

บทความวิจัย

มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ
กรณีศึกษา ผู้สูงอายุในอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย*

Legal Measures for Promoting Elderly Laborers: A Case Study
of the Elderly Persons in Mueang Loei District, Loei Province

เยาวพา กองเกต¹

Yaowapa kongket ²

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

เลขที่ 234 ถนนเลย-เชียงคาน ตำบลเมือง อำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย 42000.

Faculty of Humanities and Social Sciences, Loei Rajabhat University

No.234 Loei-Chiang Khan Rd., Tumbon Muang,

Mueang Loei District, Loei Province, 42000.

* Corresponding author E-mail: papa.pare@hotmail.com

วันที่รับบทความ : 8 พฤษภาคม 2568 วันที่แก้ไขบทความ : 13 พฤษภาคม 2568

วันที่ตอบรับ : 27 มิถุนายน 2568 วันที่เผยแพร่ : 27 มิถุนายน 2568

* บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิจัย เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ กรณีศึกษา ผู้สูงอายุในอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย” มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย, ปี พ.ศ. 2567.

¹ ดร.เยาวพา กองเกต, อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเลย

² Dr.Yaowapa Kongket, Lecturer in the Department of Law Faculty of Humanities and Social Sciences Loei Rajabhat University

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ (2) เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ และ (3) เพื่อหาแนวทางปรับปรุง แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุให้เหมาะสมต่อไป

ผลการวิจัยพบว่า ปัจจุบันสถานการณ์จำนวนประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุไว้ตามมาตรา 27 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 48 วรรคสอง มาตรา 71 และมาตรา 74 ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองการห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุ และเป็นการคุ้มครองคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไว้ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับแรงงานผู้สูงอายุที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งยังขาดมาตรการในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น การอุดหนุนทางการเงิน ทางภาษีที่มีรูปแบบกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นคงในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรม และในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ยังไม่มีกฎหมายที่จัดหมวดหมู่เฉพาะเกี่ยวกับแรงงานผู้สูงอายุ ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดถึงค่านิยามและหลักเกณฑ์ของการจ้างแรงงานผู้สูงอายุไว้มีเพียงแต่การกำหนดค่านิยามและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างงานไว้โดยทั่วไป

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะว่า ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ การให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นหมวดหมู่เฉพาะหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 กำหนดมาตรการการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ เพื่อให้เกิดความเหมาะสม ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน ท้องถิ่น และประเทศต่อไป

คำสำคัญ: การส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ, การจ้างงานผู้สูงอายุ, สิทธิผู้สูงอายุ

ABSTRACT

This research article aims to (1) study the concepts and theories related to the promotion of older workers under Thai law and foreign laws; (2) examine legal issues and the enforcement of laws concerning the promotion of older workers; and (3) propose appropriate guidelines for improving and amending laws to the promotion of older workers.

The research findings indicated that the current situation of the elderly population in Thailand was rapidly increasing due to demographic shifts toward an aging society. The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560, contains provisions on the protection of the rights of older persons and older workers under Sections 27(3) and (4), 48(2), 71, and 74 which provide safeguards against age-based discrimination and protect the quality of life for the elder persons. However, when considering the relevant secondary laws concerning older workers, the key legislation is the Older Persons Act B.E. 2546, which still lacks measures to promote the employment of older workers, such as financial subsidies or tax incentives, with clear legal frameworks to ensure concrete stability in hiring older workers. Additionally, the Labor Protection Act B.E. 2541 does not contain any specific legal provisions categorizing older workers. There are no legal definitions or established criteria for hiring older workers; only general regulations on employment definitions and principles apply.

Therefore, it is needed to amend and supplement the provisions on the protection of older workers in the Labor Protection Act B.E. 2541 by revising the Older Persons Act B.E. 2546 by establishing specific measures for

safeguarding the rights of older persons to enhance appropriateness, which will benefit communities, localities, and the nation as a whole.

Keywords: promotion of older workers, employment of older workers, rights of older persons

1. ความนำ

ปัจจุบันสถานการณ์จำนวนประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว การรับมือต่อการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรที่เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นย่อมอาจส่งผลกระทบต่อการเติบโตของระบบเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ เนื่องจากเมื่ออัตราการเกิดและอัตรากำลังแรงงานนั้นได้ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งไม่สัมพันธ์กับจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่มีเพิ่มขึ้น อันอาจส่งผลต่อการขาดแคลนแรงงาน เป็นต้น แรงงานผู้สูงอายุจึงถือเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อองค์กร สังคม และประเทศชาติเป็นอย่างมากในปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุและแรงงานผู้สูงอายุไว้ตามมาตรา 27 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 48 วรรคสอง มาตรา 71 และมาตรา 74 ซึ่งถือเป็นการคุ้มครองการห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุ และเป็นการคุ้มครองคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไว้อีกส่วนหนึ่งแต่หากพิจารณาในส่วนการคุ้มครองอย่างเฉพาะเจาะจง และครบถ้วนชัดเจนในสิทธิทางแรงงานของผู้สูงอายุนั้น ปรากฏว่า ยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน มีเพียงเพียงกรอบกฎหมายในรูปแบบอำนาจหรือนโยบายที่กว้างไว้แบบกว้าง ๆ

แม้ปัจจุบันผู้สูงอายุจะได้รับประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้แก่บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ซึ่งในกฎหมายใช้คำว่า สิทธิผู้สูงอายุ ให้มีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ รวมถึงสิทธิได้รับบริการด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม สิทธิในการพัฒนา

ตนเอง การมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และอื่น ๆ ก็ตาม แต่หากมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ ยังมีขาดความชัดเจนหลายประการ ได้แก่ (1) ปัญหาการขาดกฎหมายการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายในเรื่องนี้โดยตรง อันนำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น การใช้แรงงาน สวัสดิการ สวัสดิภาพ แรงงาน การเลือกปฏิบัติต่าง ๆ จะเห็นได้ยังไม่มียกเว้นกฎหมายกำหนดถึงค่านิยม และหลักเกณฑ์ของการจ้างงานผู้สูงอายุในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไว้เป็นหมวดหมู่ (2) ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขอบข่ายแรงงานผู้สูงอายุ มาตรการในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ มาตรการอุดหนุนทางการเงิน มาตรการทางภาษี ควรมีรูปแบบกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นคงในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม แม้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มาตรา 11 (3) ประกอบมาตรา 12 กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิในการได้รับการส่งเสริมเกี่ยวกับการประกอบอาชีพ หรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมก็ตาม แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมให้เกิดการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุนั้น แต่ก็ยังไม่มียกเว้นของกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน

ดังนั้น ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ หากมีการแก้ไขกฎหมายโดยกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับสิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับการส่งเสริมให้เกิดการจ้างงาน โดยกำหนดสิทธิเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ ให้มีมาตรฐานเป็นที่ยอมรับในระดับสากล และดำเนินงานอย่างบูรณาการกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ไปในทิศทางเดียวกันเพื่อส่งเสริมการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุ ก็จะทำให้แรงงานผู้สูงอายุมีศักยภาพและเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากยิ่งขึ้น

ในการศึกษาวิจัย ผู้เขียนใช้กรณีศึกษาในอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย โดยกลุ่มผู้สูงอายุในจังหวัดเลยที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จะมีทั้งกลุ่มผู้สูงอายุที่ได้รับเบี้ยยังชีพ ผู้สูงอายุที่ยังไม่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่ช่วยเหลือตัวเองไม่ได้ เพราะไม่มีคนดูแล ไม่มีรายได้ เป็นผู้ให้ข้อมูลเพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์กับหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานผู้สูงอายุต่อไป

2. สถานการณ์และแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุ

ด้วยสถานการณ์ที่มีจำนวนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและรวดเร็วสวนทางกับอัตราการเกิดใหม่ของประชากรในปัจจุบันทำให้จำนวนประชากรผู้สูงอายุมีสัดส่วนมากกว่าประชากรวัยเด็ก ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลกระทบต่อการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยสถิติผู้สูงของประเทศไทยในปี พ.ศ. 2563 พบว่ามีประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจำนวน 11,627,130 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 17.57 ของประชากรทั้งหมดของประเทศ ขณะที่สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) คาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์เป็นประเทศที่สองของอาเซียนรองจากประเทศสิงคโปร์ โดยประชากรที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปจะมีจำนวนไม่น้อยกว่า 13 ล้านคน หรือร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด รวมทั้งคาดการณ์ว่าในอีก 20 ปี ข้างหน้า (ปี พ.ศ. 2583) ประเทศไทยจะมีจำนวนผู้สูงอายุ 20 ล้านคน หรือ 1 ใน 3 ของประชากรในประเทศจะเป็นผู้สูงวัย และจะมีประชากรที่อายุมากกว่า 80 ปีขึ้นไปมากถึง 3,500,000 คน ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติได้คาดการณ์ว่า ในช่วงปี ค.ศ. 2001-2100 จะเป็นศตวรรษแห่งสังคมผู้สูงอายุ โลกก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งแต่ละประเทศจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมของแต่ละประเทศ เช่น ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทางด้านการแพทย์ การโภชนาอาหาร (Department of Older Persons, 2020)

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization, 2010) มีการแบ่งเกณฑ์อายุตามสภาพของการมีอายุเพิ่มขึ้น ในลักษณะของการแบ่งช่วงอายุที่เหมือนกัน คือ

1. ผู้สูงอายุ (elderly) มีอายุระหว่าง 60-74 ปี
2. คนชรา (old) มีอายุระหว่าง 75-90 ปี
3. คนชรามาก (very old) มีอายุ 90 ปีขึ้นไป

สหประชาชาติ (United Nations) ยังไม่นิยามที่แน่นอนว่าอายุเท่าไรจึงจะเรียกว่าเป็น “ผู้สูงอายุ” (Older/Elderly person) แต่สหประชาชาติใช้อายุ 60 ปี ขึ้นไปในการนำเสนอสถิติ ข้อมูลและตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ สำนักงานสถิติแห่งชาติ (National Statistical Office, Ministry of Information and Communication

Technology, 2014) นิยามผู้สูงอายุ หมายถึงบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไป สำหรับประเทศไทย กรมกิจการผู้สูงอายุ ประเทศไทย แบ่งผู้สูงอายุ (Elderly) ดังนี้ คือ อายุระหว่าง 60-69 ปีคนชรา (Old) คืออายุระหว่าง 70 – 79 ปีและคนชรามาก (Very old) คืออายุตั้งแต่ 80 ปีขึ้นไป ขึ้นไป (The Act on Older Persons B.E. 2546 (2003 A.D.))

แนวโน้มการเพิ่มขึ้นของผู้สูงอายุในประเทศไทย ที่ผ่านมามีประเทศไทยได้เผชิญกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านประชากรอย่างมากและรวดเร็ว จากภาวะการเกิดสูง การตายสูง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงผ่านทางระบาดวิทยาจากโรคระบาดและโรคติดต่อ มาสู่โรคเรื้อรังและโรคที่เกิดจากความเสื่อมสภาพของร่างกายตามวัย ทำให้สังคมไทยเปลี่ยนจากสังคมเยาว์วัยสู่สังคมสูงวัย ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประชากรของประเทศไทย เคยเพิ่มด้วยอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 3 ต่อปี ซึ่งปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากนโยบายของรัฐบาลสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม ที่มีนโยบายเร่งเพิ่มจำนวนประชากรเพื่อหวังใช้ในการพัฒนาประเทศโดยการส่งเสริมให้มีการแต่งงาน และการมีบุตรครอบครัวละหลาย ๆ คน นอกจากนี้ ยังมีการจัดกิจกรรมส่งเสริมการสร้างครอบครัวและการมีบุตร เช่น จัดพิธีสมรสหมู่ จัดงานวันแม่ จัดประกวดแม่ลูกดก และการประกาศใช้พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้มีบุตรมาก ซึ่งในปี พ.ศ. 2503 ประเทศไทยมีประชากรจำนวน 26 ล้านคน และได้เพิ่มเป็น 60 ล้านคนในปี พ.ศ. 2539 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 - ปี พ.ศ. 2559 ประชากรของประเทศไทยเพิ่มขึ้นเป็น 65.9 ล้านคน ซึ่งเห็นได้ว่า ในช่วงเวลา 20 ปีหลังนี้ ประชากรของไทยเพิ่มขึ้นมาเพียง 5.9 ล้านคน รวมทั้งจากการศึกษาของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) พบว่า ในปี พ.ศ. 2562 เป็นปีที่จำนวนประชากร วัยเด็กมีจำนวนเท่ากับประชากรผู้สูงอายุที่ 11.3 ล้านคน หลังจากนั้น จำนวนประชากรวัยเด็ก มีแนวโน้มลดลงสวนทางกับจำนวนประชากรผู้สูงอายุที่จะมีแนวโน้มสูงขึ้น นอกจากนี้ อัตราส่วนของวัยแรงงานต่อผู้สูงอายุก็ลดลงอย่างต่อเนื่องเช่นกัน ซึ่งในปี พ.ศ. 2563 มีวัยแรงงาน 3.6 คนต่อผู้สูงอายุ 1 คน แต่ในปี พ.ศ.2583 จะลดลงเหลือวัยแรงงาน 1.8 คนต่อผู้สูงอายุ 1 คน (Office of the National Economic and Social Development Council, 2013)

โดยสรุปแล้ว การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอาจก่อให้เกิดผลกระทบในหลายด้านทั้งด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคม โดยเฉพาะผลกระทบต่อการขาดแคลนแรงงานจากการที่มีประชากรในวัยทำงานลดลง ซึ่งจะนำไปสู่ปัญหาการขาดแคลนแรงงานในอนาคต ดังนั้น เพื่อให้สังคม และเศรษฐกิจของประเทศดำเนินต่อไปได้อย่างมั่นคงจึงควรมีการส่งเสริมและสร้างคุณค่าให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ เพื่อเป็นประโยชน์ต่อตลาดแรงงานและความเจริญทางเศรษฐกิจของประเทศต่อไป

3. แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

1) แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน

การใช้แรงงานมนุษย์นั้น เป็นเรื่องที่มีมาตั้งแต่ในสมัยสังคมโบราณ ซึ่งแต่เดิมนั้นการใช้แรงงานอาจจะมีขึ้นระหว่างบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน ต่อมาอาจจะมีการใช้แรงงานของบุคคลอื่นในรูปแบบของเกณฑ์แรงงาน การใช้แรงงานทาส หรือการแลกเปลี่ยนแรงงานในระหว่างกันเอง ดังจะเห็นได้ในภาคเกษตรกรรม แต่เมื่อยกเลิกระบบทาสไปและการแลกเปลี่ยนแรงงานระหว่างกันมีจำกัด แต่ความต้องการใช้แรงงานของคนก็ยังมีอยู่และยิ่งมีความต้องการมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการขยายตัวทางการค้าและอุตสาหกรรม ซึ่งภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมมุ่งที่จะผลิตสินค้าและบริการเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ดังนั้น จึงต้องมีการว่าจ้างบุคคลอื่นให้ทำงานให้โดยมีสินจ้างหรือค่าจ้างเป็นการตอบแทน

การจ้างงานเป็นการทำสัญญาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจ้างงานส่งผลให้สัญญาจ้างงานมีลักษณะพิเศษเนื่องจากมีความสัมพันธ์ทางบุคคลระหว่างนายจ้างและลูกจ้างทำให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อกันและแม้ว่าทั้งสองฝ่ายจะมีประโยชน์ต่างกันแต่ก็จำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จของงานซึ่งโดยทั่วไปเมื่องานสำเร็จรู้ล่งด้วยดีนายจ้างย่อมได้ผลกำไรจากผลประกอบการส่วนลูกจ้างก็จะได้รับสินจ้างรวมถึงผลตอบแทนในรูปแบบอื่น ๆ เพิ่มเติม เช่น โบนัสหรือรายได้ที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปี เป็นต้น ดังนั้น งานจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญที่สุดและลูกจ้างประสงค์ที่จะมีความมั่นคงในการทำงานตลอดไปในทางกฎหมาย การจ้างงาน หมายถึง การทำสัญญาระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง โดยที่ลูกจ้างยินยอม

ทำงานให้แก่นายจ้างภายใต้การควบคุม สั่งการ และกำกับดูแลของนายจ้าง และนายจ้างตกลงจะจ่ายค่าจ้างเป็นการตอบแทน ซึ่งแตกต่างจากการจ้างทำของซึ่งพิจารณาจากผลของงาน (Civil and Commercial Code, Section 575)

การจ้างงานแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. การจ้างงานในระบบ คือ การจ้างงานที่มีสัญญาจ้างซึ่งสัญญาจ้างจะเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นไรลายลักษณ์อักษรก็ได้ ซึ่งบุคคลสองฝ่าย เรียกว่านายจ้างและลูกจ้างหรือผู้ที่ยินดีทำงานให้เพื่อเอาค่าจ้างหรือเพื่อประโยชน์อื่นจากนายจ้างและนายจ้างยินดีจ่ายค่าจ้าง หรือค่าตอบแทนให้เพื่อประโยชน์ในการผลิตและการจำหน่ายทางธุรกิจ การค้าของตน การจ้างงานในระบบจะต้องอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 เป็นต้น

2. การจ้างงานนอกระบบ คือ การจ้างงานที่โดยส่วนใหญ่ไม่มีสัญญาจ้างและไม่อยู่ในความคุ้มครองของกฎหมายเกี่ยวกับแรงงาน เช่น แรงงานภาคเกษตรกรรมภาคขนส่งทางทะเล แรงงานอิสระต่าง ๆ เช่น คนเก็บขยะ มอเตอร์ไซด์รับจ้าง ทำขนมขาย หรืองานอื่น ๆ ที่ไม่มีนายจ้าง เป็นต้น ซึ่งแรงงานนอกระบบเหล่านี้ขณะนี้มากกว่า 25,000,000 คนในประเทศไทย ทั้งนี้ แรงงานนอกระบบส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มบุคคลอายุตั้งแต่ 45 ปีขึ้นไป และเมื่ออายุมากขึ้นก็จะเป็นแรงงานนอกระบบมากกว่าแรงงานในระบบนอกจากนี้ ผู้สูงอายุที่เป็นแรงงานนอกระบบส่วนใหญ่ทำงานโดยใช้ความรู้และประสบการณ์เดิมเป็นการใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นที่ได้รับถ่ายทอดกันมาจากรุ่นสู่รุ่น และลักษณะการทำงานส่วนใหญ่ไม่เน้นการแข่งขัน หรือการขยายงานที่เกินขีดความสามารถแต่แค่มีรายได้พอเลี้ยงตัวเอง และแบ่งเบาภาระช่วยครอบครัวเท่านั้น

2) แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

ปัจจุบันประชากรในประเทศไทยมีสุขภาพที่ดีและมีอายุยืนยาวกว่าในอดีตที่ผ่านมาอีกทั้งยังมีศักยภาพและสุขภาพที่ยังสามารถทำงานได้ซึ่งเป็นเหตุผลให้บุคคลที่มีอายุมากกว่า 60 ปีหรือบุคคลที่เกษียณอายุแล้วยังคงมีความต้องการที่จะทำงานต่อไปไม่ว่าความต้องการทำงานนั้น จะเป็นเหตุผลทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาทางการเงินหรือเหตุผลอื่น ๆ เช่น ต้องการใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์หรือพบปะผู้อื่นในสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ผู้สูงอายุอาจประสบกับสภาวะสมรรถนะทางร่างกายลดลง แต่มีข้อดีในเรื่องของสมรรถนะทางความคิดและจิตใจความสามารถในการสื่อสารและการแก้ไขปัญหาที่ยุกยากซับซ้อนในสถานการณ์ต่าง ๆ เพราะจากประสบการณ์ที่สั่งสมมา ดังนั้น การจ้างแรงงานผู้สูงอายุจึงควรขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของลักษณะต่าง ๆ ที่ต้องการของแต่ละสถานประกอบการโดยการตกลงร่วมกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งนี้ ยังต้องพิจารณาคุณสมบัติที่สำคัญด้านอื่นด้วย

4. มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ

1) การคุ้มครองแรงงานสูงอายุตามกฎหมายไทย

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุและแรงงานสูงอายุไว้ตามมาตรา 27 วรรคสามและวรรคสี่ มาตรา 48 วรรคสอง มาตรา 71 และมาตรา 74 ซึ่งเป็นการคุ้มครองการห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุไว้ส่วนหนึ่งและการคุ้มครองคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุไว้อีกส่วนหนึ่ง แต่หากพิจารณาในส่วนการคุ้มครองอย่างเฉพาะเจาะจงในสิทธิทางแรงงานของผู้เป็นแรงงานสูงอายุ นั้น ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนมีแต่เพียงกรอบที่กว้างไว้กว้าง ๆ ตลอดจนเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 จะเห็นได้ว่า กฎหมายคุ้มครองแรงงานดังกล่าวยังมิได้กำหนดเงื่อนไขหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเอาไว้อย่างชัดเจนเช่นกัน

2) การคุ้มครองสิทธิของแรงงานสูงอายุตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศ

2.1 การคุ้มครองสิทธิของแรงงานสูงอายุตามองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้กำหนดข้อเสนอแนะเกี่ยวกับสภาพการทำงาน แรงงานสูงอายุไว้ตามข้อเสนอแนะว่าด้วยแรงงานสูงอายุ ฉบับที่ 162 โดยเฉพาะในข้อที่ 11, 13, และ 14 กำหนดให้มีการปรับปรุงสภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมในการทำงานในแต่ละช่วงอายุของแรงงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้ขอบเขตของนโยบายของแต่ละรัฐโดยจัดให้มีมาตรการที่เหมาะสมต่อเงื่อนไขแห่งรัฐและการดำเนินการในทางปฏิบัติให้แรงงานสูงอายุสามารถทำงานต่อไปตามเงื่อนไขที่แรงงานสูงอายุพึงพอใจ ซึ่งเป็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขด้วยการมีส่วนร่วมในการเป็นตัวแทนในสหภาพแรงงาน การแก้ไขสภาพการทำงานและสิ่งแวดล้อมในการทำงานที่ดีจะช่วยเรื่องกระบวนการส่งเสริมการทำงานของสูงอายุ การจำกัดชั่วโมงการทำงาน การเพิ่มวันหยุดประจำปี เป็นต้น

2.2 การคุ้มครองสิทธิของแรงงานสูงอายุตามกฎหมายประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายที่ทำหน้าที่อย่างสำคัญในการส่งเสริมเสถียรภาพของแรงงานผู้สูงอายุ คือ กฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพการทำงานผู้สูงอายุ พ.ศ. 2514 หรือ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971 โดยกฎหมายฉบับนี้ วางข้อกำหนดให้นายจ้างต้องรักษาความปลอดภัยในการทำงานของผู้สูงอายุและจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่แรงงานสูงอายุ กำหนดความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นในการดูแลผู้สูงอายุให้เป็นไปตามกฎหมาย ทั้งกำหนดนโยบายให้แก่ทุกภาคส่วนต้องสนับสนุนมาตรการการรักษาเสถียรภาพในการจ้างแรงงานสูงอายุด้วย อย่างไรก็ตาม ในส่วนสภาพการทำงานนั้นกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นมิได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง

ทั้งนี้ ในกฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดการเพิ่มระยะเวลาเกษียณอายุโดยแก้ไขอายุของผู้สูงอายุในการทำงานให้ขยายจาก 60 ปี เป็น 65 ปี ต่อมาในปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการจ้าง

แรงงานสูงอายุได้จนถึงอายุ 70 ปี โดยรัฐบาลจะออกกฎหมายเพื่อแก้ไขอายุให้มีการจ้างแรงงานผู้สูงอายุได้ ต่อมา มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อบังคับให้นายจ้างยกเลิกการจำกัดอายุในการรับสมัครหรือรับเข้าทำงานและเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ 1 เมษายน พ.ศ. 2556 ตาม Amended Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 2013 กำหนดว่าเป็นหน้าที่ของบริษัทที่ต้องจ้างลูกจ้างที่เกษียณอายุไว้หากลูกจ้างแสดงความประสงค์ นอกจากนี้ ตามมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติสัญญาจ้างแรงงาน พ.ศ. 2550 หรือ Labour Contract Act 2007 กำหนดห้ามมิให้มีความแตกต่างในสภาพการจ้างระหว่างลูกจ้างหรือลูกจ้างนอกเวลาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร การตกลงที่มีผลเสียต่อลูกจ้างที่ขัดมาตรา 20 หรือขัดมาตรา 8 ตามพระราชบัญญัติลูกจ้างนอกเวลาทำงาน พ.ศ. 2536 หรือ Act on Improvement etc. of Employment Management for Part-Time Workers 1993 ที่มีขึ้นหลังจากที่ลูกจ้างนั้นเกษียณอายุแล้วเป็นอันไร้ผลและตกเป็นโมฆะ ทั้งนี้เป็นผลมาจากคำพิพากษาในคดีบริษัทขนส่ง “นากาซาว่า” ซึ่งตัดสินโดยศาลฎีกาเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน พ.ศ. 2561 (Nagasawa Transport Case, Judgement of the Supreme Court June 1, 2018) นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติมาตรฐานแรงงาน พ.ศ. 2490 (Labour Standards Act 1947) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในมาตรา 3 ว่า นายจ้างจะไม่เกี่ยวข้องในการกีดกันหรือการเลือกปฏิบัติใด ๆ ที่เกี่ยวกับค่าจ้าง จำนวนชั่วโมงการทำงาน สภาพการจ้างงาน หลักความเชื่อทางศาสนาและสถานะทางสังคมของลูกจ้าง แต่จะเห็นได้ว่าในมาตรานี้กลับไม่ได้กำหนดคำว่า “อายุ” ไว้ในข้อห้ามการกีดกันด้วย ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม การกีดกันด้วยเหตุเรื่องอายุย่อมไม่มีผลและตกเป็นโมฆะเพราะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีตามมาตรา 90 ประมวลกฎหมายแพ่ง และอาจเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 709 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งอีกด้วย นอกจากนี้ ตามมาตรา 10 พระราชบัญญัติมาตรการการจ้างงาน พ.ศ. 2509 (Employment Measured Act 1966) กำหนดห้ามการใช้อายุเป็นพื้นฐานในการเลิกจ้างหรือในการจ้างงานและตามพระราชกฤษฎีกาของกระทรวงสาธารณสุข แรงงานและสวัสดิภาพ กำหนดให้นายจ้างจ้างลูกจ้างด้วยความเท่าเทียมกัน ทั้งในการจ้างงานและ การเลิกจ้างโดยไม่เกี่ยวกับอายุ (Japan International Labour Foundation, 2020)

5. วิเคราะห์มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ กรณีศึกษา ผู้สูงอายุในอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย

ปัจจุบันประชากรในประเทศไทยมีอายุยืนยาวมากขึ้น คนทำงานในวัยสูงอายุ (elderly workers หรือ aging workers) จึงมีมากขึ้นตามไปด้วย รัฐบาลได้เริ่มคิดค้นแนวทางหรือนโยบายต่าง ๆ เพื่อเพิ่มคุณภาพการทำงานในสังคมผู้สูงอายุ เช่น การเสนอเพิ่มระยะเวลาการเกษียณอายุคนทำงาน เช่น จากเดิม 60 ปีเพิ่มเป็น 65 ปี เป็นต้น ประเทศไทยต้องเตรียมรับมือกับ “สังคมสูงอายุ” คือ สังคมที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุ หรือ ประชากรที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไปได้เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่สัดส่วนของอัตราการเกิด และ จำนวนประชากรในวัยทำงานลดลง สถานการณ์ของประเทศไทย พบว่า กำลังจะเข้าสู่สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์ในอนาคตอันใกล้ และเมื่อมีประชากรสูงอายุ 60 ปีขึ้นไปมีมากขึ้น การสร้างหลักประกันทางเศรษฐกิจยามชราภาพของผู้สูงอายุจึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก แต่คนส่วนใหญ่ในสังคมจะให้ความสำคัญในการจัดการกับเรื่องสุขภาพของผู้สูงอายุเท่านั้น ทำให้การแก้ปัญหาหลักมักจำกัดอยู่เพียงแต่กลุ่ม ๆ เช่น การจ่ายเบี้ยยังชีพคนชรา การจัดสวัสดิการต่าง ๆ แต่กลับไม่ได้เชื่อมโยงเข้ากับการเตรียมการตั้งแต่ยังอยู่ในวัยทำงานของแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีรายได้ต่อเนื่อง สามารถพึ่งพิงตนเองได้โดยไม่เป็นภาระพึ่งพิงประชากรวัยแรงงาน และทำให้ผู้สูงอายุมีความภาคภูมิใจที่สามารถยังประโยชน์ต่อครอบครัวและประเทศชาติได้อย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี

แม้ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ให้การรับรองสิทธิผู้สูงอายุหลายฉบับ คือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 และ 2560 ซึ่งกฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นมา ด้วยมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 53 กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพมีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวก อันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ สิทธิเรื่องเบี้ยยังชีพ

ของผู้สูงอายุ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุ มีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือน อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมจากรัฐ ตลอดจนเพิ่ม บทบัญญัติเรื่องการจ่ายเงินวงเคราะห์แก่ผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย รวมถึงเงินบำรุงกองทุนที่ ได้รับจากผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตในส่วนที่เกี่ยวกับสินค้าสุราและยาสูบตามตาม แต่จะเห็นได้ว่า ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะ หรือมาตราที่บัญญัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงาน ผู้สูงอายุโดยตรง โดยกฎหมายแรงงานหลัก เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 หรือพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่แรงงาน ทุกกลุ่มโดยไม่คำนึงถึงอายุ ทำให้ขาดกรอบทางกฎหมายที่เฉพาะเจาะจงในการคุ้มครอง สิทธิของแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากแรงงานทั่วไป เช่น ด้านสุขภาพ สมรรถภาพ

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ โดยใช้กรณีศึกษา ผู้สูงอายุในอำเภอเมืองเลย จังหวัดเลย เพื่อศึกษาสภาพปัญหาดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดขอบข่าย แรงงานผู้สูงอายุ มาตรการในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ มาตรการอุดหนุนการเงิน มาตรการทางภาษี ที่มีรูปแบบกฎหมายที่ชัดเจน เพื่อสร้างความมั่นคงในการจ้างแรงงาน ผู้สูงอายุที่เป็นรูปธรรม เป็นต้น

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ โครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และแรงงานในระยะยาว ประชากรวัยแรงงานมีแนวโน้มลดลง ขณะที่ประชากรสูงอายุยังคงมีศักยภาพในการทำงานและต้องการมีรายได้เพื่อเลี้ยงชีพ ด้วยเหตุนี้ การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานได้ต่อเนื่องภายใต้ระบบที่ยืดหยุ่นและ ได้รับการคุ้มครองอย่างเหมาะสมจึงเป็นวาระสำคัญของการพัฒนากฎหมายแรงงาน เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนด สิทธิสวัสดิการ และแนวทางการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุไว้ ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการดำรงชีพ สังคม และเศรษฐกิจ โดยมีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติเป็นกลไกหลักในการ กำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินงาน แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้เป็นกฎหมายเฉพาะ ด้านแรงงานโดยตรง แต่มีบทบัญญัติบางส่วนที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงาน

ผู้สูงอายุ ซึ่งรัฐสามารถนำไปตีความในเชิงนโยบาย และหลักการทางกฎหมายได้ กล่าวคือ แม้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุจะมีปรากฏใน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เช่น มาตรา 11 “ให้คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนดนโยบายและแผนแม่บทเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนการมีงานทำและการมีรายได้ของผู้สูงอายุ” ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการส่งเสริมการจ้างงานของผู้สูงอายุในเชิงนโยบาย แต่เนื้อหาของกฎหมายก็ยังไม่มียาละเอียดบทบัญญัติที่ลงลึกถึง มาตรการทางกฎหมายที่บังคับใช้ เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษี หรือการกำหนดภาระหน้าที่ของนายจ้าง อันพึงปฏิบัติต่าง ๆ ดังนั้น การดำเนินการในรูปแบบนโยบายจึงมักจะออกมาในรูปแบบของแนวทาง หรือโครงการ จากหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น นอกจากนี้ มาตรา 13 “ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนการมีงานทำการประกอบอาชีพอิสระ และการมีรายได้ตามสมควร” บัญญัติเพื่อสร้างสิทธิในเชิงสังคมให้แก่ผู้สูงอายุก็จริง แต่ไม่ได้เป็นสิทธิที่สามารถฟ้องร้อง เพื่อบังคับในทางกฎหมายได้โดยตรงกับหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชนที่ให้การส่งเสริมและสนับสนุนการมีงานทำของผู้สูงอายุ สิทธิที่ผู้สูงอายุได้รับ จึงเป็นเพียงสิทธิในทางทฤษฎี ไม่มีผลในทางปฏิบัติชัดเจน ดังนั้น พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 แม้มีเจตนารมณ์ที่ดีในการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ แต่ยังคงขาดความชัดเจนในมาตรการเชิงกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้จริง บทบัญญัติในมาตรา 11(2) และ 13 เป็นเพียงกรอบนโยบายและสิทธิทางสังคมเท่านั้น จึงควรได้รับการต่อยอดเป็นกฎหมายลำดับรองหรือร่างกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมต่อการแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

5.2 ปัญหาการขาดกฎหมายการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้วิธีการรวบรวมเอกสารกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มประชากรที่ทำการศึกษา วิเคราะห์ได้ว่า ปัจจุบันการที่ยังไม่มีบัญญัติกฎหมายในเรื่องการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ บัญญัติไว้เป็นหมวดหมู่เฉพาะเรื่อง จะมีปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น ปัญหาการตีความการใช้แรงงาน สวัสดิภาพ สวัสดิการแรงงาน หรือการเลือกปฏิบัติต่าง ๆ เป็นต้น รวมถึงเมื่อไม่มีค่านิยามและบทบัญญัติของกฎหมายว่า “แรงงานผู้สูงอายุ” ควรได้รับการ

คุ้มครองในรูปแบบใด อาจส่งผลให้เกิด ช่องว่างทางกฎหมาย ที่อาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติ (age discrimination) เช่น การไม่รับเข้าทำงาน การเลิกจ้างเพราะอายุ หรือการให้ค่าจ้างต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐานขั้นต่ำ การละเมิดสิทธิแรงงาน เช่น ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด ค่าล่วงเวลาในวันหยุด ชั่วโมงการทำงานที่ไม่เหมาะสม สภาพการทำงานที่ไม่เอื้อต่อสุขภาพ การไม่ได้รับโอกาสเท่าเทียม ในการฝึกอบรมหรือพัฒนาอาชีพใหม่ เป็นต้น

จากการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ทำหน้าที่อย่างสำคัญในการส่งเสริมเสถียรภาพของแรงงานผู้สูงอายุ คือ กฎหมายว่าด้วยเสถียรภาพการจ้างงานผู้สูงอายุ พ.ศ. 2514 หรือ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971 (โดยกฎหมายฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมสวัสดิการรวมทั้งการรักษาเสถียรภาพในการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยกำหนดมาตรการที่ครอบคลุมและออกแบบมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างมั่นคง เช่น การเพิ่มอายุเกษียณบังคับและการนำระบบการจ้างงานต่อเนื่องมาใช้ การอำนวยความสะดวกในการจ้างงานผู้สูงอายุ เป็นต้น และการสร้างโอกาสในการจ้างงานให้กับผู้ที่เกษียณอายุแล้วและผู้สูงอายุที่เกษียณอายุแล้ว โดยกำหนดคานียาม “ผู้สูงอายุ” ตามที่ใช้ในพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า บุคคลที่มีอายุเท่ากับหรือมากกว่าอายุที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ รวมถึงการบัญญัติกฎหมาย มาตรา 3, มาตรา 4 ให้ครอบคลุมการโอกาสในการจ้างงานและโอกาสในการทำงานอื่น ๆ ที่หลากหลายตามความต้องการและความสามารถตลอดชีวิตการทำงานของตน พร้อมทั้งเพิ่มพูนคุณภาพชีวิตการทำงาน โดยพัฒนาและปรับปรุงความสามารถในการทำงานของผู้สูงอายุ ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน และจัดให้มีเงื่อนไขอื่น ๆ อีกมากมาย ตลอดจนสนับสนุนผู้สูงอายุซึ่งนายจ้างจ้างให้กลับเข้าทำงานใหม่ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า หากการบัญญัติกฎหมายมีลักษณะเป็นการเฉพาะเจาะจง และชัดเจนในส่วนของแรงงานผู้สูงอายุ จะทำให้เกิดแนวทางการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ประกอบกับหากมีการกำหนดนโยบายพื้นฐานในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับแนวโน้มการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ การเพิ่มโอกาสการจ้างแรงงาน

ผู้สูงอายุ หรือแนวทางที่กำหนดให้นายจ้างกระทำการที่เหมาะสม เช่น การพัฒนาและเพิ่มขีดความสามารถของคนงาน การปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน การปรับปรุงเงื่อนไขต่าง ๆ การดำเนินการตามมาตรการการจัดจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ข้อมูลเกี่ยวกับงานว่าง การสมัครงานที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ เป็นต้น

ดังนั้น จึงเห็นควรมีบทบัญญัติของกฎหมายที่จัดหมวดหมู่ในส่วนของการส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุอย่างชัดเจน บัญญัติถึงบทนิยามและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุไว้ ไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุแห่งชาติ พ.ศ. 2546 เพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายหรือสิทธิประโยชน์เฉพาะกลุ่มได้อย่างเป็นระบบ และทำให้แรงงานผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงมาตรการช่วยเหลือหรือคุ้มครองทางกฎหมายได้ กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนการประกอบอาชีพที่เหมาะสม

6. บทส่งท้าย

การส่งเสริมแรงงานผู้สูงอายุ ในประเทศไทยมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะสถานการณ์ประชากรผู้สูงอายุในประเทศไทย เริ่มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ ซึ่งสถานการณ์นี้จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างของประเทศ โดยเฉพาะด้านแรงงาน ด้านเศรษฐกิจ สังคม ซึ่งมีความเชื่อมโยงอย่างมีนัยสำคัญ ดังนั้น หากเกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานวัยทำงาน อาจส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมภาคการผลิต และบริการ ขณะเดียวกัน กลุ่มผู้สูงอายุที่ยังมีศักยภาพในการทำงานยังคงมีอยู่มาก แต่ไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างเป็นระบบ

ดังนั้น การส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้าสู่ระบบแรงงานอีกครั้ง จึงเป็นการใช้ทรัพยากรมนุษย์ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด ผู้วิจัยเห็นว่า ควรมีการเพิ่มบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับแรงงานผู้สูงอายุไว้ใน พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2542 โดยรายละเอียดเนื้อหาของกฎหมาย ควร มีรายละเอียด ดังนี้ คือ

1) เห็นควรเพิ่มเติมบทนิยาม และขอบเขตแรงงานผู้สูงอายุให้ชัดเจน กล่าวคือ มีบทนิยามเฉพาะเกี่ยวกับแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อให้สามารถแยกกลุ่มเป้าหมายของ มาตรการหรือสิทธิที่เกี่ยวข้องได้อย่างชัดเจน “แรงงานผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่ง มีอายุกว่าหกสิบปีบริบูรณ์ และมีความสามารถในการทำงาน หรือสามารถประกอบอาชีพ ตามสมควร ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงผู้สูงอายุที่ทำงานโดยรับค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือมี รายได้จากการให้บริการ วิชาชีพ หรือการประกอบอาชีพอิสระ ไม่ว่าในลักษณะพนักงาน ประจำ พนักงานชั่วคราว หรือผู้รับงานไปทำที่บ้าน ส่วนในเรื่องการประเมินความสามารถ ในการทำงานของแรงงานผู้สูงอายุ ควรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติกำหนด

2) เห็นควรบัญญัติมาตรการคุ้มครองในที่ทำงานโดยเฉพาะให้แก่แรงงาน ผู้สูงอายุ บัญญัติมาตรการคุ้มครองในที่ทำงานโดยเฉพาะ กล่าวคือ การบัญญัติกฎหมาย ห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ กำหนดให้การเลิกจ้าง การไม่รับเข้าทำงาน หรือ การปฏิบัติที่เป็นเลือกปฏิบัติเพียงเพราะอายุของลูกจ้าง เป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย เว้นแต่มีเหตุสมควรและจำเป็นทางวิชาชีพ

3) เห็นควรบัญญัติเงื่อนไขการทำงานให้เหมาะสมกันวัย เช่น กำหนดรูปแบบ งานที่มีความยืดหยุ่น ลดเวลาทำงาน ห้ามนายจ้างกำหนดสภาพการจ้างที่ไม่เหมาะสมกับ ร่างกายของผู้สูงอายุ เช่น งานที่ใช้กำลัง หรือทำงานกลางแจ้ง โดยไม่สนใจ รวมถึง สิทธิในความปลอดภัยและสุขภาพในที่ทำงาน โดยบัญญัติให้สถานประกอบการที่จ้าง แรงงานผู้สูงอายุต้อง จัดสภาพแวดล้อมให้เหมาะสมกับอายุและสุขภาพ เป็นต้น

4) เห็นควรบัญญัติให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิ และข้อร้องเรียน โดยเฉพาะให้จัดตั้ง “คณะกรรมการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ” ระดับชาติ หรือ จัดตั้ง “ศูนย์รับเรื่องร้องเรียนและช่วยเหลือแรงงานผู้สูงอายุ” ในระดับจังหวัด เป็นต้น

5) เห็นควรบัญญัติกฎหมายเพื่อสร้างมาตรการจูงใจนายจ้าง เพื่อลดหย่อนภาษี ให้กับค่าจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เงินอุดหนุนรายหัว ให้สถานประกอบการขนาดกลางและ ขนาดย่อม (SMEs) รวมถึงการร่วมมือเป็นพิเศษในการจัดซื้อจัดจ้างกับสถานประกอบการ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีสัดส่วนแรงงานผู้สูงอายุ

6) เห็นควรบูรณาการกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น แก้มไข พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อเพิ่มหมวดแรงงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะ แก้มไขพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้สอดคล้องกับสิทธิของแรงงานสูงวัยและเห็นควรให้บัญญัติกฎหมายเฉพาะในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานผู้สูงอายุโดยตรง กำหนดหน้าที่ของรัฐ นายจ้าง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่งเสริมการจ้างงาน และป้องกันการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ

ผู้วิจัยเห็นว่า การเพิ่มรายละเอียดของกฎหมายจะเกิดประโยชน์อย่างยิ่งในการบังคับใช้ และปัจจุบัน กฎหมายแรงงานของไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับแรงงานผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นด้านนิยาม สิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง หรือมาตรการจูงใจที่เหมาะสมต่อการส่งเสริมการจ้างงานกลุ่มนี้ บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการขาดมาตรการทางกฎหมาย และเสนอแนวทางการออกกฎหมายที่ชัดเจนและมีผลในทางปฏิบัติเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างยั่งยืน

References

Civil and Commercial Code

Compiled from the Report on Population Projections for Thailand 2010–2040 (Revised Edition, TPQI, 2019).

Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017).

Department of Older Persons. (2020). *Statistics of older persons in Thailand's 77 provinces as of December 31, 2022*. Retrieved December 30, 2023, from <https://www.dop.go.th/th/know/side/1/1/1766>

Japan International Labour Foundation. (2020). *Revised Act for stabilization of employment of older persons comes into force* [Online], available URL: Retrieved March, 20, 2020 from <https://www.jilaf.or.jp/eng/mbn/2013/122.html>

Krungthep Turakij. (2020). TPQI predicted Thailand's Population will decrease by 2 million in 20 Years. Retrieved January 3, 2024, from <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/862386>.

Labour Protection Act B.E. 2541 (1998).

Ministry of Social Development and Human Security. (2008). Manual for the Protecting and Safeguarding Older Persons' Rights in Communities.

Office of the National Economic and Social Development Council. (2013). Population Projections for Thailand (2010-2040) (Revised Edition). Bangkok: Deuanthala Printing.

Pornpen Traipong. (2018). Legal Measures for Hiring Olderly Workers in Private Sector. Doctoral Dissertation in Law, Ramkhamhaeng University.

The Act on Older Persons B.E. 2546 (2003 A.D.)