

(ร่าง)

พระราชบัญญัติ

หลักประกันชราภาพแห่งชาติ

พ.ศ. ...

หลักการเหตุผล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ มาตรา ๕๓ บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ บุคคลในที่นี้คือผู้เข้าสู่วัยชราภาพที่สมควรได้รับสวัสดิการขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างสมศักดิ์ศรี โดยเฉพาะการมีหลักประกันชราภาพไปตลอดเพื่อสามารถดำรงชีวิตได้

สังคมไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเมื่อมีอัตราส่วนผู้สูงอายุมากกว่าร้อยละ ๑๐ ของประชากร ซึ่งในปี พ.ศ.๒๕๕๐ ประเทศไทยมีจำนวนประชากรรวม ๖๓,๓๙๖,๐๐๐ คน มีผู้ที่มีอายุเกิน ๖๐ ปี จำนวน ๗,๒๗๔,๐๐๐ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๔๗ ดังนั้น สังคมไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ และสัดส่วนผู้สูงอายุจะเพิ่มขึ้นไปเรื่อย ๆ จนอีก ๔๐ ปีข้างหน้า ในปี พ.ศ.๒๕๙๓ สัดส่วนผู้สูงอายุจะเป็นร้อยละ ๑๖.๙๖ ซึ่งเป็นช่วงที่มีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นสูงสุด หรือราว ๆ ๒๒ ล้านคน

สถิติยังชี้ว่า จากจำนวนผู้สูงอายุในปัจจุบัน ร้อยละ ๗.๗ เป็นผู้สูงอายุที่อาศัยอยู่เพียงคนเดียว ในครัวเรือน ร้อยละ ๑๐.๑ อาศัยอยู่กับหลานตามลำพังโดยไม่มีผู้ใหญ่วัยทำงานคนอื่น ๆ อาศัยอยู่ร่วมกับด้วย ร้อยละ ๒๒ ของผู้สูงอายุยังมีหนี้สินและมีภาระที่ต้องชดใช้หนี้สิน ร้อยละ ๑๕.๗ มีรายได้ต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ บาทต่อปี นั่นคือ ผู้สูงอายุไทยยังอยู่ในภาวะค่อนข้างยากลำบาก แม้จะมีรายได้จากลูกหลานหรือยังต้องทำงานเอง ก็อยู่ในภาวะใกล้เคียงกับความยากจน ผู้สูงอายุคือกำลังแรงงานของสังคมในอดีต ที่รัฐต้องดูแลให้ได้รับสวัสดิการชราภาพพื้นฐานที่เหมาะสมแบบถ้วนหน้า

ประเทศไทยยังเป็นประเทศที่มีการกระจายรายได้ต่ำมากที่สุดประเทศหนึ่งในโลก ในปีพ.ศ. 2549 กลุ่มคนที่มีรายได้สูงร้อยละ 20 มีส่วนแบ่งรายได้รวมกันเกินครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด และความเหลื่อมล้ำของรายได้ยิ่งชัดเจนมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบช่องว่างของรายได้ระหว่างกลุ่มคนรวยกับกลุ่มคนจนที่มีรายได้สูงสุดและต่ำสุดร้อยละ 20 ที่เพิ่มขึ้นจาก 11.9 เท่าในปี 2531 เป็น 14.7 เท่าในปี 2549

การลดช่องว่างด้วยการกระจายรายได้ควรดำเนินการในสองด้านคือ การจัดสวัสดิการให้กับประชาชนและการปฏิรูปการจืดเก็บภาษีและการบริหารจัดการการเงินการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้รัฐสามารถนำเงินมาจัดระบบสวัสดิการให้กับประชาชนในรูปแบบการจัดสวัสดิการแบบถ้วนหน้า ทั้งนี้เป็นไปตามสิทธิในรัฐธรรมนูญ โดยสามารถแก้ปัญหาการคัดเลือกผู้สูงอายุที่ยากจน การเลือกพวกพ้องตนเอง การคัดเลือกที่ไม่โปร่งใส การขัดแย้งกันในชุมชน การใช้เบี้ยยังชีพเป็นการหาเสียงให้ตนเอง ทั้งการเมืองระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง

ดังนั้น รัฐบาลควรเร่งยกระดับการจ่าย เบี้ยยังชีพ เป็น บำนาญประชาชน เพื่อลดช่องว่าง เพื่อการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของความชราภาพ เป็นการสร้างหลักประกันชราภาพสำหรับทุกคน เมื่ออายุเกิน ๖๐ ปีได้รับบำนาญทุกเดือนตลอดชีวิต ในอัตราไม่น้อยกว่าเส้นความยากจน ทั้งนี้ในปี พ.ศ.๒๕๕๐ เส้นความยากจนเท่ากับ ๑,๔๔๓ บาท/เดือน

การดำเนินการสร้างหลักประกันชราภาพ จึงควรดำเนินการอย่างต่อเนื่องยั่งยืน ให้เป็นแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐเพื่อสร้างหลักประกันให้ประชาชนทุกคน

(ร่าง) พระราชบัญญัติ
หลักประกันชราภาพแห่งชาติ

.....
.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันชราภาพ
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่ง
มาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดย
อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา
ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติหลักประกันชราภาพแห่งชาติ พ.ศ. ...”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับหลังจาก ๑๘๐ วันตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราช
กิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“บำนาญชราภาพ” หมายถึง เงินจ่ายรายเดือนในอัตราที่กำหนดโดยคณะกรรมการหลักประกัน
ชราภาพแห่งชาติ

“ประชาชน” หมายถึง บุคคลที่มีสัญชาติไทยและบุคคลอื่นที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยและเสีย
ภาษีให้กับประเทศไทย อย่างต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่าสิบปี

“คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการหลักประกันชราภาพแห่งชาติ

“สำนักงาน” หมายถึง สำนักงานบริหารระบบหลักประกันชราภาพแห่งชาติ

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนากำลังคนและความมั่นคงของมนุษย์ รักษาการ
ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อ
ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ ประชาชนทุกคนเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์มีสิทธิได้รับบำนาญชราภาพ

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรียกชื่อย่อว่า “คชช.” ประกอบด้วย

- (๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
 - (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง
 - (๓) ประธานสภาผู้สูงอายุแห่งประเทศไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง
 - (๔) ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นกรรมการและเลขานุการ
 - (๕) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงแรงงาน ผู้อำนวยการสำนักงานประกันสังคม เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
 - (๖) กรรมการตัวแทนจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนสองคน
 - (๗) กรรมการตัวแทนจากองค์กรเอกชนที่ทำงานส่งเสริมสนับสนุนด้านผู้สูงอายุและการจัดสวัสดิการประชาชนจำนวนสองคน ในองค์กรเอกชนที่ทำงานทั้งสองด้านนี้ดำเนินการเลือกกันเอง
- กรรมการในข้อนี้ต้องไม่เป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ รวมทั้งผู้สอนในสถาบันอุดมศึกษา
- (๘) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสวัสดิการสังคม ด้านสิทธิมนุษยชน อย่างละหนึ่งคน โดยให้มหาวิทยาลัยที่มีคณะที่จัดการเรียนการสอนทั้งสามด้านนี้เสนอชื่อผู้ทรงคุณวุฒิมาคัดเลือกกันเอง

มาตรา ๗ กรรมการตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๖) (๗) และ (๘) มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับเลือกใหม่อีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกันไม่ได้

เมื่อครบกำหนดวาระตามวรรคหนึ่ง หากยังมีได้มีการคัดเลือกกรรมการตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๖) (๗) และ (๘) ขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับการคัดเลือกใหม่เข้ารับหน้าที่ แต่ต้องไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้น

ในกรณีที่กรรมการตามวรรคหนึ่ง (๖) (๗) และ (๘) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการประเภทเดียวกันแทนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งกรรมการนั้นว่างลงและให้ผู้ได้รับการคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระเหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

ในกรณีที่วาระของกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระที่เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่ดำเนินการคัดเลือกกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นก็ได้ และในการนี้ ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการที่เหลืออยู่

มาตรา ๘ นอกจากการพ้นตำแหน่งตามวาระตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่งแล้ว กรรมการตามมาตรา ๖ วรรคหนึ่ง (๖) (๗) และ (๘) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) เมื่อตาย
- (๒) ลาออก

- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๕) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่โทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (๖) คณะรัฐมนตรีให้ออกเพราะบกพร่องต่อหน้าที่ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือหย่อนความสามารถ

มาตรา ๙ การประชุมคณะกรรมการ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่หนึ่งทำหน้าที่ประธาน หากรองประธานกรรมการคนที่หนึ่งไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการคนที่สองทำหน้าที่ประธาน หากรองประธานกรรมการคนที่สองไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นั้นมีหน้าที่แจ้งให้คณะกรรมการทราบและมีสิทธิเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนั้นแต่ไม่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมและลงคะแนนเสียง

วิธีการประชุม การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ และส่วนได้เสียซึ่งกรรมการมีหน้าที่ต้องแจ้งให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๑๐ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดอัตราบ้านาถุชราภาพ โดยให้คณะกรรมการพิจารณาทบทวนและกำหนดอัตราใหม่ทุกสามปี โดยพิจารณาจากภาวะเงินเฟ้อ เส้นความยากจน ประกอบเป็นพื้นฐานการคำนวณ

(๒) พิจารณางบประมาณบ้านาถุชราภาพแต่ละปี ที่จัดทำโดยสำนักงาน และเสนอขอรับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจ่ายบ้านาถุชราภาพ

(๔) กำกับติดตามและตรวจสอบการเบิกจ่ายบ้านาถุชราภาพ

(๕) จัดทำรายงานการดำเนินงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาประจำทุกปีภายในหกเดือนนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ

(๖) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๗) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๑ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบชั้นคณะหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ติดตามตรวจสอบการบริหารเงินบ้านาถุชราภาพและการดำเนินงานของสำนักงาน

มาตรา ๑๒ ให้กรรมการและอนุกรรมการได้รับเบี้ยประชุม ค่าใช้จ่ายในการเดินทางและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ ตามที่รัฐมนตรีกำหนด

หมวด ๒ การบริหารจัดการ

มาตรา ๑๓ ให้มีหน่วยงานบริหารระบบบ้านาณูชราภาพ ในกระทรวงการพัฒนาศังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เรียกว่า สำนักงานบริหารระบบบ้านาณูชราภาพ

มาตรา ๑๔ ให้สำนักงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิรับบ้านาณูชราภาพที่เป็นจริง โดยเป็นบัญชีรายชื่อที่เป็นปัจจุบัน และรายงานการเปลี่ยนแปลง การเคลื่อนย้ายผู้มีสิทธิรับบ้านาณูชราภาพทุกเดือน
- (๒) จัดทำงบประมาณบ้านาณูชราภาพรายปี และงบประมาณเพื่อการบริหารจัดการสำนักงาน เพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติ
- (๓) บริหารกองทุนบ้านาณูชราภาพ จ่ายบ้านาณูชราภาพให้กับผู้มีสิทธิรับบ้านาณูชราภาพให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๔) จัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาระบบเป็นประจำปีละครั้ง เสนอต่อคณะกรรมการ
- (๕) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (๖) ดำเนินกิจกรรมอื่นใดที่เป็นการพัฒนาระบบบ้านาณูชราภาพและตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ

มาตรา ๑๕ ให้มีสำนักตรวจสอบขึ้นในสำนักงานทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการตรวจสอบ และให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบและรายงานคณะกรรมการ

หมวด ๓ บทกำหนดโทษ

มาตรา ๑๖ ประชาชนที่มีสิทธิรับบ้านาณูชราภาพ และได้ใช้สิทธิซ้ำซ้อนโดยจงใจ มีโทษปรับหนึ่งหมื่นบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๗ ในวาระเริ่มต้น ให้กำหนดบำนาญรายเดือนที่หนึ่งพันห้าร้อยบาท

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี