



บทที่ 2

ทฤษฎีและแนวความคิดในการคุ้มครองผู้สูงอายุ

ในปัจจุบันเชื่อว่าปัญหาของผู้สูงอายุจะถูกกละเลยหรือขาดความสนใจไปเสียทั้งหมด การดำเนินการต่างๆ เพื่อให้ความช่วยเหลือในกิจการต่างๆ การดูแลให้ความเอาใจใส่ต่อปัญหา ได้เกิดขึ้นและมีการดำเนินการเรื่อยมาอย่างต่อเนื่องสืบมาจากในอดีต แนวความคิดทฤษฎีต่างๆ ที่หลากหลายล้วนเป็นหลักเกณฑ์ตลอดจนเครื่องสนับสนุนการทำงานของผู้ที่ทำงานเพื่อผู้สูงอายุ ซึ่งก็จะมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามสาขาวิชาต่างๆ ซึ่งผู้ทำงานเพื่อผู้สูงอายุในสาขาที่แตกต่างกันยึดถือเป็นหลักเกณฑ์อ้างอิง ในขณะที่เดียวกันแนวความคิดและทฤษฎีบางอย่างมีที่มาจาก การดำเนินงาน หรือมุมมองของ "รัฐ" ขณะที่บางแนวความคิดและทฤษฎีก็มีที่มาจาก การดำเนินงานและมุมมองของ "ประชาชน" ซึ่งถึงแม้ว่าจะมีที่มาและองค์การที่ยึดถือเป็นหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน แต่ความหลากหลายและความแตกต่างในเรื่องของเนื้อหาสาระตามสาขาวิชานั้น ก็ได้แบ่งแยกจุดมุ่งหมายในการดำเนินงานเพื่อผู้สูงอายุ กล่าวคือล้วนแต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกันคือ เยียวยาแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุ บรรเทาความทุกข์ทรมาน และสร้างสรรค์คุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุให้ดียิ่งขึ้น

2.1 ทฤษฎีและแนวความคิดทางนิติศาสตร์

เมื่อก้าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างสังคมและกฎหมายจะทำให้พิจารณาได้ถึงเรื่องของกฎข้อกำหนดหรือหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่มีขึ้นเพื่อความสงบสุข การกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีขึ้นเพื่อจัดระเบียบและรักษาความสงบเรียบร้อยของคนในสังคม ซึ่งกฎหมายและกฎเกณฑ์ต่างๆ เหล่านั้น ล้วนถูกจัดทำและนำไปปฏิบัติบังคับใช้ในนามของ "รัฐ" และหากพิจารณาในเรื่องของการทำงานเพื่อผู้สูงอายุแล้ว จะเห็นว่ารัฐนำแนวความคิดและทฤษฎีในการกำหนดกฎเกณฑ์และจัดระเบียบแก่สังคมมากำหนดแก่ผู้สูงอายุอย่างไร สร้างความชัดเจนให้เกิดขึ้นเพียงไร และให้อะไรแก่ผู้สูงอายุบ้าง

2.1.1 หลักสิทธิมนุษยชน

ในอดีตเป็นเวลานานหลายศตวรรษที่มนุษย์พยายามหาคำตอบที่ว่า มนุษย์ทุกคนควรมีสติธิประเภทหนึ่งอันเป็นสิทธิประจำตัว ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ และไม่อาจถูกทำลาย

ล้างลงได้โดยอำนาจใดๆ ขณะเดียวกันก็ได้มีการต่อสู้ดิ้นรนเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเช่นว่านั้นตลอดมา ระหว่างผู้ที่อยู่ใต้การปกครองและผู้มีอำนาจปกครอง¹ ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องของ "กฎหมายตามธรรมชาติ (Natural law) และสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights)" เพื่อเป็นข้ออ้างสำหรับการต่อสู้ดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นอุดมคติค่อนข้างสูง

แนวความคิดดังกล่าวมิได้มีแต่เฉพาะทางตะวันตกเท่านั้น แนวความคิดทางตะวันออกก็มีมาตั้งแต่สมัยโบราณกาลเช่นเดียวกัน ถ้าพิจารณาในหลักคำสอนทางศาสนาจะพบว่า พระพุทธเจ้าทรงสอนให้มนุษย์ทุกคนเคารพในเรื่องสิทธิมนุษยชน เช่น ในเรื่องการเลิกชั้นวรรณะ การเลิกทาส การห้ามใช้กฎหมายย้อนหลัง เป็นต้น ในสมัยพ่อขุนรามคำแหงก็มีการรับรองหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกันอย่างดียิ่งปรากฏในหลักศิลาจารึก เช่น สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิยื่นเรื่องราวร้องทุกข์ สิทธิของเชลยศึก เป็นต้น²

ต่อมา ผลจากแนวความคิดทางปรัชญาดังกล่าวก็ได้พัฒนามาสู่แนวความคิดทางด้านกฎหมาย ประเทศต่างๆ ได้บัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของบุคคลไว้ให้เป็นที่น่าพอใจ ดังนั้นจึงได้มีการพัฒนาวิธีการคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ให้ดียิ่งขึ้นไปอีก โดยนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ กล่าวคือ องค์การสหประชาชาติ (United Nations) เข้าร่วมในการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวด้วย โดยมุ่งผลักดันให้สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องระหว่างประเทศ หรือสิทธิระหว่างประเทศ (International Rights) ที่ทุกประเทศต้องเข้าไปดูแลช่วยเหลือเพื่อยกระดับมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้น และร่วมมือกันดำเนินการกับประเทศที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยถือว่าการเข้าแทรกแซงนั้นชอบด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ³

การร่วมมือระหว่างประเทศที่สำคัญอันควรกล่าวถึง ได้แก่⁴

¹ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์การเวก, 2520), หน้า 1.

² กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย (ม.ป.ท.: ม.ป.ป.), หน้า 14-20.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25-28.

(1) กฎบัตรสหประชาชาติ

ในกฎบัตรสหประชาชาตินี้ได้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของสหประชาชาติที่ต้องการให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง และให้มีการจัดทำสาส์นระดับระหว่างประเทศเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชน (International Bill of Rights) ซึ่งปรากฏข้อความเกี่ยวกับหลักสิทธิมนุษยชนไว้ถึง 8 แห่งด้วยกัน นอกจากนี้ยังมีข้อความเกี่ยวกับการสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอีกในอีกหลายมาตรา ซึ่งกฎบัตรฯ ดังกล่าวได้ลงมติรับรองโดยที่ประชุมใหญ่เมื่อ 15 เมษายน ค.ศ.1945

(2) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

สืบเนื่องจากกฎบัตรสหประชาชาติแสดงถึงเจตนารมณ์ของสหประชาชาติที่จะจัดให้มีสาส์นรับรองสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นมาตรฐานกลางสำหรับทุกประเทศสมาชิกที่จะยึดถือเป็นกรอบแนวทางสำหรับคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งระดับสากล ระดับภูมิภาค และระดับภายในประเทศของแต่ละประเทศ เมื่อมีการยกร่างสาส์นและมีการลงมติรับรองสาส์นรับรองสิทธิดังกล่าวแล้ว “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” (The Universal Declaration of Human Rights) จึงเกิดขึ้นเมื่อ 10 ธันวาคม ค.ศ.1948 มีข้อความรวม 30 ข้อ

สำหรับสิทธิตามปฏิญญาฯ นั้น จำแนกออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ “สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” (Civil and Political Rights) และ “สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม” (Economic, Social and Cultural Rights)

อย่างไรก็ดีปฏิญญาฯ ฉบับนี้มีฐานะเป็นเพียงสาส์นที่กำหนดสิทธิมนุษยชนให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกประเทศ โดยทุกประเทศควรให้ความเคารพและพยายามปฏิบัติการให้สอดคล้องมากที่สุดหรือขัดแย้งให้น้อยที่สุด แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของรัฐสมาชิกแต่ละรัฐว่าจะให้ความเคารพและมีความจริงใจที่จะปฏิบัติตามหลักการมากน้อยเพียงใด และสำหรับประเทศไทยนั้นก็เป็นที่ภาคภูมิใจทั้งกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติอีกด้วย

สำหรับสิทธิมนุษยชนซึ่งระบุไว้ในปฏิญญาฯ ก็เช่นเดียวกับสิทธิตามธรรมชาติ แม้ข้อความต่างๆ ของปฏิญญาฯ จะระบุว่า “บุคคลทุกคนมีสิทธิ...” แต่สิทธิเหล่านั้นยังไม่ส่งผล

หรือมีฐานะเป็นสิทธิตามกฎหมาย⁴ อย่างแท้จริง กล่าวคือ เป็นแต่เพียงการยอมรับว่า ในฐานะที่เกิดมาเป็นมนุษย์นั้นควรมีสิทธิอะไรบางอย่างทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับรัฐต่างๆ จะได้นำไปบัญญัติเป็นสิทธิตามกฎหมายภายในต่อไป อีกทั้งสิทธิเหล่านี้ยังมีปัญหาขัดแย้งและมีฐานะที่ไม่แน่นอนอีกด้วย⁵ ในเรื่องของความเปราะบางและง่ายต่อการถูกระงับซึ่งสิทธิ

อย่างไรก็ดี ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ปฎิญญา⁶ นี้มิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศเหมือนสนธิสัญญา อนุสัญญา หรือกติการะหว่างประเทศ เพราะไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่บรรดารัฐทั้งหลายที่ร่วมกันลงมติรับรองให้ประกาศใช้ แต่เป็นความผูกพันทางด้านจริยธรรมทางการเมืองระหว่างประเทศ และที่สำคัญที่สุดก็คือ ปฎิญญาไม่ได้สร้างกลไกไว้เลยว่า รัฐสมาชิกที่ร่วมลงมติรับรองจะต้องปฏิบัติตามปฎิญญาหรือไม่ หากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดในประเทศใดประเทศหนึ่งจะกระทำอย่างไร ตัวอย่างเช่น การให้สิทธิเอกชนผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือรัฐสมาชิกร้องเรียนกล่าวหาไปยังองค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ เช่น คณะกรรมาธิการหรือศาลสิทธิมนุษยชน ฯลฯ เป็นต้น

ปฎิญญา จึงมีฐานะเป็นเพียงสาส์นที่กำหนดสิทธิมนุษยชนให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทุกประเทศ ทุกประเทศควรให้ความเคารพและพยายามปฏิบัติการให้สอดคล้องมากที่สุดหรือขัดแย้งกับปฎิญญาให้น้อยที่สุด ซึ่งกระทำได้สองประการคือ

ประการแรก ยกเลิกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและการกระทำต่างๆ ภายในประเทศที่ขัดหรือแย้งปฎิญญา โดยเร็ว

ประการที่สอง ในอนาคตหากมีการจัดทำกฎหมายระเบียบข้อบังคับ ฯลฯ ต่างๆ ก็พยายามให้สอดคล้องกับหลักการในปฎิญญามากที่สุด แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสมัครใจของสมาชิกแต่ละรัฐว่าจะให้ความเคารพและมีความจริงใจที่จะปฏิบัติตามหลักการมากน้อยเพียงใด

⁴ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย ได้ให้ความหมายของคำว่าสิทธิไว้ว่า “สิทธิ” ได้แก่ ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ ในหนังสือ ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: รุ่งเรืองสาส์นการพิมพ์, 2538), หน้า 210.

⁵ Hans Kelsen, *Principles of International Law* (New York: Rinehart, 1952c), pp.226-242. อ้างถึงใน กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนกับสหประชาชาติ, หน้า 77.

ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้ผลจริงจึงสมตามเจตนารมณ์ของปฏิญญาฯ จึงต้องมีการใช้กลไกต่างๆ ที่มีผลในทางกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในให้เป็นประโยชน์สำหรับเรื่องนี้ ซึ่งกลไกดังกล่าวที่สำคัญได้แก่ กลไกในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งหมายถึงกลไกตามกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติและการใช้กลไกตามกฎบัตรองค์การสหประชาชาติ อาจพิจารณาได้ดังนี้

ดังได้กล่าวแล้วว่าเรื่องของสิทธิมนุษยชนนั้น ถือเป็นสิทธิระหว่างประเทศที่ทุกประเทศจะต้องร่วมมือร่วมใจกันดำเนินการคุ้มครอง ดังนั้นองค์การสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์กรกลางของบรรดาประเทศต่างๆ และเป็นผู้ริเริ่มจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นมาตรฐานกลางสำหรับประเทศสมาชิกได้ยึดถือ จึงมีความรับผิดชอบในการเข้าคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ ทั้งนี้โดยอาศัย “กฎบัตรสหประชาชาติ” ซึ่งมีผลผูกพันทางกฎหมายแก่บรรดาประเทศสมาชิกองค์การฯ

บทบาทของสหประชาชาติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้น มีทั้งด้านการส่งเสริมและการดำเนินการเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ก. การส่งเสริม

มาตรการส่งเสริม เช่น

มาตรา 55 ได้บัญญัติถึงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและสังคมระหว่างประเทศว่า “โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดสถานการณ์ที่มั่นคงและความผาสุก ซึ่งจำเป็นสำหรับความสัมพันธ์โดยสันติและฉันท์มิตรระหว่างประเทศ ซึ่งตั้งอยู่บนความเคารพในหลักการแห่งความเสมอภาคและการตัดสินใจด้วยตนเองของมวลชน สหประชาชาติจะส่งเสริมความเคารพต่อและรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมวลชน โดยไม่มีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือค่านิยม”

มาตรา 56 บัญญัติว่า

“สมาชิกสหประชาชาติจะต้องช่วยกันทำให้วัตถุประสงค์ในมาตรา 55 เป็นผลสำเร็จ”

มาตรา 62 บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) ที่จะ “ให้การสนับสนุนวัตถุประสงค์ที่มุ่งส่งเสริมความเคารพและการรักษาไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมวลชน”

มาตรา 68 บัญญัติว่าคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมจะจัดตั้ง “คณะกรรมการ” ขึ้นเพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชน”

มาตรา 76 ได้บัญญัติว่า

“จุดมุ่งหมายขั้นต้นประการหนึ่งของภาวะทรัสตีซึ่งต้องกันกับวัตถุประสงค์ในมาตรา 1 ของกฎบัตรสหประชาชาตินั้นจะส่งเสริมการเคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานของมวลชน”

ในเดือนตุลาคม ค.ศ.1946 จึงได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ” (The United Nations Commission on Human Rights) ซึ่งคณะกรรมการฯ นี้เองได้จัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น

ข. สหประชาชาติกับการทำสิทธิมนุษยชนให้เป็นสิทธิตามกฎหมาย

โดยที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมิใช่ข้อตกลงระหว่างประเทศ และไม่มียผลผูกพันทางกฎหมายกับรัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติ การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายกรณีต้องอาศัยกฎบัตรสหประชาชาติเป็นหลัก หรือใช้การติดตามสอดส่องดูแลส่งเสริมทางด้านบริหารทั่วไป ทำให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องนานาประการ ดังนั้น สหประชาชาติจึงได้ดำเนินการทำให้สิทธิมนุษยชนที่ระบุในกฎบัตรสหประชาชาติ และในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ให้เป็นสิทธิตามกฎหมาย ทั้งนี้โดยการจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง และมีผลผูกพันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศต่อรัฐภาคีทุกรัฐ ข้อตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวมีอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งในจำนวนนี้ที่น่าสนใจก็ได้แก่ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม” (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, 1966) และ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966)

(3) กติการะหว่างประเทศว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

กติกานี้ได้ปรารภว่า รัฐภาคีทั้งหมดได้ตระหนักว่า “ตามหลักการในกฎบัตรฯ นั้น การยอมรับซึ่งเกียรติศักดิ์โดยธรรมชาติและสิทธิมนุษยชนนั้น เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพในโลก”

ตามปฏิญญาฯ ความคิดที่ว่า การเป็นมนุษย์เสรีโดยได้รับเสรีภาพจากความกลัวและเสรีภาพจากความต้อการนั้นจะสำเร็จได้ถ้ามีการสร้างขั้นซึ่งเป็นเงื่อนไขต่างๆ เพื่อทุกๆ คนจะสามารถได้รับสิทธิในเศรษฐกิจและสังคมและวัฒนธรรมเท่าๆ กับสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

รัฐภาคีได้ตระหนักถึงพันธกรณีซึ่งรัฐทั้งหลายมีอยู่ตามกฎหมายบัตร ในอันที่จะต้องส่งเสริมความเคารพและการรักษาซึ่งสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพตามหลักสากล

การคุ้มครองสิทธิ

การคุ้มครองสิทธิตามกติกาฯ สรุปได้ดังนี้⁶ คือ

ข้อบทที่ 1 กำหนดว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะกำหนดเจตจำนงของตนเอง และโดยสิทธิดังกล่าวเขาย่อมตัดสินใจเรื่องสถานะการเมืองและการแสวงหาซึ่งการพัฒนาในทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมโดยเสรี

ข้อบทที่ 2-5 ระบุให้รัฐภาคีแต่ละรัฐดำเนินการแยกกันและร่วมกัน ในทางเศรษฐกิจและทางเทคนิคตามความสามารถของตนเพื่อให้สิทธิต่างๆ ที่ระบุไว้นี้จะได้รับการปฏิบัติโดยไม่มีความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา การเมือง หรือความคิดเห็นอื่น สัญชาติหรือพื้นฐานทางสังคม ทรรศนะ กำหนดหรือสถานะอื่นใด ยอมให้รัฐจำกัดสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองนี้ได้โดยทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมความผาสุกในสังคมประชาธิปไตย ห้ามมิให้รัฐภาคีหรือกลุ่มบุคคลใดกระทำการอันบ่อนทำลายหรือจำกัดสิทธิเช่นว่านี้เกินกว่าที่กติกานี้บัญญัติไว้

ข้อบทที่ 6-15 ให้การคุ้มครองสิทธิในการทำงาน สิทธิในการได้รับสภาวะการทำงานที่ดี สิทธิในการก่อตั้งสหภาพการค้าและเข้าร่วมในสหภาพดังกล่าว สิทธิในการหยุดงานตามที่กฎหมายของแต่ละประเทศอนุญาตให้กระทำ สิทธิในความมั่นคงทางสังคมและรวมทั้งการประกันสังคม รัฐภาคีควรให้การคุ้มครองและช่วยเหลืออย่างกว้างขวางที่สุดแก่ครอบครัว ซึ่งตามธรรมชาติถือว่าเป็นพื้นฐานของสังคม การให้การศึกษาแก่เด็ก การสมรสจะต้องเกิดขึ้นจากความยินยอมของทั้งสองฝ่าย รัฐต้องให้การคุ้มครองเป็นพิเศษแก่มารดาในระยะเวลาอันสมควรก่อนและหลังคลอดและให้ใช้มาตรการพิเศษเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือแก่เด็กและผู้เยาว์โดยไม่คำนึงถึงข้อแตกต่างเกี่ยวกับบิดามารดาหรือเงื่อนไขอื่น ๆ

รัฐภาคียอมรับซึ่งสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหารอันเพียงพอ เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงฐานะการเป็นอยู่ที่กระทำต่อ

⁶ กุลพล พลวัน, สิทธิมนุษยชนในสังคมไทย (ม.ป.ท.: ม.ป.ป.), หน้า 37-39.

เนื่องกันไป สิทธิที่จะบรรลุถึงมาตรฐานสูงสุดซึ่งสุขภาพทางกายและทางจิต สิทธิในการศึกษา สิทธิในการมีส่วนร่วมในทางวัฒนธรรม

วิธีการคุ้มครอง

ข้อบทที่ 16-25 กำหนดให้รัฐภาคีรายงานไปยังเลขาธิการสหประชาชาติเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ซึ่งตนได้กระทำขึ้นเพื่อบรรลุความสำเร็จในการรักษาซึ่งสิทธิต่างๆ ดังกล่าวและเลขาธิการสหประชาชาติจะส่งสำเนารายงานนั้นไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพิจารณาโดยยึดหลักตามบทบัญญัติในกติกา

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมอาจทำรายงานร่วมกับหน่วยงานพิเศษต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกติกา ซึ่งอาจรวมทั้งการวินิจฉัยโดยเฉพาะและทำข้อเสนอแนะต่างๆ

คณะมนตรีฯ อาจแจ้งให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนทราบเกี่ยวกับรายงานต่างๆ เพื่อให้คณะกรรมการฯ ศึกษาและให้คำแนะนำและอาจส่งรายงานพร้อมด้วยข้อเสนอแนะไปยังสมัชชาสหประชาชาติ เกี่ยวกับข่าวสารที่ได้รับจากรัฐภาคีและหน่วยงานชำนาญพิเศษเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ที่ใช้เพื่อรักษาสิทธิมนุษยชนแห่งกติกา

ข้อบทที่ 26-31 เปิดโอกาสให้รัฐสมาชิกองค์การสหประชาชาติ หรือสมาชิกหน่วยงานชำนาญพิเศษ หรือรัฐภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ และรัฐอื่นๆ ที่สมัชชาฯ ได้ส่งคำเชิญเข้าร่วมเป็นภาคีในสัญญานี้ได้ และกติกาได้กล่าวถึงวิธีการให้สัตยาบันและการมีผลใช้บังคับของกติกาฯ ยอมให้รัฐภาคีเสนอแก้ไขกติกาฯ นี้ได้โดยยื่นข้อเสนอไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ การแก้ไขนั้นจะต้องได้รับการรับรองด้วยคะแนนเสียงข้างมากของรัฐภาคีที่มาประชุม แต่มีผลใช้บังคับเฉพาะรัฐที่ยอมรับการแก้ไข ส่วนรัฐอื่นๆ นอกจากนี้ผู้กฟ้นตนเองตามบทบัญญัติเดิมหรือการแก้ไขอื่นๆ ที่ตนยอมรับเท่านั้น ฯลฯ

สำหรับกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีเมื่อ 5 กันยายน ค.ศ.1999⁷

⁷International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Available from: http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_cescr.htm

(4) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

(International Covenant on Civil and Political Rights)

กติกาฉบับนี้มีข้อความรวมทั้งสิ้น 53 ข้อ เป็นบทบัญญัติที่เป็น “สารบัญญัติ” (การรับรองสิทธิเสรีภาพ) 27 ข้อ คือข้อ 1-27 และเป็นบทบัญญัติที่เป็น “วิธีบัญญัติ” (วิธีการดำเนินงานเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิเสรีภาพที่รับรองไว้) คือข้อ 28-53

กติกาฉบับนี้มีลักษณะเป็นข้อตกลงระหว่างประเทศ มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศแก่รัฐบาลภาคี ทั้งนี้โดยนำหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติซึ่งไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศมาทำให้เป็นสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีระบบการตรวจสอบโดยองค์การสหประชาชาติว่าได้มีการปฏิบัติตามกติกาหรือไม่ และมีการละเมิดกติกาหรือไม่ รวมทั้งวิธีการดำเนินการเมื่อมีการกล่าวหาว่ารัฐภาคีได้ละเมิดสิทธิเสรีภาพที่ได้มีการรับรองหรือคุ้มครองไว้ในกติกาดังกล่าว สารสำคัญของกติกา ฉบับนี้มีดังต่อไปนี้⁸

ก. บทบัญญัติที่เป็นสารบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิ คำปรารภและมาตรา 1 ของกติกาฉบับนี้มีข้อความคล้ายคลึงกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)

การคุ้มครองสิทธิ

มาตรา 2-5 ได้บัญญัติให้รัฐภาคีเคารพและประกันซึ่งสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกติกานี้แก่บุคคลที่อยู่ในเขตแดนของตน โดยไม่มีความแตกต่างเรื่องเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา การเมือง หรือความคิดเห็นอื่น สัญชาติหรือพื้นฐานทางสังคม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นๆ และกรณีที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ หรือไม่มีมาตรการอื่นใดอยู่ก่อน รัฐภาคีจะต้องออกกฎหมายหรือใช้มาตรการต่างๆ ตามกระบวนการทางรัฐธรรมนูญของตนและตามกติกาฉบับนี้ เพื่อให้มีผลต่อสิทธิเหล่านี้

ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินสาธารณะอันคุกคามต่อความเป็นอยู่ของประเทศ รัฐภาคีอาจงดเว้นไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีในกติกานี้ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ แต่กติกานี้ไม่อาจตีความไปในทางให้สิทธิแก่รัฐหรือกลุ่มบุคคลใดในอันที่จะกระทำการใดๆ เพื่อลดทอนหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพต่างๆ ที่ได้รับการรับรองไว้นอกเหนือไปกว่าที่บัญญัติไว้ในกติกานี้

⁸ กุลพล พลวัน, พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 111-116.

มาตรา 6-27 บัญญัติว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในชีวิต สำหรับประเทศที่ยังไม่มีการยกเลิกโทษประหารชีวิตนั้นคำพิพากษาให้ประหารชีวิตจะต้องใช้เฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ตามกฎหมายที่ใช้อยู่ ขณะกระทำความผิดและไม่ขัดต่อบทบัญญัติในกติกา และอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่เป็นการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide) ค.ศ.1948

1) ห้ามมิให้มีการทรมานหรือกระทำการโหดร้ายขัดต่อมนุษยธรรม หรือบีบบังคับหรือลงโทษอย่างผิดศีลธรรมต่อบุคคลใด

2) ห้ามมิให้นำบุคคลใดมาเป็นทาส รวมทั้งห้ามการซื้อขายทาส

3) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงแห่งบุคคล เช่น ห้ามมิให้มีการจับกุมหรือคุมขังตามอำเภอใจ บุคคลที่ต้องหาคดีอาญาจะต้องนำไปยังศาลหรือเจ้าพนักงานอื่นๆ ผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อพิจารณาคดีในเวลาอันสมควรหรือเพื่อปล่อยตัว ในกรณีที่บุคคลใดถูกลิดรอนเสรีภาพโดยถูกจับหรือคุมขัง ย่อมมีสิทธิดำเนินวิธีพิจารณาในศาลเพื่อจะได้พิจารณาโดยไม่ชักช้าว่าการคุมขังนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และเพื่อปลดปล่อยผู้นั้นถ้าการคุมขังนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย อนึ่ง บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องได้รับค่าเสียหายทดแทน

4) ห้ามมิให้มีการจำคุกเนื่องจากการไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญา

5) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพการเคลื่อนไหวและมีเสรีภาพในการเลือกถิ่นอยู่ภายในเขตแดนของรัฐบุคคลทุกคนมีสิทธิจะออกจากประเทศใดๆ รวมทั้งประเทศของตนและไม่อาจจะถูกจำกัดโดยอำเภอใจซึ่งสิทธิในการเข้าประเทศของตน

6) บุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกันในศาล มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างยุติธรรมและเปิดเผย บุคคลที่ถูกกล่าวหาในคดีอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมาย

7) ห้ามมิให้มีการแทรกแซงในเรื่องส่วนตัว ครอบครัว เคหสถาน หรือจดหมายโต้ตอบโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

8) บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นความคิดเห็น ความรู้สึกผิดชอบ ศาสนา สิทธิในการชุมนุมโดยสันติ สิทธิในเสรีภาพในการสมาคมกับบุคคลอื่นๆ รวมทั้งสิทธิในการก่อตั้งและร่วมในสหภาพการค้าเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของตนเอง ครอบครัว และเด็กต้องได้การคุ้มครองจากรัฐเท่าเทียมกัน ประเทศที่มีชนกลุ่มน้อยจะต้องให้สิทธิแก่ชนกลุ่มน้อยนั้นในอันที่จะปฏิบัติตามวัฒนธรรม ศาสนา หรือใช้ภาษาของตนเอง

ข. บทบัญญัติที่เป็นวิธีบัญญัติเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามสิทธิ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

มาตรา 28-45 บัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) มีจำนวน 18 คน ซึ่งเป็นบุคคลถือสัญชาติของรัฐภาคี คณะกรรมการฯ ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมสูงและมีประสบการณ์ในทางกฎหมาย สมาชิกคณะกรรมการฯ จะต้องมาจากการเลือกตั้งและจะปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยไม่ขึ้นต่อผู้ใด

คณะกรรมการฯ นี้จะประกอบด้วยกรรมการที่ถือสัญชาติของรัฐหนึ่งเกินกว่าหนึ่งคนไม่ได้ สมาชิกของคณะกรรมการฯ นี้จะถูกเลือกให้ปฏิบัติหน้าที่มีกำหนด 4 ปี และอาจถูกเลือกซ้ำอีกได้ อย่างไรก็ดี สมาชิกจำนวน 9 คน ที่ถูกเลือกตั้งแรกนี้จะสิ้นสุดสมาชิกภาพในระยะ 2 ปี ฉะนั้นเมื่อการเลือกตั้งครั้งแรกแล้วเสร็จประธานคณะกรรมการฯ จะจับสลากชื่อสมาชิกทั้ง 9 คนนี้ทันที

เลขาธิการสหประชาชาติจะจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการฯ นี้ครั้งแรก ณ ที่ทำการองค์การสหประชาชาติ ส่วนการประชุมครั้งต่อไปให้เป็นไปตามวิธีการของคณะกรรมการฯ ปกติคณะกรรมการฯ นี้ประชุมกัน ณ ที่ทำการองค์การสหประชาชาติหรือที่สำนักงานขององค์การฯ ในกรุงเจนีวา

รัฐภาคีจะต้องส่งรายงานเกี่ยวกับมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการคุ้มครองสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองตามกติกาฯ นี้ ภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่กติกาฯ นี้มีผลบังคับใช้สำหรับรัฐภาคีที่เกี่ยวข้องนั้นๆ หลังจากนั้นจะต้องส่งรายงานตามคำเรียกร้องของคณะกรรมการฯ รายงานดังกล่าวให้ส่งไปยังเลขาธิการสหประชาชาติซึ่งจะเป็นผู้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณารายงานนี้ จะต้องแสดงถึงเรื่องต่างๆ รวมทั้งอุปสรรค (ถ้ามี) อันมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จแห่งกติกาฯ นี้

เลขาธิการสหประชาชาติ หลังจากได้ปรึกษากับคณะกรรมการฯ แล้ว อาจจะส่งสำเนารายงานไปยังหน่วยชำนาญพิเศษซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เมื่อได้รับรายงานดังกล่าว คณะกรรมการฯ จะศึกษารายงานที่รัฐภาคีส่งมาแล้วจะส่งรายงานของตนเองพร้อมด้วยข้อคิดเห็นที่เหมาะสมไปยังรัฐภาคี นอกจากนี้คณะกรรมการฯ ยังอาจส่งข้อคิดเห็นของตนไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมพร้อมกับสำเนารายงานต่างๆ ที่ตนได้รับจากรัฐภาคี และนอกจากนี้ยังมีการให้สิทธิร้องเรียนแก่รัฐภาคี ในกรณีที่รัฐภาคีอื่นๆ ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณี การแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาท เพื่อให้กลไกดังกล่าวสามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศฉบับนี้แล้ว เมื่อ 29 ตุลาคม ค.ศ.1996

นอกจากกลไกในระดับระหว่างประเทศ อันหมายถึง กลไกในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติแล้ว กลไกในระดับภูมิภาคเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็ได้เริ่มพัฒนาขึ้น ดังจะเห็นได้จากกลุ่มประเทศทางทวีปยุโรปได้ร่วมมือกันในระดับภูมิภาค (Regional) โดยเรียกตัวเองว่า สภายุโรป (Council of Europe) อันเป็นองค์การระหว่างประเทศ และสภายุโรปได้พยายามนำหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพภายในบรรดาระัฐสมาชิกของตน โดยการจัดทำอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐาน (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) ผลงานของสภายุโรปเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนี้เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าได้กระทำอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวโน้มที่ดียิ่งในการร่วมมือกันคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับที่ต่างจากเดิม อันเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพในการคุ้มครองเรื่องดังกล่าวให้ดียิ่งขึ้นต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงสิทธิของผู้สูงอายุตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่ได้ให้การรับรองสิทธิของมนุษย์ทุกคนไว้ว่ามีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติกำเนิด สีผิว เพศ อายุ ศาสนา ภาษา หรือเผ่าพันธุ์ได้จากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกติการะหว่างประเทศที่ออกตามปฏิญญาดังกล่าวอีก 2 ฉบับ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สามารถที่จะแยกประเภทสิทธิของผู้สูงอายุอันจะกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิซึ่งถือเป็นมาตรฐานสากลในระดับระหว่างประเทศได้ดังนี้⁹

1. สิทธิในความเป็นพลเมือง ผู้สูงอายุในฐานะที่เป็นพลเมืองย่อมจะมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในทางกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกันกับประชากรในกลุ่มอื่นๆ เช่น มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการถูกทรมาน การปฏิบัติที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม การปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือจากการแสวงหาประโยชน์จากผู้สูงอายุในทางที่มีขอบ เป็นต้น

⁹ศรีทิพย์ พานิชพันธ์, สิทธิและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยและนานาชาติ (กรุงเทพมหานคร: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 4. อ้างถึงใน อุดมศักดิ์ สินธิพงษ์, "ปัญหาสิทธิมนุษยชนกับผู้สูงอายุในประเทศไทย," ดุลพาท 47 (มกราคม-เมษายน 2543): 97-98.

2. สิทธิในทางการเมือง ผู้สูงอายุย่อมมีสิทธิในทางการเมืองเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป อาทิ สิทธิในการแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง สิทธิในการมีส่วนร่วมในการบริหารและปกครองประเทศ สิทธิในการสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา สิทธิในการรวมกลุ่มกันในทางการเมือง ตลอดจนสิทธิในการจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

3. สิทธิในทางเศรษฐกิจ ผู้สูงอายุมีสิทธิในการเลือกประกอบอาชีพตามความสมัครใจ สิทธิในความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สิทธิในความเป็นอยู่ตามมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอและเหมาะสมตามสมควรแก่ฐานะรูป สิทธิในทรัพย์สินที่หามาได้ ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรมภายหลังจากที่พ้นวัยทำงานไปแล้ว

4. สิทธิในทางสังคม ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ของสังคมในฐานะพลเมืองของสังคม สิทธิที่จะได้รับความมั่นคงในทางสังคมจากการประกันสังคม สิทธิที่จะได้รับบริการและสวัสดิการสังคม รวมทั้งสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรในทางสังคมทุกประเภท อาทิ บริการสังคมสงเคราะห์ บริการด้านการแพทย์ การศึกษา สถานสงเคราะห์ เป็นต้น

5. สิทธิในทางวัฒนธรรม ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตตามวิถีทางและครรลองของสังคมตามขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชน สิทธิที่จะปฏิบัติตามและรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมประเพณีของตน อาทิ การแต่งกาย การประกอบกิจกรรมตามประเพณี นอกจากนี้ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือ และมีสิทธิได้รับความคุ้มครองสวัสดิภาพจากสมาชิกในครอบครัว และชุมชนตามวัฒนธรรมของตนอีกด้วย

6. สิทธิในการศึกษา ผู้สูงอายุมีสิทธิในการศึกษาหาความรู้ในศาสตร์หรือสาขาวิชาใดๆ ตามความต้องการและความสนใจของตนในรูปแบบต่างๆ อาทิ การศึกษาต่อเนื่อง การศึกษาตลอดชีวิต การฝึกอบรมสัมมนา การฝึกฝนและพัฒนาอาชีพ การฟื้นฟูสมรรถภาพทางการศึกษา ตลอดจนการพัฒนาความสามารถและศักยภาพในการเรียนรู้ เพื่อให้ผู้สูงอายุใช้ในการประกอบอาชีพภายหลังจากที่เกษียณอายุไปแล้ว

7. สิทธิในครอบครัว ผู้สูงอายุมีสิทธิในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัว มีสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูและได้รับความคุ้มครองในสวัสดิภาพจากสมาชิกในครอบครัว นอกจากนี้ผู้สูงอายุยังมีสิทธิในเรื่องอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับครอบครัวอีกด้วย อาทิ สิทธิของบิดา มารดา ที่มีต่อบุตร หรือสิทธิของผู้ปกครองที่มีต่อผู้เยาว์ ตลอดจนสิทธิของทายาทในการที่จะได้รับมรดก เป็นต้น

8. สิทธิในทางศาสนา ผู้สูงอายุมีสิทธิที่จะเลือกนับถือศาสนา นิกาย หรือลัทธิในศาสนาใดก็ได้ตามความเชื่อ รวมทั้งมีสิทธิในการประกอบพิธีกรรมหรือศาสนกิจตามความเชื่อของตนได้เช่นเดียวกัน

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้สูงอายุน่าจะได้รับความคุ้มครองจากหลักและกลไกการคุ้มครองตามกฎหมายในสิทธิเหล่านี้ด้วย นอกเหนือไปจากสิทธิพื้นฐานของความ เป็นมนุษย์โดยทั่วไป เมื่อพิจารณาจากปัญหาการถูกละเมิด การถูกทำร้าย ฯลฯ ของผู้สูงอายุ ซึ่งสำหรับหลักสิทธิมนุษยชนนั้นกฎหมายไทยถือว่าเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิ โดยกฎหมายคุ้มครองสิทธิส่วนมากมักจะเป็นกฎหมายที่บัญญัติความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมือง นั่นคือกฎหมายมหาชน และกฎหมายรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายแม่บทที่สำคัญที่สุด ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญไทยในอดีตเป็นต้นมาเปรียบเสมือนเป็นกฎหมายที่เป็นหลักประกันต่อหลักสิทธิมนุษยชนของไทยมาโดยตลอดซึ่งพิจารณาได้จากบทบัญญัติต่างๆ อันเป็นบทบัญญัติที่เป็นการรับรองซึ่งสิทธิมนุษยชน และนับตั้งแต่ พ.ศ.2491 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้มีการนำหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเรื่อยมา อีกทั้งประเทศไทยยังได้เข้าร่วมเป็นภาคีในกติการะหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับดังที่ได้กล่าวมาแล้วและรับหลักการในเรื่องของบุคคลทั้งปวงเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันโดยปราศจากการลำเอียงใดๆ ตามกฎหมาย

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ก็ยังได้นำหลักการบางส่วนจากกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มาบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้นจึงถือได้ว่าหลักสิทธิมนุษยชนเป็นแนวความคิดหนึ่งที่สนับสนุนการคุ้มครองผู้สูงอายุในประเทศไทย โดยอาศัยกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นสื่อกลางและรัฐต้องให้การเคารพและสนับสนุน ประกอบกับการพัฒนาของการอ้างสิทธิมนุษยชนต่อรัฐมาสู่การอ้างสิทธิมนุษยชนต่อทางภาคธุรกิจมากยิ่งขึ้น เช่น เรื่องการปฏิบัติที่เสมอภาค ค่าจ้างที่ยุติธรรม ชั่วโมงการทำงานที่เหมาะสม การดูแลสุขภาพและความปลอดภัย ความมั่นคงในการจ้างงาน การประกันสังคม การจ้างแรงงานและการปฏิบัติที่เหมาะสม สิทธิในเรื่องแรงงานต่างๆ จะช่วยส่งเสริมบทบาทการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ทุกคนรวมถึงผู้สูงอายุ อันจะทำให้สิทธิมนุษยชนเป็นหลักเกณฑ์และเป็นสิทธิที่ได้รับความเคารพอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในอนาคต

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 26 บุคคลทั้งปวงเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันโดยปราศจากการลำเอียงใดๆ ตามกฎหมาย ในกรณีนี้กฎหมายจะห้ามมีการลำเอียงใดๆ และให้ประกันต่อทุกคนถึงความเสมอภาคเท่าเทียมกันที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองอย่างได้ผล ปราศจากการลำเอียง เลือกปฏิบัติบนพื้นฐานใดๆ เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา การเมือง หรือแนวความคิดเห็นอื่นใด สัญชาติหรือพื้นฐานทางสังคม ทรัพย์สินสมบัติ แหล่งกำเนิดหรือฐานะอื่นใด

2.1.2 ทฤษฎีบริการสาธารณะ

แนวความคิดในเรื่องบริการสาธารณะนั้น เป็นแนวความคิดที่แพร่หลายในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีความหมายหลายด้าน หากแต่ว่าใครจะเป็น “ผู้มอง” ถ้าหากประชาชนเป็นผู้มอง บริการสาธารณะจะได้แก่ความสะดวกสบายที่รัฐจะต้องจัดให้มี ในขณะที่หากผู้มองเป็นรัฐ ก็จะหมายความถึง การดำเนินงาน การจัดตั้งองค์กรหรือกิจการใหม่ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและต่อประเทศ¹⁰

บริการสาธารณะนั้นอยู่คู่กับสังคมมาตั้งแต่สมัยโบราณกาล เดิมขุนนางได้ให้ประชาชนเข้ามาหากินใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนโดยจ่ายเป็นค่าตอบแทน และได้ชักจูงใจผู้เช่าด้วยการสร้างสิ่งต่างๆ ให้ผู้เช่าได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งต่อมาโครงสร้างชุมชนเปลี่ยนแปลงไปกลายมาเป็นชุมชนที่ดูแลกันเอง จึงมีการรวมตัวเพื่อดูแลและจัดทำสิ่งต่างๆ เพื่อเป็นประโยชน์ร่วมกัน อาทิ กำแพง ป้อมปราการ ตลาด สถานพยาบาล ฯลฯ โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อยู่อาศัยร่วมกัน ในฝรั่งเศสก่อนยุคปฏิวัติ มีกิจการหลายประเภทที่กษัตริย์จัดให้มีขึ้นเพื่อปกป้องประชาชนรวมทั้งอำนวยความสะดวกแก่ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่นั้นๆ หลังปฏิวัติ รัฐได้เข้ามาปกครองประชาชนแทนที่กษัตริย์ และเกิดงานที่รัฐจะต้องจัดทำให้ขึ้น ซึ่งคำว่า “บริการสาธารณะ” (Public Service) ก็เริ่มปรากฏชัดเจนขึ้นโดยพัฒนามาสู่การจำกัดกรอบเฉพาะ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือสิ่งที่รัฐจะจัดทำให้แก่ประชาชนเพื่อตอบแทนการเสียภาษีอากรของประชาชน¹¹ ซึ่งโดยสรุปแล้วบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมของฝ่ายปกครองที่จัดทำให้ขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะให้บริการแก่ประชาชนหรือเพื่อสนองความต้องการของประชาชน

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ เป็นบริการสาธารณะที่สามารถจัดทำได้ทั้งโดยภาครัฐและเอกชนแต่ส่วนใหญ่แล้วจะทำโดยรัฐ ซึ่งถือเป็นบริการสาธารณะระดับชาติในด้านการพัฒนาสังคมและวัฒนธรรม ในประเทศฝรั่งเศส บริการสาธารณะทางด้านสังคมการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนด้านสังคมมีมาตั้งแต่สมัยโบราณแล้ว เดิมวัดจะเป็นองค์กรทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่คนยากจน ผู้ด้อยโอกาส ต่อมาหลังการปฏิวัติ ค.ศ.1789 รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1791 ได้บัญญัติถึงการจัดตั้งสถาบันให้ความช่วยเหลือ

¹⁰นั้นทวัฒน์ บรมานันท์, บริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2541), หน้า 1.

¹¹เรื่องเดียวกัน, หน้า 2-7.

สาธารณะเพื่อเลี้ยงเด็กที่ถูกทอดทิ้ง คนพิการ คนชรา คนยากจน ฯลฯ มีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ให้ความช่วยเหลืออย่างมากมาย

โดยทั่วไปแล้ว กิจกรรมซึ่งจัดว่าเป็นบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นบริการสาธารณะประเภทใดหรือเป็นบริการสาธารณะที่จัดทำโดยผู้ใด ย่อมจะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือหลักเกณฑ์เดียวกันทั้งสิ้น

ในทางทฤษฎี ไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ร่วมสำหรับบริการสาธารณะทุกประเภท แต่อย่างไรก็ตามมีหลักเกณฑ์บางประการที่พอจะถือได้ว่าเป็นหลักเกณฑ์ร่วมระหว่างบริการสาธารณะแต่ละประเภทที่แม้จะมีบางอย่างแตกต่างกัน แต่ก็ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ร่วมดังกล่าวนี้แทรกอยู่ภายใน หลักเกณฑ์ร่วมนี้เป็นหลักเกณฑ์ที่พัฒนามาจากลักษณะสำคัญของบริการสาธารณะ 3 ประการ ของ Louis Rolland แห่ง Ecole de Bordeaux ซึ่งต่อมาในแวดวงนักกฎหมายมหาชนพากันเรียกหลักเกณฑ์นี้ว่า "กฎหมายของบริการสาธารณะ" หรือ "กฎหมายของ Rolland"¹²

กฎหมายของบริการสาธารณะนี้ได้ถูกสร้างขึ้นมาให้มีส่วนคล้ายกับหลักทั่วไปของกฎหมายเกี่ยวกับบริการสาธารณะเพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาว่าบริการสาธารณะคืออะไร กฎหมายของบริการสาธารณะหรือหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะนี้ ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง และหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง¹³

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค¹⁴

หลักว่าด้วยความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการแรกในการจัดทำบริการสาธารณะทั้งนี้ เนื่องจากการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมิได้มีจุดมุ่งหมาย

¹²Gilles J. GUGLIELMI, *Introduction au droit des services publics* (L.G.D.J., 1994), p.39. อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, *บริการสาธารณะในกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, หน้า 18.

¹³นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543), หน้า 35-36.

¹⁴เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-39.

ที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ แต่เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน กิจกรรมใดที่รัฐจัดทำเพื่อบุคคลใดโดยเฉพาะจะไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ ประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติ หรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน

2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง¹⁵

ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะเนื่องจากบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็นสำหรับประชาชน ดังนั้นหากบริการสาธารณะหยุดชะงักไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตาม ประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายได้ ด้วยเหตุนี้ บริการสาธารณะจึงต้องมีความต่อเนื่องในการจัดทำ และความต่อเนื่องดังกล่าวมานี้ไม่มีมาตรฐานที่แน่นอนตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะอย่างไร บริการสาธารณะบางประเภทต้องมีการจัดทำอย่างถาวร ขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จะต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ ขึ้นอยู่กับลักษณะของบริการสาธารณะประเภทนั้นๆ

3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง¹⁶

บริการสาธารณะที่ดีนั้นจะต้องสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ตลอดเวลาเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์และความจำเป็นในทางปกครองที่จะรักษาประโยชน์สาธารณะ รวมทั้งเพื่อปรับปรุงให้เข้ากับวิวัฒนาการของความต้องการส่วนรวมของประชาชนด้วย

หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง หมายถึง การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะให้ทันกับความต้องการของผู้ใช้บริการสาธารณะอยู่เสมอเพื่อให้บริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือประชาชนมหาชน เนื่องจากโดยสภาพของการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ไปที่มีวัตถุประสงค์ในการสนองความต้องการของประชาชน เมื่อเกิดเหตุการณ์ที่ทำให้ความต้องการของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป บริการสาธารณะนั้นก็น่าจะมีการเปลี่ยนแปลงตามความต้องการของประชาชนไปด้วย

ถึงแม้ว่าการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุอันเป็นการส่งเสริมซึ่งสิทธิและสวัสดิภาพของผู้สูงอายุจะเป็นภารกิจลำดับรองของรัฐ แต่กิจกรรม โครงการต่างๆ ที่รัฐจัดทำขึ้นนั้นควรยึดแนวความคิดในเรื่องบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำ กล่าวคือ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 39-43.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 43-45.

หลักของความเสมอภาค หลักความต่อเนื่อง และหลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง ซึ่งหากพิจารณาในเรื่องการคุ้มครองดูแลผู้สูงอายุแล้วนั้นจะสัมพันธ์ในส่วนของสวัสดิการที่รัฐเป็นฝ่ายจัดทำให้โดยผ่านทางมาตรการและโครงการต่างๆ ที่ผู้สูงอายุทุกคนมีความเสมอภาคในการได้รับบริการและได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ โครงการต่างๆ จะต้องมีความต่อเนื่องสม่ำเสมอ และอาจมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้เพื่อความเหมาะสมและความต้องการของผู้สูงอายุ ซึ่งถือได้ว่าเป็นแนวความคิดที่สำคัญในการดำเนินงานเพื่อผู้สูงอายุในเรื่องของมาตรการสวัสดิการต่างๆ ที่รัฐจำเป็นต้องจัดทำเพื่อสนองต่อความต้องการของประชาชนอันจะต้องมีความยืดหยุ่นและเปลี่ยนแปลงได้เพื่อให้เข้ากับสภาพสังคมปัจจุบัน

2.1.3 หลักรัฐสวัสดิการ

การที่รัฐยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือแก่ประชาชนโดยการจัดให้มีสวัสดิการในด้านต่างๆ เป็นการตอบแทนที่ประชาชนได้เสียภาษีและเสียประกันสังคมตามกฎหมาย ให้ประชาชนได้รับความเป็นอยู่อย่างสะดวกสบายหรือเมื่อยามตกทุกข์ได้ยากให้มีความอบอุ่นใจมั่นใจต่อชีวิตในอนาคตว่าจะไม่ถูกทอดทิ้งจากสังคม เริ่มตั้งแต่เกิดไปจนถึงให้การศึกษา การจัดหางาน การเจ็บป่วย ทุพพลภาพ และชราภาพไปจนถึงเสียชีวิตรวมตลอดทั้งการจัดสาธารณูปโภคให้เกิดความสะดวกสบายอื่นๆ เป็นส่วนรวม เพราะถือว่ารัฐได้มีรายได้จากประชาชนที่มีรายได้หรือมีงานทำทุกฐานะตามอัตราส่วนของรายได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการสมควรที่รัฐจะจ่ายเงินสมทบตอบแทนกลับคืนสู่ประชาชน ด้วยแนวความคิดนี้ประเทศทางยุโรปตะวันตกจึงได้เกิดปรากฏการณ์นี้ขึ้นมา ซึ่ง Archbishop William Temple ได้เรียกปรากฏการณ์ที่รัฐให้บริการช่วยเหลือประชาชนว่า “รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) ซึ่งเขาเขียนไว้ในบทความของเขาชื่อ Citizen and Churchman ตีพิมพ์ในปี ค.ศ.1941¹⁷ หน้าที่ของรัฐตามความหมายเดิมนั้นมุ่งเน้นการป้องกันประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน ดูแลให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย แก้ไขปัญหาความขัดแย้งและดูแลให้มีการปฏิบัติตามสัญญา¹⁸ ที่มีต่อกัน แต่ในความรับผิดชอบและหน้าที่ของรัฐความเป็นจริงนั้น ยังต้องมุ่งไปถึงเรื่องความอยู่ดีกินดีของประชาชนด้วย โดยเฉพาะบริการทางสังคมซึ่งเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เช่น จัดให้มีการประกันสังคม การจัดบริการทางการ

¹⁷J.S. Bains and R.B. Jain. Contemporary Political Theory (New Delhi: Radiant Publicshers, 1980), p.25-26. อ้างถึงใน สุเทพ เชาวลิต, สวัสดิการสังคม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 243.

¹⁸สุเทพ เชาวลิต, สวัสดิการสังคม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2527), หน้า 243.

แพทย์และสาธารณสุข การประชาสงเคราะห์และการให้การศึกษาโดยรัฐเป็นผู้จัดให้ เป็นต้น ซึ่งรัฐบาลจำเป็นต้องเข้าส่งเสริมเพื่อความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนเข้าดูแลความทุกข์สุขของประชาชนด้วย บริการดังกล่าวนี้ ถือเป็นหน้าที่ของรัฐสวัสดิการ

รัฐสวัสดิการนั้นมีลักษณะและจุดมุ่งหมายในการที่พยายามสร้างชีวิตที่ดีขึ้นในสังคม หรือสร้างสวัสดิการทางสังคม จากการศึกษาถึงนโยบาย รูปแบบที่รัฐพยายามที่จะเข้าไปมีส่วนในการจัดความเป็นอยู่ของประชาชนทุกด้าน คือ พยายามให้ประชาชนทุกกลุ่ม ทุกคน ได้รับประโยชน์ในการมีชีวิตในสังคม โดยเท่าเทียมกัน จึงมีผู้ให้ความหมายของรัฐสวัสดิการไว้ อาทิ

“รัฐสวัสดิการ” (Welfare State) หมายถึงบริการสังคมในด้านสวัสดิการช่วยเหลือประชาชนซึ่งตกอยู่ในฐานะทุกข์ยาก ให้ได้รับความสะดวกสบายขึ้น โดยรัฐบาลหรือองค์การกุศลต่างๆ จัดในรูปแบบให้เปล่าหรือโดยไม่มุ่งหวังผลกำไรเป็นสำคัญ¹⁹

“รัฐสวัสดิการ” หมายถึง ประเทศที่รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนอย่างกว้างขวาง และยังมีโครงการป้องกันและวางหลักประกันแก่ประชาชนสามารถมีการบริการอันจำเป็นเพียงพอที่จะดำรงชีพต่อไปได้²⁰

“รัฐสวัสดิการ” คือ การปกครองแบบหนึ่งซึ่งรัฐเข้ารับผิดชอบในมาตรฐานความอยู่ดีกินดีของประชาชนทุกคน ตั้งแต่อายุแรกเกิดไปจนถึงเข้าโลง²¹

รัฐสวัสดิการจึงเป็นรัฐที่ทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในการรักษาสิทธิของบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็มีกฎหมายคอยปกป้องสิทธิต่างๆ ของบุคคลแต่ละคนด้วย ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้มีความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนโดยทั่วไป ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่พึงจะได้รับ

หลากหลายแนวความคิดที่จะนำไปสู่การกำเนิดและขยายตัวของรัฐสวัสดิการ ไม่ว่าจะเป็นการที่รัฐต้องเป็นผู้รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม การเข้ารณรงค์กับปัญหาความยากจน การคำนึงถึงสิทธิของบุคคล ความกินดีอยู่ดี การแก้ไขความไม่เสมอภาค ตลอด

¹⁹อนันต์ พยัคฆันตร, รัฐสวัสดิการตัวอย่างในอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนบุ๊คส์ไตร์, 2518), หน้า 1.

²⁰ปกรณ อังคุสิงห์, หลักการและนโยบายการสังคมสงเคราะห์ (กรุงเทพมหานคร: ศรีไทยการพิมพ์, 2511), หน้า 10.

²¹สยาม รัตนวิจิตร, “รัฐสวัสดิการ”, การประชาสงเคราะห์ 19 (พฤศจิกายน 2517): 9.

จนความต้องการความมั่นคงทางเศรษฐกิจที่รัฐต้องเข้าแทรกแซงกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อแก้ไขและป้องกันความล้มเหลวของกลไกตลาด ซึ่งอย่างไรก็ดี

รัฐสวัสดิการยึดหลักการ 2 ประการคือ²²

1. ถือว่าบุคคลทุกคนในประเทศมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตไม่ต่ำกว่ามาตรฐานแห่งระดับที่มนุษย์พึงจะดำรงชีพอยู่ได้ตามสมควรแก่ความเป็นมนุษย์
2. ต้องการให้ทุกคนได้รับความคุ้มครองและหลักประกันให้ได้มีงานทำ

การที่จะสรุปว่าประเทศใดที่จะมีคุณสมบัติและถือได้ว่าเป็นรัฐสวัสดิการนั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญเบื้องต้น ดังนี้²³

1. เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้าไปมีบทบาท
2. สวัสดิการของประชาชนที่รัฐเข้าไปจัดการส่วนใหญ่ั้นเพื่อเข้าไปจัดการความเป็นอยู่ขั้นมูลฐาน คือ ปัจจัยสี่
3. เป็นการยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือความทุกข์ยากของประชาชน
4. สวัสดิการที่รัฐจัดให้ นั้น ต้องมุ่งให้ประชาชนได้รับโดยมีมาตรฐานขั้นต่ำสุดสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างไม่เดือดร้อน
5. บริการทางสังคมควรประกอบด้วยประเภทของบริการที่เป็นหลักใหญ่ๆ ซึ่งต้องดำเนินไปพร้อมๆ กัน คือ
 - 1) บริการทางการศึกษา
 - 2) บริการทางการแพทย์, สาธารณสุข
 - 3) การประชาสงเคราะห์
 - 4) การประกันสังคม
6. สวัสดิการที่รัฐจัดให้ต้องจัดอย่างก้าวหน้าและบริการอย่างกว้างขวางครอบคลุมไม่ใช่แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

²²สมพงษ์ เกษมสิน และจรรยา สุภาพ, ลัทธิการเมืองและเศรษฐกิจเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2520), หน้า 159.

²³ไพโรจน์ ลิตปรีชา, คำบรรยายวิชา Social Welfare Program, Policy and Services ในระดับปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2519. อ้างถึงใน สุเทพ เชาวสิต, สวัสดิการสังคม, หน้า 249.

7. รัฐควรให้โอกาสแก่ประชาชน ได้มีความภาคภูมิใจด้วยโดยการให้โอกาสประชาชนช่วยเหลือตัวเองด้วยเช่นเดียวเหมือนกัน

นอกจากนี้ วัตถุประสงค์ของทฤษฎีของรัฐสวัสดิการยืนยันถึงองค์การทางการเมืองและพลังในการบริหารเพื่อดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจใน 3 ทาง คือ²⁴

1. ประกันความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ขั้นต่ำของบุคคล และครอบครัวและสนับสนุนด้านการกระจายผลผลิตจากการทำงาน
2. จัดหาความมั่นคงทางสังคมให้แก่บุคคลในกรณีต่างๆ เช่น การเจ็บป่วย การชราภาพ การว่างงาน เป็นต้น
3. ให้สิทธิแก่พลเมืองโดยเท่าเทียมกันในอันที่จะได้รับการบริการทางสังคมอย่างสม่ำเสมอ

วิธีการของรัฐสวัสดิการ คือรัฐจะเข้าดำเนินการในเรื่องต่างๆ สามารถสังเกตได้จากการบริการทางสังคม ซึ่งจะก่อให้เกิดผลมากที่สุดในด้านมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน รัฐสวัสดิการยังหมายรวมถึงสิทธิเสรีภาพและสวัสดิการซึ่งมุ่งที่จะให้โอกาสแก่พลเมืองในอันที่จะเป็นผู้มีความซื่อสัตย์ต่อตนเอง มีความรับผิดชอบ และมีความเชื่อมั่นในตนเองในการดำรงชีวิตอยู่ นอกจากนี้รัฐสวัสดิการเป็นรูปแบบของสิทธิเสรีภาพที่จะปลดปล่อยประชาชนจากเงื่อนไขต่างๆ ทางสังคม เช่น ความยากจนที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินชีวิตและการพัฒนาการของสังคม ซึ่งทั้งสิทธิเสรีภาพและสวัสดิการสังคมได้พัฒนามาร่วมกันอย่างแยกออกจากกันไม่ได้

หลักในเรื่องรัฐสวัสดิการ อาจจัดว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักการในทางนิติศาสตร์ได้ เมื่อพิจารณาจากความหมายรัฐสวัสดิการในลักษณะที่ว่า เป็นรัฐซึ่งทรงไว้ซึ่งความยุติธรรมในการรักษาสีทธิของบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็มีกฎหมายคอยปกป้องสิทธิต่างๆ ของบุคคลแต่ละคนด้วย เพื่อให้มีความอยู่ดีกินดีแก่ประชาชนโดยทั่วไป ตามหลักสิทธิมนุษยชนที่พึงจะได้รับ ซึ่งหลักการดังกล่าวเกี่ยวข้องกับเรื่องของการคุ้มครองผู้สูงอายุในลักษณะของการที่รัฐเข้าไปมีบทบาทในด้านการจัดสวัสดิการให้กับประชาชนและการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งหากพิจารณาในด้านเศรษฐศาสตร์อาจดูเหมือนเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุเพียงฝ่ายเดียว เพื่อหวังผลทางเศรษฐกิจแก่คนรุ่นอื่นๆ ในอนาคต ซึ่งตามหลักในรัฐธรรมนูญกำหนดว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจะกระทำมิได้

²⁴สุเทพ เชาวลิต, รัฐสวัสดิการสังคม, หน้า 250.

แต่จากหลักในมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันกำหนดว่ามาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ดังนั้นรัฐจึงสามารถออกมาตรการต่างๆ เพื่อผู้สูงอายุได้ ไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนอื่น ๆ ในสังคม

เมื่อพิจารณาจากหลักและแนวความคิดทฤษฎีทางนิติศาสตร์ที่กล่าวมาแล้วนั้น พบว่า ทุกหลักการและทฤษฎีมีความสัมพันธ์และสอดคล้องไปในแนวทิศทางเดียวกันกล่าวคือ หลักสิทธิมนุษยชนกำหนดถึงสิทธิต่างๆ ของผู้สูงอายุที่พึงจะได้รับ หลักรัฐสวัสดิการกำหนดหน้าที่ของรัฐในการรักษาสิทธิปกป้องสิทธิต่างๆ ของผู้สูงอายุ รวมถึงการจัดสวัสดิการและสังคมสงเคราะห์ ขณะที่หลักบริการสาธารณะเป็นหลักในการจัดทำสวัสดิการโครงการต่างๆ เพื่อผู้สูงอายุโดยยึดหลักความเสมอภาค ความต่อเนื่อง และการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ และในขณะเดียวกันย่อมปรากฏให้เห็นการสนับสนุนทางแนวความคิดและทฤษฎีซึ่งแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องรีบดำเนินการในเรื่องของกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุเพื่อให้แนวทางปฏิบัติสอดคล้องกับแนวความคิดและทฤษฎีที่กล่าวมาแล้ว เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ได้อย่างจริงจัง

2.2 แนวความคิดทางสังคมศาสตร์

เนื่องจากเรื่องผู้สูงอายุเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสาขาวิชาทางสังคมศาสตร์ อาทิ เรื่องประชากร และการจัดสวัสดิการต่างๆ หลักและแนวความคิดต่างๆ ถูกนำมาเป็นแนวทางในการดำเนินงานเรื่องผู้สูงอายุของ "รัฐ" และในปัจจุบัน "เอกชน" ก็เริ่มที่จะเข้ามามีบทบาทในงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุมากขึ้น เนื่องจากอิทธิพลของแนวความคิดใหม่ๆ ที่เริ่มพัฒนาขึ้นเช่นกัน และแนวความคิดต่างๆ เหล่านี้จะช่วยสนับสนุนและปรับปรุงการทำงานในเรื่องดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2.1 แนวความคิดสวัสดิการสังคม

จากความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของมนุษย์ในสังคม นับแต่อดีตที่อาศัยการช่วยเหลือเกื้อกูลกันเป็นสำคัญซึ่งแนวความคิดนี้เมื่อสังคมได้พัฒนาขึ้น การช่วยเหลือเกื้อกูลกันและกันดังกล่าวได้พัฒนาสู่ความเป็นระบบมากขึ้น ซับซ้อนมากขึ้น ทำให้เกิดสถาบันทางสังคมที่ทำหน้าที่จัดสวัสดิการสังคมในแต่ละด้านเพื่อสร้างความมั่นคงและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในสังคม แนวความคิดเรื่องสวัสดิการสังคมจึงเป็นทั้งจุดมุ่งหมายและวิธีการที่จะทำให้สังคมน่าอยู่

ซึ่งวิธีการนั้นอาจมีความแตกต่างกันออกไปตามแนวความคิดอื่นๆ ที่มีอิทธิพลต่อคนในสังคมนั้นๆ

ความหมายของสวัสดิการสังคมนั้นมิใช่ให้คำจำกัดความไว้อย่างมากมาย ดังตัวอย่างต่อไปนี้

สุวรรณ รื่นยศ²⁵ ให้ความหมายว่า “งานสวัสดิการสังคม” มีความหมายครอบคลุมไปถึงการดำเนินการทุกอย่างทั้งของรัฐและเอกชน เพื่อช่วยเหลือเกื้อกูลเพื่อนมนุษย์หรือกลุ่มชนที่รวมกันเป็นสังคม เป็นชาติ ผู้ที่ไม่สามารถช่วยตนเองได้ ให้มีความสุขทั้งทางกายและจิตใจ ให้มีปัจจัยอันจำเป็นแก่การดำรงชีพ คือ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค ตลอดจนการบำบัดโรคภัยไข้เจ็บ การศึกษาอบรมตามสมควรแก่อัธยาศัย และความรู้ที่จะทำมาหาเลี้ยงชีพโดยสุจริต เพื่อความสงบเรียบร้อยและความเป็นปึกแผ่นของสังคม

Encyclopedia Britannica²⁶ ให้ความหมายว่า “สวัสดิการสังคม” หมายถึง การปฏิบัติจัดทำทั้งหลายไม่ว่าโดยส่วนราชการหรือเอกชน เป็นการปฏิบัติจัดทำเพื่อช่วยเหลือบุคคล ครอบครัว กลุ่มชน และชุมชนให้มีมาตรฐานการครองชีพอันดี มีสุขภาพและสังคมภาพที่น่าพึงพอใจ โดยมุ่งให้สามารถช่วยเหลือตนเองได้และช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมเดียวกันได้ต่อไป

Edmund A. Smith และ Nathan E. Cohen²⁷ ให้ความหมายของสวัสดิการสังคมไว้ว่าเป็นการปฏิบัติงานซึ่งเป็นระบบ รวบรวมวิถีทาง แนวทางในการแก้ปัญหาสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งจะสะท้อนให้เห็นค่านิยมทางสังคม และใช้ความรู้ ความชำนาญที่ได้ฝึกปฏิบัติมาในการแก้ปัญหาต่างๆ

²⁵สุวรรณ รื่นยศ, การประชาสงเคราะห์ (พระนคร: โรงพิมพ์สหกรณ์ขายส่งแห่งประเทศไทย จำกัดสินไช้, 2512), หน้า 6.

²⁶Robert M. Mutchins and Others, “Social Welfare,” Encyclopedia Britannica 20 (1768): 773.

²⁷Helen M. Crampton and Kenneth K. Keiser, Social Welfare : Institution and Process (New York: Random House, Inc., 1970), p.5. อ้างถึงใน สุเทพ เชาวลิต, สวัสดิการสังคม, หน้า 4.

เรณู โชติติลล²⁸ ให้ความหมายว่า "สวัสดิการสังคม" เป็นความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปทุกด้านเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาบุคคล และกลุ่มต่างๆ พื้นฐานในเรื่อง สวัสดิการสังคม จะต้องประกอบด้วย

1. มีหลักประกันรายได้ต่ำ
2. มีการจัดหาบ้านช่องที่พักอาศัยของประชาชน
3. มีบริการในเรื่องสุขภาพของประชาชน
4. มีระบบการประกันสังคม

ในแผนพัฒนาสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์แห่งชาติ ได้ให้คำจำกัดความ "สวัสดิการสังคม"²⁹ ไว้ว่า "หมายถึงระบบการจัดบริการสังคมเพื่อแก้ไขปัญหาทางสังคม อันสืบเนื่องมาจากการที่ประชาชนไม่สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้ ไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับระบบทางสังคม ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทางสังคมของตนเองได้"

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามที่ได้กล่าวมาแล้ว อาจสรุปสั้นๆ ได้ว่า งานสวัสดิการสังคมก็คือ กิจกรรมทั้งหลายที่ส่งเสริมสวัสดิภาพต่างๆ ไปให้ประชาชนกินดีอยู่ดีมีความสุขนั่นเอง³⁰ และเหตุผลของการจัดให้มีงานสวัสดิการสังคม³¹ มีดังต่อไปนี้

1. เพื่อให้เป็นไปตามแนวคิดรัฐสวัสดิการกล่าวคือ การที่รัฐจะให้ความคุ้มครองในเรื่องมาตรฐานขั้นต่ำของรายได้ โภชนาการ สุขภาพอนามัย ที่อยู่อาศัยและการศึกษาแก่ประชาชนของตนโดยเท่าเทียมกัน
2. เพื่อความเป็นระเบียบของประชาชนในสังคม
3. เพื่อการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคม
4. เพื่อความมั่นคงทางสังคม

²⁸กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย, เอกสารวิชาการหลักสูตรนักบริหารงานประชาสงเคราะห์ เล่มที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ด, 2523), หน้า 234.

²⁹ศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์, แนวความคิด หลักการ วิธีการ งานพัฒนาและสวัสดิการสังคม (กรุงเทพมหานคร: กองเอกชนสัมพันธ์ สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ, 2538), หน้า 15.

³⁰สุเทพ เขาวลิต, สวัสดิการสังคม, หน้า 4.

³¹ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, แนวทางการจัดบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ (กรุงเทพมหานคร: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 31-32.

5. เพื่อประโยชน์ทางการเมืองและเกียรติภูมิของประเทศ หมายถึง การทำให้เกิดภาพพจน์ที่ดีในสายตาของประเทศอื่น

6. เพื่อให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 "ทุกคนมีสิทธิที่จะมีความเป็นอยู่ในมาตรฐานที่ถูกต้องเหมาะสมในด้านสุขภาพ ความผาสุกของตนเองและครอบครัว รวมทั้งในด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการทางสังคมที่จำเป็นอื่นๆ และมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันในยามว่างงาน เจ็บป่วย ไร้ความสามารถ ชราภาพหรือขาดปัจจัยในการครองชีพอื่นๆ อันเนื่องมาจากเหตุอันพันวิสัยที่ตนเองจะควบคุมได้"³²

งานสวัสดิการสังคมเป็นกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสวัสดิภาพทั่วๆ ไปของประชาชน เพื่อเป็นการพัฒนาคน³³ (Human Development) อันจะนำประโยชน์ไปสู่ตนเอง ครอบครัวและสังคม ซึ่งส่งผลไปถึงความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติส่วนรวมต่อไป ซึ่งงานสวัสดิการสังคมปัจจุบันไม่เพียงแต่จะช่วยเหลือแก้ไขแต่บุคคลที่ประสบปัญหาเดือดร้อนเท่านั้น แต่ได้คำนึงถึงมาตรการการป้องกัน และการส่งเสริมสวัสดิการในสังคมให้ดีขึ้นด้วย ดังที่งานสวัสดิการสังคมได้ยึดถือหลักการตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติเป็นแม่บท ดังนั้น แต่ละสังคมจึงได้มีนโยบายงานสวัสดิการสังคมขึ้นมาเพื่อสนับสนุนแนวความคิดดังกล่าว อันจะนำไปสู่ความมีคุณภาพชีวิตขั้นมูลฐานเพื่อการดำเนินชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุขตามสมควรแก่อัตภาพ

จากแนวความคิดอันเป็นเรื่องของ "จุดหมาย" มาสู่วิธีการอันเป็นเรื่องของ "นโยบาย" ผู้บริหารของรัฐได้มีนโยบายเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมในด้านต่างๆ รวมถึงในเรื่องของผู้สูงอายุด้วย แต่เมื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศส่งผลกระทบถึงสภาพสังคม การช่วยเหลือทางด้านสาธารณสุข การประกันสังคม และบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นรูปแบบของสวัสดิการสังคมที่รัฐจัดทำให้เริ่มมีความไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึง จึงจำเป็นที่รัฐจะต้องปรับเปลี่ยน จัดระบบที่มีอยู่เดิม รวมถึงอาศัยบทบาทของเอกชน ชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้น

³² จงจินต์ โศภนคณาภรณ์, สวัสดิการสังคม (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2527), หน้า 12. อ้างถึงใน ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, แนวทางการจัดบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ, หน้า 32.

³³ สุเทพ เขาวลิต, สวัสดิการสังคม, หน้า 6.

2.2.2 แนวความคิดวัฒนธรรมชุมชน

แนวความคิดวัฒนธรรมชุมชน เป็นแนวความคิดค่อนข้างใหม่ที่น่าเสนอโดยนักพัฒนา โดยการนำมิติด้านวัฒนธรรมมาผนวกในการทำงานพัฒนา ซึ่งจะช่วยแก้ไขปัญหาดังๆ ที่การพัฒนาในอดีตได้ทอดทิ้งไว้ และเป็นหลักประกันที่ดีต่อการพัฒนาในอนาคต สำหรับความหมายของคำว่า “วัฒนธรรม” นั้นมีผู้ให้คำจำกัดความเอาไว้อย่างมากมาย ซึ่งเป็นความหมายคล้ายกัน ดังสรุปได้ดังต่อไปนี้

วัฒนธรรม³⁴ (Culture) คือระบบคุณค่าที่รวบรวมมาได้จากประวัติศาสตร์ เป็นคุณค่าทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและแนวความคิดที่สัมพันธ์กันเป็นโครงสร้าง มีผลต่อพฤติกรรมของคนในฐานะปัจเจกบุคคล และคนในหมู่บ้าน (สังคม) ในชีวิตจริงทั้งหมด

ในแง่นี้วัฒนธรรมจึงไม่ใช่ “สิ่งเก่า” เช่น ประเพณีต่างๆ เท่านั้น แต่คือ บทสรุปของความคิดและการปฏิบัติ หรือคุณค่าทั้งหมดที่ให้แก่สังคม รวมขึ้นเป็นโครงสร้างทั้งด้านการทำมาหากิน (เศรษฐกิจ) ด้านอุดมการณ์ความเชื่อ และด้านของอำนาจการตัดสินใจ (การเมือง) ทั้งหมดนี้เกี่ยวโยงกันอย่างแยกกันไม่ออก ซึ่งเป็นผลจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของชุมชนและสังคม

แนวความคิดดังกล่าวให้ความสำคัญกับคน ชุมชน วัฒนธรรม และการพัฒนา เป็นการมองข้อเท็จจริงที่เป็นจุดอ่อนของระบบทุนนิยม มองวัฒนธรรมของคนเมืองเป็นวัฒนธรรมที่ทำให้คนไร้ความสุข มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยุ่งยากสลับซับซ้อน ให้คุณค่าแก่เงินและวัตถุเป็นศูนย์กลาง ทำให้คนในสังคมสูญเสียความสามารถในการพึ่งตนเอง ความสัมพันธ์ระหว่างเพื่อนมนุษย์เป็นวัฒนธรรมแห่งการเอาเปรียบซึ่งกันและกันและความไร้น้ำใจ แนวความคิดดังกล่าวเป็นกระแสที่หวนกลับมาให้ความสนใจต่อระบบชุมชน ซึ่งศักยภาพและความสามารถของชุมชนถูกมองข้ามไป เป็นการกลับเข้ามาสู่ระบบของวัฒนธรรมที่เรียบง่ายมีการช่วยเหลือดูแลซึ่งกันและกันฉันทันทีพี่น้อง ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่โอบอ้อมอารี และความกตัญญูรู้คุณ การปฏิบัติต่อกันอื่นๆ ในสังคมเปรียบเสมือนคนในครอบครัวเดียวกันและให้คุณค่าแก่คนเป็นศูนย์กลาง

³⁴บุญเทียน ทองประสาน, แนวคิดวัฒนธรรมชุมชนในงานพัฒนา (กรุงเทพมหานคร: สภาคาทอโลกแห่งประเทศไทยเพื่อการพัฒนา, 2531), หน้า 68.

สถานการณ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องแก้ปัญหา โดยเริ่มจากการเรียนรู้และเข้าใจวัฒนธรรมของชุมชนโดยปัญญาชนของฝ่ายประชาชน ที่จะต้องทำความเข้าใจศึกษาจุดด้อยจุดแข็งเพื่อนำเสนอให้ชาวบ้านหรือชุมชนเพิ่มขีดความสามารถในการรู้เท่าทันหรือวิเคราะห์ปัญหาโดยมีรากอยู่ที่ความเข้มแข็งของวัฒนธรรมของชุมชนนั่นเอง วิธีการดังกล่าวอาจจะพอเป็นหนทางออกที่จะทำให้ชุมชนมีโอกาสตั้งรับการไหลบ่าเข้ามาของวัฒนธรรมจากภายนอก และอาจจะสามารถยืนหยัดต่อสู้กับกระแสวัฒนธรรมดังกล่าว โดยมีการปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ ไม่จำเป็นต้องไหลเลื่อนไปกับกระแสวัฒนธรรมจากภายนอกทั้งหมด ซึ่งปรากฏตัวออกมาในรูปของลัทธิบริโภคนิยมในความหมายที่กว้าง อันมีผลในลักษณะแก่งแย่งชิงดี เอารัดเอาเปรียบ อาจจะมีผลทำให้วัฒนธรรมเดิมของชุมชนล่มสลายได้³⁵

แนวความคิดในการศึกษาวัฒนธรรมชุมชนเพื่อศึกษาจุดแข็งในชุมชน โดยให้สมาชิกในชุมชนได้เป็นผู้วิจัย ศึกษา ค้นคว้า และนำมาสรุปเป็นบทเรียนของตัวเอง เพื่อนำไปปรับเปลี่ยนในการดำเนินกระแสวัฒนธรรมจากภายนอก และการแก้ปัญหาในแนวความคิดวัฒนธรรมชุมชนนั้นต้องเน้นให้ชาวบ้านมีความสามารถในการวิเคราะห์ เพื่อในที่สุดชาวบ้านหรือชุมชนจะได้เข้าใจปัญหาและสามารถแก้ไขปัญหของตนได้ โดยอาศัยศักยภาพเดิมของชุมชนที่มีอยู่ กล่าวคือ วัฒนธรรมในชุมชน รวมถึงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมชุมชนบางประการ เพื่อก่อให้เกิดการปรับตัวของชุมชนเพื่อให้สามารถอยู่ร่วมกับวัฒนธรรมทุนนิยมที่เข้ามาได้ การส่งเสริมวัฒนธรรมชาวบ้านจะทำให้ชาวบ้านเกิดจิตสำนึก โดยตั้งอยู่บนความเชื่อของชุมชนที่ได้รับการยอมรับว่ามีพลังและเกิดผลในทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมได้ในลักษณะของการร่วมมือช่วยเหลือกัน³⁶

อย่างไรก็ดี คงจำเป็นจะต้องนำส่วนที่ดีจากวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันพัฒนาการของสังคมด้วย กล่าวคือ ความคิดเรื่องเสรีภาพอันเป็นส่วนสำคัญของการเป็นประชาธิปไตย และเรื่องของสมรรถภาพ อันหมายถึง ความสามารถของบุคคลที่จะประกอบการอันเป็นประโยชน์³⁷ โดยนำหลักการส่วนที่ดีเหล่านี้เข้ามาปรับกับแนวความคิดวัฒนธรรมชุมชน อันจะทำให้การพัฒนามีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

³⁵ อภิชัย พันธเสน, พัฒนาชนบทไทย: สมุทัยและมรรค ความหวัง ทางออกและทางเลือกใหม่ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อมรินทร์, 2539), หน้า 319-320.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 327.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 329.

แนวความคิดเรื่องวัฒนธรรมชุมชนเป็นแนวคิดที่เริ่มได้รับความสนใจสำหรับโครงการพัฒนาต่างๆ รวมถึงเรื่องสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์ ซึ่งครอบคลุมถึงในส่วนของผู้สูงอายุด้วย โดยลดการพึ่งพิงกับหน่วยงานและเพิ่มบทบาทของครอบครัวและชุมชนให้เข้ามามีส่วนร่วมและบทบาทในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น แต่ปัจจัยสำคัญที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ การใช้ชุมชนและครอบครัวเป็นพื้นฐานในการให้บริการ การพึ่งตนเองของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนหรือการอาศัยหน่วยอื่นๆ ในสังคม ซึ่งเกิดจากการรวมตัวของประชาชนโดยมีการบริหารจัดการองค์กรกันเองโดยมีรัฐและหน่วยงานภายนอก ทำหน้าที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนอยู่ห่างๆ ดังพิจารณาได้จากโครงการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในระยะหลังๆ อาทิ ชมรมผู้สูงอายุ เป็นต้น

2.2.3 แนวความคิดการมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมนับเป็นส่วนสำคัญของสิทธิมนุษยชน ซึ่งบ่งชี้ถึงเสรีภาพโดยสามารถพิจารณาได้จากโอกาสในการที่จะกำหนดชะตากรรมด้วยตนเอง หรือการมีส่วนร่วมเข้าไปกำหนดทิศทางการพัฒนาของสังคมของตนเอง ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ดังนี้

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ให้ความหมายการมีส่วนร่วม หมายถึง การเข้าร่วมอย่างกระตือรือร้นและมีพลังประชาชนในระดับต่างๆ คือ

1. ในกระบวนการตัดสินใจเพื่อกำหนดเป้าหมายของสังคม และการจัดสรรทรัพยากรในการทำให้บรรลุเป้าหมายนั้น
2. ในการปฏิบัติตามแผนงานและโครงการต่างๆ โดยความสมัครใจ³⁸

พจนานุกรมสวัสดิการสังคม (Dictionary of Social Welfare) ระบุว่า การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การกระทำที่เปรียบเสมือนตัวนำในการก่อให้เกิดความร่วมมือในการทำงานร่วมกันมากกว่าการได้รับการบริการ³⁹

³⁸ ทรงธรรม สวณิช, สวัสดิการผู้สูงอายุ: การมีส่วนร่วมของชุมชนภายใต้ภาวะวิกฤต (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม, 2540), หน้า 56.

³⁹ เรื่องเดียวกัน

อิระวัชร์ จันทรประเสริฐ⁴⁰ ให้ความหมายถึงการเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจและอารมณ์ (Mental and Emotional Involvement) ของบุคคลหนึ่งในสถานการณ์กลุ่มซึ่งความเกี่ยวข้องดังกล่าวเป็นเหตุเร้าใจให้กระทำการให้ (Contribution) บรรลุจุดหมายของกลุ่มนั้น กับทั้งทำให้เกิดความรู้สึกร่วมรับผิดชอบกับกลุ่มดังกล่าวด้วย

ไพรัตน์ เตชะรินทร์⁴¹ ให้ความหมายถึงการมีส่วนร่วม หมายถึง กระบวนการที่รัฐบาลทำการส่งเสริม ชักนำ สนับสนุน และเปิดโอกาสให้ประชาชนในชุมชนทั้งในรูปส่วนบุคคล กลุ่มชน ชมรม สมาคม มูลนิธิและองค์การอาสาสมัครรูปแบบต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องร่วมกัน

โดยสรุปแล้วการมีส่วนร่วม หมายถึง วิธีการ หลักการ กระบวนการ เทคนิคหรือกลวิธีในการปฏิบัติงาน ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล กลุ่ม และสภาวะของจิตใจที่อยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคและความสามารถพึ่งพาตนเองโดยมีจุดมุ่งหมายที่การมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนและมีเป้าหมายสุดท้ายว่าประชาชนสามารถพึ่งตนเองในการขจัดปัญหาที่เกิดขึ้น รวมทั้งการรู้จักเสริมสร้างแต่สิ่งที่ดีให้แก่ตนเองและสังคม⁴²

หลักการและแนวทางของการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้านของสวัสดิการสังคม นั้น มีดังต่อไปนี้⁴³

1. บริการสวัสดิการสังคมทุกชนิดต้องจัดขึ้นตามความต้องการของประชาชน (Social Welfare Programmes to Meet Community Needs) หากกิจกรรมที่นำไปให้ประชาชนเป็นเรื่องใหม่ก็ต้องใช้เวลานานในการกระตุ้นเร้าความสนใจ ให้ความรู้ความเข้าใจจนประชาชนยอมรับความจำเป็นและประโยชน์ในการจัดกิจกรรมเหล่านั้น

⁴⁰อิระวัชร์ จันทรประเสริฐ, "ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่หมู่บ้าน: กรณีศึกษาศูนย์สงเคราะห์ราษฎรประจำหมู่บ้าน", เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 38 พ.ศ.2538-2539, หน้า 1.

⁴¹ไพรัตน์ เตชะรินทร์, นโยบายและกลวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในยุทธศาสตร์การพัฒนาในปัจจุบัน (กรุงเทพมหานคร: ศักดิ์โสภการพิมพ์, 2527), หน้า 6.

⁴²ทรงธรรม สวณียะ, สวัสดิการผู้สูงอายุ: การมีส่วนร่วมของชุมชนภายใต้ภาวะวิกฤต, หน้า 57.

⁴³เรื่องเดียวกัน.

2. ประชาชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสวัสดิการสังคมจะต้องมีส่วนร่วมในการจัดบริการและมีส่วนร่วมในการบริหารโครงการให้สำเร็จ (Participation in Social Welfare Programs) โดยเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น

3. โครงการสวัสดิการสังคมใดๆ จะต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนด้วยความสมัครใจ (Voluntary Co-operation) ต้องคำนึงถึงขีดความสามารถของประชาชนที่จะรับดำเนินการต่อไปได้ โดยไม่ต้องพึ่งพาทายนอก โดยเฉพาะในระยะเริ่มแรกต้องไม่ทุ่มเทในลักษณะการให้เปล่าโดยสิ้นเชิง

4. การใช้ทรัพยากร พยายามใช้ทรัพยากรในชุมชนให้มีประโยชน์มากที่สุด (Utilization) กิจกรรมที่นำเข้าไปในชุมชนต้องสอดคล้องกับสภาพแวดล้อม ความพร้อมรับของชุมชน ขนบธรรมเนียม ประเพณี และวัฒนธรรมของชุมชน ต้องทำให้ประชาชนเกิดความสำนึกเป็นเจ้าของกิจกรรมและสามารถทำงานได้เองเมื่อการช่วยเหลือจากภายนอกสิ้นสุดลง การช่วยตนเอง และการพึ่งตนเองเป็นหลักสำคัญที่ต้องเริ่มตั้งแต่ต้น

5. กิจกรรมต้องดำเนินการโดยลักษณะกลุ่มเพื่อสร้างพลังกลุ่มในการรับผิดชอบร่วมกันสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกลุ่มปลูกฝังทัศนคติที่เห็นแก่ส่วนรวม ทำงานเสียสละเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป สามารถแบ่งจำแนกได้ 3 ประการดังนี้⁴⁴

1. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยตรง (Direct Participation) โดยผ่านองค์กรจัดตั้งของประชาชน (Inclusive Organization)

2. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect Participation) โดยผ่านองค์กรผู้แทนประชาชน (Representative Organization) เช่น กรรมการของกลุ่ม

3. การที่ประชาชนมีส่วนร่วมโดยเปิดโอกาสให้ (Open Participation) โดยผ่านองค์กรที่ไม่ใช่ผู้แทนของประชาชน (Non-Representative) เช่น สถาบันหรือหน่วยงานที่เชิญชวนหรือเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมเมื่อไรก็ได้ทุกเวลา

⁴⁴ อีระวัชร จันทรประเสริฐ, "ยุทธศาสตร์เชิงรุกเพื่อสร้างความเข้มแข็งแก่หมู่บ้าน: กรณีศึกษาศูนย์ส่งเสริมสหกรณ์ประจำหมู่บ้าน", หน้า 10.

ลักษณะของการมีส่วนร่วมของประชาชนดังกล่าวจะมีอยู่ในทุกขั้นตอนของการทำงาน ดังนี้⁴⁵

1. การมีส่วนร่วมในการคิด โดยให้โอกาสผู้ที่เกี่ยวข้องในทุกระดับเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอข้อมูล สภาพปัญหา ค้นคว้าปัญหา ค้นหาสาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนหรือองค์การของตนเอง ตลอดจนรวมถึงการศึกษาค้นคว้าข้อมูลและวิเคราะห์ปัญหาเพื่อสนองความต้องการของชุมชน สร้างรูปแบบวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาและลดปัญหาของชุมชน หรือสร้างสรรค์สิ่งใหม่ที่จะเป็นประโยชน์และสนองความต้องการของชุมชน หรือองค์กร
2. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ประกอบด้วย 3 ขั้นตอน คือ ตัดสินใจริเริ่มตัดสินใจดำเนินการ และตัดสินใจปฏิบัติการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ วางรูปแบบนโยบาย การวางแผนและการปฏิบัติ
3. การมีส่วนร่วมในการปฏิบัติการ (Implementation) ประกอบด้วย การสนับสนุนด้านทรัพยากรการบริหารและการประสานความร่วมมือ
4. การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ (Benefits) ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทางด้านวัตถุ ผลประโยชน์ทางสังคม หรือผลประโยชน์ส่วนบุคคลในลักษณะยุติธรรม และรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น
5. การมีส่วนร่วมในการประเมินผล (Evaluation)

จากสถานการณ์ในปัจจุบัน ด้วยขีดจำกัดของทางภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนโยบายงบประมาณ และบุคลากร ประกอบกับสถาบันครอบครัวที่เปลี่ยนแปลงไป ส่งผลให้ปัญหาสังคมที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนและทวีความรุนแรงมากขึ้น ปัญหาของผู้สูงอายุก็เช่นเดียวกัน นโยบายโครงการต่างๆ และสวัสดิการจากทางภาครัฐ ไม่อาจแก้ไขและครอบคลุมปัญหาได้อย่างทั่วถึง แนวความคิดของการมีส่วนร่วมเป็นอีกแนวทางหนึ่งซึ่งเริ่มเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายสวัสดิการสังคมจากทางภาครัฐ โดยการลดการพึ่งพิงจากหน่วยงานภาครัฐลง และสนับสนุนชุมชนให้มีส่วนร่วมในการจัดทำโครงการ ดูแล และแก้ไขปัญหาด้วยตนเอง ซึ่งจะทำให้การดำเนินงาน เข้าถึงปัญหา และครอบคลุมปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานจากภาครัฐจะคอยดูแล และให้การสนับสนุนอยู่ห่างๆ ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมควรจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังที่กล่าวมาข้างต้น ภายใต้เงื่อนไขของการมีอิสรภาพ มีความสามารถและเต็มใจที่จะมีส่วนร่วมจากประชาชน

⁴⁵ทรงธรรม สวินัยะ, สวัสดิการผู้สูงอายุ: การมีส่วนร่วมของชุมชนภายใต้ภาวะวิกฤต, หน้า 10-11.

2.2.4 หลักการสร้างงานในชนบท

สืบเนื่องจากปัญหาสังคมในขณะนี้ ผู้สูงอายุถูกทอดทิ้งให้อยู่อย่างโดดเดี่ยวมีจำนวนและอัตราที่เพิ่มสูงขึ้น หากพิจารณาถึงผู้สูงอายุที่อยู่ในเมืองใหญ่ ก็จะพบสาเหตุที่ว่าคนหนุ่มสาวซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวจำเป็นต้องออกไปทำงานนอกบ้านด้วยความจำเป็นในเรื่องของเศรษฐกิจ ส่วนกรณีผู้สูงอายุในชนบทที่ถูกทอดทิ้งก็มีสาเหตุเนื่องมาจากคนหนุ่มสาวซึ่งเป็นกำลังหลักของครอบครัวได้เดินทางเข้าสู่เมืองใหญ่เพื่อหางานทำและแสวงหาโอกาสใหม่ๆ ซึ่งจากปรากฏการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลต่อรูปแบบและโครงสร้างของครอบครัว ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ของประเทศซึ่งอาศัยอยู่ในชนบทมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก

จากสาเหตุของการอพยพเข้ามาทำงานในเมืองใหญ่ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลได้ริเริ่มโครงการใหม่เพื่อรองรับต่อปัญหานี้ขึ้น อันเป็นที่มาของ ‘หลัก’ และ ‘โครงการ’ สร้างงานในชนบท

การพัฒนาชนบท เป็นนโยบายที่สำคัญยิ่งของรัฐบาล ในการที่จะพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่และยกระดับรายได้ของชาวชนบทซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศให้ดีขึ้น โครงการสร้างงานในชนบทหรือโครงการ กสช. จึงเป็นโครงการที่สำคัญโครงการหนึ่งของนโยบายพัฒนาชนบทของรัฐบาลเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว

โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) จัดเป็นโครงการพัฒนาชนบทระยะสั้นมีแนวคิดจากรัฐบาลในปลายช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ.2515-2519) กล่าวคือ ในปี พ.ศ.2518 รัฐบาลสมัย ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ใช้มาตรการที่จะให้มี “โครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยเหลือประชาชนในชนบทให้มั่งคั่งในฤดูแล้ง (พชล.)” หรือที่รู้จักโดยทั่วไปว่า “โครงการเงินผัน” โดยจัดสรรงบประมาณผ่านทางสภาตำบล จำนวนปีละ 2,500 ล้านบาท และดำเนินการอย่างต่อเนื่องอีกในปี พ.ศ.2519 โดยใช้ชื่อว่า “โครงการพัฒนาตำบล” ด้วยงบประมาณ 3,500 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2521 รัฐบาลสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้จัดทำ “โครงการฟื้นฟูเศรษฐกิจชนบทที่ประสบภัยธรรมชาติ (กฟป.)” เพื่อช่วยให้ชาวชนบทยากจนที่ประสบภาวะฝนแล้งได้มีงานทำในช่วงฤดูแล้ง โดยจัดสรรงบประมาณจำนวน 1,600 ล้านบาท ในปี พ.ศ.2523 รัฐบาลสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้จัดทำ “โครงการสร้างงานในชนบท (กสช.)” เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่ยากจนและว่างงานเนื่องจากประสบปัญหาอันเนื่องมาจากภาวะฝนแล้ง โดยจัดสรรงบประมาณจำนวน 3,500 ล้านบาท และโครงการดังกล่าวได้ดำเนินการต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

นโยบายและวัตถุประสงค์ของโครงการ กสช. นั้น สรุปประเด็นที่สำคัญได้ดังนี้

ในปี พ.ศ.2523 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในชนบทมีงานทำในท้องถิ่นของตนเอง เพื่อเพิ่มรายได้จากอาชีพปกติและไม่ต้องอพยพเข้าไปทำงานในตัวเมือง โดยเฉพาะในช่วงฝนแล้งหรือฤดูแล้งที่ประชาชนเดือดร้อนจากการว่างงาน ลักษณะงานที่จะสร้างขึ้นนั้นจะต้องเป็นงานที่ใช้แรงงานมาก และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น

ปี พ.ศ.2524 มีวัตถุประสงค์เพิ่มเติมอีก 2 ประเด็นคือ เพื่อช่วยให้ประชาชนมีแหล่งน้ำเพื่อเพิ่มผลผลิตในการเกษตร การอุปโภคบริโภค และเพื่อช่วยเสริมสร้างทางสาธารณะและสิ่งก่อสร้าง ที่เป็นประโยชน์ในด้านการส่งเสริมสุขภาพอนามัยของประชาชนและสาธารณประโยชน์อื่นๆ

ปี พ.ศ.2525 มีวัตถุประสงค์เพิ่มเติมอีก 1 ประเด็นคือ เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพของสภาตำบลในการบริหารงานและการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้ยังเพิ่มเติมเกี่ยวกับประโยชน์ของสิ่งก่อสร้าง ในด้านการส่งเสริมอาชีพและการศึกษาด้วย

ปี พ.ศ.2526 มีวัตถุประสงค์เพิ่มเติมอีก 1 ประเด็นคือ เพื่อส่งเสริมบทบาทและหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ทั้งระดับอำเภอและจังหวัดให้รับผิดชอบร่วมในการสนับสนุน ควบคุมและกำกับการดำเนินงานโครงการ กสช. ของคณะกรรมการสภาตำบลให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ปี พ.ศ.2527 มีวัตถุประสงค์เพิ่มเติมอีก 1 ประเด็นคือ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการชี้แนะปัญหา การร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหา และมีความรู้สึกเป็นเจ้าของในสิ่งสาธารณประโยชน์อันเป็นการเสริมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเพิ่มเติมเกี่ยวกับการส่งเสริมการทำงานร่วมระหว่างสภาตำบลกับภาคเอกชนด้วย

ปี พ.ศ.2528 มีวัตถุประสงค์และการดำเนินงานเช่นเดียวกับปี พ.ศ.2527 กล่าวคือ

1. เพื่อเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบท โดยการจัดให้มีการก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ของชุมชนตามแผนพัฒนาตำบล
2. เพื่อพัฒนาและยกระดับความสามารถของสภาตำบล ให้มีประสิทธิภาพในด้านการวางแผน การตัดสินใจ การจัดการ การควบคุมการดำเนินงานและการรักษาสาธารณสุขสมบัติ

3. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการชี้แนะ และร่วมตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาและความเป็นเจ้าของสาธารณสมบัติ

4. ส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างสภาตำบลและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนับแต่ปีพ.ศ.2529 เป็นต้นมาก็จะมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไปในแนวทางเช่นเดิม

โดยสรุปแล้ว จะเห็นได้ว่าโครงการ กสช. เป็นโครงการพัฒนาชนบทของรัฐบาลใน อันที่จะเพิ่มพูนรายได้ให้แก่ประชาชนในชนบทและสนับสนุนให้คนชนบททำมาหาเลี้ยงชีพใน ถิ่นฐานของตน โดยการจัดให้มีโครงการก่อสร้างสิ่งสาธารณประโยชน์ของชุมชน ลักษณะงาน เป็นโครงการที่ทำให้เสร็จสิ้นภายในช่วงของโครงการแต่ละปีคือ 6 เดือน เป็นงานที่ไม่ผูกพันกับ งบประมาณในปีต่อไป และไม่ซ้ำซ้อนกับงานที่หน่วยราชการอื่นที่ดำเนินการอยู่ นอกจากนี้ผล ของการดำเนินงานโครงการจะช่วยพัฒนาและยกระดับความสามารถของสภาตำบล ส่งเสริมให้ ประชาชนมีส่วนร่วมชี้แนะ ตัดสินใจและแก้ไขปัญหา อันเป็นการเสริมสร้างระบอบ ประชาธิปไตยขั้นพื้นฐานในระดับท้องถิ่น ตลอดจนส่งเสริมการทำงานร่วมกันระหว่างสภาตำบล และส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ⁴⁶ ตลอดจนเป็นการส่งเสริมความดีงามของสถาบัน ครอบครัวที่มีอยู่เดิมของไทยในการที่ลูกหลานจะได้มีโอกาสกลับเข้ามาอยู่ใกล้ๆ และคอย ปรนนิบัติดูแลผู้แก่และคนอาวุโสในครอบครัว ดังเช่นวัฒนธรรมที่มีมาแต่เดิมในอดีต อัน จะเป็นการเยียวยาต่อปัญหาผู้สูงอายุได้ในอีกทางหนึ่ง

แนวความคิดทางสังคมศาสตร์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะ เป็น หลักเรื่องสวัสดิการ สังคม แนวความคิดเรื่องวัฒนธรรมชุมชน แนวความคิดการมีส่วนร่วม และหลักการสร้างงาน ในชนบท ล้วนแต่เป็นทฤษฎีและหลักเกณฑ์ที่มีอิทธิพลต่อการทำงานเรื่องผู้สูงอายุทั้งสิ้น หลัก เรื่องสวัสดิการสังคมเป็นแนวความคิดที่มีชื่อนานแล้วและรัฐก็ยึดเป็นแนวทางในการดำเนินงาน เรื่อยมา ขณะที่แนวความคิดเรื่องวัฒนธรรมชุมชนและการมีส่วนร่วมเป็นแนวความคิดที่เริ่มมี อิทธิพลต่อการทำงานเรื่องของผู้สูงอายุในระยะหลัง ซึ่งเป็นการปรับปรุงและแก้ไขข้อด้อยของ การจัดสวัสดิการจากส่วนกลาง โดยเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นและชุมชนเพื่อให้การแก้ไขปัญหา ต่างๆ ทำได้อย่างถูกต้องและเข้าถึงปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับหลักการ สร้างงานในชนบทที่ช่วยสนับสนุนในเรื่องของระบบครอบครัว โดยสนับสนุนให้ความดีงามของ

⁴⁶ คณะผู้ประเมินผลโครงการ กสช. ปี 2531 (ภาคกลาง), รายงานการประเมินผล โครงการสร้างงานในชนบท พ.ศ.2531 ภาคกลาง (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒน บริหารศาสตร์, 2531), หน้า 1-5.

ระบบครอบครัวไทยกลับมาเป็นเช่นเดิม ซึ่งจะทำให้ผู้สูงอายุได้รับประโยชน์จากวัฒนธรรมอันดี ในระบบครอบครัวไทยที่มีลูกหลานดูแลเอาใจใส่ ประเพณีที่รับใช้ดังเช่นเคยเป็นมา

2.3 ความสอดคล้องระหว่างทฤษฎีและแนวความคิดทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์ในการคุ้มครองผู้สูงอายุ

ในการทำงานเรื่องผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการจัดสวัสดิการ การให้ความคุ้มครองดูแล ตลอดจนการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อผู้สูงอายุล้วนได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดและหลักเกณฑ์ต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วทั้งสิ้น เมื่อพิจารณาจากทางภาครัฐ หลักสิทธิมนุษยชนเป็นหลักที่ต้องได้รับการยึดถือและการยอมรับในสิทธิต่างๆ หลักเรื่องรัฐสวัสดิการก็มีอิทธิพลต่อหน้าที่ของรัฐในการรักษาและปกป้องสิทธินั้นๆ รวมถึงการจัดสวัสดิการต่างๆ ซึ่งก็จะเป็นไปตามแนวความคิดเรื่องสวัสดิการสังคมเพื่อให้เกิดความผาสุกและความสงบเรียบร้อยในสังคม ในการจัดสวัสดิการสังคมประเภทต่างๆ รัฐควรจะยึดหลักบริการสาธารณะเพื่อให้สวัสดิการต่างๆ อำนวยประโยชน์อย่างดีที่สุด คือ หลักความเสมอภาค หลักของความต่อเนื่อง และหลักของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งเมื่อบริการและสวัสดิการต่างๆ ของรัฐไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและทั่วถึง ภาคเอกชนโดยแนวความคิดเรื่องวัฒนธรรมชุมชนและการมีส่วนร่วมจึงเข้ามาสมทบและลดช่องว่างของปัญหา โดยอาศัยวัฒนธรรมของการเอื้อเพื่อช่วยเหลือกัน และการมีส่วนร่วมในการทำงานทุกขั้นตอนของชุมชนในการแก้ไขปัญหาของตน โดยมีภาครัฐคอยเฝ้าดูและให้การช่วยเหลือและสนับสนุน ซึ่งจะปรากฏให้เห็นในหลักเรื่องการสร้างงานในชนบทอันเป็นการสนับสนุนให้คนหนุ่มสาวได้อยู่ในถิ่นฐานกับครอบครัวและช่วยกันสร้างวัฒนธรรมอันดีในครอบครัวไทยให้กลับคืนมาสู่สังคมไทย ผู้สูงอายุได้รับการดูแลเอาใจใส่ และประเพณีดีอย่างดั่งเดิม

หลักการและแนวความคิดต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วทั้งทางด้านนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์ จะเห็นได้ว่า มีความสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นไปอย่างสอดคล้องและสนับสนุนเกื้อกูลกัน และต่างก็ดำเนินไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตามแนวคิดและหลักการส่วนใหญ่มีที่มาจากต่างประเทศ คงไม่อาจกล่าวได้ว่าแนวความคิดใดที่มีอิทธิพลต่อประเทศไทยทั้งหมด เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ขณะเดียวกันประเทศไทยจะได้นำหลักการต่างๆ จากแนวความคิดเหล่านั้นที่เป็นประโยชน์และเป็นข้อดีมาปรับใช้และพัฒนาเพื่อให้ผู้สูงอายุไทยได้รับสิทธิและสวัสดิการ ตลอดจนได้รับประโยชน์และความคุ้มครองเฉกเช่นมาตรฐานสากลที่ผู้สูงอายุควรจะได้รับ

2.4 หลักเกณฑ์ที่เป็นนโยบายในการคุ้มครองผู้สูงอายุในระดับระหว่างประเทศ

จากการเพิ่มขึ้นของประชากรผู้สูงอายุและสภาพปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลกได้ก่อให้เกิดกระแสตื่นตัวในเรื่องดังกล่าวแก่นานาประเทศ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อจัดหาแผนงานในการแก้ไขปัญหาการรับรองและคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุให้มีประสิทธิภาพและมีความชัดเจนเป็นไปตามหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานสากลระดับระหว่างประเทศ กล่าวคือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม องค์การสหประชาชาติ จึงได้จัดให้มีการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุ (The World Assembly on Ageing) ขึ้นระหว่างวันที่ 26 กรกฎาคม พ.ศ.2525 ถึงวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ.2525 ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ และร่วมกันวางแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุขึ้น ทั้งนี้โดยคาดว่าจะเป็นหลักประกันในด้านความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ผู้สูงอายุ ซึ่งแผนปฏิบัติการดังกล่าวมีข้อมติสำหรับประเทศสมาชิกเพื่อนำไปพิจารณาดำเนินการจัดบริการสวัสดิการตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ รวม 62 ข้อเสนอด้วยกัน สาระสำคัญของข้อเสนอประกอบด้วยแนวความคิด 2 ประการ ดังนี้⁴⁷

1. แนวคิดด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Aspect of Ageing) ซึ่งหมายถึงผู้สูงอายุ ควรได้รับความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมและตามความต้องการ ได้แก่

1.1 สุขภาพอนามัยและโภชนาการ ผู้สูงอายุควรได้รับการรักษาพยาบาลฟื้นฟูบริการสุขภาพ การโภชนาการ และมีมาตรการป้องกันเกี่ยวกับโรคในผู้สูงอายุและป้องกันความพิการ

1.2 ที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม ควรให้ผู้สูงอายุได้อยู่อาศัยในบ้านของตนเอง อย่างมีอิสระให้มากที่สุด การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุควรพิจารณาให้เหมาะสมกับลักษณะทางกายภาพของผู้สูงอายุ ควรมีเครื่องอำนวยความสะดวกให้พอเพียง โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีปัญหาทางการเคลื่อนไหวและผู้สูงอายุที่พิการ นอกจากนั้นควรมีการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น หน่วยงานที่ปฏิบัติงานด้านบริการ สังคม อนามัย วัฒนธรรม งานด้านพักผ่อนหย่อนใจ การคมนาคม เป็นต้น

⁴⁷ ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, แนวทางการจัดบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ, หน้า 34-36.

1.3 ครอบครัว ควรสนับสนุนส่งเสริมให้ครอบครัวมีบทบาทสำคัญในการดูแลผู้สูงอายุ นอกจากนี้รัฐบาลและองค์กรเอกชนควรจะทำให้มีมาตรการหรือบริการในการสนับสนุนแก่ครอบครัวที่เลี้ยงดูผู้สูงอายุ โดยเฉพาะครอบครัวที่มีรายได้น้อย

1.4 สวัสดิการสังคม การให้บริการด้านนี้ควรมีเป้าหมายที่เสริมสร้างและคงไว้ซึ่งบทบาทที่เป็นประโยชน์ของผู้สูงอายุในสังคมให้มากที่สุดที่จะกระทำได้ รวมทั้งการสนับสนุนให้กลุ่มเยาวชนและอาสาสมัครต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุหรือการจัดกิจกรรมร่วมกับผู้สูงอายุ โดยที่รัฐบาลต้องพยายามยกเลิกกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคในการดำเนินงานนี้

1.5 ความมั่นคงทางรายได้และการจ้างงาน รัฐควรมีหลักประกันรายได้ขั้นต่ำสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งอาจจะดำเนินการโดยการออกกฎหมายประกันสังคม หรือมาตรการอื่นๆ นอกจากนี้ควรมีการร่วมมือระหว่างรัฐบาลกับนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง หรือคนงาน เพื่อจัดทำมาตรการที่จะสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้ปฏิบัติงานต่อไป ภายใต้สภาพการที่เหมาะสมและมีความมั่นคง

1.6 การศึกษา ควรจัดให้มีโครงการศึกษาที่ให้ผู้สูงอายุเป็นครู หรือเป็นผู้ที่ถ่ายทอดความรู้ต่างๆ วัฒนธรรมประเพณี ศิลธรรม ควรจะกระตุ้นให้มีการศึกษาสำหรับผู้ใหญ่ในทุกๆ ระดับ รวมทั้งในระดับมหาวิทยาลัย นอกจากนี้ยังควรจะต้องให้การศึกษแก่ประชาชนทั่วไป ตั้งแต่วัยเยาว์จนถึงผู้สูงอายุ ถึงกระบวนการชราภาพและวิธีการเตรียมตัวเพื่อรับการเข้าสู่วัยสูงอายุและการใช้เวลาให้เกิดประโยชน์

2. แนวคิดด้านพัฒนา (Developmental Aspect of the Ageing) หมายถึงบทบาทของผู้สูงอายุในกระบวนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในการทำให้ความสูงอายุมีผลในทางลบน้อยที่สุดต่อการเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคม รวมทั้งในเรื่องของการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีบทบาทในด้านการพัฒนาประเทศโดยส่วนรวมด้วย

จากแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้สูงอายุที่กล่าวมาแล้วนั้น ทำให้เกิดแนวทางในการดำเนินการช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งอาจชี้ให้เห็นได้ว่าการช่วยเหลือผู้สูงอายุในรูปของสถานสงเคราะห์นั้น ควรจะเป็นทางเลือกวิธีสุดท้าย ในเมื่อการช่วยเหลือวิธีอื่นๆ ไม่สัมฤทธิ์ผล ส่วนครอบครัวยังจะเป็นสถาบันที่สำคัญและเป็นที่ต้องการสำหรับผู้สูงอายุต่อไปอีกแม้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว และควรจะต้องให้ความสำคัญมากยิ่งขึ้นในเรื่องของบทบาทของผู้สูงอายุต่อครอบครัวและสังคม และสิทธิพื้นฐานตลอดจนบริการอันเท่าเทียมกันระหว่างผู้สูงอายุเพศชายและหญิง เป็นต้น และในปี พ.ศ.2534 สมัชชาองค์การสหประชาชาติได้รับรองหลักการ

18 ประการ สำหรับผู้สูงอายุ (United Nations Principles for Older Persons) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ.2534 (มติที่ 46/91) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้⁴⁸

การมีเสรีภาพ

1. ผู้สูงอายุควรได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอนามัยอย่างพอเพียง โดยการมีรายได้ การสนับสนุนของครอบครัวและชุมชน และการช่วยเหลือตนเอง
2. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการทำงานหรือสามารถได้รับรายได้อื่นๆ
3. ผู้สูงอายุควรมีส่วนในการตัดสินใจว่าเมื่อใดจะต้องพ้นจากการทำงาน
4. ผู้สูงอายุควรได้รับการฝึกอบรม และการศึกษาตามความเหมาะสม
5. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อยู่ในสภาพแวดล้อมที่สงบ ปลอดภัยด้วยความพึงพอใจ ตามกำลังความสามารถ
6. ผู้สูงอายุควรที่จะได้อาศัยอยู่ในบ้านของตนเอง ตลอดระยะเวลายาวนานเท่าที่เป็นไปได้

การมีส่วนร่วม

7. ผู้สูงอายุควรได้มีส่วนร่วมในการกำหนด และดำเนินงานตามนโยบายต่างๆ ที่จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ที่ดีของตน และสามารถถ่ายทอดความรู้และทักษะให้กับชนรุ่นหลังได้
8. ผู้สูงอายุควรที่จะได้รับการพัฒนาโอกาสต่างๆ เพื่อให้บริการแก่ชุมชน และเป็นอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมตามความสนใจและกำลังความสามารถของตน
9. ผู้สูงอายุควรมีบทบาทที่จะจัดตั้งกลุ่มหรือสมาคมของผู้สูงอายุเองได้

การได้รับการดูแล

10. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลจากครอบครัวและชุมชน และได้รับการคุ้มครอง
11. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแลด้านสุขภาพอนามัย เพื่อให้ได้รับการฟื้นฟูทางร่างกาย จิตใจและอารมณ์ให้ดีขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือชะลอการเจ็บป่วยในระยะเริ่มต้น

⁴⁸ ข้อมูลจากคุณอุบล หลิมสกุล, กองสวัสดิการสงเคราะห์, กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม.

12. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการเข้าถึงบริการทางสังคม และกฎหมายเพื่อเป็นการส่งเสริม สนับสนุน การเป็นอิสระ การคุ้มครองและการได้รับการดูแล

13. ผู้สูงอายุควรได้รับการดูแล คุ้มครอง พึ่งพิง และส่งเสริมด้านสังคมและจิตใจอย่างเหมาะสม จากสถานสงเคราะห์ผู้สูงอายุที่มีสภาพแวดล้อมที่มั่นคง

14. ผู้สูงอายุควรได้รับสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิต

การบรรลุความพึงพอใจของตนเอง

15. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างเต็มความสามารถ

16. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา วัฒนธรรม จิตใจ และกิจกรรมนันทนาการของสังคม

ความมีศักดิ์ศรี

17. ผู้สูงอายุควรที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยศักดิ์ศรีและความปลอดภัย โดยปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์และถูกทำร้ายทางร่างกายและจิตใจ

18. ผู้สูงอายุควรได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมตามสถานภาพและภูมิหลัง และมีอิสระในการช่วยเหลือตนเองทางด้านเศรษฐกิจ

ต่อมาในปี พ.ศ.2535 ในการประชุมสามัญครั้งที่ 45 ขององค์การสหประชาชาติ มีมติประกาศให้วันที่ 1 ตุลาคมของทุกปีเป็นวันผู้สูงอายุสากล (International Day For the Elderly) และในปีเดียวกันสมัยประชุมที่ 47/5 เดือนตุลาคม พ.ศ.2535 สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติมีมติให้มีประกาศว่าด้วยผู้สูงอายุ (Proclamation on Ageing) ซึ่งมีข้อระลึกเกี่ยวกับความต้องการในการดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์ของผู้สูงอายุในทศวรรษระหว่าง ค.ศ.1992-2001 คือ⁴⁹

ก. แนะนำประเทศต่างๆ ซึ่งมีสาระโดยสรุป ดังนี้ ส่งเสริมให้มีการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ กระจายหลักการเกี่ยวกับผู้สูงอายุขององค์การสหประชาชาติออกไปให้กว้างขวาง สนับสนุนแผนปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของโลกในเรื่องผู้สูงอายุภายในปี ค.ศ.2001 สนับสนุนและร่วมปฏิบัติตามแผนงานขององค์การสหประชาชาติในเรื่องเกี่ยวกับผู้สูงอายุ รวมทั้งความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรชำนาญพิเศษของสหประชา

⁴⁹Proclamation on Ageing, Available from: <http://www.un.org/esa/socdev/iyop/iyoppoa.htm>

ชาติ และองค์กรเอกชน ผลักดันเรื่องผู้สูงอายุขึ้นมาเป็นเรื่องสำคัญเฉกเช่น เรื่องสำคัญอื่นๆ ที่จะ เป็นประเด็นสำคัญอันเกิดขึ้นในอนาคต เช่น เรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ครอบครัว ประชากร ศาสตร์ สตรี การป้องกันอาชญากรรม เยาวชน และข้อเสนอเรื่องการประชุมสุดยอดเกี่ยวกับการ พัฒนาสังคม ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือในภูมิภาคและระหว่างภูมิภาค ในการแลกเปลี่ยนทรัพยากรในแผนงานและโครงการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และจัดสรรทรัพยากรทั้งบุคลากร และสิ่งของอุปกรณ์ให้เพียงพอกับความต้องการในเรื่องของมนุษยธรรม เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมแก่ผู้สูงอายุ เป็นต้น

ข. แนะนำให้ประเทศต่างๆ ได้ริเริ่มสนับสนุนบทบาทของผู้สูงอายุในบริบททาง วัฒนธรรมของชาติและสถานะต่างๆ เพื่อให้มีนโยบายและแผนงานที่เหมาะสม โดยผู้สูงอายุได้มี ส่วนในยุทธศาสตร์ของการพัฒนาด้วย ให้มีนโยบายในการเพิ่มบทบาทของผู้สูงอายุทั้งจาก รัฐ ภาคเอกชนและอาสาสมัคร ให้มีการร่วมมือช่วยเหลือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ในการ พัฒนาการเรื่องสาธารณสุขมูลฐาน ส่งเสริมสุขภาพและแผนงานช่วยเหลือตนเองสำหรับผู้สูง อายุ ตลอดจนให้ชุมชนและครอบครัวมีส่วนช่วยเหลือในการบริหาร การดำเนินงานตามแผน และโครงการในเรื่องที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ และให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นร่วมมือกับผู้สูงอายุ ธุรกิจเอกชน สมาคมต่างๆ สนับสนุนและจัดสรรให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบ ครัวและชุมชน เป็นต้น

นอกจากนี้ยังได้กำหนดเป้าหมายระดับโลกเกี่ยวกับผู้สูงอายุในปีพ.ศ.2544 (Global Targets on Ageing For the Year 2001) โดยเป็นไปตามมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 46/91, 16/94 และ 45/106 ซึ่งมีเป้าหมาย 8 ประการ ดังนี้

1. ส่งเสริมให้นานาชาติกำหนดเป้าหมายแห่งชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
2. ส่งเสริมให้นานาชาติบรรจุเรื่องของผู้สูงอายุไว้ในแผนพัฒนาระดับชาติ รวมทั้งแผนพัฒนาระหว่างประเทศด้วย
3. ส่งเสริมการปฏิบัติงานที่อาศัยชุมชนเป็นพื้นฐานในการดูแลผู้สูงอายุ และการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ
4. ปรับปรุงการวิจัยในระดับชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุ รวมทั้งการผสมผสานข้อพึง กำหนดและวิธีการในการดำเนินการ
5. ให้รวมเรื่องเกี่ยวกับผู้สูงอายุเข้าไว้ในบรรดากิจกรรมและการประชุมระหว่าง ประเทศเท่าที่เกี่ยวข้อง
6. สร้างข่ายงานระดับโลกของอาสาสมัครอาวุโสสำหรับงานพัฒนาสังคมและ เศรษฐกิจ

7. สนับสนุนและส่งเสริมการร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรเอกชนที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ
8. สนับสนุนและส่งเสริมการร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างองค์กรของรัฐที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุ

องค์การสหประชาชาติได้กำหนดขอบเขตการดำเนินงานไว้หลายด้านเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว รวมทั้งเรื่องโครงสร้างพื้นฐานระดับชาติ เรื่องสุขอนามัยและโภชนาการ เรื่องที่อยู่อาศัยและสภาพแวดล้อม เรื่องครอบครัว เรื่องการศึกษาที่ผู้สูงอายุจะพึงมีส่วนเกี่ยวข้องหรือช่วยเหลือ เรื่องสวัสดิการสังคมและเรื่องความมั่นคงทางรายได้จากการประกอบอาชีพ ในส่วนของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP) ก็ได้จัดให้มีการประชุมประเทศต่างๆ ในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกขึ้นเพื่อกำหนดแผนปฏิบัติการเรื่องผู้สูงอายุในระดับภูมิภาค โดยจัดขึ้นระหว่างวันที่ 28 กันยายน พ.ศ.2541 ถึงวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ.2541 ณ เมืองมาเก๊า ซึ่งในการประชุมครั้งนี้ได้มีการรับรองปฏิญญามาเก๊า และแผนปฏิบัติการเรื่องผู้สูงอายุในภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้ทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกตระหนักถึงสถานการณ์ผู้สูงอายุที่เปลี่ยนแปลงไป คุณค่าความสำคัญของผู้สูงอายุในฐานะผู้มีส่วนสร้างสรรค์ประโยชน์ให้แก่สังคม การร่วมมือในระดับภูมิภาคทั้งภาครัฐและเอกชน สนับสนุนการจัดสรรทรัพยากร หรือบริการต่างๆ ให้เพียงพอที่จะตอบสนองต่อความต้องการขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุ ทั้งในชุมชนเมืองและชนบท ทั้งนี้โดยมีการประสานงานและการตรวจสอบการดำเนินงานตามแผนโดยมีองค์กรประสานงานในระดับชาติ ทำหน้าที่กำหนดทิศทางของนโยบาย รวมทั้งระดมและจัดสรรทรัพยากร⁵⁰ และในระหว่างวันที่ 26 ถึง 29 ตุลาคม พ.ศ.2542 คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิก ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศเรื่องการวางแผนเพื่อบรรลุเป้าหมายในการก้าวสู่สังคมเพื่อคนทุกวัย (Planning Attainable Targets for Societies for All Ages) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลความคิดเห็นและประสบการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้สูงอายุ นโยบายระดับชาติ แผนงาน กิจกรรมเกี่ยวกับผู้สูงอายุ และเพื่อกำหนดแนวทางและข้อเสนอแนะที่สร้างสรรค์ เพื่อสังคมและเพื่อคนทุกวัย โดยผ่านการ

⁵⁰ ข้อมูลจากคุณอุบล หลิมสกุล, กองสวัสดิการสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

วางแผนเป้าหมายระดับกว้าง ทั้งนี้ประเทศไทยได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมในการประชุมดังกล่าวด้วยสาระสำคัญจากการประชุมมีดังนี้⁵¹

ที่ประชุมเห็นพ้องให้มีการกำหนดแนวทางครอบคลุมประเด็นหลักๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยระบุภาระเร่งด่วนตามแผนปฏิบัติการมาแก้ว่าด้วยผู้สูงอายุ มีการกำหนดทิศทางเพื่อให้รัฐและหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้กำหนดเป้าหมาย เวลา และเป้าหมายการทำงานเพื่อสนับสนุนแผนดังกล่าว การตระหนักถึงความแตกต่างของแผนที่มีการปฏิบัติอยู่ตามลำดับความสำคัญ โอกาสและเงื่อนไขของแต่ละประเทศต่างๆ ในภูมิภาค โดยให้มีการปรับแก้ไขให้เหมาะสมเพื่อสามารถนำไปใช้ในระดัภูมิภาคนี้ได้ รวมถึงการยอมรับในภาวะวิกฤตที่มีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชากรรวมถึงผู้สูงอายุ เพื่อให้บรรลุถึงจุดมุ่งหมาย ดังกล่าวที่ประชุมจึงได้เห็นพ้องเป็นเอกฉันท์ต่อข้อเสนอแนะทั่วไปและข้อเสนอแนะเฉพาะดังต่อไปนี้

1. ควรมีการกำหนดกรอบเวลาเฉพาะของการปฏิบัติงานและเป้าหมายระยะสั้นระยะกลางและ/หรือระยะยาว ซึ่งจะเป็นประโยชน์มากกว่า การกำหนดเป้าหมายเฉพาะบางเป้าหมาย
2. ควรระบุให้ชัดเจนถึงความแตกต่างของเป้าหมาย, จุดหมาย, วัตถุประสงค์ และยุทธศาสตร์ และควรระบุถึงกรอบเวลาในแต่ละเป้าหมายดังกล่าวด้วย
3. จำเป็นต้องมีการพัฒนาโครงสร้างปัจจัยพื้นฐานระดับชาติสำหรับผู้สูงอายุ โดยจัดให้มีบริการโครงสร้างปัจจัยพื้นฐานและสภาพแวดล้อมที่มีคุณภาพ และการจัดส่งและการขนส่งที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงเครือข่ายขององค์กรต่างๆ ที่จัดบริการดังกล่าวให้
4. มีการพัฒนาจุดมุ่งหมายโดยคำนึงถึงการกำหนด และรับรองกฎหมายและนโยบายเพื่อคุ้มครองและสนับสนุนสิทธิของผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้มีความร่วมมือระหว่างภูมิภาคและระหว่างประเทศขึ้น โดย ESCAP ซึ่งเป็นกลไกระดับภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกภายใต้สหประชาชาติควร :

- ก) จัดให้มีความช่วยเหลือทางวิชาการและบริการให้คำปรึกษาที่เกี่ยวข้องแก่ผู้สูงอายุ
- ข) เผยแพร่ข่าวสารแก่ผู้สูงอายุ
- ค) ให้ความสะดวกในด้านเครือข่ายแก่รัฐและองค์กรเอกชน

⁵¹วิเทศสัมพันธ์, "International Symposium on Planning Targets for Societies for All Ages," การประชุมประชาสงเคราะห์ 43, 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2543): 49.

- ง) สสำรวจความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสถาบันวิจัยและฝึกอบรมเกี่ยวกับผู้สูงอายุ
- จ) ตรวจสอบนัยสำคัญของผู้สูงอายุที่อาจได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจของภูมิภาค

ผลจากการประชุมครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ในอนาคตข้างหน้านั้น เรื่องของประชากรผู้สูงอายุจะเป็นประเด็นที่ท้าทายต่อการจัดการของประเทศต่างๆ ทั่วโลก และในการจัดการดังกล่าวจำเป็นที่ประเทศต่างๆ จะต้องคำนึงถึงการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมทางสังคมสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระดับหนึ่ง และการสนับสนุนให้กลุ่มทางสังคมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว ชุมชน ได้เข้ามาจัดการรับมือขอต่อผู้สูงอายุมากขึ้น ในรูปของกิจกรรมหรือบริการต่างๆ ในขณะที่การจัดบริการสวัสดิการของรัฐหรือส่วนที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นการดูแลสุขภาพ ความจำเป็นพื้นฐานของผู้สูงอายุ ฯลฯ จะต้องขยายให้ครอบคลุมมากขึ้น ทั้งนี้ ในเรื่องของกลุ่มเป้าหมาย การสำรวจจำนวนผู้สูงอายุ ข้อมูลด้านผู้สูงอายุต่างๆ ต้องมีความชัดเจนและถูกต้องเพื่อประโยชน์ต่อการจัดการผู้สูงอายุดังกล่าวในอนาคต รวมถึงควรมีการติดตามประเมินผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมด้วย⁵²

จากกระแสสังคมระหว่างประเทศที่ตระหนักถึงความสำคัญในการให้การคุ้มครองผู้สูงอายุที่ก่อตัวขึ้นอย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นระดับระหว่างประเทศหรือระดับภูมิภาคก็ตาม ซึ่งก่อให้เกิดหลักเกณฑ์และแผนต่างๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุมากมาย ด้วยเหตุนี้เององค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดให้ปี พ.ศ.2542 (ค.ศ.1999) เป็นปีสากลว่าด้วยผู้สูงอายุขึ้น (International Year of Older Persons, 1999) เพื่อเน้นย้ำให้นานาประเทศได้ตระหนักถึงความสำคัญของผู้สูงอายุ และให้การสนับสนุนหลักเกณฑ์และแผนปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงสถานการณ์ของผู้สูงอายุ การพัฒนาตลอดชีวิต ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในแต่ละช่วงชั้นอายุ และความสัมพันธ์ระหว่างประชากรผู้สูงอายุกับการพัฒนา นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติได้จัดให้มี “แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุ (International Plan of Action on Ageing)” ขึ้น ซึ่งถือเป็นแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศฉบับแรกที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ โดยมีวัตถุประสงค์ในการกระตุ้นและรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและมีการปฏิบัติการเพื่อผู้สูงอายุ ทั้งนี้โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักต่างๆ โดยสรุป

⁵²วิเทศสัมพันธ์, “International Symposium on Planning Targets for Societies for all Ages,” การประสงเคราะห์ 43, 1: 52.

ดังนี้⁵³ จุดหมายของการพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชากรทั้งหมดภายใต้พื้นฐานของการมีส่วนร่วมและประโยชน์จากการพัฒนานั้น การพัฒนาดังกล่าวจะต้องส่งเสริมความมีศักดิ์ศรีและความเสมอภาคระหว่างวัยในการใช้ทรัพยากรต่างๆ ของสังคม ซึ่งปัญหาต่างๆ ของผู้สูงอายุจะสามารถบรรลุได้ภายใต้เงื่อนไขอันสันติ โดยคำนึงถึงวัฒนธรรมและสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่บังเกิดแก่ผู้สูงอายุ อันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อสังคม ทั้งนี้เพื่อนำมาซึ่งการสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างบรรลุวัตถุประสงค์ นอกจากนี้องค์กรต่างๆ ควรให้ความสำคัญต่อข้อกำหนด เพื่อส่งเสริมและดูแลผู้สูงอายุในครอบครัวและชุมชน โดยปราศจากการแบ่งแยกและเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากสาเหตุในเรื่องของอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาล องค์กรเอกชน ตลอดจนขององค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องควรให้ความสนใจเป็นพิเศษแก่ผู้สูงอายุ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่มีความยากจน สตรีสูงอายุและกลุ่มผู้สูงอายุในชนบท ทั้งนี้เนื่องจากผู้สูงอายุซึ่งถือเป็นสัญลักษณ์ของความมีประสบการณ์และภูมิปัญญาที่จะสามารถนำไปสู่การบรรลุความพึงพอใจในความเป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์ และแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุยังได้กำหนดข้อแนะนำสำหรับการปฏิบัติการไว้ให้แก่ประเทศต่างๆ เพื่อสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะกล่าวโดยสังเขป ดังนี้

ก. ข้อแนะนำเรื่องเป้าหมายและนโยบาย

1. เรื่องสุขภาพและอนามัย-ข้อแนะนำที่ 1-17
2. เรื่องการคุ้มครองผู้บริโภคซึ่งเป็นผู้สูงอายุ-ข้อแนะนำที่ 18
3. เรื่องที่พักอาศัยและสิ่งแวดล้อม-ข้อแนะนำที่ 19-24
4. เรื่องครอบครัว-ข้อแนะนำที่ 25-29
5. เรื่องสวัสดิการสังคม-ข้อแนะนำที่ 30-35
6. เรื่องหลักประกันด้านรายได้และการจ้างงาน-ข้อแนะนำที่ 36-43
7. เรื่องการศึกษา-ข้อแนะนำที่ 44-51

ข. ข้อแนะนำเรื่องนโยบายและโครงการต่างๆ

1. เรื่องการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล-ข้อแนะนำที่ 52-53
2. เรื่องการเรียนรู้และฝึกฝน-ข้อแนะนำที่ 54-59
3. เรื่องการค้นคว้า-ข้อแนะนำที่ 60-62

⁵³International Plan of Action on Ageing, Available from: <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/ageipaa.htm>

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติให้บรรลุผลโดยมีการกำหนดบทบาทเป็นแนวทางให้แก่รัฐบาล และบทบาทของแนวทางความร่วมมือทั้งในระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศอีกด้วย นอกจากนี้จากมติที่ประชุมใหญ่ขององค์การสหประชาชาติสมัยประชุมที่ 54 (มติที่ 54/262) ได้กำหนดให้มีการจัดการประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยผู้สูงอายุครั้งที่ 2 (The Second World Assembly on Ageing) ขึ้น ในวาระครบรอบสองทศวรรษของการประชุมสมัชชาโลกครั้งแรก ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ซึ่งการประชุมดังกล่าวคาดว่าจะจัดขึ้นในประเทศสเปนในปี ค.ศ.2002 เพื่อพิจารณาถึงผลลัพธ์ที่ได้จากการประชุมครั้งแรก การทบทวนแผนปฏิบัติการต่างๆ และยุทธศาสตร์เพื่อผู้สูงอายุในระยะยาว ภายใต้บริบทของการก้าวสู่สังคมเพื่อชนทุกวัย⁵⁴

นอกจากนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้ให้ความสนใจสวัสดิภาพของผู้สูงอายุมานาน โดยมือนุสัญญาออกมาตั้งแต่ ค.ศ. 1933 คือ อนุสัญญานับที่ 35 และ 36 กำหนดหลักการจัดตั้งประกันชราภาพโดยจ่ายเงินบำนาญให้แก่ผู้สูงอายุ รวมทั้งออกข้อเสนอแนะต่างๆ โดยมีหลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้ผู้สูงอายุต้องถูกกลั่นแกล้งและไม่ได้รับความเป็นธรรม ให้ผู้สูงอายุสามารถที่จะได้รับประโยชน์จากการมีงานทำ การฝึกอาชีพ ความมั่นคงในการทำงาน ได้รับค่าจ้าง สภาพการทำงานและสวัสดิการต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมีมาตรการที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานต่อไปและจะเกษียณอายุตามความสมัครใจโดยปราศจากการบังคับไม่ว่าทางใด แม้แต่จากบทบัญญัติกฎหมายอีกด้วย

สำหรับในประเทศไทยได้ขานรับแผนปฏิบัติการต่างๆ อย่างดีพอสมควรกล่าวคือ รัฐบาลได้เกิดแนวทางในการพัฒนาผู้สูงอายุในรูปแบบต่างๆ กัน โดยมีแนวคิดพื้นฐานต่อผู้สูงอายุในปัจจุบัน⁵⁵ ดังนี้คือ

1. ผู้สูงอายุได้ทำประโยชน์แก่สังคมในฐานะ "ผู้ให้" มากกว่าครั้งชีวิตแล้ว จึงควรได้รับผลตอบแทนในฐานะเป็น "ผู้รับ" จากสังคม โดยเฉพาะความชอบธรรมในเรื่องของสิทธิมนุษยชนที่ควรจะมีทั้งในด้านสุขภาพอนามัย การศึกษา ความมั่นคงทางรายได้ สังคมวัฒนธรรม และสวัสดิการสังคม

⁵⁴Countdown to 2002: The Second World Assembly on Ageing, Available from: <http://www.un.org/esa/socdev/ageing/O2cd0021.htm>

⁵⁵ศศิพัฒน์ ยอดเพชร, แนวทางการจัดบริการสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุ, หน้า 34-35.

2. ผู้สูงอายุยังมีความรู้ ความสามารถ พลังความคิด โดยเฉพาะประสบการณ์ที่ควรนำมาใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมได้อีกมากและการสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้สูงอายุยังคงมีบทบาทมีส่วนร่วมในสังคมนั้น นอกจากจะทำให้ผู้สูงอายุไม่ว่าเหวโตนโตเต็ยวและเห็นชีวิตมีคุณค่าแล้ว ยังจะช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถปรับตัวให้เข้ากับควมเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ ได้ด้วย

3. ผู้สูงอายุจะสามารถเตรียมตัวที่จะใช้ชีวิตในวัยสูงอายุอย่างมีคุณภาพได้เพียงไรนั้นย่อมขึ้นกับผลของชววนการอันต่อเน่องมาแต่วัยเด็ก ในการพัฒนาควมพร้อมในด้านต่างๆ เช่น สุขภาพ อนามัยทางกายและจิต การศึกษา การประกอบอาชีพ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในสังคมของแต่ละบุคคล

4. ผู้สูงอายุควรจะได้อยู่กับครอบครัวอย่างอบอุ่น ได้รับความเคารพนับถือและการดูแลเอาใจใส่จากบุตรหลานและควรลดควมสำคัญในบทบาทของผู้สูงอายุในการหารายได้มาเลี้ยงครอบครัวลง

5. ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และไม่ได้รับการคุ้มครองดูแลจากครอบครัว ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ควรจะได้รับการปกป้องดูแลจากสังคม

6. ผู้สูงอายุควรจะได้รับข่าวสาร ข้อมูล รวมทั้งคำแนะนำถึงวิธีการป้องกันและรักษาสุขภาพอนามัยของตนเอง และในกรณีที่เจ็บป่วยควรจะได้รับ การดูแลรักษาพยาบาล นอกจากนี้ยังควรได้รับข่าวสารที่เกี่ยวกับควมเปลี่ยนแปลงของสังคมและสิ่งแวดล้อมรอบๆ ตัว เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถปรับตนเองให้เข้ากับสภาพควมเปลี่ยนแปลงนั้นๆ ได้