหมาย สิทธิผู้สูงอายุก็ต้องเป็นเรื่องที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน แต่การนำระเบียบที่ยกเลิกไปเพราะเหตุไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมาใช้บังคับไปพลางก่อนโดยอ้างว่าเพื่อคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุนั้นน่าจะไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้ว

2) กรณีผู้สูงอายุรับเงินเบี้ยยังชีพไปโดยไม่มีสิทธิแต่รับไว้โดยสุจริต

กรณีผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแต่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพนั้นไว้โดยสุจริต ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ข้อ 14 วรรคสาม กำหนดว่าผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแต่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพไปโดยสุจริต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องระงับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ แต่ไม่ต้องเรียกเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคืน ซึ่งเป็นการกำหนดเพิ่มเติมขึ้นไม่ปรากฏในระเบียบฉบับเดิม ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองผู้สูงอายุที่รับเงินเบี้ยยังชีพไปโดยสุจริต แม้ว่าจะไม่มีสิทธิรับก็ตาม ซึ่งหากไม่มีการกำหนดในลักษณะนี้ เมื่อเกิดกรณีผู้สูงอายุรับเงินเบี้ยยังชีพไปโดยไม่มีสิทธิได้รับ เงินเบี้ยยังชีพที่รับไว้โดยไม่มีสิทธินั้นย่อมเป็นลาภมิควรได้ที่ผู้สูงอายุรับไว้โดยไม่มีมูลจะอ้างกฎหมายได้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁹⁶ และถ้าลาภมิควรได้ซึ่งรับไว้เป็นเงินจำนวนหนึ่ง

⁹⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 406

ผู้สูงอายุจะต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน เว้นแต่ผู้สูงอายุจะรับไว้โดยสุจริต จึงต้องคืนเงินนั้น เฉพาะส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อเรียกคืน⁹⁷ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าหากนำหลักเกณฑ์เรื่องลามิควรได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับกรณีผู้สูงอายุรับเงินเบี้ยยังชีพไปโดยไม่มีสิทธิแต่รับไว้โดยสุจริต ผู้สูงอายุยังคงมีหน้าที่ต้องคืนเงินตามส่วนที่ยังมีอยู่ อันหมายความว่า ถ้ารับเงินไว้โดยสุจริตเงินเหลืออยู่เท่าใดก็คืนเพียงเท่านั้น แต่ถ้าเงินที่รับไว้ไม่เหลืออยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องคืนเลย เมื่อกลับมาพิจารณาหลักเกณฑ์ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 กรณีผู้สูงอายุรับเงินเบี้ยยังชีพไปโดยไม่มีสิทธิแต่รับไว้โดยสุจริต ผู้สูงอายุไม่มีหน้าที่ต้องคืนเลยแม้ว่าเงินนั้นจะยังมีอยู่ก็ตาม ในแง่ข้อ 14 วรรคสาม ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 จึงถือเป็นข้อยกเว้นของหลักเรื่องลามิควรได้

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งต่อกรณีผู้สูงอายุรับเงินเบี้ยยังชีพไปโดยไม่มีสิทธิได้รับแต่รับไปโดยสุจริต คือ การพิสูจน์ความสุจริตที่ระเบียบกำหนดให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁹⁸ ที่เมื่อมีคำวินิจฉัยว่าสุจริตหรือไม่สุจริตแล้วย่อมเป็นคำสั่งทางปกครอง⁹⁹ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้¹⁰⁰ และเมื่อมีการอุทธรณ์และเจ้าหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์แล้วผู้สูงอายุอาจไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวก็จะก่อให้เกิดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง¹⁰¹ เพื่อให้ศาลตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ และอาจก่อให้เกิดประเด็นปัญหาตามมาว่ากรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบแล้วพบว่าผู้สูงอายุรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไปโดยสุจริตและไม่ต้องคืนเงินแก่ทางราชการ เมื่อไม่สามารถเรียกเงินคืนจากผู้สูงอายุที่รับไปโดยไม่มีสิทธิได้ เจ้าหน้าที่อาจจะมี

⁹⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 412

⁹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มาตรา 3 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

⁹⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44

¹⁰¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42

รับผิดชอบละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ดำเนินการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีสิทธิได้รับไปโดยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง¹⁰² การดำเนินการกรณีผู้สูงอายุรับเงินเบี้ยยังชีพไปโดยไม่มีสิทธิแต่รับไว้โดยสุจริตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้

3) อัตราการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เดิมระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ข้อ 12 กำหนดอัตราการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพว่า “การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้จ่ายในอัตราเดือนละห้าร้อยบาท หรือตามมติคณะรัฐมนตรี” แต่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ข้อ 12 กำหนดว่า “การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้จ่ายในอัตราตามมติคณะรัฐมนตรี” ซึ่งในปัจจุบันอัตราการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพยังคงเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2554 ที่อนุมัติกำหนดอัตราการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพแบบขั้นบันไดตามเกณฑ์อายุของผู้สูงอายุ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 เป็นต้นมา โดยผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 – 69 ปี จ่ายในอัตรา 600 บาท ผู้สูงอายุที่มีอายุ 70 – 79 ปี จ่ายในอัตรา 700 บาท ผู้สูงอายุที่มีอายุ 80 – 89 ปี จ่ายในอัตรา 800 บาท และผู้สูงอายุที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป จ่ายในอัตรา 1,000 บาท ต่อเดือน แม้ว่าอัตราการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะมีพัฒนาการทั้งในด้านแนวความคิดจากเดิมเป็นการสงเคราะห์มาเป็นการคุ้มครองสิทธิ และอัตราการจ่ายจากเดิมที่เริ่มจาก 200 บาท มาเป็นอัตรา 600 บาท ถึง 1,000 บาท ในปัจจุบันก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอ เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุอย่างมีคุณภาพและมีศักดิ์ศรีตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546¹⁰³ ระบบการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินเพื่อการยังชีพของผู้สูงอายุใน

¹⁰² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10

¹⁰³ วรพชร จันทรขันธ์, การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564), หน้า 570.

รูปแบบเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุรายเดือนในปัจจุบันจึงมีปัญหาเรื่องความเพียงพอ เหมาะสม และความยั่งยืน สอดคล้องกับการศึกษาหลายฉบับที่พบว่าอัตราเบี้ยยังชีพไม่เพียงพอ เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ¹⁰⁴ อาทิ การศึกษาของธนต์ถ้วนันท์ เอียดพวง เรื่อง “การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์แท่น จังหวัดนครนายก” พบว่าเบี้ยยังชีพมีความสำคัญและจำเป็นอย่างมากสำหรับผู้สูงอายุที่มีความยากลำบากในการดำรงชีวิต แต่ยังไม่เพียงพอเหมาะสมกับความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุที่มีค่าใช้จ่ายสูงกว่ารายได้ หากอัตราเบี้ยยังชีพมีความเหมาะสมกับรายจ่ายจริงของผู้สูงอายุก็จะทำให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นได้¹⁰⁵ หรือการศึกษาของกังปกร เพชรน้อย เรื่อง “การประเมินผลโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทาน อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี” ที่พบว่าเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้รับการยอมรับจากผู้สูงอายุ แต่ควรกำหนดอัตราเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น¹⁰⁶ และการศึกษาของวิชดา สาคิตพร และคณะ เรื่อง “กระบวนการประชาธิปไตยและการสร้างความเป็นธรรมทางสังคม : บทเรียนของความไม่เท่าเทียมและความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากนโยบายสวัสดิการสังคมและนโยบายการช่วยเหลือเกษตรกร” พบว่า การได้รับเบี้ยยังชีพทำให้ผู้สูงอายุเกิดความภาคภูมิใจในศักดิ์ศรีของความเป็นพลเมืองที่รู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของสังคม รู้สึกถึงการมีเกียรติ มีอิสระในการใช้จ่าย และมีความหวังแทนในสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพ แม้ว่าจะไม่ใช่รายได้หลัก แต่ก็มีความสำคัญเพราะจำเป็นต่อการดำรงชีวิต และไม่เห็นด้วยหากจะมีการยกเลิกเบี้ยยังชีพ แต่ต้องการให้ปรับอัตราการจ่ายเบี้ยยังชีพเพิ่มขึ้น¹⁰⁷ ทั้งนี้

¹⁰⁴ วิชดา สาคิตพร และคณะ, การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมผ่านนโยบายสวัสดิการสังคม : กรณีศึกษาการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, หน้า 53.

¹⁰⁵ ธนต์ถ้วนันท์ เอียดพวง, การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์แท่น จังหวัดนครนายก, (สารนิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรี นครินทรวิโรฒ, 2554) ,หน้า 148.

¹⁰⁶ กังปกร เพชรน้อย, การประเมินผลโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทาน อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี, วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์, ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2564), หน้า 25.

¹⁰⁷ วิชดา สาคิตพร และคณะ, การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมผ่านนโยบายสวัสดิการสังคม : กรณีศึกษาการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, หน้า 68.

ในสภาพความเป็นจริงรัฐบาลไม่สามารถจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุในอัตราที่สูงได้เนื่องจากข้อจำกัดในด้านงบประมาณ¹⁰⁸ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 48 วรรคสอง ที่บัญญัติรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าเป็นผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ อันเป็นการช่วยเหลือผู้สูงอายุเฉพาะกลุ่มที่มีความจำเป็นไม่ใช่ว่าการช่วยเหลือผู้สูงอายุแบบถ้วนหน้าเพราะข้อจำกัดด้านงบประมาณและการคลังของประเทศ

5. บทสรุป

การคุ้มครองผู้สูงอายุของประเทศไทยมีพัฒนาการมาเป็นลำดับเริ่มตั้งแต่การให้การสงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุมาสู่การรับรองและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ ปัจจุบันการคุ้มครองผู้สูงอายุเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 48 วรรคสอง บัญญัติรับรองสิทธิของบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) บัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมาตรา 12 บัญญัติว่าการเรียกร้องสิทธิหรือการได้มีซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามกฎหมายอื่น ดังนั้น การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 ซึ่งกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามผู้สูงอายุที่จะมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพว่าจะต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ อันเป็นการกำหนดลักษณะต้องห้ามโดยปราศจากอำนาจและขัดแย้งกับบทบัญญัติมาตรา 12

¹⁰⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 69.

แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 รวมทั้งไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่มีเจตนารมณ์มุ่งให้ความคุ้มครองบุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพให้ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐโดยมิได้มุ่งหมายให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองแบบถ้วนหน้าเนื่องจากข้อจำกัดด้านเศรษฐกิจของรัฐเอง จึงได้มีการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ปัจจุบันการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ซึ่งข้อ 6 (4) กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพว่าเป็นผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพตามที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด แต่ปรากฏว่าจนถึงปัจจุบันคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติยังคงอยู่ระหว่างการศึกษากำหนดหลักเกณฑ์จึงยังไม่สามารถประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้ แต่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจะต้องดำเนินการรับยืนยันสิทธิผู้สูงอายุที่จะใช้สิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพและการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพจะต้องมีระเบียบในการจ่ายเงิน ดังนั้น บทเฉพาะกาลของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ข้อ 18 จึงกำหนดว่าในระหว่างที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติยังมิได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามข้อ 6 (4) ว่าบุคคลใดเป็นผู้ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้คุณสมบัติผู้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไปพลางก่อน ซึ่งเป็นระเบียบที่ได้ยกเลิกไปแล้วเพราะมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาว่าระเบียบที่ยกเลิกไปแล้วดังกล่าวย่อมไม่อาจนำมาใช้บังคับไปพลางก่อนได้

ดังนั้น เพื่อขจัดปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การยังชีพที่จะได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐจะต้องเร่งดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์ให้

ได้โดยเร็วโดยอาจพิจารณาจากข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือด้านเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุของต่างประเทศ ส่วนกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่จ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2566 ควรยกเลิกบทเฉพาะกาล ข้อ 18 ที่ให้นำคุณสมบัติผู้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติมไปพลางก่อน เนื่องจากระเบียบดังกล่าวมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การนำมาใช้ไปพลางก่อนก็ย่อมมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองผู้สูงอายุในด้านการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 รวมทั้งเป็นไปตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักความชอบด้วยกฎหมายต่อไป

รายการอ้างอิง

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).

ณิชา บารณสิงห์ และสาธิต ประเสริฐศักดิ์, **สวัสดิการผู้สูงอายุ** [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/welfare/download/article/article_20120516063121.pdf

ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, **ทฤษฎีสิทธิขั้นพื้นฐาน**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).

ธเนศวรวันท์ เอียดพวง, **การประเมินโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์แท่น จังหวัดนครนายก**, (สารนิพนธ์ปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานโยบายสาธารณะ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, 2554).

ธัญวรัตน์ แจ่มใส, **นโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการของผู้สูงอายุในประเทศไทย**, วารสาร มจร การพัฒนาสังคม, ปีที่ 6 ฉบับที่ 3 (กันยายน - ธันวาคม 2564).

ประสพ รัตนกร, **บริการสาธารณสุขสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย**, เอกสารประกอบการสัมมนาระดับชาติ เรื่อง บริการสุขภาพผู้สูงอายุ ณ โรงแรมอินทราเวิลด์ วันที่ 4-6 พฤศจิกายน 2524.

กังปกร เพชรน้อย, **การประเมินผลโครงการสวัสดิการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านทาน อำเภอบ้านลาด จังหวัดเพชรบุรี**, วารสารวิชาการวิทยาลัยบริหารศาสตร์, ปีที่ 4 ฉบับที่ 2 (เมษายน - มิถุนายน 2564).

รศรินทร์ เกรย์ และคณะ, **มโนทัศน์ใหม่ของนิยามผู้สูงอายุ : มุมมองเชิงจิตวิทยา สังคม และสุขภาพ = New Concept of Older Persons: The Psycho-Social and Health Perspective**, พิมพ์ครั้งที่ 1 (นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2556).

สมเด็จพระมหาสมณเจ้า กรมพระยาวชิรญาณวโรรส, **นวโกวาท**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: https://digital.library.tu.ac.th/tu_dc/frontend/Info/item/dc:6727

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (Fundamental Principles of Administrative Law), (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538).

วรพชร จันทร์ขันตี, การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2564).

วรพชร จันทร์ขันตี, แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 (พฤศจิกายน 2564).

วรเวศม์ สุวรรณระดา, ปฏิรูประบบบำนาญภาครัฐ : ก้าวสู่สังคมวัยบำนาญอันมั่นคงและระบบการคลังที่ยั่งยืน, (กรุงเทพมหานคร: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557).

วรเวศม์ สุวรรณระดา และคณะ, การจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุในแต่ละช่วงวัย, สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนวิชาการ 12 สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (กรุงเทพมหานคร: 2558).

วิชุดา สาธิตพร และคณะ, การสร้างความเป็นธรรมทางสังคมผ่านนโยบายสวัสดิการสังคม : กรณีศึกษาการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ, วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, ปีที่ 10 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน 2560).

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, บริการสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: 2528).

ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, แนวทางการจัดบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534).

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คำอธิบายเบื้องต้นพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.ocs.go.th/council-of-state/#/static/page/simple/575/th.html>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **รวมความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา ฉบับย่อที่น่าสนใจ เดือนเมษายน 2564 ถึงเดือนกันยายน 2564**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://www.krisdika.go.th/data/LDC/file/LDC6M2564.pdf>

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://dictionary.orst.go.th/>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3Nk9Hli>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3t9k0Yz>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://bit.ly/47OOApC>

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, **ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://bit.ly/3uJguEH>

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2561 – 2580**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561).

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่สิบสาม พ.ศ. 2566 – 2570**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2566).

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, **คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ปี 2565**, [ออนไลน์], แหล่งที่มา : https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=14053

เสาวภา พรศิริพงษ์ และคณะ, **โครงการส่งเสริมค่านิยมไทย “คุณค่าและศักดิ์ศรี” ในสังคมเมืองเพื่อฝ่าวิกฤตสังคมผู้สูงอายุ**, (กรุงเทพมหานคร: กรมส่งเสริมวัฒนธรรม กระทรวงวัฒนธรรม, 2559).

เสาวภา พรศิริพงษ์ และคณะ, **ผู้สูงอายุไทย...สูงวัยอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี**, วารสารภาษาและวัฒนธรรม, ปีที่ 26 ฉบับที่ 1-2 (มกราคม - ธันวาคม 2550).

อภิญา เวชชัย, การศึกษาโครงการกองทุนส่งเสริมสวัสดิการผู้สูงอายุและ
ครอบครัวในชุมชน “โครงการเปี้ยยังชีพ”, (นนทบุรี: สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
กระทรวงสาธารณสุข, 2544).