

แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ
ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

The Concept of Human Dignity Protection of the Elderly
Under the Constitution of the Kingdom of Thailand

วรพชร จันทร์ขันตี

Worapach Chankhanti

อาจารย์ประจำ

วิทยาลัยพัฒนามหานคร มหาวิทยาลัยนวมินทราธิราช

อาคารนวมินทร์ 1 198 สามเสนซอย 13 ถนนสามเสน แขวงวชิรพยาบาล เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300

Full-time lecturer

Institute of Metropolitan Development Navamindradhiraj University

Navamindra 1 Building, 198 Samsen Soi 13 Samsen Road, Wachira Phayaban, Dusit, Bangkok 10300

Corresponding author Email: pachlawmfu@gmail.com

(Received: February 2, 2021; Revised: March 27, 2021; Accepted: May 20, 2021)

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาแนวคิดการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จากการศึกษาพบว่า แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะยอมรับให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นคุณค่าพื้นฐานของรัฐธรรมนูญที่มีผลผูกพันการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐทั้งปวง และโดยที่ประเทศไทยเป็นสังคมสูงอายุแล้ว การจัดสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุจึงเป็นวาระสำคัญที่รัฐดำเนินการผ่านกฎหมาย นโยบายและแผน รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุที่รัฐธรรมนูญรับรองด้วย

คำสำคัญ: ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, ผู้สูงอายุ, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

Abstract

This article aims to study the concept of human dignity protection of the elderly under the Constitution of the Kingdom of Thailand. The study found that the Constitution of the Kingdom of Thailand recognizes human dignity as a fundamental value which is implicated with exercising of all state power. As an aging society, providing welfare for the elder is an important agenda for the state to pass laws, policies, plans, as well as measures. Yet, in order to do so, the state should take into account the concept of human dignity of the elder which is certified by the Constitution.

Keywords: Human Dignity, Elderly Person, The Constitution of the Kingdom of Thailand

1. บทนำ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (human dignity) หมายถึง คุณค่าในความเป็นมนุษย์อันเป็นลักษณะเฉพาะที่ผูกพันกับความเป็นมนุษย์¹ เป็นแนวความคิดของกฎหมายธรรมชาติที่มุ่งคุ้มครองคุณค่าของความเป็นมนุษย์ซึ่งตามธรรมชาติแล้วมนุษย์ทุกคนย่อมมีคุณค่าในตนเอง มนุษย์ทุกคนมีสิทธิโดยธรรมชาติในฐานะที่เป็นมนุษย์ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคนอย่างเสมอกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยไม่ต้องคำนึงถึงถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง เจอเนอแซเดียวของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ก็คือความเป็นมนุษย์ ไม่ว่ามนุษย์ผู้นั้นจะมีสภาพบุคคลอยู่ ยังไม่มีสภาพบุคคล หรือสิ้นสภาพบุคคลไปแล้วก็ตาม² โดยสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมนุษย์ทุกคนมีความชอบธรรมที่จะปกป้องรักษาชีวิตและร่างกายของตนเองไม่ว่ามนุษย์ผู้นั้นจะมีความแตกต่างกันในด้านใด ๆ ก็ตาม

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2562), หน้า 89.

² นิติยา จงแสง, การรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ : ศึกษากรณีการกำหนดสถานะของสภาพบุคคล, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2559), หน้า ๙.

เพื่อให้แนวคิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการเคารพ ปกป้องคุ้มครอง และมีการดำเนินการให้แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นได้จริง เอกสารระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญของรัฐสมัยใหม่จึงได้นำแนวคิดดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและถือเป็นสาระสำคัญ³ ดังเช่นที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่บัญญัติให้มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี⁴ กฎหมายพื้นฐานหรือรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่บัญญัติในมาตรา 1 ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้ อำนาจอรัฐทั้งหลายมีความผูกพันที่จะต้องเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์”⁵ หรือรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ค.ศ. 1996 ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ⁶ และยืนยันคุณค่าของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในฐานะเป็นรากฐานของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และประชาธิปไตย⁷ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นรากฐานของสิทธิมนุษยชน (human rights) ที่รัฐจะละเมิดมิได้ มนุษย์ทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองและสามารถยกศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ขึ้นกล่าวอ้างเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองได้โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพที่มีลักษณะเป็นสิทธิมนุษยชน⁸ อันเป็นความชอบธรรมที่มนุษย์ทุกคนพึงได้รับ ซึ่งเป็นการคุ้มครองจากการกระทำหรือการละเว้นจากการกระทำโดยไม่คำนึงถึงธรรมชาติของมนุษย์ เห็นได้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นแนวคิดที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นเกราะคุ้มครองป้องกันมนุษย์มิให้ถูกละเมิดทั้งจากการกระทำของรัฐและปัจเจกชนด้วยกันเอง โดยใช้กลไกของกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในดังเช่นรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐเป็นเครื่องมือในการรับรองและให้ความคุ้มครอง เพื่อให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นหลักการพื้นฐานและค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญผูกพันรัฐให้ต้องเคารพและมีหน้าที่ต้องกระทำการหรือละเว้นกระทำการเพื่อให้การคุ้มครอง และหลีกเลี่ยงการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่จะเป็นการละเมิด รวมทั้งต้องป้องกันมิให้ปัจเจกชนกระทำการอันจะเป็นการละเมิดกันเองด้วย โดยการสร้างมาตรการทางกฎหมาย มาตรการและกลไกอื่น ๆ ที่จำเป็นในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อทำให้แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นได้จริง

³ Aharon Barak, *Human Dignity: the Constitutional Value and the Constitution Right*, (United Kingdom: Cambridge University, 2015). p.105.

⁴ Article 1 of Universal Declaration of Human Rights 1948

⁵ Article 1 (1) of the Basic Law of the Federal Republic of Germany 1949

⁶ Chapter 1 Founding provisions of the Constitution of the Republic of South Africa 1996

⁷ Chapter 2 Bill of Rights of the Constitution of the Republic of South Africa 1996

⁸ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544), หน้า (2).

บทความนี้เป็นการศึกษาจากเอกสาร ได้แก่ กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญต่างประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) หนังสือ วิทยานิพนธ์ และบทความทางวิชาการ โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 6 ส่วน คือ 1. บทนำ 2. แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3. การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในกฎหมายระหว่างประเทศ 4. การเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทย 5. การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ 6. บทสรุป

2. แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับแนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นอาจพิจารณาได้เป็นสองกรณี กรณีแรก คือ กรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่หากพิจารณาในแง่สาระัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคแล้ว แม้รัฐธรรมนูญจะมิได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่ก็ได้บัญญัติรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานอันเป็นสาระัตถะของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ซึ่งก็เท่ากับว่ารัฐธรรมนูญให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยปริยายด้วยนั่นเอง ทั้งนี้เพราะชีวิตร่างกายและความเสมอภาคเป็นสิทธิมนุษยชนที่นำไปสู่เป้าหมายคือการมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511¹⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521¹⁶ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534¹⁷

⁹ มาตรา 12 และมาตรา 14 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475

¹⁰ มาตรา 12 และมาตรา 14 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

¹¹ มาตรา 21 และมาตรา 23 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490

¹² มาตรา 27 และมาตรา 31 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492

¹³ มาตรา 24 และมาตรา 27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495

¹⁴ มาตรา 25 และมาตรา 29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511

¹⁵ มาตรา 27 และมาตรา 33 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

¹⁶ มาตรา 23 และมาตรา 28 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

¹⁷ มาตรา 25 และมาตรา 30 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

กรณีที่สอง คือ กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง หากพิจารณาในแง่การบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยชัดแจ้ง ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยบัญญัติรับรองว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”¹⁸ และบัญญัติหลักประกันว่าการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย¹⁹ โดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกเป็นข้อต่อสู้ในศาลได้²⁰ และรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ไม่ได้ เว้นแต่การจำกัดโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้²¹ เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีสถานะเป็นคุณค่าพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ (fundamental constitutional value) หรือคุณค่าสูงสุดที่การใช้อำนาจรัฐจะต้องเคารพและจะละเมิดมิได้ เป็นรากฐานของสิทธิและเสรีภาพทั้งปวง²² เช่นเดียวกันกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550²³ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560²⁴ ฉบับปัจจุบัน ก็ยังได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยมีหลักการเช่นเดียวกัน โดยบัญญัติรับรองคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แยกออกจากสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงมีสถานะเป็นตัวเองโดยแท้ ไม่ใช่สิทธิ เสรีภาพ หรือความเสมอภาค แต่เป็นรากฐานให้แก่สิทธิมนุษยชนทั้งหลาย²⁵

¹⁸ มาตรา 4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

¹⁹ มาตรา 26 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

²⁰ มาตรา 28 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

²¹ มาตรา 29 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

²² อุดม รัฐอมฤต และคณะ, การอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามมาตรา 28 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2544), หน้า 176.

²³ มาตรา 4 มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

²⁴ มาตรา 4 มาตรา 25 วรรคสาม และมาตรา 26 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

²⁵ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “คุณค่าของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์,” รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สมคิด เลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 45.

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ทั้งโดยตรงและโดยปริยาย²⁶ แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เนื่องจากรัฐธรรมนูญที่มีได้บัญญัติรับรองไว้โดยตรงก็จะมีบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันไว้ด้วย ส่วนรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองไว้โดยตรง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560 จะมีบทบัญญัติที่เป็นหลักประกันว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะละเมิดมิได้เอาไว้ด้วย²⁷ ซึ่งหลักประกันดังกล่าวก่อให้เกิดความผูกพันต่อรัฐที่จะต้องให้ความเคารพ (respect) คือไม่แทรกแซงขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย²⁸ ต้องปกป้องคุ้มครอง (protect) คือป้องกันมิให้ผู้อื่นรบกวนหรือละเมิด และต้องตอบสนองหรือเติมเต็ม (fulfill) คือทำให้แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นได้จริงอย่างเป็นรูปธรรม²⁹ และมีคุณค่าต่อประชาชน อันจะส่งผลให้ประชาชนในฐานะผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคเกิดความหวงแหนและปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของตนเองร่วมกันด้วย³⁰

²⁶ ยกเว้นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวบางฉบับที่มีได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค อันเป็นสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้ ได้แก่ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 อันอาจเนื่องมาจากมีเจตนารมณ์จะบังคับใช้เป็นการชั่วคราว แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวในจำนวนนี้บางฉบับจะมีระยะเวลาการบังคับใช้ยาวนานกว่ารัฐธรรมนูญฉบับถาวรก็ตาม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติรับรองไว้อย่างกว้างอยู่ในมาตรา 3 และมาตรา 4 ตามลำดับ โดยใช้ถ้อยคำในการบัญญัติไว้เช่นเดียวกันว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพียงสองฉบับที่บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แม้จะเป็นเพียงการรับรองไว้อย่างกว้างไม่มีบทบัญญัติอันเป็นหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

²⁷ มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 26 มาตรา 28 และมาตรา 29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 25 และมาตรา 26 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

²⁸ กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ หมายถึง พระราชบัญญัติซึ่งตราขึ้นโดยรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 81 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา...” และมาตรา 114 บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย...”

²⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “Key concepts on ESCRs - What are the obligations of States on economic, social and cultural rights?” [online]. Available from : <https://bit.ly/3dUWJOE> [31 January 2021]

³⁰ ต่อพงศ์ กิตติยานุพงศ์, ทฤษฎีสถิตินพื้นฐาน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2562), หน้า 19.

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคแก่ปัจเจกบุคคลโดยชัดแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรผ่านบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญ บุคคลแต่ละคนก็เป็นผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญให้การรับรองก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องคุ้มครองมิให้ผู้อื่นซึ่งในที่นี้หมายรวมถึงตัวหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง หรือปัจเจกบุคคลอื่น ๆ มาล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ดังนั้น อำนาจอรัฐไม่ว่าจะปรากฏอยู่ในรูปแบบใดย่อมต้องเคารพและให้ความคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยเสมอ³¹ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจอรัฐในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย หรือการตีความกฎหมาย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงผูกพันการใช้อำนาจอรัฐทั้งปวง ทั้งการใช้อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หรือการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหรือกฎหมายลำดับรอง การใช้อำนาจอรัฐไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น กล่าวคือไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจอรัฐในระดับใด หากไม่ให้การเคารพ ไม่คำนึงถึง หรือไม่ให้การคุ้มครองต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ย่อมเท่ากับว่ารัฐซึ่งมีหน้าที่ต้องให้การเคารพและคุ้มครองกลับเป็นผู้ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เสียเอง และมีผลให้การกระทำหรือการใช้อำนาจนั้น ๆ เป็นอันใช้บังคับมิได้³² เพราะขัดหรือแย้งต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งเป็นคุณค่าพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐจึงเท่ากับเป็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน อันจะทำให้แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดขึ้นได้จริง ดังนั้น การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบแบบป้องกัน คือการควบคุมก่อนที่จะมีการกระทำอันเป็นการละเมิด หรือการควบคุมตรวจสอบแบบแก้ไขเยียวยา คือการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายของรัฐ การควบคุมตรวจสอบภายในองค์กรหรือการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก³³ การควบคุมทั้งสองรูปแบบล้วนมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง อันเป็นสาระสำคัญของ

³¹ K. Stern, aaO., S.17. อ้างใน บุญศรี มีวงศ์ไข่มุข, **หลักการใช้อำนาจขององค์กรที่ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ**, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2549), หน้า 39.

³² มาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 6 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 5 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

³³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, **หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (Fundamental Principles of Administrative Law)**, (กรุงเทพมหานคร: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 65-68.

หลักนิติรัฐ³⁴ ที่เรียกร้องให้มีการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนในรัฐธรรมนูญ กรณีที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องกระทำโดยกฎหมายและกฎหมายดังกล่าวต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักประกันศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชนซึ่งถือเป็นสาระสำคัญที่สุดหรือเป็นมโนทัศน์ของหลักนิติรัฐ เพราะสาระสำคัญประการอื่นของหลักนิติรัฐล้วนมีขึ้นเพื่อให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคเกิดขึ้นได้จริงและมีประสิทธิภาพ³⁵

ดังที่กล่าวมานั้นเป็นการพิจารณาในแง่ของการกระทำหรือการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งหมายถึงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงหน่วยงานหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจแทนรัฐ แต่ถ้าพิจารณาในแง่การกระทำของเอกชนหากมีการกระทำอันเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ระหว่างกัน การควบคุมตรวจสอบจะต้องเป็นไปตามกฎหมายอื่น ๆ ในระดับพระราชบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติ อาทิ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติเฉพาะและกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ทั้งนี้ การที่จะปฏิบัติตามแนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะต้องมีผู้รับผิดชอบ (duty bearers) ในการให้ความเคารพ (respect) ปกป้องคุ้มครอง (protect) และทำให้เกิดขึ้นจริงได้ แต่ในขณะเดียวกันปัจเจกชนซึ่งเป็นผู้ทรงในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคตามที่รัฐธรรมนูญรับรองสามารถเรียกร้องให้รัฐเคารพ ปกป้องคุ้มครอง และทำให้เกิดขึ้นจริงได้ แต่ในขณะเดียวกันปัจเจกชนก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นด้วยเช่นเดียวกัน³⁶ ซึ่งการให้ความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพในระหว่างปัจเจกชนด้วยกันเองก็คือขอบเขตของการใช้สิทธิและเสรีภาพที่จะต้องไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นนั่นเอง³⁷

³⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน**, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2563), หน้า 120.

³⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “สิทธิมนุษยชนกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ,” **รัฐธรรมนูญ 60 : 60 ปี สหคิตเลิศไพฑูรย์ รวมบทความวิชาการ เนื่องในโอกาส 60 ปี ศาสตราจารย์ ดร.สมคิต เลิศไพฑูรย์**, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), หน้า 79 - 80.

³⁶ แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, **สิทธิมนุษยชน...ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, (ม.ป.ท. : ม.ป.ป.), หน้า 15.

³⁷ มาตรา 28 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 25 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3. การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในกฎหมายระหว่างประเทศ

ในประเด็นการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ สืบเนื่องจากสังคมโลกกำลังประสบกับการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรครั้งสำคัญในการก้าวไปสู่การเป็นสังคมแห่งผู้สูงอายุ อันเนื่องมาจากอัตราการเกิดต่ำและความก้าวหน้าทางการแพทย์ทำให้ประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น จากรายงานขององค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2020 พบว่าโลกยังมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน สัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยในปี ค.ศ. 2020 ทั่วโลกมีประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปจำนวน 727 ล้านคน และคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2050 หรืออีกประมาณสามทศวรรษข้างหน้าจะมีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าคือมากกว่า 1.5 พันล้านคน ซึ่งการเพิ่มสัดส่วนของประชากรสูงอายุเกิดขึ้นไปพร้อมกับ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ การเตรียมการเพื่อให้ผู้สูงอายุมีความเป็นอยู่และสุขภาพที่ดีทั้งทางร่างกายและจิตใจจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง และเมื่อต้นปี ค.ศ. 2020 ทั่วโลกยังต้องเผชิญกับการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาหรือ COVID-19 และยังคงแพร่ระบาดอยู่ในขณะนี้ เนื่องจากเป็นโรคอุบัติใหม่และอยู่ระหว่างการศึกษถึงการแพร่ระบาดอยู่จึงยังไม่สามารถสรุปผลกระทบของการแพร่ระบาดที่มีต่อผู้สูงอายุได้ แต่จากการวิเคราะห์เบื้องต้นของอัตราการเสียชีวิตของผู้สูงอายุจากโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาที่แต่ละประเทศมีความแตกต่างกันอย่างมาก เนื่องจากมีปัจจัยที่แตกต่างกัน โดยปัจจัยหลักคือความสามารถของประเทศต่าง ๆ ในการควบคุมการแพร่ระบาด ดังนั้น การเตรียมความพร้อมทั้งในด้านความเป็นอยู่และสุขภาพ รวมทั้งกลไกการสนับสนุนครอบครัวจึงทวีความสำคัญมากขึ้นสำหรับผู้กำหนดนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่มีสัดส่วนประชากรสูงอายุจำนวนมาก³⁸

เพื่อรับมือกับสถานการณ์สังคมสูงอายุ องค์การสหประชาชาติได้ประกาศหลักการขององค์การสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 รับรองสิทธิผู้สูงอายุใน 5 ด้าน คือ ด้านความเป็นอิสระ ด้านการมีส่วนร่วม ด้านการดูแลเอาใจใส่ ด้านการบรรลุความต้องการของตนเอง และด้านศักดิ์ศรี³⁹ และแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 2002⁴⁰ ที่มีสาระ

³⁸ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Population Ageing 2020 – Highlights*, (New York: United Nations, 2020), pp. 1-2.

³⁹ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), “United Nations Principles for Older Persons” [online]. Available from: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OlderPersons.aspx> [31 January 2021]

⁴⁰ The Madrid International Plan of Action on Ageing: MIPAA 2002.

สำคัญเกี่ยวกับผู้สูงอายุกับการพัฒนา การสูงวัยอย่างสุขภาพดีและมีสุขภาวะ และการสร้างสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสม ซึ่งเป็นพันธกรณีด้านผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติที่ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ⁴¹ ประกอบกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่บัญญัติให้มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี⁴² การละเมิดศักดิ์ศรีจะกระทำมิได้⁴³ มนุษย์ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต⁴⁴ มีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย⁴⁵ มีสิทธิในหลักประกันทางสังคม⁴⁶ สิทธิในการทำงาน⁴⁷ สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพทางการแพทย์ การบริการทางสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในหลักประกันในวัยชรา⁴⁸ นอกจากนี้ในระดับภูมิภาคยังมีปฏิญญาและแผนปฏิบัติการมาเก๊าว่าด้วยการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก ค.ศ. 1999⁴⁹ และแผนปฏิบัติการเซี่ยงไฮ้ว่าด้วยการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ค.ศ. 2002⁵⁰ ส่วนในภูมิภาคอาเซียนมีกรอบความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุหลัก ๆ จำนวน 4 ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว : การดูแลผู้สูงอายุ ค.ศ. 2010⁵¹ ซึ่งมีสาระสำคัญในการสร้างความร่วมมือกันส่งเสริมคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุ รวมถึงการลดความเสี่ยงทางสังคมของผู้สูงอายุ ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน ค.ศ. 2015 ที่สนับสนุนการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมซึ่งนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถ

⁴¹ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และคณะ, สรุปรายงานการประชุมสมัชชาโลก ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และคณะ, 2555), หน้า 1.

⁴² Article 1 of Universal Declaration of Human Rights 1948

⁴³ Article 5 of Universal Declaration of Human Rights 1948

⁴⁴ Article 3 of Universal Declaration of Human Rights 1948

⁴⁵ Article 7 of Universal Declaration of Human Rights 1948

⁴⁶ Article 22 of Universal Declaration of Human Rights 1948

⁴⁷ Article 23 (1) of Universal Declaration of Human Rights 1948

⁴⁸ Article 25 (1) of Universal Declaration of Human Rights 1948

⁴⁹ Macao Declaration on Ageing for Asia and the Pacific 1999, The Macao Plan of Action on Ageing for Asia and the Pacific 1999

⁵⁰ The Shanghai Regional Implementation Strategy on Ageing 2002

⁵¹ The ASEAN Secretariat, "Brunei Darussalam Declaration on Strengthening Family Institution: Caring for the Eldery, Bandar Seri Begawan, 25 November 2010," [online]. Available from : <https://asean.org/brunei-darussalam-declaration-on-strengthening-family-institution-caring-for-the-eldery-bandar-seri-begawan-25-november-2010/>. [28 November 2018]

ผู้สูงอายุ⁵² ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยเรื่องการเสริมสร้างความเข้มแข็งมาตรการการคุ้มครองทางสังคม ค.ศ. 2015⁵³ ซึ่งกำหนดให้ผู้สูงอายุต้องได้รับสิทธิเข้าถึงการคุ้มครองทางสังคม ซึ่งเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานโดยไม่เลือกปฏิบัติ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวและชุมชนในฐานะสถาบันขั้นพื้นฐานในการสนับสนุนและให้บริการด้านการคุ้มครองทางสังคม และปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 2012 ที่มีเจตจำนงในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน⁵⁴ จากหลักการ แผนปฏิบัติการ ปฏิญญาสากลขององค์การสหประชาชาติและกรอบความร่วมมือของภูมิภาคอาเซียนด้านผู้สูงอายุดังกล่าวจึงอาจจำแนกสิทธิผู้สูงอายุได้เป็น 4 ด้านตามความต้องการที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุอย่างมีศักดิ์ศรี ได้แก่ ด้านชีวิตและร่างกาย (ปัจจัย 4 คือ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพ) ด้านการบริการทางสังคมและสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านหลักประกันเมื่อสูงวัย และด้านสภาพจิตใจ ซึ่งส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย กฎหมาย และมาตรการปฏิบัติด้านผู้สูงอายุภายในของประเทศไทยด้วย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครองในด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ก็เพื่อให้แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุเกิดขึ้นได้จริง

4. การเป็นสังคมสูงอายุของประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยเข้าสู่สังคมสูงอายุ (ageing society) แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548⁵⁵ และคาดการณ์ว่าจะเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (complete aged society) ในปี พ.ศ. 2565⁵⁶ และจะเป็นสังคมสูงวัยระดับสุดยอด (super aged society) ในปี พ.ศ. 2574⁵⁷ สถานการณ์ผู้สูงอายุจากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563 ซึ่งเป็นรายงานประจำปีของคณะกรรมการ

⁵² Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN 10 2015

⁵³ ASEAN Declaration on Strengthening Social Protection 2015

⁵⁴ กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration - AHRD), (กรุงเทพมหานคร : กรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ, 2556), หน้า 7.

⁵⁵ สังคมสูงอายุ (aged society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ ใน มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), สังคมสูงวัย, (ม.ป.ท. : ม.ป.ป.), หน้า 2.

⁵⁶ สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ (completed aged society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ

⁵⁷ สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (super aged society) หมายถึง ประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ

ผู้สูงอายุแห่งชาติ (กผส.) พบว่าเมื่อปี พ.ศ. 2563 ประเทศไทยมีประชากรทั้งหมด 66.1 ล้านคน⁵⁸ เป็นประชากรผู้สูงอายุ (อายุ 60 ปีขึ้นไป) 12.0 ล้านคน หรือร้อยละ 18.0 ของประชากรทั้งประเทศ⁵⁹ ส่วนทางกับอัตราการเกิดที่มีเพียงร้อยละ 0.12 เท่านั้น⁶⁰ การเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุอย่างรวดเร็วมีประเด็นท้าทายที่ตามมาคือการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องรับมือกับสังคมสูงอายุตามการคาดการณ์ที่กำลังจะยกระดับเป็นสังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ ในปี พ.ศ. 2565 และสังคมสูงอายุนี้อาจสำเร็จได้โดยการดำเนินการของรัฐโดยลำพัง เพราะอุปสรรคทางการเมือง เศรษฐกิจ และความพร้อมด้านการเงินการคลังของประเทศ หากแต่ต้องเกิดจากการร่วมมือกันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถาบันครอบครัวและระดับบุคคล โดยมีภาครัฐเป็นเจ้าภาพหลักในการขับเคลื่อนนโยบาย กฎหมาย แผนปฏิบัติการและมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี อันได้แก่ มาตรการด้านปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต มาตรการด้านรายได้ มาตรการด้านสุขภาพ มาตรการด้านสภาพจิตใจ และมาตรการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติให้รัฐพึงช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้สูงอายุให้มีสุขภาพ กำลังใจ และความหวังในชีวิตเพื่อสามารถดำรงตนอยู่ได้ตามสมควร⁶¹ แต่ได้บัญญัติเป็นหลักการไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐในหมวด 5 มิได้บัญญัติให้เป็นสิทธิและเสรีภาพในหมวด 3 แต่อย่างใด และจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อาจสะท้อนแนวคิดที่ว่ารัฐมองผู้สูงอายุเป็นภาระที่รัฐพึงให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือโดยมิได้มีแนวคิดว่าการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐเป็นสิทธิของผู้สูงอายุ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเรื่องผู้สูงอายุไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐก็เป็นเพียงแนวทางในการตรา กฎหมายและการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน มิได้มีสภาพบังคับที่ผูกพันรัฐให้ต้องดำเนินการ และผู้สูงอายุก็ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการใด ๆ ได้⁶² เนื่องจากมิได้บัญญัติให้เป็นสิทธิของผู้สูงอายุ ส่วนรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

⁵⁸ ประกาศสำนักทะเบียนกลาง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2563 ลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2564

⁵⁹ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.), สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563, (นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2564), หน้า 7.

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

⁶¹ มาตรา 89 ทวิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

⁶² มาตรา 58 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534

2540 ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และรับรองสิทธิผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐไว้ในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทยเป็นครั้งแรก⁶³ เมื่อการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐได้รับการรับรองให้เป็นสิทธิจึงมีสภาพบังคับให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์ตามสิทธิดังกล่าว ซึ่งการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นความพยายามเพื่อตอบสนองหลักการขององค์การสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ.1991⁶⁴ ต่อมาในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีจึงได้ให้ความเห็นชอบปฏิญญาผู้สูงอายุไทยเป็นพันธกรณีที่กำหนดให้ผู้สูงอายุต้องมีปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรีได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และการละเมิดสิทธิโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ⁶⁵ มีแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2545-2565) เป็นแผนยุทธศาสตร์หลักในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ⁶⁶ และในปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบในการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ⁶⁷ เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ⁶⁸ และต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะถูกยกเลิกไปและได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบันก็ยังบัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิผู้สูงอายุไว้เช่นเดียวกัน⁶⁹ ซึ่งการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุก็เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างหนึ่งที่

⁶³ มาตรา 4 และมาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

⁶⁴ หลักการขององค์การสหประชาชาติสำหรับผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 เป็นผลสรุปจากการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ. 1991 (พ.ศ.2534) ใน ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์, “ผู้สูงอายุในกฎหมายไทย”, *ดุลพาท*, 55,3 (กันยายน-ธันวาคม 2551) : 140.

⁶⁵ กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, *ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย*, (กรุงเทพมหานคร: กรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2542), หน้า 1-2.

⁶⁶ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564) ฉบับปรับปรุงครั้งที่ 2 พ.ศ. 2561*, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2561)

⁶⁷ ประกาศสภาผู้แทนราษฎร เรื่อง ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2545

⁶⁸ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

⁶⁹ มาตรา 4 และมาตรา 53 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง และมาตรา 48 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อให้การตรากฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมายดังกล่าวเป็นไปเพื่อการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุซึ่งรัฐธรรมนูญให้การรับรอง จึงควรพิจารณาว่าบทบัญญัติของกฎหมาย การดำเนินการตามกฎหมายโดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความเคารพ ปกป้องคุ้มครอง และทำให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุเกิดขึ้นได้จริงหรือไม่ และหลักเกณฑ์หรือขอบเขตในการพิจารณาสำหรับการใช้อำนาจรัฐที่ให้การเคารพและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของสังคมไทยควรเป็นอย่างไร

5. การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อาจพิจารณาได้เป็นสองแนวทาง คือ แนวทางแรก พิจารณาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นหลักการทั่วไป หมายถึง การคุ้มครองผู้สูงอายุทั้งในด้านชีวิต ร่างกาย และจิตใจ อันเป็นลักษณะที่แท้จริงของความเป็นมนุษย์ ซึ่งก็คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ในที่นี้หมายถึงปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ อันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม การดูแลสุขภาพ และสิทธิในความเสมอภาค คือการที่ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงปัจจัยดังกล่าวได้อย่างเสมอภาคปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม

แนวทางที่สอง พิจารณาศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นอกจากการคุ้มครองผู้สูงอายุตามหลักการทั่วไปของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ดังที่กล่าวในแนวทางแรกแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้สะท้อนเจตนารมณ์ของรัฐซึ่งแสดงออกผ่านบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญเอง การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้เป็นหลักการทั่วไปในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 4 วรรคหนึ่งว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” ผู้สูงอายุก็เป็นบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 48 วรรคสอง บัญญัติสิทธิของผู้สูงอายุว่า “บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งสิทธิของผู้สูงอายุดังกล่าวอยู่ภายใต้แนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในมาตรา 4 ซึ่งเป็นหลักการทั่วไปว่าถ้าผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพจะต้องได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้สูงอายุ

ได้รับสิทธิซึ่งเป็นประโยชน์ตามที่กฎหมายบัญญัติและได้รับความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อันเป็นหลักการพื้นฐานหรือเป้าหมายที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวเป็นการกำหนดกรอบอย่างกว้างเป็นหลักการทั่วไป ไม่ได้ถูกกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 5 เหมือนเรื่องการจัดการศึกษา⁷⁰ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการ หรือการบริการสาธารณสุข⁷¹ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยชัดแจ้งให้เป็นสิทธิของประชาชนและเป็นหน้าที่ของรัฐเช่นกัน ซึ่งทั้งสองตัวอย่างดังกล่าวเห็นได้ว่าเป็นกรณีของการสร้าง พัฒนา บำรุงรักษาทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นกำลังการผลิต และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้ว พบว่ามีความสัมพันธ์กันระหว่าง การที่รัฐมุ่งส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว กล่าวคือในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ กำหนดให้รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม⁷² ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดีมีคุณภาพและมีความสามารถสูงขึ้น⁷³ ให้ความช่วยเหลือผู้สูงอายุให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้สูงอายุถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม⁷⁴ ซึ่งอาจมองได้ว่าท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรสู่การเป็นสังคมสูงอายุ และกำลังยกระดับไปสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์และสังคมสูงอายุระดับสุดยอดในระยะเวลาอันใกล้ อันนำมาซึ่งปัญหาการขาดแคลนแรงงาน ปัญหาด้านการคลัง ภาระงบประมาณรายจ่ายภาครัฐ ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่สามารถทุ่มงบประมาณเพื่อจัดสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุได้อย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญจึงออกแบบแนวนโยบายแห่งรัฐให้ส่งเสริมการพัฒนาบุคคล ซึ่งเป็นทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นผู้มีความรู้ มีคุณภาพและมีความสามารถสูงขึ้นหรือเป็นแรงงานมีทักษะเพื่อให้ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานสูงขึ้น กล่าวคือมุ่งส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่จะเติบโตเป็นกำลังการผลิตเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับตนเองและประเทศ เพื่อให้บุคคลสามารถพึ่งพาตนเองได้ เมื่อบุคคลมีความสามารถในการพึ่งพาตนเองได้แล้วรัฐก็ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลดังกล่าวดูแลครอบครัวซึ่งรวมถึงผู้สูงอายุด้วย เพราะสถาบันครอบครัวน่าจะเป็นผู้ที่ดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวได้ดีและเหมาะสมอันจะทำให้ผู้สูงอายุดำรงชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีทั้งทางร่างกายและจิตใจมากกว่าการดูแลโดยรัฐ เพียงแต่รัฐจะต้องเป็นผู้ให้การส่งเสริมสนับสนุน

⁷⁰ มาตรา 54 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁷¹ มาตรา 47 และมาตรา 55 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁷² มาตรา 71 วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁷³ มาตรา 71 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁷⁴ มาตรา 71 วรรคสาม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผ่านนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐในเรื่องของการส่งเสริมสถาบันครอบครัวนี้อาจส่งผลต่อการกำหนดนโยบายหรือกฎหมายอื่น ๆ ตัวอย่างเช่น ประมวลรัษฎากรในเรื่องการหักค่าลดหย่อนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในกรณีค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดา⁷⁵ หรือค่าเบี้ยประกันสุขภาพบิดามารดาของผู้มีเงินได้⁷⁶ เป็นต้น จึงเห็นได้ว่ากรอบของรัฐธรรมนูญเองเป็นแนวทางให้รัฐในการตรากฎหมายอื่น ตลอดจนกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย⁷⁷ และดังที่กล่าวแล้วว่าเนื่องจากสภาวะการณ์ของประเทศไทยที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องมุ่งส่งเสริมและพัฒนาบุคคลซึ่งเป็นกำลังการผลิตมากกว่าการดูแลบุคคลที่ไม่ได้เป็นกำลังการผลิต จึงเป็นการยากที่โดยลำพังรัฐจะสามารถดำเนินการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการเพื่อให้เกิดการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุจึงต้องกระทำในหลายมิติไปพร้อมกันทั้ง มิติด้านตัวบุคคล ที่จะต้องส่งเสริมพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพมีความสามารถในการพึ่งตนเอง และมีการเตรียมความพร้อมให้บุคคลแต่ละคนมีความพร้อมที่จะเข้าสู่การเป็นผู้สูงอายุได้อย่างมั่นคงมีคุณค่า มิติด้านสถาบันครอบครัว ซึ่งเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของสังคมที่ต้องมีความเข้มแข็ง มีความสามารถในการพึ่งตนเองและการดูแลผู้สูงอายุในครอบครัว⁷⁸ มิติด้านชุมชน ที่ต้องช่วยเหลือหรือร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐในการจัดระบบสวัสดิการที่เหมาะสมแก่ผู้สูงอายุและคนทุกวัยภายในชุมชนของตนเอง⁷⁹ มิติด้านภาคเอกชน อาทินายจ้างที่ต้องมีบทบาทส่งเสริมสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีความสามารถทำงานต่อไปได้ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้และพึ่งพาตนเองได้ และมิติด้านภาครัฐ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น⁸⁰

⁷⁵ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 136) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 14 มกราคม 2548 และประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 230) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการหักลดหย่อนค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ตามมาตรา 47 (1) (ญ) แห่งประมวลรัษฎากร ลงวันที่ 31 มกราคม 2556

⁷⁶ ประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 162) เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ เพื่อกำหนดวงเงินภาษีเงินได้สำหรับเงินได้เท่าที่ผู้มีเงินได้จ่ายเป็นเบี้ยประกันภัย สำหรับการประกันสุขภาพบิดามารดาของผู้มีเงินได้ รวมทั้งบิดามารดาของสามีหรือภริยาของผู้มีเงินได้ ลงวันที่ 26 ธันวาคม 2549

⁷⁷ มาตรา 64 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁷⁸ มาตรา 71 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁷⁹ มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (4) และวรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

⁸⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ประกอบกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546

ที่ต้องสนับสนุนส่งเสริมทั้งด้านนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่สามารถเอื้ออำนวยให้บุคคล ครอบครัว ชุมชน ภาคเอกชน รวมทั้งรัฐเองสามารถประสานการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้สูงอายุได้อย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพและมีคุณค่าซึ่งเป็นเป้าหมายของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

การที่รัฐธรรมนูญรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิผู้สูงอายุ รัฐซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดรายละเอียดสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ รวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ในการดำเนินการด้านผู้สูงอายุ แต่ปรากฏว่ากฎหมายและมาตรการดังกล่าวยังอาจมีข้อบกพร่องอันเกิดจากทั้งตัวบทบัญญัติของกฎหมาย การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นอาจยังไม่สอดคล้องกับสภาพความจำเป็นและความต้องการของผู้สูงอายุที่มีอยู่หลายกลุ่ม ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นผู้สูงอายุที่มีความสามารถในการพึ่งพาตนเอง ผู้สูงอายุมีรายได้น้อย ผู้สูงอายุที่อยู่ตามลำพังคนเดียวหรืออยู่ตามลำพังกับผู้สูงอายุด้วยกัน ผู้สูงอายุที่อยู่ในภาวะพึ่งพิง หรืออาจแบ่งตามหลักการช่วยเหลือตนเองในกิจวัตรประจำวันของผู้สูงอายุ ได้แก่ กลุ่มผู้สูงอายุติดสังคม กลุ่มผู้สูงอายุติดบ้าน และกลุ่มผู้สูงอายุติดเตียง ผู้สูงอายุในแต่ละกลุ่มย่อมมีความต้องการในปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตและการดูแลสุขภาพจิตใจแตกต่างกัน การให้สิทธิและการดำเนินการจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างและอยู่บนพื้นฐานของการเคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วย

นอกจากนี้ยังพบสถานการณ์การละเมิดผู้สูงอายุของประเทศไทยที่พบว่ามี ความรุนแรง และการละเมิดผู้สูงอายุที่พบมากที่สุด 5 อันดับคือ ปัญหาความรุนแรงด้านจิตใจ ปัญหาการถูกทอดทิ้ง ไม่ดูแลหรือการดูแลที่ไม่เหมาะสม ปัญหาการแสวงหาประโยชน์ในด้านทรัพย์สิน ปัญหาความรุนแรงจากการทำร้ายร่างกาย และปัญหาความรุนแรงทางเพศ⁸¹ สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนถึงการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุซึ่งมีแนวโน้มมากขึ้นเนื่องจากการเพิ่มจำนวนของผู้สูงอายุ จึงอาจกล่าวได้ว่าความจริงแล้วศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอาจเป็นเพียงหลักการที่บัญญัติตามแนวทางของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่เท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติอาจมิได้มีสถานะเป็นคุณค่าพื้นฐานหรือคุณค่าสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เนื่องจาก

⁸¹ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “สถานการณ์สิทธิผู้สูงอายุไทย สู่สังคมสูงวัยอย่างมีศักดิ์ศรี”, มุมมองสิทธิ, 17,4 (เมษายน 2561) : 1.

ทัศนคติทั้งของรัฐและประชาชนเองที่มีต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งการไม่มียุทธศาสตร์ นโยบาย กฎหมาย และมาตรการในการคุ้มครองที่ชัดเจน ผู้เขียนขอยกตัวอย่างสิทธิผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กรณีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพรายเดือนของผู้สูงอายุ⁸² ซึ่งโดยเจตนารมณ์แล้วประสงค์ช่วยเหลือในการดำรงชีพของผู้สูงอายุ หากแต่มีวิธีดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ เนื่องจากจ่ายให้กับผู้สูงอายุทุกคน⁸³ โดยที่ผู้สูงอายุบางกลุ่มไม่ได้มีความจำเป็นและความต้องการแท้จริงในเงินเบี้ยยังชีพดังกล่าว อาทิ กลุ่มที่เป็นผู้สูงอายุที่มีความสามารถในการพึ่งตนเอง หรือกลุ่มผู้สูงอายุที่ยังสามารถทำงานและมีรายได้อยู่ ซึ่งความไม่มีประสิทธิภาพในวิธีการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพสะท้อนโดยการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินโครงการบริจาคเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเข้ากองทุนผู้สูงอายุ ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2560 โดยจะนำเงินบริจาคมาจ่ายเป็นเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ⁸⁴ การให้ผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพนำเงินที่ได้รับกลับมาบริจาคเข้ากองทุนผู้สูงอายุ ปรากฏว่าตั้งแต่เริ่มโครงการเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2560 จนถึงเดือนธันวาคม 2561 มีผู้สูงอายุเข้าร่วมโครงการเพียง 400 คน จากที่รัฐตั้งเป้าว่าจะมีผู้สูงอายุเข้าร่วมโครงการ 500,000 คน คิดเป็นเบี้ยยังชีพที่คาดว่าผู้สูงอายุบริจาคประมาณ 4,000 ล้านบาท⁸⁵ กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการที่รัฐให้สิทธิเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุโดยมิได้จำแนกตามความเหมาะสม ความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ เป็นการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติให้ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับการช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ⁸⁶ นอกจากนี้ ในปัจจุบันยังพบปัญหาการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุซ้ำซ้อนกับการจ่ายเงินประเภทอื่น อาทิ เงินบำนาญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งรับผิดชอบจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุจึงเรียกคืนเงินเบี้ยยังชีพที่จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุไปแล้ว แต่ผู้สูงอายุได้รับความเดือดร้อนจากการที่ไม่สามารถ

⁸² มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (11) พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

⁸³ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561

⁸⁴ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 23 พฤษภาคม 2560 วันที่ 1 สิงหาคม 2560 และวันที่ 7 พฤศจิกายน 2560 เห็นชอบให้ดำเนินโครงการบริจาคเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเข้ากองทุนผู้สูงอายุ ใน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, คู่มือการรับแจ้งบริจาคเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเข้ากองทุนผู้สูงอายุผ่านสถาบันการเงินของรัฐ ธนาคารพาณิชย์ และคณะผู้บริหารการคลังประจำจังหวัด, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560), หน้า 1.

⁸⁵ โพสต์ทูเดย์, “คลังเผย 1 ปีมีผู้สูงอายุสละเบี้ยยังชีพแค่ 400 ราย,” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.post-today.com/finance-stock/news/573442> [31 มกราคม 2564]

⁸⁶ มาตรา 48 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

นำเงินไปคืนแก่ทางราชการได้⁸⁷ หรือการลงทะเบียนในโครงการเราชนะของรัฐบาลที่สนับสนุนเงินช่วยเหลือค่าครองชีพเพื่อบรรเทาภาระของประชาชน⁸⁸ ที่ได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) กรณีผู้ประสงค์รับสิทธิในโครงการแต่ไม่มีสมาร์ตโฟนสำหรับลงทะเบียนจะต้องไปลงทะเบียนและแสดงตนด้วยตนเอง ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุที่พบว่าต้องไปลงทะเบียนเข้าร่วมโครงการที่ธนาคารเป็นเวลานาน ประกอบกับผู้สูงอายุมีสภาพร่างกายที่อ่อนแอเพราะชราภาพ มีโรคประจำตัว หรือบางรายเป็นผู้ป่วยติดเตียงที่ต้องไปลงทะเบียนเพื่อให้ได้สิทธินำเงินมาช่วยบรรเทาภาระค่าใช้จ่าย แม้ว่าต่อมาจะได้มีการแก้ไขโดยการเพิ่มช่องทางการลงทะเบียนแก่ผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษและการรับลงทะเบียนถึงที่บ้านกรณีผู้ป่วยติดเตียง⁸⁹ แต่ปัญหาดังกล่าวสะท้อนถึงทัศนคติและวิธีการปฏิบัติของรัฐต่อผู้สูงอายุที่อาจไม่เป็นไปตามหลักความเสมอภาคและไม่เคารพต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุด้วย

สำหรับมาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของต่างประเทศนั้น ผู้เขียนใคร่ขอยกตัวอย่างกรณีของประเทศญี่ปุ่นซึ่งเป็นสังคมสูงอายุระดับสุดยอด (super aged society) ที่มีประชากรประมาณเกือบ 126 ล้านคน⁹⁰ เป็นประชากรสูงอายุ (บุคคลที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป) ประมาณ 36.17 ล้านคน หรือสูงถึงร้อยละ 28.7 ของประชากรทั้งประเทศ และคาดการณ์ว่า จะเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35.3 ในปี ค.ศ. 2040⁹¹ ประเทศญี่ปุ่นจึงต้องสร้างมาตรการรับมือกับปัญหาที่ตามมาจากการเป็นสังคมสูงอายุ อาทิ ปัญหาด้านการขาดแคลนแรงงาน ปัญหาด้านการจัดสวัสดิการ

⁸⁷ ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมกิจการผู้สูงอายุ ตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยมีความเห็นว่า “...เงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ เป็นเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ เงื่อนไขนั้นจึงใช้บังคับไม่ได้ การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าว จึงเป็นการจ่ายเงินให้โดยชอบแล้ว ในกรณีที่ผู้สูงอายุผู้ใดนำเงินมาคืนให้ทางราชการ หน่วยงานของรัฐที่รับเงินคืนไว้ย่อมมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินนั้นคืนให้ผู้สูงอายุผู้นั้นต่อไป...มีข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบควรรับดำเนินการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น...เพื่อให้การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุสอดคล้องกับมาตรา 48 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา 11 (1) และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ”

⁸⁸ ข่าวกระทรวงการคลัง ฉบับที่ 9/2564 วันที่ 19 มกราคม 2564

⁸⁹ ประชาชาติธุรกิจ, “คลังเพิ่มจุดลงทะเบียน เราชนะ 3,500 แห่ง เริ่ม 22 ก.พ.นี้,” [ออนไลน์] แหล่งที่มา : <https://www.prachachat.net/finance/news-617164> [22 กุมภาพันธ์ 2564]

⁹⁰ The Government of Japan, “About Japan,” [online], Available from : <https://www.japan.go.jp/japan/> [15 April 2021]

⁹¹ The Japan Times, “Older people account for record 28.7% of Japan’s population,” [online], Available from : <https://www.japantimes.co.jp/news/2020/09/21/national/elderly-japan-population-record/> [17 April 2021]

ปัญหาด้านงบประมาณ⁹² สำหรับมาตรการทางกฎหมายเพื่อรับมือกับการเป็นสังคมสูงอายุมีหลายประการ ที่สำคัญได้แก่ กฎหมายพื้นฐานว่าด้วยมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ ค.ศ. 1995⁹³ ที่บัญญัติหลักการพื้นฐานสำหรับการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการรับมือกับสังคมสูงอายุเพื่อสร้างสังคมที่เป็นธรรมและประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี⁹⁴ โดยกำหนดนโยบายพื้นฐานด้านการทำงานและรายได้ สุขภาพและสวัสดิการ การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางสังคม สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย การส่งเสริมการวิจัย และระบบการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับมาตรการสำหรับสังคมสูงอายุ⁹⁵ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการละเมิดผู้สูงอายุฯ ค.ศ. 2005⁹⁶ เป็นกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อป้องกันการละเมิด การทารุณกรรมผู้สูงอายุ และการสนับสนุนผู้ดูแลผู้สูงอายุโดยเฉพาะโดยถือว่าการละเมิดผู้สูงอายุเป็นเรื่องร้ายแรง⁹⁷ ในส่วนของการจัดสวัสดิการการดูแลผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่นมีระบบสวัสดิการที่ครอบคลุมสำหรับการดำรงชีวิต ได้แก่⁹⁸ ด้านการทำงานและรายได้มีกฎหมายว่าด้วยบำนาญ กฎหมายว่าด้วยความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ⁹⁹ ด้านการดูแลมีกฎหมายประกันการดูแลระยะยาว (Long-term Care Insurance) ด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับผู้สูงอายุมีกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร ด้านสวัสดิการมีกฎหมายว่าด้วยสวัสดิการสังคมสำหรับผู้สูงอายุ¹⁰⁰ เป็นต้น ซึ่งมาตรการรับมือกับสังคมสูงวัยของญี่ปุ่นมีพัฒนาการและได้รับการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงมาอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านประชากรที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น ประสบการณ์การรับมือกับสังคมสูงอายุของประเทศญี่ปุ่นจึงน่าจะใช้เป็นบทเรียนให้กับประเทศไทยนำมาปรับใช้เพื่อรับมือกับสังคมสูงอายุได้ แม้ว่าทั้งสองประเทศจะมีความแตกต่างกันทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ซึ่งผู้เขียนจะขอเสนอในโอกาสต่อไป

⁹² วรพชร จันทร์ขันตี, “มาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่น,” รัฐสภาสาร 64,3 (มีนาคม 2559): 61.

⁹³ The Basic Law on Measures for the Aging Society 1995

⁹⁴ Article 2 of the Basic Law on Measures for the Aging Society 1995

⁹⁵ Article 9 - 14 of the Basic Law on Measures for the Aging Society 1995

⁹⁶ Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005

⁹⁷ Article 1 of Act on the Prevention of Elder Abuse, Support for Caregivers of Elderly Persons and Other Related Matters 2005

⁹⁸ วรพชร จันทร์ขันตี, “มาตรการทางกฎหมายในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย ประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่น,” รัฐสภาสาร 64,3 (มีนาคม 2559): 65-68.

⁹⁹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971

¹⁰⁰ Act on Social Welfare for the Elderly 1963

6. บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้การรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ทั้งโดยตรงและโดยปริยายสามารถแบ่งออกได้เป็นสองช่วง ช่วงแรกตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่ไม่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยตรง แต่ก็ได้บัญญัติสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์คือ สิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาคไว้ จึงถือได้ว่าเป็นการรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยโดยปริยาย ช่วงที่สองตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน ที่ได้บัญญัติรับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไว้โดยชัดแจ้งรวมทั้งบัญญัติหลักประกันของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เอาไว้ด้วย ส่วนแนวคิดในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้นอาจแบ่งพิจารณาได้เป็นสองกรณี กรณีแรก พิจารณาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุตามหลักการทั่วไป หมายถึง การคุ้มครองผู้สูงอายุทั้งในด้านชีวิต ร่างกายและจิตใจ อันเป็นลักษณะที่แท้จริงของความเป็นมนุษย์ ซึ่งก็คือสิทธิในชีวิตและร่างกาย และสิทธิในความเสมอภาค ในที่นี้หมายถึงปัจจัยที่จำเป็นในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุอันได้แก่ อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม การดูแลสุขภาพ และการที่ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงปัจจัยดังกล่าวได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ส่วนกรณีที่สอง พิจารณาการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุภายใต้บริบทของประเทศไทย หมายถึง การคุ้มครองผู้สูงอายุโดยคำนึงถึงสภาพความเป็นจริงทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนาและเป็นสังคมสูงอายุแล้วและกำลังก้าวไปสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์และสังคมสูงอายุนี้อาจจะประสบกับปัญหาในเวลานี้ในขณะที่ประเทศไทยมีอัตราการเกิดต่ำ เกิดภาวะขาดแคลนแรงงานที่เป็นกำลังการผลิตแต่ประชากรผู้สูงอายุกลับเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากความก้าวหน้าทางด้านการแพทย์และสาธารณสุข รัฐจึงต้องรับภาระด้านงบประมาณมากขึ้นในขณะที่ประชากรวัยทำงานที่จะสร้างรายได้ให้ประเทศกลับลดลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงวางรูปแบบกลไกในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์เพื่อให้เป็นทรัพยากรที่มีคุณภาพสูง สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีค่าตอบแทนสูง อันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองและดูแลสถาบันครอบครัวและผู้สูงอายุต่อไปได้ ซึ่งจะเป็นการลดภาระทั้งด้านงบประมาณและบุคลากรของภาครัฐ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังวางกลไกในการส่งเสริมให้สถาบันครอบครัวและชุมชนมีความเข้มแข็งเพื่อให้สามารถดูแลกันเองได้โดยรัฐเป็นผู้ส่งเสริมสนับสนุนผ่านนโยบาย กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ โดยเชื่อว่าการเสริมสร้างให้ทรัพยากรบุคคล สถาบันครอบครัวและชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถดูแลผู้สูงอายุภายใน

ครอบครัวและภายในชุมชนของตนเองได้ ก็จะเป็นวิธีการในการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้บริบทของสังคมไทย แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จะได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและรัฐมีหน้าที่ต้องเคารพ ปกป้องคุ้มครอง และทำให้เกิดขึ้นจริง แต่ในทางปฏิบัติศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อาจถูกละเมิดหรือถูกกลั่นแกล้งอันเนื่องมาจากปัจจัยทางด้านการเมือง ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านสังคมและวัฒนธรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุ ประกอบกับการที่รัฐยังไม่ได้มีนโยบาย กฎหมาย หรือมาตรการที่เป็นรูปธรรมเกี่ยวกับการสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันครอบครัวหรือการส่งเสริมให้ชุมชนจัดระบบสวัสดิการชุมชนซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ รัฐจึงต้องมีนโยบาย กฎหมาย และมาตรการที่เป็นรูปธรรมในการปกป้องการละเมิดและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้สูงอายุซึ่งเป็นบุคคลที่มีความเปราะบางทั้งทางร่างกายและจิตใจที่สอดคล้องกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมไทยตามความเหมาะสม ความจำเป็นและความต้องการที่แท้จริงของผู้สูงอายุ ซึ่งจะต้องดำเนินการในหลายมิติไปพร้อมกัน ทั้งมิติด้านตัวบุคคล มิติด้านสถาบันครอบครัว มิติด้านชุมชน มิติด้านภาคเอกชน และมิติด้านภาครัฐทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อให้ผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นกลุ่มประชากรของประเทศที่กำลังเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างรวดเร็ว ได้รับความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามที่รัฐธรรมนูญรับรอง ไม่เป็นเพียงอุดมการณ์หรืออุดมคติที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่จะต้องทำให้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติด้วย แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วรัฐจะมีข้อจำกัดด้านงบประมาณ เศรษฐกิจ หรือการเมือง แต่ข้อจำกัดเหล่านั้นก็ไม่อาจเป็นข้ออ้างของรัฐที่จะเพิกเฉยไม่ดำเนินการเพื่อให้การคุ้มครอง หากแต่รัฐยังคงมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดความก้าวหน้าในการปฏิบัติภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าวตามความจำเป็น ความเหมาะสม และตามลำดับความสำคัญ และไม่ว่ารัฐจะดำเนินการภายใต้ข้อจำกัดอย่างไรก็ตาม รัฐก็ไม่อาจดำเนินการหรือละเลยจนกระทบกระเทือนกับสาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันได้แก่สิทธิในชีวิตและร่างกายและสิทธิในความเสมอภาคได้ ในแง่นี้สาระสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จึงเป็นมาตรฐานขั้นต่ำที่รัฐต้องดำเนินการให้ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การกระทำทั้งหลายของรัฐจะต้องสอดคล้องกับคุณค่าพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ ต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล หลักความเสมอภาคและหลักแห่งความได้สัดส่วน ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้สูงอายุจะได้รับการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้บรรลุเจตนารมณ์ทั้งตามพันธกรณีระหว่างประเทศและตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย