

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัจจุบันประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Aging Society) แล้วและกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ในไม่ช้าตามข้อมูลทางสถิติของประเทศไทยโดยกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2562 ซึ่งอ้างอิงข้อมูลจากกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทยพบว่าประเทศไทยมีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 66,558,935 คน แบ่งเป็นประชากรผู้สูงอายุจำนวน 11,136,059 คน คิดเป็นร้อยละ 16.73 ของประชากรทั้งประเทศ¹ และจากการรวบรวมข้อมูลพบว่าในปีพ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) โดยจะมีประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปถึงร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด และมีแนวโน้มว่าในปี พ.ศ. 2574 ประเทศไทยจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุระดับสุดยอด (Super-Aged Society) เพราะจะมีประชากรที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปถึงร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด² เนื่องด้วยปัจจัยหลายประการที่ทำให้ผู้สูงอายุมีอายุที่ยืนยาวขึ้น ทั้งความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการแพทย์ การหันมาใส่ใจดูแลสุขภาพของประชาชน นโยบายการคุ้มครองกำเนิดของรัฐ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมที่ผู้หญิงจะแต่งงานช้าและความต้องการในการมีบุตรที่ลดลง ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ย่อมส่งผลให้จำนวนประชากรที่เกิดใหม่มีจำนวนลดลงสวนทางกับจำนวนผู้สูงอายุที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น

สถาบันครอบครัวเป็นสถาบันที่เล็กที่สุดและอยู่ใกล้ตัวบุคคลมากที่สุด ซึ่งจะทำหน้าที่กำหนด สถานภาพ บรรทัดฐาน และค่านิยมของบุคคล เพื่อเป็นแนวทางเบื้องต้นในการปฏิบัติตน และวางรากฐานในการดำรงชีวิตให้กับบุคคล โดยกล่าวได้ว่าครอบครัวเป็นสถาบันหลักและสถาบันสำคัญที่จะกำหนดวิถีชีวิตของบุคคล ความเจริญก้าวหน้าของสังคม และทำให้บุคคล

¹ กรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2564). *สถิติผู้สูงอายุของประเทศไทย พ.ศ. 2562*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.dop.go.th/th/known/1/275>. [2564, 28 มีนาคม].

² ภูษพงศ์ โนนไชยสง. (2564). *สถิติบอกอะไรกับผู้สูงวัยปัจจุบันและอนาคต*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.nso.go.th/sites/2014/Pages/ActivityNSO/2561/A12-04-61-1.aspx>. [2564, 28 มีนาคม].

ในสังคมมีคุณภาพ³ เนื่องด้วยประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นรวดเร็วและต่อเนื่อง โครงสร้างประชากรของไทย กำลังเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมผู้สูงอายุ และการที่อัตราส่วนเกื้อหนุนผู้สูงอายุลดลงอย่างต่อเนื่อง ภาวะเช่นนี้จะส่งผลกระทบต่อผู้สูงอายุในอนาคตอันใกล้ โดยเฉพาะกับสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย เนื่องจากผู้สูงอายุมีเวลาอยู่กับบ้านมากขึ้น⁴ แต่ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยไม่มีมาตรฐานที่แน่นอน และยังเป็นการสร้างที่อยู่อาศัยซึ่งยังไม่เอื้ออำนวยหรือสร้างเพื่อเตรียมความพร้อมไว้สำหรับรองรับการอยู่อาศัยของผู้สูงอายุ นอกจากนั้นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนยังไม่มีแผนการจัดการกับที่อยู่อาศัยอย่างเป็นรูปธรรม และยังไม่มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องและจริงจัง⁵

การเตรียมความพร้อมให้กับผู้สูงอายุในเรื่องที่อยู่อาศัยนั้น ถือเป็นเรื่องที่หน่วยงานรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาดูแลและวางแผนเพื่อจะให้ผู้ที่ก้าวสู่วัยสูงอายุในอนาคต และทำให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีและใช้ชีวิตในช่วงวัยเกษียณอย่างมีความสุข ซึ่งในสารนิพนธ์นี้ได้ศึกษาเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีรายได้อ่อน (ฐานะปานกลาง) เนื่องจากหากเป็นบุคคลที่มีรายได้น้อย กลุ่มนี้จะเห็นได้ว่ารัฐทำหน้าที่ดูแลบุคคลดังกล่าวอยู่แล้ว นอกจากนั้นหากเป็นบุคคลที่มีรายได้สูง (ฐานะมั่นคง) ย่อมสามารถจัดหาบ้านพักได้เองโดยไม่ต้องขอความช่วยเหลือจากภาครัฐ อย่างไรก็ตามแม้ว่าการคุ้มครองผู้สูงอายุนั้น ประเทศไทยมีกฎหมายคุ้มครองหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหน่วยงานที่ส่งเสริมเกี่ยวกับคุณภาพการใช้ชีวิตของผู้สูงอายุหลายหน่วยงาน แต่ในเรื่องของการคุ้มครองเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะบ้านพักผู้สูงอายุเอกชนยังพบว่ามีปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ดังนั้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาเฉพาะกลุ่มบุคคลที่มีฐานะปานกลาง และได้แบ่งประเด็นปัญหาทางกฎหมายออก 3 ประเด็น ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในการจัดให้มีบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 บัญญัติว่า “ผู้สูงอายุ หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย”

³ เมธิรา ไกรนที, วันชัย ธรรมสังการ และอุทิศ สังขรัตน์. (2563). ครอบครัวยุคใหม่: สถาบันหลักทางสังคมกับบทบาทการพัฒนาบุษย์แบบองค์รวม. *วารสารปริชาต มหาวิทยาลัยทักษิณ*, 33 (1), หน้า 3.

⁴ จุฑารัตน์ แสงทอง. (2560). สังคมผู้สูงอายุ (อย่างสมบูรณ์): ภาวะสูงวัยอย่างมีคุณภาพ. *วารสารภูมิพล วารสารกึ่งวิชาการ*, 38 (1), หน้า 8.

⁵ ดิศราภรณ์ ศรีทอง. (2560). *ผู้สูงอายุ: ที่อยู่อาศัยของผู้เกษียณอายุ*. วิทยานิพนธ์ทางสถาปัตยกรรม หลักสูตรสถาปัตยกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาสถาปัตยกรรม คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 2.

มาตรา 11 บัญญัติว่า “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(10) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง”

ประเด็นปัญหาคือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 3 และมาตรา 11 (10) แม้ว่าจะกำหนดเกี่ยวกับสิทธิในการจัดให้มีบ้านพักอาศัยของผู้สูงอายุไว้ แต่พบว่า ปัจจุบันการจัดหาบ้านพักอาศัยของผู้สูงอายุต้องเป็นหน้าที่ของผู้สูงอายุดังกล่าวนั้นเอง เช่น หากผู้สูงอายุจะเข้าพักอาศัยในบ้านพักคนชราที่ทางภาครัฐจัดไว้ จะต้องแจ้งความประสงค์ไว้ล่วงหน้าที่บ้านพักดังกล่าว และกว่าจะถึงลำดับที่ผู้สูงอายุนั้นได้แจ้งความประสงค์ไว้ ก็ใช้เวลานานหลายปี หรือในบางกรณีก็เสียชีวิตก่อนได้บ้านพักนั้น เป็นต้น หรือหากผู้สูงอายุไม่สามารถจัดหาได้เอง หน้าที่ดังกล่าวก็จะเป็นในส่วนของญาติหรือบุคคลที่ดูแลและผู้สูงอายุ ซึ่งกระบวนการก็เช่นเดียวกับกรณีจัดหาเองคือ ต้องแจ้งความประสงค์ไว้และรอกำหนดเรียกให้เข้าพักอาศัยตามลำดับ นอกจากนี้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (10) พบว่า ยังขาดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดหาบ้านพักอาศัยของผู้สูงอายุเอกชน ส่งผลให้ภาระหน้าที่ดังกล่าวเป็นของผู้สูงอายุนั้นเอง และทำให้ผู้สูงอายุนั้นจะต้องเตรียมการล่วงหน้าในเรื่องของค่าใช้จ่าย หรือผู้สูงอายุนั้นจะต้องมีเงินทุนและรายได้เพียงพอในการเข้าพักในที่อยู่อาศัยนั้น ซึ่งถือว่าเป็นภาระแก่ผู้สูงอายุที่รายได้น้อยหรือบางรายไม่ได้มีรายได้ หรือในบางรายอาจไม่ได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดหาบ้านพักอาศัย

ดังนั้น เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดหาบ้านพักอาศัย จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับสิทธิในการจัดให้มีบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน

2) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดให้มีกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 13 บัญญัติว่า ให้จัดกองทุนเงินกองทุนหนึ่งในสำนักงานส่งเสริม สวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ เรียกว่า “กองทุนผู้สูงอายุ” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 14 บัญญัติว่า กองทุนประกอบด้วย

- (1) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (2) เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (3) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- (4) เงินอุดหนุนจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(5) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายหรือนิติกรรมอื่น

(6) ดอกผลที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

ประเด็นปัญหาคือ แม้ว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 13 และมาตรา 14 กำหนดให้มีกองทุนผู้สูงอายุเพื่อเป็นทุนในการคุ้มครอง ส่งเสริม และสนับสนุนนั้น แต่กฎหมายมิได้กำหนดวิธีการและหลักเกณฑ์เพื่อให้มีการจัดตั้งกองทุนในส่วนของบ้านพักอาศัยของผู้สูงอายุ เอกชนไว้ว่ามีหลักเกณฑ์ต้องปฏิบัติอย่างไร จึงเป็นการยากที่ผู้ที่ก้าวสู่วัยผู้สูงอายุ จะสามารถที่จะเตรียมการเรื่องที่จะมีบ้านพักอาศัยในวัยสูงอายุของเอกชนได้ เพราะการที่จะเข้าพักอาศัยในบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน จำเป็นต้องเตรียม ค่าใช้จ่ายในจำนวนที่ค่อนข้างมาก การจัดตั้งกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน จึงเป็นสิ่งที่สำคัญที่จะส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุวางแผนและเตรียมการค่าใช้จ่ายไว้ล่วงหน้า

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับการจัดให้มีกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนให้ชัดเจนและสามารถสนับสนุน ส่งเสริม ให้ผู้สูงอายุมีบ้านพักอาศัยเอกชนได้

3) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนในการจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 20 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการกองทุนมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) บริหารกองทุน รวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(2) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(3) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ประเด็นปัญหาคือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 20 ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่คณะกรรมการบริหารกองทุนในการจัดการและดำเนินการเกี่ยวกับผลประโยชน์ เพื่อที่จะนำเงินมาจัดการสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้รวมถึงกองทุนในการจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน ส่งผลให้คณะกรรมการบริหารกองทุนไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนได้ จึงอาจส่งผลให้การบริหารจัดการกองทุน

ขาดความชัดเจนและไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 20

ดังนั้น เพื่อให้การจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนมีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพ จึงเห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดกองทุนบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนได้

ดังนั้น จากสภาพปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการคุ้มครองทั้งในเรื่องของบ้านพักอาศัย แนวทางในการวางแผนรองรับเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยในวัยเกษียณ ในสารนิพนธ์นี้ จึงได้มุ่งเน้นศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน โดยศึกษากฎหมายของต่างประเทศเป็นแนวทาง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ เกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนของต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน
4. เพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดให้มีบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน ส่งผลให้ผู้สูงอายุที่มีปริมาณมากเพิ่มขึ้นไม่มีที่พักอาศัยในวัยเกษียณอายุและยังขาดการได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เพื่อรองรับการมีบ้านพักอาศัยของผู้สูงอายุวัยเกษียณอายุ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับการจัดให้มีบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเอกสารโดยศึกษาถึงความเป็นมา ความหมาย ความสำคัญ แนวคิด ทฤษฎี พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เกี่ยวกับบ้านพักอาศัย ผู้สูงอายุเอกชน และกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ โดยศึกษาจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ได้แก่ ผลงานวิจัย หนังสือ ตำรา บทความ รายงานการศึกษา วิทยานิพนธ์ เอกสารต่าง ๆ ในรูปแบบอื่น ๆ รวมทั้งแนวคิดของนักวิชาการต่าง ๆ เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี หลักการ เกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน
2. ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชนของต่างประเทศ และประเทศไทย
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน
4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับบ้านพักอาศัยผู้สูงอายุเอกชน