

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๖

กรมกิจการผู้สูงอายุได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พม ๐๔๐๑/๙๙๖ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เรียกเงินเบี้ยยังชีพคืนจากผู้สูงอายุ เนื่องจากมีความซ้ำซ้อน กับสวัสดิการอื่น เช่น บำนาญ บำนาญพิเศษ และกรมบัญชีกลางพบว่าผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพ ตรงกับผู้รับบำนาญประเภทต่าง ๆ จำนวน ๑๕,๓๒๓ คน ต่อมาได้มีการเสนอข่าวเกี่ยวกับการรื้อถอนผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการไม่สามารถนำเงินไปคืนแก่ทางราชการได้ ด้วยเหตุนี้ จึงได้มีการเสนอ ปัญหาดังกล่าวให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ เพื่อหาหรือมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาผู้สูงอายุที่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุที่มีความซ้ำซ้อนกับสวัสดิการอื่น ซึ่งคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้ว เห็นว่าการเรียกเงินคืนนั้น เป็นการดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๕๒ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เมื่อเหตุแห่งการเรียกคืนเงินเบี้ยยังชีพเกิดจาก การกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้ในระเบียบดังกล่าว จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การกำหนด ลักษณะต้องห้ามนั้น 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 แต่เป็นการช่วยเหลือตามความจำเป็นโดยไม่จำเป็นต้องจ่ายในลักษณะถาวร และคำว่า “เป็นธรรม” สามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่ไม่สมควรได้รับได้ เช่น ผู้ได้รับบำนาญจากรัฐอยู่แล้วไม่สมควรได้รับ เพราะจะเป็นการรับเงินที่ซ้ำซ้อน เว้นแต่ถ้ารัฐมีงบประมาณเพียงพอก็สามารถช่วยเหลือได้ และบทบัญญัติมาตรา ๑๒ ไม่ขัดหรือแย้งกับปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ ซึ่งคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้ออกระเบียบโดยชอบแล้ว

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า มาตรา ๑๑ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และมาตรา ๑๒ กำหนดให้การเรียกร้องสิทธิหรือการได้มาซึ่งสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่เป็นการตัดสิทธิและประโยชน์ที่ผู้สูงอายุจะได้รับตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น 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 กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาย่างไรกับผู้สูงอายุที่มีสิทธิเข้าซ้อนกับสวัสดิการอื่นที่ได้มีหนังสือทวงถามไปแล้วและที่ยังไม่ได้ทวงถามแต่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีทวงถาม 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 สำหรับผู้สูงอายุรายใดที่ยังไม่ได้รับเงินเบี้ยยังชีพและประสงค์จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุก็ให้ลงทะเบียนและยื่นคำขอรับเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ทั้งนี้ ให้มีผลนับตั้งแต่เดือนที่ได้ลงทะเบียนและยื่นคำขอนั้นเป็นต้นไป” จะกระทำได้อหรือไม่ หากกระทำได้ เงินที่ได้รับมาแล้วควรทำอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกเรียกเงินที่ได้รับไปคืนจากทางราชการ

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. ๒๕๕๒

^๑มาตรา ๔๘ สิทธิของมารดาในช่วงระหว่างก่อนและหลังการคลอดบุตรย่อมได้รับความคุ้มครองและช่วยเหลือตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๒มาตรา ๒๖ การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ที่บัญญัติในมาตรา ๑๑^๓ ว่า “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้” โดยบัญญัติไว้ใน (๑๑) ว่า “การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม” การแปลความใน (๑๑) ดังกล่าว จึงต้องแปลให้สอดคล้องกับสิทธิที่ประชาชนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะได้รับการจ่ายเงินเบี้ยยังชีพ จะต้องได้รับอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมโดยคำนึงถึงอายุและรายได้ที่บุคคลนั้นมีอยู่ การกำหนดเงื่อนไขว่าต้อง “ไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ” ตามที่ปรากฏในระเบียบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ และระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติดังกล่าว นั้น ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นการกำหนดที่มาแห่งรายได้โดยไม่คำนึงว่ารายได้ที่ได้รับจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ มีจำนวนเท่าไร บุคคลนั้นอยู่ในฐานะ “ไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ” หรือไม่ โดยผลของการกำหนดเงื่อนไขเช่นนี้ จึงทำให้ผู้มีอายุเกินหกสิบปีทุกคน ไม่ว่าจะมิฐานะร่ำรวยเพียงใด หรือมีรายได้ประจํามากมายเพียงใด ถ้าไม่เคยได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ฯลฯ แล้ว ย่อมมีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนตามระเบียบดังกล่าวทุกคน

^๓มาตรา ๑๑ ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(๑) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

(๒) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต

(๓) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม

(๔) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

(๕) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น

(๖) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม

(๗) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ

(๘) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง

(๙) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาคอขวด

(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) แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ 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

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๕มาตรา ๙ ให้อำนาจคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี 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) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนสถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุ

(๑๐) เสนอรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับผู้สูงอายุของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๑) พิจารณาเรื่องอื่นใดเกี่ยวกับผู้สูงอายุตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

^๖มาตรา ๒๑ การรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุน ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกำหนด

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

เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า เงื่อนไขที่กำหนดว่าผู้สูงอายุที่จะได้รับเงินเบี้ยยังชีพต้องไม่เป็นผู้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ 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