



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง หลักนิติธรรมในการให้บริการผู้สูงอายุ
เพื่อส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร

จัดทำโดย นายสมบุรณ์ หอมนาน
รหัส ๖๕๑๐๓๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมในการให้บริการผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร

จัดทำโดย นายสมบูรณ์ หอมมาน^๑

บทนำ

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ปัจจุบัน หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่ไม่หยุดนิ่งแต่แปรเปลี่ยนไปตามสภาพของสังคมเป็นหลักการที่สำคัญในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อถ่วงดุล ควบคุม ตรวจสอบหรือจำกัดใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจอยู่ภายใต้กฎหมายเกิดความเท่าเทียมกัน มีความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการละเมิดของผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนที่อยู่ในวัยสูงอายุที่มีข้อจำกัดทางด้านสุขภาพ การมีส่วนร่วมในสังคม และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครอันเป็นศูนย์กลางแห่งความเจริญคู่ขนานกับปัญหาที่หลากหลาย ย่อมต้องได้รับการให้บริการเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลในวัยอื่นๆ เพื่อนำไปสู่การส่งเสริมให้เป็นมหานครที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมที่แท้จริงอย่างยั่งยืนต่อไป

การศึกษาในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์หลักนิติธรรม ปัญหาในการให้บริการผู้สูงอายุ และนำเสนอแนวทางในการส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร โดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) ผลการศึกษา พบว่า

๑. หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดว่าบุคคลทุกคน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ตลอดจนรัฐบาลและสถาบันทุกสถาบันในชาติจำต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ โดยมีหลักการที่สำคัญ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การแบ่งแยกอำนาจ ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย และความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

๒. ปัญหาการจัดการเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานครพบว่ามีบริบทของปัญหาที่มีความซับซ้อน ทั้งทางด้านปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาสังคม ปัญหาการจราจร ปัญหามลพิษ ปัญหาทางด้านอาชญากรรม ปัญหาการมีส่วนร่วมของประชาชน ความปลอดภัยภายในบ้านและนอกบ้าน การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ความเหลื่อมล้ำเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ในการรักษาพยาบาล การเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ และสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เป็นอุปสรรคต่อการจัดการเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร

๓. แนวทางในการนำหลักนิติธรรมในการให้บริการผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

^๑ ผู้อำนวยการสำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร

๓.๑ การให้บริการผู้สูงอายุควรยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ ไม่เลือกปฏิบัติ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมาย ใหไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่

๓.๒ การให้บริการผู้สูงอายุต้องดำเนินการด้วยความเสมอภาค และผู้สูงอายุต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน

๓.๓ การให้บริการผู้สูงอายุต้องดำเนินการโดยยึดกฎหมายที่ยุติธรรม และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ

๓.๔ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมและคุ้มครองผู้สูงอายุตามหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๓.๕ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ทางด้านสุขภาพ การมีส่วนร่วมในสังคม และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๓.๖ สร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมในการเคารพกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม

๓.๗ ปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุของประเทศไทย ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ

คำสำคัญ : หลักนิติธรรม, ผู้สูงอายุ, เมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ด้วยการกำหนดนโยบายและตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับสถานการณ์ผู้สูงอายุ ซึ่งการให้บริการผู้สูงอายุในเขตกรุงเทพมหานคร เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญในการรับมือกับสังคมผู้สูงอายุ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นมหานครขนาดใหญ่ที่มีผู้สูงอายุอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากนับล้านคน ซึ่งในสังคมไทยถือว่าบุคคลในวัยสูงอายุมีความเพียบพร้อมไปด้วยความรู้ และประสบการณ์ เป็นผู้ถึงพร้อมทั้งคุณวุฒิ และวัยวุฒิ ซึ่งถือว่าเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่ายิ่งในสังคมไทย

ผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ (Age-Friendly City) เนื่องจากประเทศไทยได้ก้าวสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยมีประชากรอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป คิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งประเทศ ทั้งนี้ จำเป็นต้องสร้างเมืองหรือชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็น Active Ageing เพื่อให้สามารถเข้าถึงโอกาสด้านสุขภาพ การมีส่วนร่วม และความมั่นคงปลอดภัย ส่งผลให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดี และดำเนินชีวิตในชุมชน สังคม ได้อย่างปกติสุข

เนื่องจากสถานการณ์ในปัจจุบันได้มีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ที่มีการระบาดใหญ่ (Pandemic) ไปทั่วโลก ตามประกาศขององค์การอนามัยโลก เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๓ ประเทศไทยได้ประกาศให้เป็นโรคติดต่ออันตรายตามพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลบังคับใช้วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๓ รัฐบาลไทยประกาศข้อกำหนดแห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ (ฉบับที่ ๑) ใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร โดยห้ามประชาชนเข้าไปในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการติดโรคโควิด-19 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๓^๒ (กรมควบคุมโรคติดต่อ ๒๕๖๓) แสดงให้เห็นว่าโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เป็นโรคอุบัติใหม่ที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การคมนาคม สาธารณสุข ตลอดจนชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะผู้สูงอายุเป็นผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงอันดับต้นๆ ในการติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพราะภูมิคุ้มกันต่ำกว่าวัยอื่นๆ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการบริหารจัดการเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุให้มีความปลอดภัยต่อสุขภาพต่อไป

เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศเช่นเดียวกับประชากรในวัยอื่นๆ เนื่องจากเป็นผู้ที่มีความเพียบพร้อมไปด้วยความรู้และประสบการณ์เป็นผู้ถึงพร้อมทั้งคุณวุฒิและวัยวุฒิ ถือว่าเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่ายิ่งที่ควรได้รับการปรับปรุงพัฒนาเมืองที่มีความเหมาะสมต่อการดำเนินชีวิตเพื่อนำไปสู่การพึ่งพาตนเองได้ “เปลี่ยนจากภาระให้เป็นพลัง” ซึ่งจะส่งผลทำให้สามารถลดค่าใช้จ่ายของประเทศในการดูแลสุขภาพผู้สูงอายุได้เป็นจำนวนมากอีกด้วย ดังนั้น การให้บริการผู้สูงอายุของหน่วยงานของภาครัฐต้องดำเนินการด้วยความเสมอภาค ถูกต้อง ทั่วถึง ไม่เลือกปฏิบัติ สามารถบังคับใช้กฎหมายเพื่อถ่วงดุล ควบคุม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้สูงอายุตามหลักนิติธรรม เพื่อเป็นการเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์อย่างเท่าเทียมกัน

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดดังกล่าวข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เป็นหลักการที่สำคัญ

^๒ กรมควบคุมโรคติดต่อ. (๒๕๖๓). โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19). วันที่ค้นข้อมูล ๒ มีนาคม ๒๕๖๕, เข้าถึงได้จาก <https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/index.php>.

ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อถ่วงดุล ควบคุม ตรวจสอบหรือจำกัดการใช้อำนาจของรัฐเพื่อให้การใช้ อำนาจอยู่ภายใต้กฎหมายเกิดความเท่าเทียมกัน มีความโปร่งใส บริสุทธิ์ ยุติธรรม เพื่อเป็นการ ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการละเมิดของผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนที่อยู่ในวัยสูงอายุที่มีข้อจำกัดทางด้านต่างๆ ย่อมต้องได้รับการให้บริการเป็นพิเศษมากกว่า บุคคลในวัยอื่นๆ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษา เรื่อง หลักนิติธรรมในการให้บริการ ผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้มุ่งหวังว่าผลการศึกษา จะเป็นข้อมูลที่สำคัญในการวางแผนเป็นต้นแบบในการพัฒนานวัตกรรมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ในเขตกรุงเทพมหานคร และนำไปบูรณาการประยุกต์ใช้ในการพัฒนาเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ให้กับเมืองอื่นๆ ทั่วประเทศ เพื่อให้ผู้สูงอายุเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าและมีศักยภาพ เป็นกำลัง สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนสืบไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

๑. เพื่อวิเคราะห์หลักนิติธรรมในการส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของ กรุงเทพมหานคร
๒. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาในการจัดการเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ในเขตกรุงเทพมหานคร
๓. เพื่อนำเสนอแนวทางในการนำหลักนิติธรรมในการให้บริการผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมเมืองที่ เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร

วิเคราะห์หลักนิติธรรมในการส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร

๑. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) คืออะไร

“...หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการปกครองที่บุคคลทั้งหลาย สถาบันและหน่วยงาน ไม่ว่าจะ เป็นสาธารณะหรือเอกชนรวมไปถึงรัฐ ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการ ทั่วไป มีการบังคับใช้อย่างสม่ำเสมอและสอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการเพื่อเป็นการประกันการเคารพและปฏิบัติต่อ หลักการความสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้ กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย”^๓

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย ที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุมรักต้องให้ ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชาย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐ กับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาด และโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม^๔

^๓ (S/2004/616) Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies. <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/files/1386816463.pdf>

^๔ ศาสตราจารย์ ธานีรินทร์ ภัยวิเชียร

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้กำหนดความหมายของหลักนิติธรรมว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน”^๔

ศาสตราจารย์จรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้ให้รายละเอียดว่า “หลักนิติธรรม หรือธรรมะของกฎหมาย คือ ขอบเขตและคุณธรรมในการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย รวมทั้งการบริหารจัดการระบบงานยุติธรรมทุกระดับ โดยภาครัฐควรยึดมั่นในหลักธรรม ๓ ระดับ ได้แก่

ระดับ ๑ การปกครองอย่างมีหลักเกณฑ์กติกาตามกฎหมายย่อมดีกว่าการปกครองตามอำเภอใจหรือดุลพินิจของตน ประกอบด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักสุจริต หลักการ ไม่เลือกปฏิบัติและหลักพอเหมาะพอควรแก่กรณี

ระดับ ๒ กฎหมายต้องอยู่ในกรอบกติกาแห่งธรรมะของกฎหมาย ประกอบด้วย^๕

๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจและดุลคานอำนาจ เพื่อป้องกันมิให้บุคคล คณะบุคคล หรือองค์กรใด คุมอำนาจในการปกครองประเทศเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เพราะอำนาจมักพาให้หลงผิด อำนาจเด็ดขาด ทำให้หลงผิดอย่างเด็ดขาด

๒) หลักยุติธรรม การบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมาย ต้องเป็นไปด้วยความยุติธรรม และให้ผลที่เป็นธรรม

๓) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่เอียงข้างด้วยอคติของสถาบันตุลาการ ศาล และผู้พิพากษาศาลาการทั้งหลาย

ระดับ ๓ หลักนิติธรรมจะมีประโยชน์อะไร ถ้าไม่สามารถปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมทั้งสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายระหว่างประเทศ”

หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” โดยอาจจำแนกได้เป็น ๒ ประการ คือ^๖

๑. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

๒. หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

สมหมาย จันทรเรือง (๒๕๖๔) กล่าวว่า เมื่อมนุษย์มาอยู่ร่วมกันเป็นสังคมตั้งแต่บรรพกาลที่เป็นเผ่า เป็นรัฐ และขยายมาสู่การเป็นประเทศนั้น จำเป็นต้องมีระเบียบกฎเกณฑ์กำหนดให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข สิ่งนั้น คือ กฎหมาย ซึ่งประเทศที่ปกครองด้วยกฎหมายเรียกว่า นิติรัฐ และการบังคับใช้กฎหมายต้องมีความเป็นธรรมด้วยเรียกว่า นิติธรรม^๗

เมื่อคำว่า หลักนิติธรรม เป็นสิ่งที่ผู้คนในสังคมไทยรู้จักและใช้คำๆ นี้ กันมากขึ้น และมีทั้งใช้ผิดใช้ถูกบ้าง การศึกษาค้นคว้าและการให้ความรู้ความเข้าใจ แก่ประชาชนและคนทั่วไปในเรื่องหลักนิติธรรม

^๔ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ [Online], Available: <http://www.royin.go.th/dictionary/>.

^๕ จรัญ ภักดีธนากุล. ๒๕๖๐. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญกับการควบคุมความชอบด้วย รัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรหลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

^๖ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ หลักนิติธรรม

^๗ สมหมาย จันทรเรือง. (๒๕๖๔). นิติรัฐและนิติธรรมในสังคมไทย (Rule of Law and Legal State in The Thai society). https://www.matichon.co.th/article/news_2771736

คือ สิ่งที่ควรทำมากกว่าการปล่อยให้เป็นนามธรรม ที่รับรู้กันเฉพาะในแวดวงของนักกฎหมายควรมี การกำหนดนิยามที่ชัดเจนไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศ หรือควรบัญญัติไว้ในลักษณะเปิดกว้าง การศึกษาแนวความคิดจากต่างประเทศและการค้นคว้าหารูปแบบเฉพาะของหลักนิติธรรมที่ สอดคล้องกับสภาพสังคมไทย เพื่อให้เกิดจุดร่วมกันของผู้คนในสังคม น่าจะเป็นหนทางที่ดีทางหนึ่ง ที่จะทำให้หลักนิติธรรมที่ยังคงมีสภาพเป็นนามธรรมอยู่ได้พัฒนากลายเป็นรูปธรรมอันชัดเจนสำหรับ สังคมไทยต่อไป^๔

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการบังคับใช้กฎหมายเพื่อถ่วงดุล ควบคุม ตรวจสอบหรือการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจอยู่ภายใต้กฎหมายเกิด ความเท่าเทียมกัน มีความโปร่งใส ยุติธรรมในการใช้กฎหมาย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนจากการละเมิดของผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยใช้หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ การแบ่งแยกอำนาจ ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วย กฎหมายในทางเนื้อหา ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย และ ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ สอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศ เพื่อเป็นการประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการความสูงสุดของกฎหมายนั่นเอง

๒. นิติรัฐและนิติธรรมในสังคมไทย (Legal State and Rule of Law in The Thai society)

นิติรัฐและนิติธรรมเป็นคำซึ่งสังคมไทยกล่าวถึงและยกขึ้นมาอ้างอิงกันอย่างกว้างขวาง ในช่วงสิบกว่าปีที่ผ่านมานี้ และโดยส่วนมากมักใช้คำทั้งสองควบคู่กันไป แต่โดยรวมแล้วเป็นลักษณะ ที่ต้องการสื่อสารไปถึงการปกครอง โดยกฎหมายเป็นใหญ่ และการปกครองที่มีความเป็นธรรมสำหรับ คนทุกคนทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม ในสังคมยังมีความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการ หรือสารัตถะว่าด้วยเรื่องดังกล่าวที่แตกต่างกันออกไป แม้มีงานวิชาการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวจำนวน ไม่น้อย แต่การทำความเข้าใจก็ไม่ใช่ว่าเรื่องง่ายสำหรับทุกคนทั่วไปในสังคม นิติรัฐและนิติธรรมมีทั้งความ เหมือนกันและแตกต่างกันจึงเป็นเรื่องน่าสนใจในการทำความเข้าใจคำทั้งสองนี้ เพื่อนำมาประยุกต์กับ สังคมไทยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการเมืองการปกครองในปัจจุบันและอนาคต

นิติรัฐในสังคมไทย คือ การมีกฎหมายเป็นพื้นฐานในสังคมไทย ซึ่งทำให้เกิดบทบาทของ กฎหมายในการลำดับชั้นของกฎหมายและการแบ่งประเภทของศาลไทย

นิติธรรมในสังคมไทย มีลักษณะโดดเด่น ๓ ประการ ได้แก่ ศาสนาพุทธ หลักคิดพระราชอา และหลักธรรมาภิบาล

กล่าวโดยสรุป นิติรัฐและนิติธรรมเป็นคำที่เริ่มใช้ในวงวิชาการด้านรัฐศาสตร์และ รัฐประศาสนศาสตร์ ต่อมาได้ขยายไปสู่การบริหารองค์กรต่างๆ คำทั้งสองเป็นความสำคัญกับการเมือง การปกครองโดยนักคิดตั้งแต่สมัยเพลโต (Plato) อริสโตเติล (Aristotle) และเป็นแนวคิดพื้นฐานเรื่อยมา จนถึงปัจจุบัน เมื่อรัฐและประเทศทั้งหลายปกครองด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดนิติรัฐและนิติธรรมขยายแนวคิด มาถึงปัจจุบันนี้ ความสัมพันธ์ของนิติรัฐและนิติธรรมมีลักษณะความเหมือนบนความแตกต่าง กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับกฎหมายเป็นหลักการเมืองการปกครองเช่นเดียวกัน โดยนิติรัฐเป็นรูปแบบของ กฎหมายและนิติธรรมเป็นการบังคับใช้กฎหมาย จุดร่วมคือความเป็นธรรม ทั้งนิติรัฐและนิติธรรม

^๔ นพดล ปกรณ์นิมิตดี หลักนิติธรรม นามธรรมสู่ความเป็นรูปธรรมสำหรับสังคมไทย. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรี ปทุม. <https://www.spu.ac.th/fac/law/th/content.php?cid=1841>

มีเป้าประสงค์เดียวกันคือความเป็นธรรม โดยการบัญญัติกฎหมายของนิติรัฐต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นธรรม และการใช้กฎหมายในวาระต่างๆ ต้องมีความยุติธรรมด้วย^{๑๐}

วิเคราะห์ปัญหาในการจัดการเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ในเขตกรุงเทพมหานคร

๑. ผู้สูงอายุ คือใคร ความหมายของผู้สูงอายุ

ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ให้ความหมายของผู้สูงอายุไว้ว่า หมายถึงบุคคลซึ่งมีอายุเกินกว่าหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย^{๑๑} สอดคล้องกับนิยามขององค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ที่ไม่ได้มีการกำหนดเกณฑ์อายุเริ่มต้นที่เป็นมาตรฐานเพียงยอมรับโดยทั่วไปว่าหมายถึงบุคคลหรือกลุ่มประชากรที่มีอายุตามปฏิทิน (calendar age, chronological age) ตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไป ซึ่งเป็นเกณฑ์อายุเริ่มต้น (United Nations Ageing, ๒๐๑๙)^{๑๒}

การกำหนดนิยามอายุของผู้สูงอายุของแต่ละประเทศ มีความแตกต่างกันไปตามภาวะเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพพลานามัยของประชากร ดังนี้

ประเทศฝรั่งเศส และเกาหลีใต้ นิยามผู้สูงอายุไว้ที่ ๖๕ ปี แต่อายุเกษียณที่ ๖๐ ปี

ประเทศญี่ปุ่น นิยามผู้สูงอายุที่ ๖๕ ปี แต่เกษียณอายุสำหรับชายที่ ๖๕ ปี และหญิง ๖๒ ปี

ประเทศ OECD (๒๐๑๒) ส่วนใหญ่ใช้นิยามผู้สูงอายุและอายุเกษียณเป็นอายุเดียวกัน

คือ ๖๕ ปี

องค์การสหประชาชาติได้แบ่งระดับการเข้าสู่สังคมสูงอายุของแต่ละประเทศไว้

๓ ระดับ ดังนี้

๑. ระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) กล่าวคือ มีประชากรอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ ๑๐ ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุ ๖๕ ปี ขึ้นไป เกินร้อยละ ๗ ของประชากรทั้งประเทศ

๒. ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society) กล่าวคือ มีประชากรอายุตั้งแต่ ๖๐ ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุ ๖๕ ปี ขึ้นไป เพิ่มเป็นร้อยละ ๑๔ ของประชากรทั้งประเทศ

๓. ระดับสังคมผู้สูงอายุระดับสูงยอด (Super-aged Society หรือ Hyper-aged Society) กล่าวคือ มีประชากรอายุตั้งแต่ ๖๕ ปีขึ้นไปมากกว่าร้อยละ ๒๐ ของประชากรทั้งประเทศ

สำหรับประเทศไทยได้เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมานับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ คือ มีสัดส่วนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ ๑๐.๓ ของประชากรทั้งประเทศ และมีแนวโน้มของผู้สูงอายุในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ จากการคาดประมาณประชากรของไทยพบว่าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๔

^{๑๐} สมหมาย จันทรเรือง. (๒๕๖๔). นิติรัฐและนิติธรรมในสังคมไทย (Rule of Law and Legal State in The Thai society). https://www.matichon.co.th/article/news_2771736

^{๑๑} กรมกิจการผู้สูงอายุ. (๒๕๖๒). มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ. Sustainable Change (ฉบับย่อ). วันที่ค้นข้อมูล ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๕, เข้าถึงได้จาก http://www.dop.go.th/download/knowledge/th1539325686-137_0.pdf.

^{๑๒} United Nations. (2019). Ageing. Retrieved March 23, 2022, from <http://www.un.org/en/sections/http://www.un.org/en/sections/issues-depth/ageing/>.

ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์และในปี พ.ศ. ๒๕๗๕ จะเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างเต็มที่ สถานการณ์จำนวนผู้สูงอายุเช่นนี้เป็นผลมาจากการลดภาวะเจริญพันธุ์อย่างรวดเร็วและการลดลงอย่างต่อเนื่องของระดับการตายของประชากร ทำให้จำนวนและสัดส่วนประชากรสูงอายุของไทยเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว^{๑๓} กล่าวโดยสรุป ค่านิยมและความหมายของผู้สูงวัยในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน เนื่องจากพัฒนาการด้านการแพทย์ได้เจริญก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ประชากรมีอายุเฉลี่ยยืนยาวมากกว่าที่ผ่านมา นอกเหนือจากสุขภาพทางร่างกายและจิตใจแล้ว ยังขึ้นอยู่กับปัจจัยและบริบทแวดล้อมทางด้านสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และสภาพร่างกาย

๒. สถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย

ประเทศไทยได้เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ คือ มีสัดส่วนผู้สูงอายุคิดเป็นร้อยละ ๑๐.๓ ของประชากรทั้งประเทศ และมีแนวโน้มของผู้สูงอายุในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ จากการคาดประมาณประชากรของไทยพบว่าภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงอายุโดยสมบูรณ์ และในปี พ.ศ. ๒๕๗๕ จะเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างเต็มที่ (มูลนิธิพัฒนางานผู้สูงอายุ ๒๕๖๒)

จากข้อมูลของกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) (๒๕๖๓) พบว่า ประชากรทั่วประเทศ มีจำนวน ๖๖.๓๗๔ ล้านคน เป็นหญิง จำนวน ๓๔.๓๐๐ ล้านคน และเป็นชาย จำนวน ๓๒.๐๗๔ ล้านคน มีจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศ ๑๑,๐๓๐,๒๘๗ คน เป็นหญิง จำนวน ๖,๑๒๔,๕๐๑ คน และเป็นชาย จำนวน ๔,๙๐๕,๗๘๖ คน โดยมีผู้สูงอายุทั่วประเทศที่มีอายุมากกว่า ๑๐๐ ปี จำนวน ๑๕,๒๘๔ คน เป็นหญิง จำนวน ๘,๖๒๑ คน และชาย จำนวน ๖,๖๖๓ คน มีผู้สูงอายุในกรุงเทพมหานครที่มีอายุ ๖๐ ปี ขึ้นไป จำนวน ๑,๑๐๘,๒๑๙ คน เป็นหญิง จำนวน ๖๔๘,๗๒๙ คน และเป็นชาย จำนวน ๔๕๙,๔๙๐ คน และมีจำนวนผู้สูงอายุทั่วประเทศที่มีอายุตั้งแต่ ๑๐๐ ปี ขึ้นไป จำนวน ๒๐,๒๘๗ คน

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นได้ว่าสถานการณ์การเข้าสู่สังคมผู้สูงในประเทศไทย ได้รับผลกระทบเช่นเดียวกับสถานการณ์การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโลก ทำให้สามารถฉายภาพสถานการณ์สังคมผู้สูงอายุไทยที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยคาดการณ์ว่าค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพของประเทศจะมีแนวโน้มสูงมากยิ่งขึ้นทุกปี การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุส่งผลกระทบต่อการบริโภค แต่อำนาจในการซื้อลดลง ส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยรวม ดังนั้น รัฐบาลต้องมีการเตรียมพร้อมเพื่อนำไปสู่การสร้างสังคมสูงวัยที่มีคุณภาพได้ สร้างหลักประกันรายได้ ส่งเสริมและขยายโอกาสทำงาน สร้างระบบดูแลผู้สูงอายุระยะยาว มีความปลอดภัยในที่สาธารณะ เสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั่วประเทศ รวมถึง “กรุงเทพมหานคร” ให้สามารถดำเนินการด้านผู้สูงอายุให้ครอบคลุมทุกด้าน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ “การสร้างเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ” เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพชีวิตให้เกิดความยั่งยืนในอนาคตต่อไป

^{๑๓} มูลนิธิพัฒนางานผู้สูงอายุ. (๒๕๖๒). สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society). วันที่ค้นข้อมูล ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๕, เข้าถึงได้จาก <https://fopdev.or.th/%E0%B8%>.

๓. หลักนิติธรรมสู่การปฏิบัติ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการเมืองเพื่อผู้สูงอายุ

๓.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

บทบัญญัติที่บรรจุหลักการที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ จำนวน ๒ หมวด ได้แก่ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ เหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมายฉบับนี้ เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ

๓.๒ นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ได้แก่ นโยบายของรัฐบาลด้านผู้สูงอายุ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เห็นชอบมาตรการรองรับสังคมผู้สูงอายุ ๔ มาตรการ ได้แก่

(๑) การจ้างงานผู้สูงอายุ เพื่อสร้างหลักประกัน/ความมั่นคงในเรื่องรายได้ของผู้สูงอายุ ให้สามารถเลี้ยงดู ตนเองได้ยาวนานขึ้น

(๒) การสร้างที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้มีการสร้างที่พักอาศัยทั้งในรูปแบบ มีความเหมาะสม และมีสิ่งอำนวยความสะดวกเป็นการเฉพาะให้กับผู้สูงอายุ

(๓) สินเชื่อที่อยู่อาศัยสำหรับผู้สูงอายุ (Reverse mortgage) เป็นการให้เงินกู้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๘๐ ปี ผู้สูงอายุที่ไม่ได้เป็นข้าราชการบำนาญไม่มีเงินสำรองเพียงพอต่อการใช้ชีวิต และไม่มีลูกหลานไว้คอยดูแล มีวงเงินกู้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ล้านบาท ใช้ที่อยู่อาศัยที่ปลอดภาระหนี้ของผู้สูงอายุเป็นหลักประกัน ๒๐ มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ (ฉบับปรับปรุง)

(๔) การบูรณาการระบบบำนาญบำนาญ มาตรการนี้จะให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายบำนาญบำนาญแห่งชาติ ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและทิศทางการพัฒนาและกำกับดูแลระบบบำนาญบำนาญของประเทศและจัดตั้งกองทุนบำนาญบำนาญแห่งชาติ (กบช.)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๐ มีนโยบายดำเนินการมาตรการให้เงินช่วยเหลือ เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๖๑ มีมติเห็นชอบในหลักการมาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุและให้หน่วยงานรับผิดชอบดำเนินงานด้านผู้สูงอายุไปสู่การปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๖๔) ฉบับปรับปรุง ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๒

๔. เมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ

๔.๑ ความหมายของเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ

องค์การอนามัยโลกได้ริเริ่มแนวคิดการสูงอายุอย่างมีคุณภาพ ผู้สูงอายุมีพลัง หรือแนวคิดวุฒิพลัง (active ageing) โดยเสนอให้ใช้แนวคิดนี้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๒ แนวคิดนี้เน้นที่บุคคลซึ่งก็คือ ผู้สูงอายุนั่นเอง โดยต้องการให้เป็นผู้สูงอายุที่มีสุขภาพแข็งแรงทั้งด้านร่างกายและจิตใจ

ประกอบด้วยสามองค์ประกอบหลัก ได้แก่ สุขภาพ (health) การมีส่วนร่วม (participation) และ ความมั่นคงปลอดภัย (security)^{๑๔}

ต่อมาใน ปี ค.ศ. ๒๐๐๗ องค์การอนามัยโลกได้เสนอแนวคิดชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ (age-friendly community) ซึ่งพัฒนามาจากแนวคิดพลัดหลัง โดยมีการพัฒนาทั้งด้าน กายภาพ สภาพแวดล้อมทางสังคม สุขภาพอนามัย และการให้บริการทางสังคม และได้มีการนำแนวคิดชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุมาใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก สำหรับประเทศไทย กรมอนามัย ได้เริ่มนำแนวคิดนี้ มาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยได้จัดทำโครงการ “เมืองที่เป็นมิตร กับผู้สูงอายุ : Age-friendly City” พร้อมทำบันทึกข้อตกลงความเข้าใจกับเมืองพัทยาและนครนนทบุรี เพื่อนำร่องในการสร้างต้นแบบเมืองที่เป็นมิตรกับสังคมสูงวัยในประเทศไทย โดยเมืองพัทยาได้จัดตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานทางการเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ และดำเนินการปรับปรุงอาคารสถานที่และบริเวณภายนอก จัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ เช่น การอบรมปฏิบัติธรรมสำหรับผู้สูงอายุ ส่วนเทศบาลนครนนทบุรีมีการจัดตั้งศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เพื่อเป็นสถานที่ในการจัดกิจกรรมสำหรับผู้สูงอายุ เป็นศูนย์กลางการแลกเปลี่ยนประสบการณ์และพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ (วรรณธ ผลิตามิน, ณัฐสุน อินทรารุช, พิมพ์ชนก บุณนาค, และ วรวิษ ลิ้มมณีวิจิตร, ๒๕๕๘) ทั้งนี้ มีการให้ความหมายและองค์ประกอบของแนวคิดชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ดังนี้

องค์การอนามัยโลก (WHO, 2007) ให้ความหมาย ของชุมชนที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ (age-friendly community) หรือเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ (age-friendly city) ว่าหมายถึง ชุมชนที่มีสภาพแวดล้อมที่ทำให้ผู้สูงอายุดำเนินชีวิตด้วยความมั่นคง ปลอดภัย มีตัวอาคารและสภาพแวดล้อม ที่ไร้สิ่งกีดขวาง ช่วยให้คนทั่วไปและคนพิการสามารถใช้ได้อย่างสะดวกสบาย มีความปลอดภัยในชุมชน ทำให้เด็ก วัยรุ่น ผู้สูงอายุ มาร่วมกิจกรรมหรือเดินเล่นได้อย่างมั่นใจ มีสิ่งอำนวยความสะดวกและบริการด้านสุขภาพอนามัย มีการจ้างงานที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งมีความเป็นมิตรทั้งด้านสังคมและกายภาพ

๔.๒ องค์ประกอบของเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ องค์การอนามัยโลกได้จัดทำคู่มือแนวทางการออกแบบและจัดการเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ “Global Age-friendly Cities: A Guide” ซึ่งได้มาจากการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลความเห็นของผู้สูงอายุใน ๓๕ เมืองทั่วโลก โดยเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องนี้มีขนาดและระดับขั้นของการพัฒนาที่หลากหลายต่างกัน คู่มือดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าการออกแบบและจัดการเมือง มีสิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญอยู่ ๓ หมวดหลัก ซึ่งครอบคลุมประเด็นสำคัญ ๘ ประการ ได้แก่^{๑๕}

๑. ด้านที่อยู่อาศัย ได้แก่ ความสามารถในการออกแบบการปรับปรุง การบำรุงรักษาที่อยู่อาศัยในที่เดิม ความเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ทางเลือกของการอยู่อาศัย และสภาพแวดล้อมการอยู่อาศัย

^{๑๔} World Health Organization. (2002). Active Ageing: A Policy Framework. Geneva : World Health Organization.

^{๑๕} WHO Global Age-friendly Cities: A Guide AGEING AND LIFE COURSE, FAMILY AND COMMUNITY HEALTH <https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2014/06/WHO-Global-Age-friendly-Cities-Guide.pdf?ua=1>

๒. ด้านการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม ได้แก่ การเข้าถึงกิจกรรมและงานต่างๆ ค่าใช้จ่าย ความครอบคลุมของกิจกรรม สถานที่จัดงานและสิ่งอำนวยความสะดวก การสร้างความผสมผสานในชุมชน การให้ความสำคัญต่อกลุ่มเสี่ยง (การแปลกแยกทางสังคม) และการรณรงค์และรับรู้เกี่ยวกับกิจกรรม

๓. ด้านการได้รับการยอมรับในสังคม ได้แก่ การให้ความสำคัญและบริการที่ให้ภาพลักษณ์ของผู้สูงอายุ การผสมผสานระหว่างกลุ่มวัยและปฏิสัมพันธ์ในครอบครัว การศึกษาสาธารณะ การเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน และการยอมรับเชิงธุรกิจ

๔. ด้านการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและการจ้างงาน ได้แก่ ทางเลือกในงานอาสาสมัคร โอกาสการจ้างงาน การฝึกอบรม การเข้าถึงการทำงาน ค่าตอบแทน โอกาสในการลงทุน การให้คุณค่าต่อผู้สูงอายุ และการมีส่วนร่วมในประชาคม

๕. ด้านการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร ได้แก่ การให้ข้อมูลข่าวสาร การสื่อสารด้วยวาจา ข้อมูลจากสื่อสิ่งพิมพ์ ภาษามือ ภาษามืออักษรเบรลล์ เครื่องมืออุปกรณ์อัตโนมัติ คอมพิวเตอร์ และอินเทอร์เน็ต

๖. ด้านการสนับสนุนของชุมชนและการบริการด้านสุขภาพ ได้แก่ การเข้าถึงบริการที่จัดให้ อาสาสมัคร และแผนกฉุกเฉิน

๗. ด้านสภาพพื้นที่ภายนอกและตัวอาคาร ได้แก่ พื้นที่สาธารณะภายนอกอาคาร และตัวอาคาร เมืองมีความสะอาด การบังคับใช้กฎระเบียบ ในการควบคุมเสียงและกลิ่น

๘. ด้านระบบขนส่งมวลชน ได้แก่ ค่าบริการ ข้อมูลข่าวสาร ความเที่ยงตรง ระบบบริการทางชุมชน ยานพาหนะ แท็กซี่ บริการพิเศษ ถนน ผู้ขับขี่ยานพาหนะ ความสามารถในการขับขี่ ความปลอดภัย สะพาน และที่จอดรถ

๕. วิเคราะห์ปัญหาในการจัดการเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ในเขตกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครนอกจากจะเป็นเมืองหลวงของประเทศแล้ว ยังเป็นศูนย์รวมแห่งความเจริญทางด้านต่างๆ ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การศึกษา การคมนาคมขนส่ง และเทคโนโลยี เป็นต้น เสมือนเป็นแม่เหล็กดึงดูดให้ประชาชนจากทั่วทุกสารทิศเดินทางเข้ามาหางานทำ ดังคำกล่าวที่ว่า “ถนนทุกสายมุ่งสู่กรุงเทพฯ” ส่งผลทำให้เกิดความแออัดทางด้านที่อยู่อาศัยและกลายเป็นปัญหาเรื่องต่างๆ ติดตามมา จากการศึกษาของหน่วยงานและนักวิชาการหลายท่าน พบว่า ปัญหาของการจัดการเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร สรุปได้ ดังนี้

๑) ปัญหาด้านที่อยู่อาศัย พบว่า ผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร มีพฤติพลังและคุณภาพชีวิตด้านที่อยู่อาศัยต่ำกว่าผู้สูงอายุในชนบทและผู้สูงอายุในเมือง มีการเกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้งภายในบ้าน ซึ่งส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากการหกล้มมากที่สุด เนื่องจากพื้นลื่น มีสิ่งกีดขวางทางเดิน ธรณีประตูและพื้นต่างระดับ เป็นต้น

๒) ปัญหาการเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีปัญหาทางด้านสุขภาพ ขาดความร่วมมือจากประชาชนในชุมชน มีข้อจำกัดทางด้านงบประมาณเพื่อนำมาจัดกิจกรรม

๓) ปัญหาการได้รับการยอมรับในสังคม พบว่า ผู้สูงอายุต้องการได้รับการยอมรับในการดำเนินชีวิตในสังคม ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิดความภาคภูมิใจในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งที่มิบทบาทในสังคม

๔) ปัญหาการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นและการจ้างงาน พบว่า ข้อจำกัดทางด้านงบประมาณของท้องถิ่น อัตราค่าจ้างของบุคลากร ความร่วมมือจากสมาชิกในครอบครัว และการบูรณาการกับ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุทางด้านความมั่นคงทางด้านรายได้ของผู้สูงอายุเป็นอย่างมาก

๕) ปัญหาการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและการสื่อสาร พบว่า ผู้สูงอายุมิชอบจำกัดทางด้านการเข้าถึง การประเมิน การรวบรวม และการจัดการทางด้านข้อมูลข่าวสารและการสื่อสารทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร

๖) ปัญหาการสนับสนุนของชุมชนและการบริการด้านสุขภาพ พบว่า มีปัญหาทางด้านความเหลื่อมล้ำเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ในการรักษาพยาบาลมากกว่าสิทธิการรักษาอื่นๆ เช่น สิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้า และสิทธิประกันสังคม เป็นต้น

๗) ปัญหาสภาพพื้นที่ภายนอกและตัวอาคาร พบว่า ผู้สูงอายุมิมีปัญหาในการเข้าถึงพื้นที่สวนสาธารณะ เช่น การเดินทางตามถนนในซอย ทำให้มีความเสี่ยงที่จะเกิดอันตรายจากรถยนต์ที่สัญจร

๘) ปัญหาระบบขนส่งมวลชน พบว่าป้ายรถเมล์บางแห่งยังไม่มีไฟฟ้า ข้อความป้ายบอกสายรถเมล์ไม่ชัดเจน ไม่มีหลังคา และพบว่าป้ายรถเมล์มีร้านสะดวกซื้อมาเปิดอยู่ใกล้ เมื่อมีรถมาส่งของทำให้รถเมล์ไม่สามารถเข้าป้ายได้

นอกจากนี้ จากการศึกษาของกรุงเทพมหานคร พบว่า มีปัญหาที่สำคัญในการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้สูงอายุ ได้แก่ สถานการณ์ของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ส่งผลกระทบต่อแผนโครงการ/กิจกรรมไม่สามารถสำเร็จได้ตามเป้าหมายที่กำหนด ขาดงบประมาณในการดำเนินโครงการ/กิจกรรม ขาดความร่วมมือจากผู้สูงอายุเนื่องจากปัญหาสุขภาพและการเดินทางมาร่วมกิจกรรม บุคลากรขาดความรู้ความเข้าใจในการแปลงแผนการขับเคลื่อนเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุไปสู่การปฏิบัติการบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภายนอกลดน้อยลง ประชากรแฝงมีจำนวนมากและการให้ความร่วมมือของประชาชนมีน้อยเนื่องจากเป็นสังคมเมือง^{๑๖}

แนวทางในการนำหลักนิติธรรมในการให้บริการผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร

จากการศึกษาการนำหลักนิติธรรมในการให้บริการผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานครดังกล่าวข้างต้น พบว่า มีข้อจำกัดที่หลากหลายในการบริหารจัดการ ได้แก่ การขาดแคลนงบประมาณในการดำเนินงานการขาด ขาดอัตรากำลังของบุคลากร ขาดการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ ประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงปัจจัยที่เป็นปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ คือ กรุงเทพมหานครเป็นมหานครที่มีขนาดใหญ่ที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นเป็นจำนวนมาก มีบริบทเฉพาะของปัญหาที่มีความซับซ้อนแตกต่างจากเมืองอื่นๆ ทั่วโลก ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนวทางในการนำหลักนิติธรรมในการให้บริการผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

^{๑๖} กองงานผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร รายงานการตรวจราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ รอบที่ ๑ (เดือนตุลาคม ๒๕๖๒ - มีนาคม ๒๕๖๓). วันที่ค้นข้อมูล ๘ กันยายน ๒๕๖๔, เข้าถึงได้จาก http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000312/Documents/Report_17.pdf.

๑. การให้บริการผู้สูงอายุควรยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่ ไม่เลือกปฏิบัติ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมาย ให้อำนาจไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่
๒. การให้บริการผู้สูงอายุต้องดำเนินการด้วยความเสมอภาค และผู้สูงอายุต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
๓. การให้บริการผู้สูงอายุต้องดำเนินการโดยยึดกฎหมายที่ยุติธรรม และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ
๔. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรส่งเสริมและคุ้มครองผู้สูงอายุตามหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
๕. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาครัฐ การมีส่วนร่วมของกรุงเทพมหานคร การมีส่วนร่วมของภาคเอกชน/ธุรกิจ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน การมีส่วนร่วมของสถาบันการศึกษา การมีส่วนร่วมของสื่อมวลชน และการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาทั้งทางด้านสุขภาพ (health) การมีส่วนร่วม (participation) และความมั่นคงปลอดภัย (security)
๖. สร้างจิตสำนึกและวัฒนธรรมในการเคารพกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม
๗. ปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ
๘. การนำหลักนิติธรรมในการให้บริการผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุของกรุงเทพมหานคร ควรมีลักษณะพิเศษมีความเฉพาะที่สอดคล้องกับบริบททางด้านสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมือง การปกครอง ของประเทศไทย และควรคำนึงถึงข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ รายได้ ค่าครองชีพ สวัสดิการ และต้นทุนทางสังคมที่มีอยู่ในสังคมไทยเพื่อให้กรุงเทพมหานคร เป็นมหานครที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ ในบริบทของประเทศไทยอย่างแท้จริงต่อไป

บรรณานุกรม

กรมกิจการผู้สูงอายุ. ๒๕๖๒. มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมผู้สูงอายุ. Sustainable Change (ฉบับย่อ). วันที่ค้นข้อมูล ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๕, เข้าถึงได้จาก http://www.dop.go.th/download/knowledge/th1539325686-137_0.pdf.

กรมควบคุมโรคติดต่อ. (๒๕๖๓). โรคติดต่อเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19). วันที่ค้นข้อมูล ๒ มีนาคม ๒๕๖๕, เข้าถึงได้จาก <https://ddc.moph.go.th/viralpneumonia/index.php>.

กองงานผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร รายงานการตรวจราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ รอบที่ ๑ (เดือนตุลาคม ๒๕๖๒ – มีนาคม ๒๕๖๓). วันที่ค้นข้อมูล ๘ มีนาคม ๒๕๖๕, เข้าถึงได้จาก http://www.bangkok.go.th/upload/user/00000312/Documents/Report_17.pdf.

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ หลักนิติธรรม

จรัญ ภักดีธนากุล. ๒๕๖๐. บทบาทของศาลรัฐธรรมนูญกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรหลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๕ วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. “หลักนิติธรรม (Rule of Law).” ยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔. อมร วาณิชวิวัฒน์ (บรรณาธิการ).

นพดล ปกรณ์นิติบดี หลักนิติธรรม นามธรรมสู่ความเป็นรูปธรรมสำหรับสังคมไทย. อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

<https://www.spu.ac.th/fac/law/th/content.php?cid=1841>

มูลนิธิพัฒนางานผู้สูงอายุ. ๒๕๖๒. สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged Society). วันที่ค้นข้อมูล ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๕, เข้าถึงได้จาก <https://fopdev.or.th/%E0%B8%>.

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ [Online], Available: <http://www.royin.go.th/dictionary/>.

สมหมาย จันทรเรือง. (๒๕๖๔). นิติรัฐและนิติธรรมในสังคมไทย (Rule of Law and Legal State in The Thai society). https://www.matichon.co.th/article/news_2771736

Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies.

<https://www.law.cmu.ac.th/law2011/files/1386816463.pdf>

United Nations. (2019). Ageing. Retrieved March 23, 2022, from <http://www.un.org/en/sections/http://www.un.org/en/sections/issues-depth/ageing/>
World Health Organization. 2002. Active Ageing: A Policy Framework. Geneva : World Health Organization.

_____. 2014. Global Age-friendly Cities: A Guide AGEING AND LIFE COURSE, FAMILY AND COMMUNITY HEALTH

<https://extranet.who.int/agefriendlyworld/wp-content/uploads/2014/06/WHO-Global-Age-friendly-Cities-Guide.pdf?ua=1>