

ร่างพระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า พ.ศ.

(นายเชีย จำปาทอง พรรคก้าวไกล กับ คณะเป็นผู้เสนอ)

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า
พ.ศ.

หลักการ
ให้มีกฎหมายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า

เหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๘ ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ และหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๑ ได้บัญญัติให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ

ปัจจุบันประเทศไทยมีระบบบำนาญเพื่อเป็นหลักประกันทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุในหลายระบบ ที่รัฐดำเนินการเพื่อจ่ายเป็นรายได้รายเดือนไปตลอดช่วงชีวิตของผู้สูงอายุ ทั้งนี้ เป็นการใช้จ่ายเงินจากงบประมาณในหลายรูปแบบ คือ การจ่ายเป็นเบี้ยยังชีพให้ผู้สูงอายุทุกคน การจ่ายเป็นบำเหน็จบำนาญให้ข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น การสมทบเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนของครูโรงเรียนเอกชน กองทุนการออมแห่งชาติ นอกจากนี้ รัฐยังบังคับให้นายจ้างและลูกจ้างร่วมจ่ายเข้าในกองทุนบำนาญภายใต้กฎหมายประกันสังคม สำหรับประชาชนทุกคน การมีหลักประกันทางรายได้เมื่อสูงอายุถือว่าเป็นสิทธิที่จำเป็น และต้องมีจำนวนที่พอเพียง เหมาะสมต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ โดยรัฐต้องจัดให้มีบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าแบบถ้วนหน้า ให้ประชาชนที่อายุหกสิบปีทุกคน ด้วยสิทธิที่เสมอกัน ภายใต้หลักการสวัสดิการเป็นสิทธิอันพึงมีของประชาชน ที่มีไว้เป็นหน้าที่ของรัฐในการสงเคราะห์ ไม่มีความแตกต่างเหลื่อมล้ำกัน ในระหว่างประชากรอาชีพต่างๆ ทั้งนี้ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า เพื่อเป็นบำนาญพื้นฐาน เป็นหลักประกันรายได้สำหรับผู้สูงอายุทุกคน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“บำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า” หมายความว่า เงินรายเดือนเป็นบำนาญพื้นฐาน ที่รัฐต้องจัดให้แก่ผู้มีอายุหกสิบปีขึ้นไป เพื่อเป็นหลักประกันรายได้โดยมีจำนวนไม่ต่ำกว่าเส้นความยากจนที่กำหนดโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๕ บุคคลทุกคนที่มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปให้ได้รับบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า การได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ตัดสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุที่ได้รับบำนาญตามกฎหมายอื่น หรือตามมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖ รัฐมีหน้าที่จัดบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า และให้พิจารณากำหนดอัตราบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า ปรับเพิ่มทุกสามปีตามเส้นความยากจนที่กำหนดโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมวด ๒
อำนาจหน้าที่คณะกรรมการ

มาตรา ๗ ให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นคณะกรรมการบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายบำนาญที่เป็นธรรมและยั่งยืนสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เศรษฐกิจ และสังคม ครอบคลุมประชากรทุกกลุ่ม และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๒) จัดทำแผนแม่บทบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าทุกสามปี เพื่อเป็นทิศทางดำเนินการนโยบายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าที่เชื่อมโยงบำนาญในทุกประเภท เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๓) กำหนดวิธีการจ่ายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า โดยคำนึงถึงความสะดวก ความครอบคลุม การเข้าถึง

(๔) กำกับติดตามและตรวจสอบการเบิกจ่ายบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า

(๕) ส่งเสริม สนับสนุน และประสานการบูรณาการข้อมูลของระบบบำนาญทุกระบบ รวมทั้งข้อมูล ประชาชนที่ไม่อยู่ในระบบบำนาญ

(๖) สรุปสถานการณ์ ปัญหาอุปสรรค แนวทางแก้ไข เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา จัดทำรายงานการ ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง และรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ

(๗) ออกประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการกำหนด

(๙) รับและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการรับเงินบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าตามกำหนดเวลา การ ได้รับเงินบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าไม่ครบถ้วน

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

แผนแม่บท ประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับตามมาตรา นี้ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

ให้หน่วยงานด้านบำนาญดำเนินการเกี่ยวกับบำนาญและบำนาญพื้นฐานให้สอดคล้องกับแผนแม่บทตาม มาตรา นี้

มาตรา ๘ กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา ห้ามมิให้เข้าร่วมพิจารณาในเรื่องนั้น

มาตรา ๙ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ เรียกให้บุคคลผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ และให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานมาประกอบการพิจารณาได้

มาตรา ๑๐ ให้มีคณะอนุกรรมการเฉพาะด้านเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้คำแนะนำปรึกษาต่อคณะกรรมการในการออกประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับ

(๒) ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะทางวิชาการต่อคณะกรรมการ

(๓) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

มาตรา ๑๑ ในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะด้าน ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการ และแต่งตั้งผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการเฉพาะด้านแต่ละคณะ จำนวนไม่เกินหกคนเป็นอนุกรรมการ

กรรมการคนหนึ่งจะเป็นประธานอนุกรรมการเฉพาะด้านเกินหนึ่งคณะมิได้

ให้แต่งตั้งข้าราชการของกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะอนุกรรมการได้คณะละไม่เกินสองคน

หมวด ๓

บทกำหนดโทษ

มาตรา ๑๒ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๓ ผู้ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๑๔ กรณีที่รัฐจ่ายเงินบำนาญพื้นฐานล่าช้า ไม่ครบถ้วน รัฐต้องจ่ายเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปี จนกว่าจะจ่ายครบถ้วน

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๕ ให้คณะกรรมการใช้อำนาจตามมาตรา ๗ ประกาศปรับเปลี่ยนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เป็นบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า ตามมาตรา ๖ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หลังพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ
นายกรัฐมนตรี

บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ
ของร่างพระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า
พ.ศ.

๑. เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๔๘ ได้บัญญัติให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ และหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา ๗๑ ได้บัญญัติให้รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ แม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยมีระบบบำนาญเพื่อเป็นหลักประกันทางรายได้สำหรับผู้สูงอายุในหลายระบบ เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ บำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนการออมแห่งชาติ และกองทุนบำนาญภายใต้กฎหมายประกันสังคม อย่างไรก็ตาม ประชาชนจำนวนมากกลับไม่ได้อยู่ภายใต้ระบบบำนาญดังกล่าว เนื่องจากประกอบอาชีพที่อยู่นอกภาครัฐและระบบแรงงาน หรือทำงานในภาคการเกษตรและการค้าขาย ประชาชนเหล่านี้ย่อมไม่มีรายได้เพียงพอสะสมเพื่อเป็นบำนาญ และส่วนใหญ่ไม่มีบำนาญเป็นหลักประกันรายได้ไว้ใช้จ่ายในแต่ละเดือนอย่างเพียงพอ ตลอดจนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุเป็นเพียงการทุเลาปัญหาที่ปลายเหตุ มีกฎหมายที่สนับสนุนความยากจนที่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ และจำนวนเงินไม่สอดคล้องกับค่าครองชีพพื้นฐานที่จะช่วยให้ประชาชนดำรงชีวิตได้เหนือเส้นแบ่งความยากจน ทั้งนี้ การมีคุณภาพชีวิตที่ดีสามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างไม่ลำบากเป็นสิทธิของประชาชนชาวไทยที่เข้าสู่วัยสูงอายุทุกคน เป็นเรื่องที่ต้องรับรองสิทธิดังกล่าว และรัฐพึงต้องจัดการให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จึงต้องตราพระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า พ.ศ. ฉบับนี้

๒. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า พ.ศ. มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๒.๑ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ และวันที่มีผลบังคับใช้ (ร่างมาตรา ๑ และมาตรา ๒)

๒.๒ กำหนดคำนิยามศัพท์ “บำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า” “คณะกรรมการ” “กรรมการ” และ “รัฐมนตรี” (ร่างมาตรา ๕)

๒.๓ กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกประกาศ คำสั่ง ระเบียบ หรือข้อบังคับ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔)

๒.๔ หมวด ๑ บททั่วไป

๒.๔.๑ กำหนดให้บุคคลทุกคนที่มีสัญชาติไทยซึ่งมีอายุหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปได้รับบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า โดยไม่ตัดสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุที่ได้รับบำนาญตามกฎหมายอื่น (ร่างมาตรา ๕)

๒.๔.๑ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่จัดบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า และกำหนดอัตราบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้าปรับเพิ่มทุกสามปีตามเส้นความยากจนที่กำหนดโดยสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ร่างมาตรา ๖)

๒.๕ หมวด ๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

๒.๕.๑ ให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติเป็นคณะกรรมการบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า และมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๗)

๒.๕.๒ ให้กรรมการที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา ห้ามมิให้เข้าร่วมพิจารณาในเรื่องนั้น (ร่างมาตรา ๘)

๒.๕.๓ กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้บุคคลผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ และให้ส่งเอกสารประกอบการพิจารณาได้ (ร่างมาตรา ๙)

๒.๕.๔ กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการเฉพาะด้านเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ให้คำแนะนำปรึกษาต่อคณะกรรมการ แนะนำเสนอแนะทางวิชาการต่อคณะกรรมการ และปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ร่างมาตรา ๑๐)

๒.๕.๕ กำหนดให้การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะด้าน ให้คณะกรรมการแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการ และแต่งตั้งผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในเรื่องที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่เกินหกคนเป็นอนุกรรมการ ทั้งนี้ กรรมการคนหนึ่งจะเป็นประธานอนุกรรมการเฉพาะด้านเกินหนึ่งคณะมิได้ และให้แต่งตั้งข้าราชการของกระทรวงการคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการประจำคณะอนุกรรมการได้คณะไม่เกินสองคน (ร่างมาตรา ๑๑)

๒.๖ หมวด ๓ บทกำหนดโทษ

๒.๖.๑ กำหนดให้ผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการตามมาตรา ๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน ปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา 1๒)

๒.๖.๒ กำหนดให้ผู้ใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๑๓)

๒.๖.๓ กำหนดให้กรณีที่รัฐจ่ายเงินบำนาญพื้นฐานล่าช้า ไม่ครบถ้วน รัฐต้องจ่ายเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยร้อยละสิบห้าต่อปี จนกว่าจะจ่ายครบถ้วน (ร่างมาตรา ๑๔)

๒.๗ บทเฉพาะกาล

กำหนดให้คณะกรรมการใช้อำนาจตามมาตรา ๗ ประกาศปรับเปลี่ยนเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้เป็นบำนาญพื้นฐานถ้วนหน้า ตามมาตรา ๖ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หลังพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๑๕)