

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๖

กรมกิจการผู้สูงอายุได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พม ๐๔๐๑/๙๙๖ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุ เนื่องจากมีความซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่น เช่น บำนาญ บำนาญพิเศษ และกรมบัญชีกลางพบว่ามีผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพตรงกับผู้รับบำนาญประเภทต่าง ๆ จำนวน ๑๕,๓๒๓ คน ต่อมาได้มีการเสนอข่าวเกี่ยวกับการนี้ให้ผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการไม่สามารถนำเงินไปคืนแก่ทางราชการได้ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการเสนอปัญหาดังกล่าวให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เพื่อหารือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาลูกผู้สูงอายุที่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีความซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่น ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่าการเรียกคืนคินนั้นเป็นการดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๖ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๖ แต่เมื่อเหตุแห่งการเรียกคืนเงินเบี้ยยังชีพเกิดจากการกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้ในระเบียบดังกล่าว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การกำหนดลักษณะต้องห้ามนั้น จะเป็นไปตามมาตรา ๑๑ (๑๑) และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๖ หรือไม่ โดยที่ประชุมมีความเห็นแตกต่างกันเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า สามารถจำกัดสิทธิผู้สูงอายุได้เนื่องจากตามมาตรา ๑๑ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน ในด้านการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม คำว่า “เบี้ยยังชีพ” จึงมิใช่เงินบำนาญ แต่เป็นการช่วยเหลือตามความจำเป็นโดยไม่จำเป็นต้องจ่ายในลักษณะถ้วนหน้า และคำว่า “เป็นธรรม” สามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ไม่สมควรได้รับได้ เช่น ผู้ได้รับบำนาญจากรัฐอยู่แล้วไม่สมควรได้รับ เพราะจะเป็นการรับเงินที่ซ้ำซ้อน เว้นแต่ถ้ารัฐมีงบประมาณเพียงพอก็สามารถช่วยเหลือได้ และบทบัญญัติมาตรา ๑๒ ไม่ขัดหรือแย้งกับปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้ออกระเบียบโดยชอบแล้ว

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า มาตรา ๑๑ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมาตรา ๑๒ กำหนดให้การเรียกร้องสิทธิหรือการได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นการตัดสิทธิและประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพจึงต้องจ่ายให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทยโดยถือว่าเป็นสิทธิที่ผู้สูงอายุพึงได้รับจึงต้องจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้ทุกคนที่ยื่นคำขอ

ลงทะเบียนขอรับเงินเบี้ยยังชีพ ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติหรือกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบจำกัดสิทธิผู้สูงอายุกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้เนื่องจากขัดหรือแย้งกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ

กรมกิจการผู้สูงอายุในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย ดังต่อไปนี้

๑. การที่ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้มีคุณสมบัติได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุไว้ว่า ไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ผู้รับเงินบำนาญ ผู้รับเงินเบี้ยยังชีพตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย หรือกรุงเทพมหานคร ผู้สูงอายุที่อยู่ในสถานสงเคราะห์ของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน รายได้ประจำ หรือผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้เป็นประจำ การกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวจะขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๑๑) และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ หรือไม่

๒. สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาข้อ ๑ หากการกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้มีคุณสมบัติได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติมาตรา ๑๑ (๑๑) และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ ซึ่งมีผลทำให้ระเบียบทั้งสองฉบับไม่มีผลใช้บังคับ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างไรกับผู้สูงอายุที่มีสิทธิเข้าซ้อนกับสวัสดิการอื่นที่ได้มีหนังสือทวงถามไปแล้วและที่ยังไม่ได้ทวงถามแต่มีรายชื่อยอยู่ในบัญชีทวงถาม ผู้สูงอายุที่มีสิทธิเข้าซ้อนกับสวัสดิการอื่นแต่ได้คืนเงินมาแล้วหรืออยู่ในระหว่างการทยอยคืนเงิน และผู้สูงอายุที่มีสิทธิเข้าซ้อนกับสวัสดิการอื่นที่ยังไม่เคยรับเงินแต่อาจจะขอใช้สิทธิรับเงินภายหลังจากระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ จะดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร

๓. หากกรณีตามประเด็นปัญหาข้อ ๑ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติหรือกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถออกระเบียบเพื่อจำกัดสิทธิผู้สูงอายุกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ แต่รัฐไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายเงินเบี้ยยังชีพได้ จะมีแนวทางแก้ไขปัญหานี้อย่างไร

๔. หากพิจารณาแล้วเห็นว่า ระเบียบทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ขัดหรือแย้งกับมาตรา ๑๑ (๑๑) และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ และมีผลใช้บังคับได้ต่อไป องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จ่ายเงินจะต้องเรียกเงินคืนจากผู้สูงอายุที่ใช้สิทธิเข้าซ้อนกับสวัสดิการอื่น แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้สูงอายุได้รับความเดือดร้อนจากการถูกเรียกเงินคืน และมีฐานะยากจน เจ็บป่วยหรือพิการ หากเห็นสมควรให้ความช่วยเหลือโดยไม่เรียกเงินคืน ควรดำเนินการโดยใช้กฎหมายหรือระเบียบใด

๕. สืบเนื่องจากประเด็นปัญหาข้อ ๔ หากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงมหาดไทยประสงค์แก้ไขระเบียบทั้งสองฉบับให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น จะมีแนวทางดำเนินการในการแก้ไขระเบียบทั้งสองฉบับอย่างไร

๖. กรณีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติหรือกระทรวงมหาดไทยสามารถออกระเบียบเพื่อให้สิทธิผู้สูงอายุที่ได้รับบำนาญบำนาญ ผู้สูงอายุที่ได้รับเงินเดือน หรือผู้สูงอายุที่ได้รับค่าตอบแทนจากหน่วยงานของรัฐกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง จะสามารถออกระเบียบเพื่อให้มีผลย้อนหลัง เช่น ใช้คำว่า “เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุให้เป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม หากมีกรณีผู้สูงอายุรายใดมีคุณสมบัติครบถ้วนซึ่งได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุอยู่ก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับถือเป็นผู้สูงอายุ

ตามระเบียบนี้ และให้ยังคงได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุต่อไป สำหรับผู้สูงอายุรายได้ที่ยังไม่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพและประสงค์จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุก็ให้ลงทะเบียนและยื่นคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ทั้งนี้ ให้มีผลนับตั้งแต่เดือนที่ได้ลงทะเบียนและยื่นคำขอนั้นเป็นต้นไป” จะกระทำหรือไม่ หากกระทำได้ เงินที่ได้รับมาแล้วควรทำอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกเรียกเงินที่ได้รับไปคืนจากราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมกิจการผู้สูงอายุ โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (สำนักงานปลัดกระทรวง) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมกิจการผู้สูงอายุ) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือทั้งหกประเด็นนั้น มีประเด็นสำคัญที่จะต้องพิจารณาว่า ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น เป็นระเบียบที่ขัดด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมทั้งพิจารณาแนวทางในการดำเนินการกรณีที่ระเบียบดังกล่าวไม่ขัดด้วยกฎหมายเพื่อให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงมหาดไทยใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า มาตรา ๔๘^๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุ ไว้ว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จึงเป็นบทบัญญัติที่รับรองสิทธิไว้โดยแจ้งชัด ความที่ว่า “ตามที่กฎหมายบัญญัติ” นั้น มิได้หมายความว่ารัฐจะตรากฎหมายจำกัดสิทธิหรือเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขให้สิทธิดังกล่าวลดน้อยหรือด้อยลงได้ การกระทำเช่นนั้นย่อมเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งมาตรา ๒๖^๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สำหรับเงื่อนไขเบื้องต้นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๘ วรรคสอง มีเพียงสองประการ คือ อายุเกินหกสิบปีประการหนึ่ง และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพอีกประการหนึ่ง ดังนั้น นอกจากหลักเกณฑ์ในเรื่องอายุแล้ว การไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ จึงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่รัฐจะพึงตรากฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายเงินช่วยเหลือบุคคลที่มีลักษณะดังกล่าวได้ เช่น กำหนดเกณฑ์ที่จะพึงถือว่า “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” เป็นต้น บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๖

^๑ มาตรา ๔๘ สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตรย่อมได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๒ มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมูลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ที่บัญญัติในมาตรา ๑๑^๑ ว่า “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้” โดยบัญญัติไว้ใน (๑๑) ว่า “การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึง และเป็นธรรม” การแปลความใน (๑๑) ดังกล่าว จึงต้องแปลให้สอดคล้องกับสิทธิที่ประชาชนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ จะต้องได้รับอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงอายุและรายได้ที่บุคคลนั้นมีอยู่ การกำหนดเงื่อนไขว่าต้อง “ไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ” ตามที่ปรากฏในระเบียบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ และระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติดังกล่าว นั้น ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการกำหนดที่มาแห่งรายได้โดยไม่คำนึงว่ารายได้ที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ มีจำนวนเท่าไร บุคคลนั้นอยู่ในฐานะ “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” หรือไม่ โดยผลของการกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้ จึงทำให้ผู้มีอายุเกินหกสิบปีทุกคน ไม่ว่าจะมีฐานะร่ำรวยเพียงใด หรือมีรายได้ประจำมากมายเพียงใด ถ้าไม่เคยได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ แล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนตามระเบียบดังกล่าวทุกคน

มาตรา ๑๑ ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(๑) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นพิเศษ

(๒) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(๓) การประกอบอาชีพหรือมีอาชีพที่เหมาะสม

(๔) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่าย

หรือชุมชน

(๕) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่

ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น

(๖) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

(๗) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

(๘) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์

โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง

(๙) การให้คำแนะนำ ปกป้อง ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคriminal

ครอบครัว

(๑๐) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง

(๑๑) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(๑๑/๑) การจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพแก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อยตามมาตรา ๑๕/๓

(๑๒) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี

(๑๓) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและประกาศกำหนดให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของกระทรวงหรือทบวงในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ความสัมพันธ์กับภารกิจหลักและปริมาณงานในความรับผิดชอบ รวมทั้งการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนประกอบด้วยเป็นสำคัญ

การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานตามวรรคสองดำเนินการให้โดยไม่คิดมูลค่าหรือโดยให้ส่วนลดเป็นกรณีพิเศษก็ได้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบประกาศกำหนด

ในขณะที่ผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ แม้เพียงจำนวนเล็กน้อย โดยไม่มีรายได้อื่นอีกเลย กลับไม่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพ ผลเช่นนี้ย่อมไม่อาจถือได้ว่า มีลักษณะ “อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” ตามมาตรา ๑๑^๔ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า เงื่อนไขดังกล่าวที่กำหนดไว้ในระเบียบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติและในระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เป็นเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ และไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ มิได้ให้อำนาจคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ในการออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุดังกล่าวไว้ บทบัญญัติแห่งมาตรา ๙^๕ (๘) ที่ให้อำนาจกำหนดระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีความหมายเฉพาะการออกระเบียบที่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ กำหนดให้ออกระเบียบได้ ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑^๖ มิได้หมายความว่าคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ จะมีอำนาจออกระเบียบได้เป็นการทั่วไป สำหรับอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๑ นั้น มาตรา ๑๑ วรรคสาม ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบเป็นผู้กำหนด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติประสงค์จะกำหนดแนวทาง หรือทิศทางการให้ความช่วยเหลือ

^๔โปรดดูเจิ้งอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕มาตรา ๙ ให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี ทั้งนี้ ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันครอบครัว ได้มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้สูงอายุ

(๒) กำหนดแนวทางปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักตาม (๑) ตลอดจนประสานงานติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนหลักดังกล่าว

(๓) พิจารณาให้การสนับสนุนและช่วยเหลือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน เกี่ยวกับการสงเคราะห์และการพัฒนาผู้สูงอายุ

(๔) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุน การจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุน โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๐ (๑)

(๕) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม การสนับสนุน และการจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุตามมาตรา ๒๐ (๒)

(๖) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดทำรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุน ตามมาตรา ๒๐ (๓)

(๗) กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๑

(๘) กำหนดระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ

(๑๐) เสนอรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๑) พิจารณาเรื่องอื่นใดเกี่ยวกับผู้สูงอายุตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๒๑ การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

เพื่อให้ทุกหน่วยงานของรัฐดำเนินการให้สอดคล้องกัน ก็อาจทำได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙^๗ (๑) และ (๒) คือ กำหนดนโยบาย แผน และแนวทาง เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติให้สอดคล้องกันได้ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) จึงเห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นระเบียบที่ออกโดยไม่มีอำนาจที่จะออกได้

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า เงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพ ต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ เป็นเงื่อนไขที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ เงื่อนไขนั้นจึงใช้บังคับไม่ได้ การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขดังกล่าว จึงเป็นการจ่ายเงินให้โดยชอบแล้ว ในกรณีที่ผู้สูงอายุผู้ใดนำเงินมาคืนให้ทางราชการ หน่วยงานของรัฐที่รับเงินคืนไว้ย่อมมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินนั้นคืนให้ผู้สูงอายุผู้นั้นต่อไป

เมื่อได้วินิจฉัยดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นอีกต่อไป

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อเสนอแนะว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบควรรับดำเนินการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ โดยเงื่อนไขในการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพนั้น จะต้องจ่ายให้แก่ผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งการพิจารณาว่ารายได้จำนวนเท่าใดจะถือว่าไม่เพียงพอแก่การยังชีพ อาจพิจารณาจากข้อมูลของกรมสรรพากร หรือจำนวนรายได้ตามเส้นแบ่งความยากจน (poverty line) จากฐานข้อมูลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือจำนวนเงินตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่คณะกรรมการค่าจ้างประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ทั้งนี้ เพื่อให้การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพแก่ผู้สูงอายุสอดคล้องกับมาตรา ๔๘^๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๑๑^๙ (๑๑) และมาตรา ๑๒^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๔

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^๘โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^{๑๐}มาตรา ๑๒ การเรียกร้องสิทธิหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น