

นโยบายและมาตรการในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมสำหรับสังคมสูงวัย:
ศึกษากรณีการเตรียมความพร้อมในการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน*

Policies and Measures to Improve the Law to Create Social Stability for an Aging Society :
A Case Study of the Preparation for Employment of the Elderly in the Private Sector

ฉานิตี สันตะพันธุ์[†]

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Chanit Suntapun

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration

พัชรวรรณ นุชประยูร[‡]

คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Bajrawan Nuchprayool

Graduate School of Law, National Institute of Development Administration

วันที่รับบทความ 23 สิงหาคม 2566; วันที่แก้ไขบทความ 19 พฤศจิกายน 2566; วันที่ตอบรับบทความ 23 ธันวาคม 2566

บทคัดย่อ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนะมาตรการ และกลไกทางกฎหมายในการพัฒนาระบบการจ้างแรงงานภาคเอกชนให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในประเทศไทย จากสถานการณ์ในปัจจุบัน ประเทศไทยกำลังจะกลายเป็น “สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์” ผู้สูงอายุเหล่านี้บางส่วนเข้าสู่

* บทความนี้เป็นผลของโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “นโยบายและมาตรการในการปรับปรุงกฎหมายเพื่อสร้างความมั่นคงทางสังคมสำหรับสังคมสูงวัย : ศึกษากรณีการเตรียมความพร้อมในการจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน” ซึ่งได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ววน.) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) และนำเสนอในการประชุมวิชาการระดับชาติ เนื่องในวันสถาปนาสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ วันที่ 17 สิงหาคม 2566.

[†] อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์, ผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน (เกียรตินิยมดีมาก) Université Aix Marseille, สาธารณรัฐฝรั่งเศส
ที่อยู่: เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240 Email: chanit.sun@nida.ac.th

[‡] ผู้ช่วยศาสตราจารย์, ผู้อำนวยการหลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน (เกียรตินิยมสูงสุด) Université Paul Cézanne-Aix Marseille III, สาธารณรัฐฝรั่งเศส
ที่อยู่: เลขที่ 148 ถนนเสรีไทย แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพฯ 10240 Email: bajrawan.n@nida.ac.th

ตลาดแรงงานหรือยังคงทำงานอยู่ เมื่อสำรวจการคุ้มครองสภาพการจ้างงานผู้สูงอายุในกฎหมายไทยพบว่า ไม่มีการกำหนดการคุ้มครองสภาพการจ้างงานไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ มีความชัดเจน และเป็นการปกป้องสิทธิของผู้สูงอายุให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศไม่ให้เกิด การเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพิ่มนิยามของ “ผู้สูงอายุ” ให้สอดคล้องกับนิยามของคำว่าผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562 เพิ่มหมวด 4/1 การใช้แรงงานผู้สูงอายุ มีมาตรการคุ้มครองสิทธิให้การจ้างงานคำนึงถึงเพศ ช่วงอายุ ข้อจำกัดเกี่ยวกับสภาพร่างกาย กำหนดลักษณะงาน และสภาพการทำงานที่เหมาะสม

คำสำคัญ : การจ้างแรงงาน, ผู้สูงอายุไทย, การคุ้มครองแรงงาน, สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์

Abstract

According to the current situation, Thailand is becoming “complete-aged society”. Some of these elderly people have entered the labor market or are still working. When surveying the protection of employment conditions for the elderly in Thai legal system, it was found that there is no specific protection for working conditions. Therefore, in order to protect the elderly workers clearly and to comply with international agreement and to prevent discrimination against older workers. There should be an amendment to the Labor Protection Act B.E. 2541 as follows. Added the definition of “elderly” to be in line with the definition of the term “elderly” according to the Elderly Act B.E. 2562. Add Section 4/1, the use of elderly labor. There must be measures to protect the rights of older workers by prescribing employment taking into account gender, age range, physical condition limitations and also specifying the nature of the job and suitable working conditions.

Keywords: labor employment, Thai elderly, labor protection, complete-aged society

1. บทนำ

ในบทความฉบับนี้แบ่งหัวข้อการนำเสนอเป็น 3 ส่วน ได้แก่ **ส่วนที่ 1 บทนำ** นำเสนอความเป็นมาของโครงการ วัตถุประสงค์ ขอบเขตของการศึกษา ระเบียบวิธีวิจัย และประโยชน์ที่ได้จากการศึกษา **ส่วนที่ 2 ผลการศึกษา** นำเสนอ ข้อความคิดเกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองการจ้างงานผู้สูงอายุ มาตรการและกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานและการคุ้มครองการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในต่างประเทศและประเทศไทย และ บทวิเคราะห์ จากนั้นจึงเป็น **ส่วนที่ 3 บทสรุปและข้อเสนอแนะ** เกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมในการจ้างแรงงานและการคุ้มครองการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในประเทศไทย

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ใน พ.ศ. 2563 ประชากรไทยมีจำนวนรวม 66.5 ล้านคน โดยมีอัตราส่วนเพศเป็นผู้ชาย 93 คนต่อผู้หญิง 100 คน และมีผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป 12 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 18.1 ของประชากรทั้งหมด จากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทยใน พ.ศ. 2563¹ ซึ่งจัดทำโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ ได้สรุปว่าโครงสร้างอายุของประชากรไทยได้เปลี่ยนไปอย่างมากในรอบครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาจากประชากรเยาว์วัยมาเป็นประชากรสูงวัยใน พ.ศ. 2513 ประเทศไทยมีประชากรสูงอายุ 60 ปีขึ้นไปเพียง 1.7 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 4.9 ของประชากรทั้งหมด แต่ใน พ.ศ. 2563 ประชากรสูงอายุได้เพิ่มเป็น 12 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 18.1 ของประชากรทั้งหมด² ด้วยสถานการณ์ในปัจจุบันที่ประชากรไทยกำลังเพิ่มช้าลงอย่างต่อเนื่องและในอนาคตอีก 20 ปีข้างหน้าอัตราการเพิ่มประชากรไทยจะยิ่งช้าลงจนถึงขั้นติดลบ แต่ในขณะเดียวกันประชากรสูงอายุกลับเพิ่มขึ้นด้วยอัตราที่สูงมาก ทั้งนี้ ในพ.ศ. 2565 ประเทศไทยกำลังจะกลายเป็น “สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์”³ ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยใช้เวลา 17 ปี จากการเป็นสังคมสูงอายุ⁴ ใน พ.ศ. 2548 จะเห็นได้ว่าแนวโน้มของผู้สูงอายุมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่งผลต่อการเข้าสู่ตลาดแรงงานของผู้สูงอายุ โดยรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563 ได้สรุปผลการศึกษาการทำงานของผู้สูงอายุพบว่า ในกลุ่มอายุ 60-64 ปีมีผู้สูงอายุที่มีงานทำร้อยละ 55.5 และในกลุ่มอายุ 65-69 ปี มีผู้ที่มีงานทำร้อยละ 41.4⁵

¹ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563* (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2564) <<https://thaitgri.org/?wpdmpo=รายงานสถานการณ์ผู้สูง-10>>

² เฟิ่งอ้ง 48.

³ “สังคมสูงอายุอย่างสมบูรณ์” (Complete-aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14)

⁴ “สังคมสูงอายุ” (Aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7)

⁵ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (เชิงอรรถ 1) 11.

จากการสำรวจการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ⁶ ใน พ.ศ. 2560-2564 มีจำนวนผู้สูงอายุที่ทำงานเพิ่มสูงขึ้นจาก 4.06 ล้านคน ใน พ.ศ. 2560 เป็น 4.36 ล้านคน ใน พ.ศ. 2561 และลดลงเล็กน้อยเป็น 4.23 ใน พ.ศ. 2563 หลังจากนั้นเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เป็น 4.88 ล้านคน ใน พ.ศ. 2564 ดังปรากฏตามแผนภูมิด้านล่างนี้ โดยผู้สูงอายุที่ทำงานส่วนใหญ่เป็นผู้ปฏิบัติงานที่มีฝีมือ ด้านเกษตรและประมง ร้อยละ 60.8 รองลงมาเป็นพนักงานบริการและผู้จำหน่ายสินค้า ร้อยละ 18.2 ช่างฝีมือ และผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ร้อยละ 7.7 และผู้ประกอบการอาชีพงานพื้นฐานร้อยละ 6.5 ส่วนที่เหลือกระจายอยู่ในอาชีพอื่น ๆ โดยเมื่อพิจารณาตามกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่สำคัญ พบว่า ผู้สูงอายุส่วนใหญ่ทำงานในภาค เกษตรกรรม ร้อยละ 62.8 รองลงมาเป็นภาคการบริการและการค้าร้อยละ 27.4 และภาคการผลิตร้อยละ 9.8⁷

เมื่อพิจารณาสภาพการทำงานของผู้สูงอายุพบประเด็นปัญหาจากการทำงาน 3 ประการสำคัญ ได้แก่⁸

1) ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงาน และปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงาน พบว่า ปัญหาจากการทำงานของผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องค่าตอบแทนร้อยละ 50.3 รองลงมาเป็นงานขาดความต่อเนื่อง ร้อยละ 19.6 และงานหนัก ร้อยละ 18.2

2) ปัญหาจากความไม่ปลอดภัยในการทำงานของผู้สูงอายุส่วนใหญ่เป็นการได้รับสารเคมีเป็นพิษ ร้อยละ 63.9 รองมาเป็นเครื่องจักร/เครื่องมือที่เป็นอันตราย ร้อยละ 15.5 และการได้รับอันตรายต่อระบบหัวใจ ร้อยละ 5.1

3) ปัญหาจากสภาพแวดล้อมในการทำงานของผู้สูงอายุส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องอริยาบถในการทำงาน ร้อยละ 50.3 รองมาเป็นการทำงานมีฝุ่น คิว้น กลิ่น ร้อยละ 20.8 แสงสว่างไม่เพียงพอ ร้อยละ 13.4

เมื่อพิจารณาจากลักษณะการทำงานของผู้สูงอายุพบว่า ผู้สูงอายุที่ทำงานส่วนใหญ่เป็นผู้ทำงานส่วนตัว โดยไม่มีลูกจ้าง (ร้อยละ 64.4) ช่วยธุรกิจครัวเรือนโดยไม่ได้รับค่าจ้าง (ร้อยละ 21.1) ลูกจ้าง (ร้อยละ 11.5) นายจ้าง(ร้อยละ 2.9) และการรวมกลุ่ม (ร้อยละ 0.1) และผู้สูงอายุทำงานเฉลี่ยประมาณ 37 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ซึ่งถือว่าอยู่ในจำนวนชั่วโมงการทำงานปกติ โดยผู้สูงอายุเกือบร้อยละ 50 ทำงาน 35-48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และมีผู้ทำงานน้อยกว่า 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ (ร้อยละ 25.4) ในขณะที่ผู้สูงอายุที่มีชั่วโมงทำงานมากกว่า 49 ชั่วโมงขึ้นไปต่อสัปดาห์มีร้อยละ 16.1⁹

⁶ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม, *สรุปผลที่สำคัญการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564* <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/files/older_work.pdf>

⁷ เฟิงอ้าง V.unt

⁸ เฟิงอ้าง VI - VII.

⁹ เฟิงอ้าง 8-9.

จากที่กล่าวมาข้างต้น สะท้อนให้เห็นการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทยว่ายังคงมีสภาพการทำงาน และเงื่อนไขในการทำงานที่ใกล้เคียงกับการทำงานตามปกติ ในขณะที่สภาพการทำงานอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพ และการคุ้มครองสวัสดิการในการทำงาน ซึ่งในบทความฉบับนี้จะได้นำเสนอมิติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน เพื่อเตรียมความพร้อมและรองรับสังคมสังคมสูงอายุสมบูรณ์ (Aged Society) ของประเทศไทยต่อไป

1.2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาถึงสถานการณ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในระบบแรงงานภาคเอกชนของประเทศไทย และแนวทางการปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศ
2. เพื่อเสนอแนะข้อเสนอนโยบายทางกฎหมายทั้งมาตรการ และกลไกทางกฎหมายในการพัฒนาระบบการจ้างแรงงานภาคเอกชนให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในประเทศไทย
3. เพื่อเสนอแนะทางนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปกำหนดแผนปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่อไป

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

การศึกษานี้ได้ศึกษาจากสถานการณ์ นโยบาย กฎหมาย มาตรการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน (employment) ในภาคเอกชน ของประเทศไทยและต่างประเทศ 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่ได้เข้าสู่สังคมสูงอายุ (Aging Society) หรือสังคมสูงอายุสมบูรณ์ (Aged Society) และมีประสบการณ์ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ และการตรากฎหมายในการรองรับสังคมสูงอายุที่เป็นที่ยอมรับว่าได้มาตรฐานสากล เพื่อสังเคราะห์แนวปฏิบัติที่ดี (Best practices) จากแต่ละประเทศ มาเสนอในการปรับปรุงแก้ไขมาตรการของประเทศไทย

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาแบบทบทวนวรรณกรรม (Documentary research) การวิเคราะห์และสังเคราะห์ความรู้จากนโยบาย กฎหมาย มาตรการ เอกสาร องค์ความรู้ งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศไทยและต่างประเทศ 2 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ

1.5 ประโยชน์คาดว่าจะได้รับ

1. ทราบถึงสถานการณ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในระบบแรงงานภาคเอกชนของประเทศไทย และแนวทางการปฏิบัติที่ดีของต่างประเทศ
2. ได้ทางกฎหมายทั้งมาตรการ และกลไกทางกฎหมายในการพัฒนาระบบการจ้างแรงงานภาคเอกชนให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในประเทศไทย

3. ได้ข้อเสนอแนะทางนโยบายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปกำหนดแผนปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่อไป

2. ผลการศึกษา

ในส่วนที่ 2 นี้จะประกอบด้วย 3 หัวข้อ ได้แก่ 2.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองการจ้างงานผู้สูงอายุ 2.2 มาตรการและกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานและการคุ้มครองการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในต่างประเทศและประเทศไทย และ 2.3 บทวิเคราะห์

2.1 ข้อความคิดเกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองการจ้างงานผู้สูงอายุ

ในหัวข้อนี้ จะนำเสนอทั้งหมด 3 หัวข้อย่อย ได้แก่ แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุและการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ (2.1.1) แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน (2.1.2) และมาตรฐานในการจ้างงานผู้สูงอายุ (2.1.3)

2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุและการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ

ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุและสังคมผู้สูงวัย (2.1.1.1) และหลักการและรูปแบบการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ (2.1.1.2)

2.1.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับผู้สูงอายุและสังคมผู้สูงวัย

คำว่า “ผู้สูงอายุ” ได้รับการบัญญัติขึ้นครั้งแรกโดย พล.ต.ต.อรรถสิทธิ์ สิทธิสุนทร ในการประชุมระหว่างแพทย์อาวุโสและผู้สูงอายุจากวงการต่าง ๆ เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2512 จนเป็นที่เข้าใจ ยอมรับและใช้กันแพร่หลายในปัจจุบัน¹⁰ โดยหมายถึง บุคคลในวัยสุดท้ายของวงจรชีวิต ซึ่งตั้งต้นตั้งแต่วัยทารก วัยเด็ก วัยหนุ่มสาว วัยผู้ใหญ่ จนถึงวัยชรา การกำหนดเกณฑ์ว่าเมื่อใดจึงจะเรียกว่าผู้สูงอายุ ในสังคมดั้งเดิมกำหนดผู้สูงอายุโดยใช้บทบาทที่บุคคลทำอยู่ในสังคมเป็นเกณฑ์ บทบาทเหล่านี้มักจะเป็นบทบาทที่แสดงถึงความเป็นผู้นำและมีความรับผิดชอบสูง ในสังคมสมัยใหม่มักใช้อายุเป็นเกณฑ์ในการกำหนดความหมายของผู้สูงอายุซึ่งแตกต่างกันไปในแต่ละสังคมซึ่งมักเป็นตัวเลขเดียวกับอายุปลดเกษียณของแต่ละประเทศนั่นเอง¹¹

¹⁰ กุลยา ตันติผลาชีวะ, การพยาบาลผู้สูงอายุ (โรงพิมพ์เจริญผล 2524) 2 อ้างถึงใน สุรกุล เจนอบรม, ‘ประชากรศาสตร์ศึกษา’, สารานุกรมศึกษาศาสตร์ (ฉบับที่ 12, คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ 2536) 35.

¹¹ สุรกุล เจนอบรม (เชิงอรรถ 10) 35.

ที่ประชุมสมัชชาโลกว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ได้กำหนดให้ผู้มีอายุตั้งแต่ 60 ปีถือเป็นผู้สูงอายุและให้ใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก¹² ส่วนองค์การสหประชาชาติ (United Nations) แม้ยังไม่มีนิยามที่แน่นอนว่าอายุเท่าไรจึงจะเรียกว่าเป็น “ผู้สูงอายุ” (Older/Elderly person) แต่องค์การสหประชาชาติก็ใช้อยู่ 60 ปีขึ้นไปในการนำเสนอสถิติข้อมูลและตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ ส่วนประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่ใช้อยู่ 65 ปีขึ้นไปเป็นเกณฑ์ในการเรียก “ผู้สูงอายุ”¹³

ส่วนคำว่า “สังคมสูงวัย” และ “สังคมสูงอายุ” มีความหมายเหมือนกันและใช้แทนกันได้

สังคมสูงวัย (Aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7)

สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Complete aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14)

สังคมสูงวัยระดับสุดยอด (Super aged society) หมายถึง สังคมที่มีประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 28 ของประชากรทั้งหมด (หรือประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20)

สังคมสูงวัย (Ageing society) มีความหมายอีกอย่างหนึ่งคือ หมายถึง สังคมที่ประชากรกำลังมีอายุสูงขึ้น สังเกตได้จากอัตราส่วนร้อยละของประชากรสูงอายุเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ¹⁴

สาเหตุของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุประกอบด้วยหลายสาเหตุ ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศเจริญก้าวหน้าทำให้สามารถเพิ่มสวัสดิการแก่ประชาชนได้มากขึ้น มีการพัฒนาทางด้านสาธารณสุข อนามัยโรงพยาบาลและการคมนาคมขนส่งได้อย่างทั่วถึง ขณะที่ประชาชนมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นมีการบริโภคที่ถูกหลักโภชนาการ มีการศึกษา รู้จักดูแลรักษาสุขภาพอนามัย ทำให้ประชาชนมีอายุยืนมากขึ้น อีกทั้งความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการแพทย์ รวมถึงนโยบายการวางแผนครอบครัวหรือการควบคุมการมีบุตรมีผลทำให้อัตราการเกิดลดลงอย่างรวดเร็ว การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม ค่านิยม และทัศนคติภายในยุคที่มีการแข่งขัน ค่านิยมและทัศนคติของสังคมเปลี่ยนไปทำให้ผู้หญิงมีการแต่งงาน

¹² กองนิติการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, คำอธิบายพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. 2546, พระราชบัญญัติสูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. 2546 (ห้างหุ้นส่วนจำกัด เทพเพ็ญวนิสัย 2547) 169.

¹³ World Health Organization, *Definition of an older person. Proposed working definition of an older person in Africa for the MDS project*, Kowal P, Dowd JE. (Geneva: World Health Organization, 2001).

¹⁴ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย 2558* (สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล 2558) 15.

ลดลง หรือมีการหย่าร้างเพิ่มขึ้น มีบุตรน้อยลงทำให้อัตราการเกิดลดลงโครงสร้างสังคมเปลี่ยนไปมีวัยเด็กน้อยลงขณะที่มีวัยสูงอายุเพิ่มขึ้น¹⁵

ผลที่ตามมาของสังคมสูงวัยคือ รูปแบบการพึ่งพิงเปลี่ยนไป แนวโน้มสังคมผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั่วโลกโดยเริ่มจากประเทศที่พัฒนาแล้วมีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีและตามมาด้วยประเทศกำลังพัฒนา เมื่อมีผู้สูงอายุมากขึ้นทำให้ปัจจัยการผลิตทางด้านแรงงานลดลงการออมลดลง รัฐบาลจำเป็นต้องเพิ่มงบประมาณค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการและการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้นเพื่อดูแลและปฐมนิเทศผู้สูงอายุมากขึ้น ทำให้การลงทุนลดลงรายได้ประชาชาติลดลง ทั้งนี้ การที่แรงงานลดลงอาจแก้ไขโดยการนำเทคโนโลยีเครื่องจักรมาใช้ทดแทนแรงงานคนหรือใช้แรงงานต่างด้าวซึ่งจะมีผลทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานมากขึ้น หากไม่มีการเตรียมความพร้อมการจัดสรรทรัพยากรแรงงานที่จะลดลงจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านเศรษฐกิจและสังคมทำให้รายได้ประชาชาติลดลงได้ ดังนั้น การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โครงสร้างของประชากรเปลี่ยนแปลงไปมีสัดส่วนของผู้สูงอายุมากขึ้นย่อมทำให้เกิดผลกระทบทั้งทางเศรษฐกิจและสังคม

2.1.1.2 หลักการและรูปแบบการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ

สิทธิของผู้สูงอายุมีลักษณะเป็นสิทธิมนุษยชนคือสิทธิซึ่งติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่เกิด ลักษณะสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน คือ ความรับผิดชอบตรวจสอบได้และอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม (Accountability and The Rule of Law) หมายถึง รัฐและองค์กรที่มีหน้าที่ในการก่อให้เกิดสิทธิมนุษยชนต้องมีหน้าที่ตอบคำถามให้ได้ว่าสิทธิมนุษยชนได้รับการปฏิบัติให้เกิดผลจริง สิทธิโดยังไม่ได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามหลักสากลต้องอธิบายต่อสังคมให้ได้ว่า จะมีขั้นตอนดำเนินการต่อไปอย่างไร รัฐต้องมีมาตรการปกครองประเทศโดยใช้หลักนิติธรรม หรือปกครองโดยอาศัยกฎหมายอย่างเที่ยงธรรม ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย มีกระบวนการไม่ซับซ้อนและเป็นไปตามหลักกฎหมายมีความเท่าเทียมกันเมื่ออยู่ต่อหน้ากฎหมายโดยไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายได้

ปัจจุบันมีมาตรฐานสากลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้สูงอายุภายใต้แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศ (1) และข้อตกลงในกรอบของเอเซีย (2)

(1) แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan of Action on Ageing : MIPAA) มีโดยมีเป้าหมายหลักของการพัฒนาผู้สูงอายุใน 3 ประเด็นต่อไปนี้ คือ

ก. ผู้สูงอายุกับการพัฒนา (Older persons and development) การมีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และแผนพัฒนาผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2545-2564 (ปรับปรุงแก้ไขพ.ศ. 2552) นับเป็น

¹⁵ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 'สังคมผู้สูงอายุ: นัยต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ'

<<http://www.stou.ac.th/stouonline/lom/data/sec/Lom12/05-01.html>> สืบค้นวันที่ 4 เมษายน 2565.

เงื่อนไขสำคัญที่ได้สร้างความร่วมมือเชิงบูรณาการจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดบริการดูแล และเอื้อประโยชน์ต่อผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม

ข. สุขวัยอย่างสุขภาพดีและมีสุขภาวะ (Advancing health and well-being into old age) ประเทศไทยมีความโดดเด่นและความก้าวหน้าในเรื่องของความพยายามผลักดันนโยบายสาธารณะเรื่อง หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (Universal Health Care Coverage) ให้แก่ประชาชนทุกกลุ่มวัยที่รวมถึง ผู้สูงอายุ โดยคนทุกกลุ่มวัยสามารถเข้ารับบริการสุขภาพโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายมาตั้งแต่พ.ศ. 2548 ผู้สูงอายุเป็น กลุ่มเป้าหมายที่จะได้รับบริการสุขภาพที่ครอบคลุมตั้งแต่การส่งเสริมสุขภาพ (Health Promotion) การ ป้องกันโรค (Prevention) และการดูแลตนเอง (Self Care Education) นอกจากนี้ ยังมีบริการด้านการ รักษาพยาบาล (Treatment) ทั้งบริการการรักษาผู้ป่วยนอก ผู้ป่วยใน การให้บริการสุขภาพที่บ้าน (Home Health Care) การเยี่ยมเยียนที่บ้านเพื่อติดตามภาวะสุขภาพผู้สูงอายุ (Health visit) รวมไปถึงการฟื้นฟู สมรรถภาพ (Rehabilitation) ที่เน้นการให้ความรู้เพื่อการปฏิบัติ นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมสุขภาพจิตด้วย กิจกรรมต่าง ๆ และให้การสนับสนุนวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับผู้สูงอายุ อาทิ กายอุปกรณ์เพื่อช่วยเรื่องการ เคลื่อนไหว เช่น ไม้เท้า, รถเข็น, ไม้ค้ำยัน ฯลฯ

ค. การสร้างความมั่นใจว่าจะมีสภาพแวดล้อมที่เอื้อหนุนและเหมาะสม (Ensuring enabling and supportive environment) การดำเนินงานที่ผ่านมาตั้งแต่พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีผลบังคับ ใช้ ประเทศไทยโดยความร่วมมือของภาครัฐ และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานด้านผู้สูงอายุมากขึ้นเป็น ลำดับ มีความพยายามที่จะริเริ่มที่จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกแก่ผู้สูงอายุในการเข้าใช้บริการได้อย่าง สะดวกสบายมากขึ้น อาทิ การจัดให้มีห้องน้ำแบบนั่งราบ มีการติดตั้งราวจับ มีการจัดทำทางลาดสำหรับ รถเข็น ฯลฯ

(2) ข้อตกลงความร่วมมือด้านผู้สูงอายุในกรอบอาเซียน มี 2 ฉบับ ได้แก่

ก. ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน (Kuala Lumpur Declaration on Ageing: Empowering Older Persons in ASEAN) มีเนื้อหาสำคัญใน การตระหนักว่า ภูมิภาคจำเป็นต้องปรับการดูแลสุขภาพและระบบการสนับสนุนทางสังคมเพื่อตอบสนองความ ท้าทายที่เกิดขึ้นใหม่ และตระหนักถึงการสร้างเสริมสุขภาวะให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพแข็งแรง โดยมีประเด็นเรื่อง การสุขวัยอย่างมีคุณภาพเป็นวาระระดับชาติ โดยเน้น 3 เรื่องหลัก ได้แก่ 1) การดูแลและสุขภาวะของผู้สูงอายุ 2) เพิ่มขีดความสามารถทางด้านเศรษฐกิจ 3) การสร้างสภาพแวดล้อมเอื้อหนุนต่อการเป็นสังคมที่ไม่ทอดทิ้งใคร ไว้ข้างหลัง

ข. ปฏิญญาบรูไนดารุสซาลามว่าด้วยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัว การดูแล ผู้สูงอายุ (Brunei Darussalam Declaration on Strengthening Family Institution: Caring for Elderly)

เป็นการเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการให้การดูแลสนับสนุนผู้สูงอายุในรูปแบบที่เหมาะสมโดยเน้นบทบาทของครอบครัวและชุมชน ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสในการพัฒนาตนเองและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุผ่านการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพึ่งพาตัวเอง¹⁶

2.1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน

การคุ้มครองลูกจ้างให้มีความเท่าเทียมกันในการทำงานเป็นนโยบายพื้นฐานทางสังคมที่ทุกประเทศควรถือปฏิบัติ หากลูกจ้างเกิดความรู้สึกได้รับการปฏิบัติจากนายจ้างด้วยความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทำให้ลูกจ้างมีความสุขในการทำงาน (happy workplace) และสร้างผลการทำงานที่มีประสิทธิภาพ โดยในหัวข้อนี้ จะศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน (2.1.2.1) จากนั้นจะศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ในการจ้างงาน (2.1.2.2)

2.1.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

นักกฎหมายเห็นว่าคุณธรรมทางกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นคุณธรรมส่วนรวม การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานถือว่า เป็นการกระทำความผิดต่อสังคมทั้งหมด ส่วนลักษณะของกฎหมายคุ้มครองแรงงานนั้นมีลักษณะเป็นกฎหมายสังคมที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการจ้างงานและเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสังคม การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานในบางกรณีอาจมีบทลงโทษทางอาญา

ปรัชญาการคุ้มครองแรงงาน นักคิดทางปรัชญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานได้สร้างทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน ซึ่งเป็นรากฐานของความคิดในการคุ้มครองแรงงานและยังคงคุณค่าให้มีผลใช้มาจนกระทั่งทุกวันนี้ ซึ่งมีปรัชญาความคิดแบบเสรีนิยม (Liberalism) และมาร์กซิส (Marxism)¹⁷ จากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป ที่ก่อตัวขึ้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 ที่นำไปสู่การผลิตจำนวนมาก (mass production) และการขยายตัวของเมืองจากการที่แรงงานจากพื้นที่อื่นถูกดึงเข้าไปทำงานในโรงงานผลิตสินค้าที่ตั้งอยู่ในเมือง ส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของแรงงานทั้งในด้านความปลอดภัยและสุขภาพ จากสถานที่ทำงานและที่อยู่อาศัยในเมืองที่มีความหนาแน่นและแออัดมากขึ้นในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ทฤษฎีดังกล่าวเกิดขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในหลายประเทศ โดยปฏิญญาสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติปี ค.ศ. 1948

¹⁶ ดารารัตน์ อานันท์เสวรงค์, พชรพรรณ นุชประยูร และ ฌานีที สันตะพันธุ์, 'โครงการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายหรือมาตรการเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของผู้สูงอายุ: กรณีการเลือกปฏิบัติในผู้สูงอายุ' (รายงานฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ 2562) 52-55.

¹⁷ บุญวรา สุ่มคน เจนพิงพร และคณะ, *โครงการพัฒนาระบบการคุ้มครองแรงงานเพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายแรงงานเสรีอาเซียน: การจัดทำฐานข้อมูลระบบการคุ้มครองแรงงานของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน 9 ประเทศ* (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2558).

(Universal Declaration of Human Rights-UDHR) ได้ถูกตราขึ้นโดยมีสาระสำคัญคือ ให้การคุ้มครองสิทธิของบุคคลอย่างเท่าเทียมในหลายด้าน และยังมีบทบัญญัติหลายข้อที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน เช่น มาตรา 23 (1) ให้บุคคลมีสิทธิที่จะทำงาน มีอิสรภาพในการเลือกงาน ได้รับเงื่อนไขในการทำงานที่เป็นธรรมและเป็นประโยชน์ และได้รับการคุ้มครองจากการว่างงาน มาตรา 23 (4) บุคคลมีสิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนและมาตรา 24 บุคคลมีสิทธิที่จะพักผ่อน ซึ่งรวมถึงการจำกัดชั่วโมงการทำงาน และการมีวันหยุดโดยได้รับค่าจ้าง เป็นต้น สิทธิของแรงงานจึงถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่บุคคลทุกคนพึงได้รับโดยเท่าเทียมกัน

สำหรับแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานประกอบด้วย *แนวคิดเกี่ยวกับแรงงานเป็นทรัพย์สิน* อันเป็นแนวคิดใหม่ที่เห็นว่าการที่ลูกจ้างทุ่มเทกำลังกายและกำลังใจในการทำงานจึงเปรียบเสมือนประโยชน์ทางทรัพย์สิน ส่วนนายจ้างหรือเจ้าของกิจการเปรียบเทียบกับเจ้าของทรัพย์สิน ดังนั้น สำหรับลูกจ้างแล้วงานจึงเป็นทรัพย์สินที่สำคัญของเขา แนวคิดประการที่สองคือ *แนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงในการทำงาน* โดยแนวคิดนี้ถือว่าการที่ลูกจ้างได้รับการจ้างงานต่อเนื่องเป็นความปรารถนาอันยิ่งใหญ่ของลูกจ้าง และการทำงานเป็นสิ่งที่มีความสูงสุดของลูกจ้าง ส่วนแนวคิดสุดท้ายคือ *แนวคิดการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์* มองว่าลูกจ้างเป็นทรัพยากรต้นทุนที่มีคุณค่า หากเพิ่มความรู้และพัฒนาศักยภาพให้ลูกจ้างแล้ว ผลผลิต กำไร และความเติบโตทางเศรษฐกิจของนายจ้างก็ย่อมเจริญขึ้นตามไปด้วย

2.1.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ในการจ้างงาน

แนวคิดเกี่ยวกับเงื่อนไขและสิทธิประโยชน์ในการจ้างงานประกอบด้วย แนวคิดเกี่ยวกับชั่วโมงทำงาน และแนวคิดเกี่ยวกับค่าตอบแทน

ชั่วโมงทำงานปกติ หมายถึง กฎหมายกำหนดเวลาทำงานต่อวันต่อสัปดาห์ต่อเดือนหรือต่อปี หากพนักงานต้องการทำงานล่วงเวลา นายจ้างจะต้องจ่ายค่าล่วงเวลาให้พนักงานตามที่กฎหมายกำหนดในประเทศต่าง ๆ โดยทั่วไปจะกำหนดเวลาทำงานปกติ 40 ถึง 44 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ประเทศฝรั่งเศสกำหนด 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ ส่วนเกาหลีเหนือกำหนด 112 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ในค่ายแรงงาน และหากให้ลูกจ้างทำงานล่วงเวลา การจ่ายเงินค่าล่วงเวลามีอัตราร้อยละ 25 ถึง 50 เพิ่มขึ้นกว่าการจ่ายค่าจ้างรายชั่วโมงตามปกติ¹⁸

ส่วนค่าตอบแทน (Compensation) คือ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้าง โดยอาจจ่ายในรูปตัวเงินหรือมีใช้ตัวเงินก็ได้ เพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ เพื่อจูงใจให้มีการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการส่งเสริมขวัญกำลังใจของลูกจ้าง และเสริมสร้างฐานะความเป็นอยู่ของครอบครัว

¹⁸ กิตติมา ตีรเศรษฐเสมา, ‘มาตรการในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ 2561) 20.

ลูกจ้างให้ดีขึ้น ค่าตอบแทนการทำงาน มีทั้งค่าตอบแทนในรูปตัวเงิน (Financial compensation) ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนที่ไม่เป็นตัวเงิน (Nonfinancial compensation) หรือค่าตอบแทนในรูปของสวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูล ได้แก่ สวัสดิการ และผลประโยชน์เกื้อกูล ซึ่งค่าตอบแทนจากการทำงาน (Compensation) อาจจ่ายในรูปแบบของค่าจ้าง (Wage) ซึ่งเป็นการจ่ายให้กับการทำงานตามจำนวนเวลาที่ทำงาน หรือเงินเดือน (salaries) คือการจ่ายรายได้ประจำที่เกิดจากการทำงาน หรือค่าแรงจูงใจ (incentives) โบนัส ค่านายหน้าจากการขาย เป็นเงินได้ที่เกิดจากการทำงานตามผลงาน และผลประโยชน์ (benefits) เป็นเงินได้เพิ่มเติมจากค่าแรง เช่นการประกันสุขภาพ และประกันชีวิต ค่ารักษาพยาบาล เงินสงเคราะห์ เงินช่วยเหลือ เงินช่วยเหลือในการศึกษาของบุตร เงินค่าเลี้ยงดู บำเหน็จบำนาญสำหรับผู้สูงอายุ ค่าตอบแทนที่ดีต้องมีความเป็นธรรม (equitable) และมีความสมดุล (balance) ต้องทำให้เกิดความรู้สึกพอใจ (adequate) มีความรู้สึกมั่นคง (security) ก่อให้เกิดเป็นแรงจูงใจให้ลูกจ้างได้ (incentive providing) นายจ้างผู้จ่ายเงินรู้สึกได้รับประโยชน์และมีความคุ้มค่า (cost effectiveness) ส่วนลูกจ้างเกิดการยอมรับได้ในผลตอบแทนนั้น¹⁹

2.1.3 มาตรฐานในการจ้างงานผู้สูงอายุ

การคุ้มครองแรงงานถือเป็นหลักการสำคัญที่จะทำให้ลูกจ้างหรือผู้ใช้แรงงานได้รับความเป็นธรรมและการปฏิบัติที่เหมาะสมในการจ้างงานและเกิดความสงบสุขในสังคม การศึกษาแนวความคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุนั้น จะศึกษาจากมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งได้กำหนดเงื่อนไขเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานด้านแรงงานที่มีความเป็นสากลและให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศในโลกต้องปฏิบัติตาม ซึ่งจะนำไปศึกษาประกอบกับแนวคิดที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน

มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Standard)²⁰ เป็นหลักอ้างอิงสากลที่สะท้อนถึงระดับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งได้กำหนดหลักการขั้นพื้นฐาน สิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง รวมถึงวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย พื้นที่ในการปฏิบัติการ โดยให้การขึ้นาด้านวิธีการและขั้นตอนที่จะนำไปปฏิบัติ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศได้สร้างขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการทำงานที่มีคุณค่าสำหรับแรงงานทุกสัญชาติในโลก โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับคนงานสูงอายุ จึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับคนงาน

¹⁹ เฟิงอ้าง 29-31.

²⁰ สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศ, มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิแรงงานข้ามชาติ แนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติในเอเชียและแปซิฟิก (พิมพ์ครั้งที่ 1, Asia Document Bureau 2551)

<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@asia/@ro-bangkok/documents/publication/wcms_bk_pb_187_th.pdf>

สูงอายุไว้ในอนุสัญญาหมวดที่ 10 และในข้อแนะที่ 162 ให้คนงานสูงอายุได้รับประโยชน์จากการมีงานทำ ได้รับความเสมอภาคและได้รับโอกาสในการจ้างงานด้วยความเป็นธรรม มีการกำหนดมาตรการช่วยให้คนงานสูงอายุทำงานต่อหลังจากเกษียณอายุ ซึ่งเป็นการสร้างคุณค่าสำหรับแรงงานสูงอายุให้มีความรู้สึกที่ตนเองไม่ เป็นภาระพึ่งพิงของครอบครัวและสังคม²¹

ดังได้กล่าวแล้วว่า ในต่างประเทศให้ความสำคัญกับการจ้างแรงงานสูงอายุ เพื่อแก้ปัญหาและ ผลกระทบจากการเลิกจ้างแรงงานสูงอายุ จะเห็นได้จากการที่องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้มี การรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal of Human Rights) รับรองหลักการสำหรับผู้สูงอายุ (United Nations Principles for Older Persons) กำหนดแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศว่าด้วย ผู้สูงอายุ ณ กรุงมาดริด ค.ศ. 2002 (Madrid International Plan of Action on Ageing 2002) รับรอง ปฏิญญาการเมืองว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 2002 (Political Declaration on Ageing, 2002) การที่คณะกรรมการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (Economic and Social Commission for Asia and Pacific) ได้ กำหนดแผนปฏิบัติการว่าด้วยผู้สูงอายุสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (Plan of Action on Ageing for Asia and Pacific) และการที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization) ได้มีการกำหนด ข้อแนะฉบับที่ 162 ว่าด้วยแรงงานสูงอายุ ค.ศ. 1980 (R162 Older Workers Recommendation 1980) ไว้เพื่อให้ประเทศต่าง ๆ นำไปศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุต่อไป²²

2.2 มาตรการและกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานและการคุ้มครองการจ้างแรงงาน ผู้สูงอายุในต่างประเทศและประเทศไทย

บทความฉบับนี้จะได้นำเสนอแนวทางของรัฐทั้งในกรอบนโยบายและมาตรการ กลไกทางกฎหมายใน ประเด็นเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุของต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศที่เข้าสู่สังคมสูงอายุแล้ว ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส (2.2.1) ประเทศอังกฤษ (2.2.2) เพื่อให้เห็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจ้าง แรงงานผู้สูงอายุ ที่เป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ดีในการเตรียมความพร้อมรองรับสังคมผู้สูงวัย ที่จะนำมาใช้ใ้ การศึกษาเปรียบเทียบ และนำไปสู่การพัฒนาและปรับตัวในการอยู่ในสังคมผู้สูงอายุต่อไป จากนั้นจะนำเสนอ มาตรการและกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในประเทศไทย (2.2.3)

²¹ อรรถพร บัวพิมพ์, ‘การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ’ (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552) 39-40.

²² มานิตย์ ศรายุทธิกรณ์, ‘มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551) 52-55.

2.2.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงสัญญาจ้างแรงงานและรูปแบบการจ้างแรงงาน (2.2.1.1) และการคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสวัสดิการของในจ้างงานผู้สูงอายุ (2.2.1.2)

2.2.1.1 สัญญาจ้างแรงงานและรูปแบบการจ้างแรงงาน

ตามกฎหมายแรงงานฝรั่งเศส ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนไว้เป็นการเฉพาะ แต่ให้ใช้หลักทั่วไปในเรื่องสัญญาจ้างแรงงานมาใช้บังคับกับการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยสัญญาจ้างงานอาจแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบหลัก ได้แก่ 1) สัญญาที่ระบุระยะเวลาการจ้างงาน (Le Contrat à Durée Déterminée-CDD) และ 2) สัญญาที่ไม่ระบุระยะเวลาการจ้างงาน (Le Contrat à Durée Indéterminée-CDI) นายจ้างสามารถบอกเลิกจ้างได้โดยที่ต้องระบุเหตุผลในการเลิกจ้างและลูกจ้างยังได้รับเงินชดเชยจากการเลิกจ้างในอัตราอย่างน้อยร้อยละ 10 ของค่าตอบแทนทั้งหมด รวมถึงได้รับค่าชดเชยหากลูกจ้างไม่ได้ใช้สิทธิลาพักร้อน

2.2.1.2 การคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสวัสดิการของในจ้างงานผู้สูงอายุ

ประมวลกฎหมายแรงงานของฝรั่งเศส กำหนดให้ชั่วโมงการทำงานตามมาตรฐานอยู่ที่ 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ คือหากทำงานสัปดาห์ละ 5 วัน ระยะเวลาทำงานเฉลี่ยวันละ 7 ชั่วโมง ในส่วนของสิทธิในการหยุดวันลา นั้นไม่มีการกำหนดไว้สำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ แต่ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้าง แต่ต้องไม่น้อยไปกว่ามาตรฐานที่กำหนดไว้ในกฎหมายแรงงาน

นอกจากนี้ ยังมี ก. เงินเบี้ยเลี้ยงในการดูแลผู้สูงอายุ (Allocation personnalisée d'autonomie (APA))²³ เป็นเงินสวัสดิการในลักษณะทั่วไปที่จ่ายให้กับผู้สูงอายุทุกคนที่สูญเสียหรือขาดเร็วแรงพลกำลัง (manque ou perte d'autonomie) เนื่องมาจากสถานะทางร่างกายหรือจิตใจ (état physique ou mental) และมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือบางประการในการดำรงชีวิตประจำวันหรืออยู่ในสถานะที่จำเป็นจะต้องมีคนคอยดูแล ข. เงินช่วยเหลือเพื่อการดำรงชีพสำหรับผู้สูงอายุ (Allocation de solidarité aux personnes âgées)²⁴ นี้ จ่ายให้กับผู้สูงอายุที่มีรายได้ต่ำ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกัน รายได้และค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการดำรงชีพของผู้สูงอายุ ค. เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมกรณีเสื่อมสมรรถภาพ (Allocation supplémentaire d'invalidité)²⁵ จ่ายให้แก่ผู้ที่เสื่อมสมรรถภาพในการทำงานหรือการประกอบอาชีพที่ได้รับบำนาญเกษียณอายุก่อนกำหนด (ตามเกณฑ์อายุที่กฎหมายกำหนด) หรือเงินช่วยเหลือกรณีเสื่อมสมรรถภาพแต่อายุยังไม่เข้าหลักเกณฑ์ที่จะได้รับเงินเบี้ยเลี้ยงเพื่อการดำรงชีพสำหรับผู้สูงอายุ ง. เงินช่วยเหลือด้านที่พัก

²³ Articles L232-1 à L232-2 du Code de l'action sociale et des familles.

²⁴ Articles L815-1 à L815-15 et Article L816-1 du Code de la sécurité sociale.

²⁵ Articles L815-24 et Article L816-1 du Code de la sécurité sociale.

อาศัย (Frais d'hébergement)²⁶ จ่ายให้แก่สูงอายุที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจ่ายค่าเช่าที่พักรายเดือน (loyers) และ จ. เงินช่วยเหลืออื่น เช่น เงินช่วยเหลือสำหรับการปรับปรุงหรือดัดแปลงที่พักอาศัย (Aides à l'amélioration de l'habitat) เพื่อให้มีลักษณะที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ เงินช่วยเหลือในสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น อุทกภัย หรือประสบอุบัติเหตุ เป็นต้น

2.2.2 ประเทศอังกฤษ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงสัญญาจ้างแรงงานและรูปแบบการจ้างแรงงาน (2.2.2.1) และการคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสวัสดิการของในจ้างงานผู้สูงอายุ (2.2.2.2)

2.2.2.1 สัญญาจ้างแรงงานและรูปแบบการจ้างแรงงาน

The Employment Right Act 1996 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของลูกจ้างที่จะไม่ถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม กล่าวคือ การเลิกจ้างแม้จะมีการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือบอกเลิกการจ้างด้วยเหตุผลที่กำหนดไว้ในสัญญาแล้วก็อาจเป็นการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมได้ โดยกฎหมายฉบับนี้ของอังกฤษได้กำหนดไว้ชัดเจนว่ากรณีใดบ้างที่นายจ้างสามารถเลิกจ้างได้โดยไม่ถือว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม (มาตรา 98)

สำหรับคุณสมบัติของผู้สูงอายุในการจ้าง กฎหมายไม่ได้กำหนดคำนิยามว่าแรงงานสูงอายุมีเกณฑ์อายุเท่าไร แต่โดยทั่วไปแรงงานสูงอายุจะอยู่ในช่วงอายุ 50-69 ปี²⁷ อย่างไรก็ตาม กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นไว้สำหรับนายจ้างสามารถเลือกปฏิบัติทางอายุต่อลูกจ้างสูงอายุได้ถ้าสามารถแสดงให้เห็นว่าการกระทำนั้นกระทำไปเพื่อเหตุแห่งความยุติธรรมหรือเพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างหรือลูกค้าหรือเป็นความต้องการหรือความจำเป็นทางอาชีพอย่างแท้จริง²⁸ เช่น นายจ้างสามารถปฏิเสธไม่รับลูกจ้างสูงอายุได้ถ้าลูกจ้างมีลักษณะไม่เหมาะสมกับธุรกิจ หรือปฏิเสธการรับลูกจ้างที่มีอายุเกินกว่าอายุเกษียณปกติ คือ 65 ปี หรือภายใน 6 เดือนก่อนจะถึงเวลาการเกษียณอายุตามปกติเข้าทำงานได้ ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่าง นายจ้างมีเหตุจำเป็นต้องเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุเพื่อสุขภาพและความปลอดภัยของลูกจ้างและลูกค้า เช่น นายจ้างต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าการปฏิเสธการรับสมัครงานผู้มีอายุเกิน 60 ปีในอาชีพบังคับการบินทางอากาศว่าเหมาะสมและมีความจำเป็น เพราะต้องใช้เวลานานและค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมก่อน

²⁶ Articles L123-4 à L123-9, Articles L132-1 à L132-12 et Articles L143-1 à L143-10 du Code de l'action sociale et des familles.

²⁷ Age and the workplace, 'Putting the Employment Equality (Age) Regulation 2006 into practice' (Investor in People, April 2006) 14 <<http://www.acas.org.uk>> อ้างถึงใน อรรถพร บัวพิมพ์ (เชิงอรรถ 21) 52.

²⁸ The Employment Equality (Age) Regulations 2006, ข้อ 8 (1), Age Concern is a federation of registered charities, Calling time on age discrimination at work, 14 อ้างถึงใน อรรถพร บัวพิมพ์ (เชิงอรรถ 21) 55.

การเริ่มงาน รวมถึงเมื่อคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้โดยสารแล้วจึงไม่เป็นการเลือกปฏิบัติอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย²⁹

2.2.2.2 การคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสวัสดิการในการจ้างงานผู้สูงอายุ

รูปแบบการทำงานที่เหมาะสมกับสถานะของแรงงานสูงอายุคือ ลักษณะการทำงานแบบไม่เต็มเวลา การทำงานแบบชั่วคราวหรือการทำงานแบบเป็นช่วงเวลา การทำงานดังกล่าว เรียกว่า “การทำงานแบบยืดหยุ่น (Flexible Working)”³⁰ ลักษณะการทำงานแบบยืดหยุ่นเป็นรูปแบบการทำงานที่ไม่เคร่งครัดมากนัก ซึ่งจะเหมาะสมกับสภาพร่างกายของลูกจ้างสูงอายุซึ่งในลักษณะงานเช่นนี้ประเทศอังกฤษมีกฎหมายบัญญัติให้นายจ้างและลูกจ้างสามารถตกลงเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดหรือเงื่อนไขการจ้างงาน เช่น ชั่วโมงการทำงาน เวลาการทำงานได้ เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสำหรับลูกจ้างที่ต้องดูแลบุตรหรือดูแลคนพิการ แต่ช่วงระยะเวลาภายหลังนี้นำมาปรับใช้กับการทำงานของแรงงานสูงอายุในส่วนของกร้องขอเปลี่ยนแปลงข้อตกลงหรือเงื่อนไขการจ้างงาน โดยเปลี่ยนแปลงในเรื่องชั่วโมงการทำงาน เวลาการทำงานหรือสถานที่ทำงานด้วย กระบวนการร้องขอทำงานแบบยืดหยุ่นนั้น ลูกจ้างสามารถทำคำร้องขอการทำงานแบบยืดหยุ่นต่อนายจ้างได้ ซึ่งเมื่อนายจ้างได้รับคำร้องขอการทำงานแล้ว นายจ้างต้องจัดให้มีการประชุมระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นหรือปรึกษาหารือเกี่ยวกับการทำงานดังกล่าว ซึ่งนายจ้างต้องพิจารณาคำร้องขอของลูกจ้างภายใน 28 วันจากวันที่ลูกจ้างเรียกร้อง³¹ หรือตามกำหนดเวลาที่ได้ตกลงกันระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง³² การประชุมพิจารณาร้องขอ ลูกจ้างสามารถนำเพื่อนร่วมงานเข้าร่วมประชุมได้และภายหลังจากประชุมเรียบร้อยแล้วภายใน 14 วันนายจ้างต้องทำหนังสือบอกกล่าวไปยังลูกจ้างถึงการตัดสินใจของตน ซึ่งถ้ากรณีนายจ้างเห็นชอบกับคำร้องขอ นายจ้างต้องเขียนข้อตกลงไปยังลูกจ้างหรือถ้ากรณีนายจ้างปฏิเสธการร้องขอ นายจ้างต้องมีเหตุผลสำหรับการปฏิเสธพร้อมคำชี้แจงอย่างเพียงพอเพื่อแสดงต่อลูกจ้าง

2.2.3 ประเทศไทย

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึง ข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ (2.2.3.1) และการคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสวัสดิการของในจ้างงานผู้สูงอายุ (2.2.3.2) ของประเทศไทย

2.2.3.1 ข้อตกลงเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

ในประเทศไทยยังไม่มีพระราชบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน ดังนั้นในการจ้างแรงงานจึงเป็นข้อตกลงตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา สัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมาย

²⁹ อรรถพร บัวพิมพ์ (เชิงอรรถ 21) 55.

³⁰ The Employment Act 2002, Section 47, amended The Employment Right Act 1996.

³¹ Malcolm Sargeant and Davis Lewis, *Employment Law*, 344. อ้างถึงใน อรรถพร บัวพิมพ์ (เชิงอรรถ 21) 57.

³² The Flexible Working (Eligibility, Complaints and Remedies) Regulations 2002, ข้อ 12.

แพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีฐานความคิดภายใต้หลักของความเท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญาคือนายจ้างและลูกจ้างในกรณีเดียวกันกับการจ้างงานกรณีอื่น ๆ

ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 ในมาตรา 575-586 ได้บัญญัติถึงการจ้างแรงงานไว้เป็นหลักการที่กล่าวถึงการจ้างแรงงาน การจ่ายสินจ้าง สิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง การเลิกจ้าง และการระงับข้อสัญญาจ้างแรงงาน โดยบทบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับแก่นายจ้างและลูกจ้างทุกประเภททั้งในกิจการทั่วไป รัฐวิสาหกิจและลูกจ้างของทางราชการ

สำหรับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างงาน รวมทั้งในเรื่องที่เกี่ยวกับค่าจ้าง หรือลักษณะงานของผู้สูงอายุ แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้มีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2562³³ กำหนดรายละเอียดในการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ กระทรวงแรงงานจึงขอให้ผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้างที่ประสงค์จะให้ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่หกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปทำงาน ซึ่งมีได้ทำงานประจำในสถานประกอบกิจการและประสงค์ที่จะทำงานบางช่วงเวลา ดำเนินการดังมีสาระสำคัญต่อไปนี้

1. ให้จ่ายค่าตอบแทนผู้สูงอายุอย่างน้อยชั่วโมงละ 45 บาท
2. การจ้างผู้สูงอายุควรเป็นงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้สูงอายุเพื่อทำงานเสมียนพนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า งานอาชีพด้านบริการ งานที่เกี่ยวกับการผลิต งานหัตถกรรม พืชพันธุ์ หรืองานที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าว
3. ระยะเวลาการทำงานของผู้สูงอายุควรไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมงและไม่เกินสัปดาห์ละ 6 วัน

อย่างไรก็ดี ประกาศกระทรวงแรงงานดังกล่าวมีสถานะเป็นแนวทางในการจ้างงานโดยเป็นกรณีการ “ขอความร่วมมือ” ซึ่งไม่มีผลเป็นสภาพบังคับตามกฎหมายที่ต้องถือปฏิบัติ แต่เป็นกรณีที่กระทรวงแรงงานได้กำหนดเป็นมาตรฐานตามผลการศึกษาของคณะกรรมการค่าจ้างในเรื่อง อายุ ประเภทงาน ค่าตอบแทน และระยะเวลาการทำงานที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุมาเป็นข้อเสนอแนะในประกาศกระทรวงข้างต้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นนั้นสรุปได้ว่า ข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงานและสภาพการจ้างแรงงานยังคงเป็นไปตามหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยมีแนวทางการจ้างตามประกาศกระทรวงแรงงานประกอบการพิจารณาของนายจ้างหรือผู้ประกอบการในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

³³ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2562 <<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER22/DRAWER039/GENERAL/DATA0000/00000225.PDF>>

2.2.3.2 การคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสวัสดิการของในจ้างงานผู้สูงอายุ

ในส่วนของการกำหนดวันหยุด วันทำงาน วันลา นั้นไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ดังนั้นจึงใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ้างแรงงานตามปกติ

แต่อย่างไรก็ดี สำหรับเรื่องวันทำงานนั้น ได้มีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2562³⁴ กำหนดรายละเอียดในให้ผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้างที่ประสงค์จะให้ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่หกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปทำงานซึ่งมิได้ทำงานประจำในสถานประกอบกิจการและประสงค์ที่จะทำงานบางช่วงเวลา กำหนดระยะเวลาการทำงานของผู้สูงอายุควรไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมงและไม่เกินสัปดาห์ละ 6 วัน แต่ประกาศฉบับดังกล่าวเป็นการขอความร่วมมือ ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายแต่อย่างใด

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 เป็นกฎหมายที่ให้หลักประกันและให้ความช่วยเหลือแก่คนสูงอายุ โดยมีหลักเกณฑ์การประกันกรณีชราภาพให้แก่ผู้ทำงานและต้องเกษียณอายุจะได้รับเงินบำนาญเป็นค่าเลี้ยงชีพ และถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่มีผลบังคับใช้เพื่อเป็นหลักประกันและให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างสูงอายุที่ทำงาน

พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการสร้างความมั่นคงและหลักประกันให้กับประชาชนที่ทำงานและมีรายได้ประจำ โดยให้ความคุ้มครองลูกจ้างใน 7 กรณี เช่น กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยมิใช่เนื่องจากการทำงาน กรณีทุพพลภาพมิใช่เนื่องจากการทำงานกรณีตายมิใช่เนื่องจากการทำงาน รวมไปถึงกรณีชราภาพ ในส่วนที่เกี่ยวกับลูกจ้างสูงอายุ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ให้ความคุ้มครองในกรณีประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ ได้แก่ เงินเลี้ยงชีพรายเดือนหรือที่เรียกว่า เงินบำนาญชราภาพ และเงินบำเหน็จที่จ่ายให้ครั้งเดียวหรือที่เรียกว่า เงินบำเหน็จชราภาพ

สิทธิของลูกจ้างสูงอายุที่จะได้รับเงินบำนาญชราภาพ คือ ลูกจ้างต้องเป็นผู้ประกันตนที่จ่ายเงินสมทบมาเท่ากับหรือเกินกว่า 180 เดือนหรือ 15 ปี หรือมากกว่า 15 ปี และมีอายุ 55 ปี และความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ส่วนกรณีลูกจ้างจ่ายเงินสมทบมาไม่ครบ 180 เดือนและความเป็นลูกจ้างได้สิ้นสุดลง ลูกจ้างจะได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ ในกรณีผู้รับบำนาญชราภาพกลับเข้ามาเป็นผู้ประกันตนให้จดจ่ายเงินบำนาญชราภาพจนกว่าความเป็นผู้ประกันตนจะสิ้นสุดลงอีก ดังนั้นจึงมีผลทำให้ลูกจ้างที่รับบำนาญชราภาพอยู่แล้ว ถ้ากลับเข้าไปเป็นลูกจ้างอีกครั้ง จะไม่ได้รับเงินบำนาญชราภาพที่เคยรับอยู่เดิม และลูกจ้างจะต้องจ่ายเงินสมทบกองทุนประกันสังคมต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดสภาพการเป็นลูกจ้าง

³⁴ ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2562 <<http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER22/DRAWER039/GENERAL/DATA0000/00000225.PDF>>

จากผลการศึกษามาตรการทางกฎหมายของทั้งสามประเทศ จึงสรุปได้ดังต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบมาตรการและกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างแรงงานและการคุ้มครอง

การจ้างแรงงานผู้สูงอายุในต่างประเทศและประเทศไทย

ประเด็น	ฝรั่งเศส	อังกฤษ	ไทย
สัญญาจ้างแรงงาน และรูปแบบการจ้างแรงงาน	1. ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดเงื่อนไขการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชนไว้เป็นการเฉพาะ แต่ให้ใช้หลักทั่วไปในเรื่องสัญญาจ้างแรงงานมาใช้บังคับกับการจ้างงานผู้สูงอายุ 2. สัญญาจ้างงานมี 2 รูปแบบ สัญญาที่ระบุระยะเวลาการจ้างงาน (CDD) และสัญญาที่ไม่ระบุระยะเวลาการจ้างงาน (CDI)	1. มีกฎหมายรับรองสิทธิของลูกจ้างไม่ให้ถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม แม้จะมีการบอกกล่าวล่วงหน้าหรือบอกเลิกด้วยเหตุผลในสัญญา ก็อาจเป็นการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมได้ 2. กฎหมายไม่ได้กำหนดคำนิยามว่าแรงงานสูงอายุมีเกณฑ์อายุเท่าไร แต่โดยทั่วไปจะอยู่ในช่วงอายุ 50-69 ปี	1. ยังไม่มีพระราชบัญญัติเฉพาะจ้างงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน จึงเป็นข้อตกลงตามเสรีภาพในการแสดงเจตนา 2. มีประกาศกระทรวงแรงงานซึ่งมีสถานะเป็นแนวทางในการจ้างงานเป็นการ “ขอความร่วมมือ” ซึ่งไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมาย
การคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับสวัสดิการของในจ้างงานผู้สูงอายุ	1. ชั่วโมงการทำงาน 35 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ 2. สิทธิหยุด วันลา ไม่ได้กำหนดไว้เฉพาะสำหรับผู้สูงอายุ นายจ้างกำหนดได้ แต่ต้องไม่น้อยกว่ากฎหมายแรงงาน 3. มีเงินช่วยเหลือหลายประเภท เช่น เงินเบี้ยเลี้ยงดูแลผู้สูงอายุ เงินช่วยเหลือเพื่อการดำรงชีพสำหรับผู้สูงอายุ เงินช่วยเหลือเพิ่มเติมกรณีเสื่อมสมรรถภาพ เป็นต้น	1. งานของสูงอายุคือ การทำงานแบบยืดหยุ่น งานไม่เต็มเวลา งานชั่วคราวหรืองานเป็นช่วงเวลา 2. นายจ้างและลูกจ้างสามารถเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดหรือเงื่อนไขการจ้าง เช่น ชั่วโมง เวลาทำงานได้เมื่อนายจ้างได้รับคำขอแล้ว ต้องจัดประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นต้องพิจารณาคำร้องขอภายใน 28 วัน	1. วันหยุด วันทำงาน วันลา ไม่มีกฎหมายกำหนดเฉพาะแรงงานผู้สูงอายุ จึงใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจ้างแรงงานตามปกติ 2. มีประกาศกระทรวงแรงงานกำหนดเวลาทำงานของผู้สูงอายุไม่ควรเกินวันละ 7 ชั่วโมงและไม่เกินสัปดาห์ละ 6 วัน แต่เป็นการขอความร่วมมือ ไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย

2.3 บทวิเคราะห์

ในหัวข้อนี้ จะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 3 ประเด็น ได้แก่ การกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายแรงงาน (2.3.1) ขอบเขต สภาพบังคับการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุตามกฎหมายแรงงาน (2.3.2) และมาตรการจูงใจในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ (2.3.3)

2.3.1 การกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายแรงงาน

จากที่ได้นำเสนอมาตรการทางกฎหมายในการจ้างงานผู้สูงอายุในระบบกฎหมายไทย ซึ่งมีการรับรองเสรีภาพในการประกอบอาชีพของทุกคนไว้รัฐธรรมนูญฉบับพ.ศ. 2560 มาตรา 40 ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพ...” นอกจากนี้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 74 ยังได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ และวัยและให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน” ส่วนมาตรการในระดับกฎหมาย ได้มีการตราพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ “ผู้สูงอายุ” หมายถึงบุคคลที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย ได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนต่อสิทธิประโยชน์ของผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ เช่น ให้ผู้สูงอายุมีอาชีพหรือกิจกรรมที่เหมาะสมตามวัย และการจัดสวัสดิการจากรัฐที่เพียงพอแก่ผู้สูงอายุเพื่อไม่เป็นภาระแก่สังคมและบุคคลในครอบครัว ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญที่บัญญัติรับรองสิทธิของผู้สูงอายุให้ได้รับสิทธิการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ โดยในบทบัญญัติมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติถึงสิทธิของผู้สูงอายุที่สำคัญไว้ 13 ประการ ในมาตรา 11 (3) ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในการประกอบอาชีพหรือการฝึกอาชีพที่เหมาะสม เพื่อตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของผู้สูงอายุให้ได้รับการดูแลเอาใจใส่และมีคุณภาพชีวิตที่ดีมากขึ้น โดยหน่วยงานหลักคือ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ส่วนภารกิจด้านส่งเสริมการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสมเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงาน อย่างไรก็ตาม การจ้างแรงงานผู้สูงอายุของไทยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเฉพาะกรณีการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน แต่ได้ใช้หลักกฎหมายแพ่งในฐานะหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจ้างงานทั้งในเรื่องของสัญญา สิทธิหน้าที่เกี่ยวกับการจ้างงาน ประกอบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งถือเป็น “กฎหมายทั่วไป” ที่ใช้บังคับกับการคุ้มครองแรงงานทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นแรงงานหนุ่มสาวหรือแรงงานสูงอายุ

สภาพการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้เกิดปัญหาความไม่สอดคล้องกับ “ลักษณะเฉพาะ” ในการทำงานของสูงอายุ กล่าวคือ ผู้สูงอายุมีเงื่อนไขทางกายภาพหรือสภาพร่างกายและสุขภาพที่แตกต่างจากแรงงาน

ในวัยหนุ่มสาว แม้จะยังคงสามารถทำงานบางอย่างได้ไม่ต่างจากแรงงานหนุ่มสาวแต่ผู้สูงอายุเริ่มมีความเสื่อมของอวัยวะและระบบต่าง ๆ ของร่างกาย ทั้งการมองเห็น การได้ยิน และการมีปฏิกิริยาต่อสิ่งเร้าหรือการป้องกันตัวจากอันตรายในการทำงานที่ซ้ำลง มีข้อจำกัดด้านการเจ็บป่วยหรือมีโรคประจำตัวที่จำเป็นต้องพบแพทย์บ่อยครั้งกว่าแรงงานในวัยหนุ่มสาว ประกอบกับมาตรการในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีสภาพบังคับหรือผลผูกพันเป็นกฎหมายเพื่อให้สามารถบังคับผู้ประกอบการภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการทางกฎหมายเฉพาะสำหรับการกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีการจ้างงานผู้สูงอายุต้องมีความสามารถในการจ้าง เงื่อนไขการปฏิบัติงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา ตลอดจนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เกี่ยวกับด้านสุขภาพเป็นการเฉพาะของแรงงานผู้สูงอายุ แตกต่างไปจากมาตรการกลางในกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยมาตรการบางอย่างก็ควรมีมากกว่าที่ให้ความคุ้มครองแรงงานโดยทั่วไป เช่น สภาพการจ้างและเงื่อนไขการปฏิบัติงานที่ไม่ควรมีชั่วโมงการทำงานโดยรวมต่อวันเท่ากับแรงงานปกติ ควรมีเวลาพักมากกว่า มีวันหยุดวันมากกว่า เป็นต้น

2.3.2 ขอบเขต สภาพบังคับการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุตามกฎหมายแรงงาน

เช่น พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2511 เป็นฐานในการกำหนดสิทธิหน้าที่ขั้นต่ำในการจ้างแรงงาน แต่อย่างไรก็ดี ด้วยสภาพร่างกายของผู้สูงอายุมีความแตกต่างจากแรงงานวัยทำงาน ซึ่งหากเปรียบเทียบแรงงานสูงอายุอาจเทียบเคียงได้กับแรงงานเด็ก แรงงานหญิง ที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายในการใช้แรงงานบางประเภท ดังนั้นเพื่อให้การคุ้มครองแรงงานสูงอายุมีความชัดเจน และเป็นการปกป้องสิทธิของผู้สูงอายุให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ซึ่งประเทศไทยร่วมเป็นประเทศสมาชิก จึงเห็นควรให้มีการทบทวนกำหนดให้มีมาตรการที่ชัดเจนในการจ้างงาน เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเลือกปฏิบัติกับแรงงานสูงอายุ โดยควรกำหนดให้การจ้างงานคำนึงถึงโดยถึงเพศ ช่วงอายุ ข้อจำกัดเกี่ยวกับสภาพร่างกาย โดยให้กำหนดลักษณะงาน และสภาพการทำงานที่เหมาะสม

แม้ภายหลังกระทรวงแรงงานได้มีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ลงวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2562 กำหนดรายละเอียดที่จำเป็นในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ แต่ด้วยประกาศกระทรวงแรงงานฉบับดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ที่นายจ้างหรือผู้ประกอบการต้องปฏิบัติ และไม่มีโทษกำหนดไว้ จึงทำให้สภาพบังคับทางกฎหมายในกรณีนี้มีข้อจำกัดในการบังคับใช้ได้ สถานการณ์จริง จากการศึกษาในประเด็นดังกล่าวนี้ของต่างประเทศพบว่าการกำหนดสภาพการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ และการคุ้มครองผู้สูงอายุมีกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง ทั้งในเรื่องของรูปแบบการทำงานที่ต้องคำนึงถึงสภาพร่างกาย จำนวนชั่วโมงที่ทำงานต่อวัน รวมทั้งการฝึกอบรมและการฟื้นฟูจากสภาพการทำงาน และหลักประกันการจ้างงานด้านสุขภาพและประกันสังคม ดังนั้น เพื่อให้

การกำหนดมาตรการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุมีความชัดเจน เห็นควรให้มีการกำหนดรายละเอียดที่สำคัญเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการจ้างแรงงานผู้สูงอายุไว้ในกฎหมายลำดับรอง

2.3.3 มาตรการจูงใจในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

จากการที่ประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในปี 2565 ซึ่งผู้ใช้แรงงานในวัยทำงานมีอัตราลดลงทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงานในวัยทำงาน แม้ปัจจุบันยังสามารถจ้างแรงงานในวัยทำงานในตลาดแรงงานหรือฟิงฟิงแรงงานต่างด้าวในบางสาขาอาชีพ แต่อย่างไรก็ดีแนวโน้มการขาดแคลนแรงงานก็มีแนวโน้มที่สูงขึ้น ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมรับกับสถานการณ์ดังกล่าวจึงควรให้แรงงานผู้สูงอายุมีโอกาสทำงานในตลาดแรงงานต่อเนื่องไป แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจากแรงงานสูงอายุส่วนหนึ่งเป็นแรงงานที่มีประสบการณ์จึงมีค่าจ้างในอัตราที่สูง ในขณะที่มีข้อจำกัดในการทำงานมากขึ้นกว่าแรงงานในวัยทำงาน ดังนั้นผู้ประกอบการและผู้ว่าจ้างจึงมักจัดหาแรงงานมาทดแทนโดยจ้างแรงงานหนุ่มสาวเพื่อมาทำงานมากกว่าที่จะจ้างแรงงานสูงอายุในตำแหน่งงานเดิม ผู้สูงอายุส่วนหนึ่งจึงถูกกันออกจากตลาดแรงงานด้วยปัจจัยข้างต้น ดังนั้นรัฐบาลก็ควรมีแนวทางในการส่งเสริมการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ โดยมีมาตรการจูงใจทางภาษี แต่อย่างไรก็ดี มาตรการด้านภาษีตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วย การยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560 มีข้อจำกัดเฉพาะแรงงานในระบบการจ้างงานในรูปแบบบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด และแม้จะให้นายจ้างสามารถสามารถนำรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างสำหรับจ้างผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไปมาหักค่าใช้จ่ายได้ 2 เท่า สำหรับอัตราจ้าง ไม่เกิน 15,000 บาท ต่อคนต่อเดือน ซึ่งเทียบเคียงกับอัตราเงินเดือนแรกบรรจุของข้าราชการ ดังนั้น การกำหนดมาตรการดังกล่าวนี้ก็ยังไม่อาจจูงใจให้มีการจ้างแรงงานที่มีอัตราสูงกว่า 15,000 บาทต่อเดือนได้ จะกล่าวได้ว่าการกำหนดกรอบวงเงินค่าจ้างในมาตรการดังกล่าวอาจไม่จูงใจให้นายจ้างจ้างแรงงานสูงอายุที่มีประสบการณ์ และอาจไม่ได้ช่วยให้ผู้สูงอายุกลับเข้าสู่ตลาดแรงงานได้อย่างสอดคล้องกับเป้าหมาย

นอกจากมาตรการด้านภาษีอากรแล้วพบว่ายังไม่มีกำหนดมาตรการส่งเสริม สนับสนุนให้เกิดการจ้างแรงงานอื่น ๆ และเนื่องจากการจ้างแรงงานสูงอายุมีหลักการของ ILO ที่กำหนดให้ผู้ว่าจ้างควรต้องปรับปรุงสภาพการทำงานให้สอดคล้องกับการปฏิบัติงานของผู้สูงอายุ เช่นนี้ อาจกล่าวได้ว่า การจ้างแรงงานสูงอายุอาจทำให้ผู้ประกอบการที่มีการตรวจสอบมาตรฐานการจ้างงานตามมาตรฐานสากลต่าง ๆ จะต้องมีการค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมขึ้นมา ในส่วนนี้เองในต่างประเทศเช่นประเทศฝรั่งเศสและสิงคโปร์ได้มีมาตรการจูงใจที่รัฐสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ทำงานเพื่อรองรับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ และกำหนดให้มีความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ เช่น การสมทบในค่าใช้จ่ายประกันสังคม การส่งเสริมให้มีการจัดสวัสดิการให้แก่แรงงานสูงอายุโดยรัฐสมทบงบประมาณส่วนหนึ่ง เป็นต้น

3. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

ข้อค้นพบที่สำคัญของงานวิจัยฉบับนี้คือ การจ้างแรงงานผู้สูงอายุของไทยในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายพิเศษที่บัญญัติเฉพาะกรณีการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในภาคเอกชน จึงต้องใช้หลักกฎหมายแพ่งในการจ้างงาน ประกอบกับพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในฐานะ “กฎหมายทั่วไป” ซึ่งทำให้มีปัญหาไม่สอดคล้องกับ “ลักษณะเฉพาะ” ในการทำงานของผู้สูงอายุ สำหรับการคุ้มครองสภาพการจ้างงานผู้สูงอายุ ในกฎหมายไทยพบว่า ไม่มีการกำหนดการคุ้มครองสภาพการจ้างงานไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้ใช้ข้อตกลงสภาพการจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

3.2 ข้อเสนอแนะ

ในหัวข้อนี้ จะนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาและหาทางออกสำหรับการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยแบ่งเป็น ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย (3.2.1) และข้อเสนอแนะทางนโยบาย (3.2.2)

3.2.1 ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย

(1) ข้อเสนอแนะการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้สูงอายุตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ดังนี้

1. โดยเพิ่มนิยามของ “ผู้สูงอายุ” โดยให้สอดคล้องกับนิยามของคำว่าผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2562

2. เพิ่มบทบัญญัติ หมวด 4/1 การใช้แรงงานผู้สูงอายุ โดยบทบัญญัติในหมวดนี้ อย่างน้อยต้องมีมาตรการคุ้มครองสิทธิของแรงงานผู้สูงอายุเหล่านี้

ก. กำหนดประเภทของงานที่ต้องห้ามมิให้มีการจ้างผู้สูงอายุไปปฏิบัติงานนั้น ๆ แต่อาจวางข้อยกเว้นได้ในบางกรณีที่มีเหตุผลความจำเป็นอย่างยิ่งแต่ต้องมีมาตรการคุ้มครองป้องกันอย่างดี และอาจกำหนดให้มีการขออนุญาตต่อพนักงานตรวจแรงงานหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข. กำหนดเวลาทำงานวันหนึ่งไม่ควรเกิน 6 ชั่วโมง มีเวลาพักไม่น้อยกว่าวันละ 2 ชั่วโมง เนื่องจากสภาพร่างกายของผู้สูงอายุไม่ควรทำงานนานเท่ากับแรงงานปกติ

ค. กำหนดวันเวลาทำงานที่ยืดหยุ่นตามความเหมาะสมของสภาพงานแต่ละประเภท และให้นายจ้าง-ลูกจ้างสามารถทำข้อตกลงเวลาการทำงานกันได้ตั้งแต่ขั้นตอนการทำสัญญาจ้างแรงงานหรือก่อนการเริ่มปฏิบัติงาน

ง. กำหนดวันหยุดประจำสัปดาห์หนึ่งไม่น้อยกว่า 2 วัน

จ. กำหนดสิทธิลาป่วยได้มากกว่าหรือยืดหยุ่นกว่าแรงงานปกติ

ฉ. อาจกำหนดเพดานในการทำงานล่วงเวลาเมื่อรวมกับเวลาทำงานปกติแล้วไม่ควรเกิน 8 ชั่วโมงต่อวัน แม้ผู้สูงอายุบางคนจะเต็มใจหรือต้องการทำงานล่วงเวลาและนายจ้างยินดีและพร้อมจะจ่ายค่าล่วงเวลาก็ตาม เนื่องจากโดยสภาพร่างกายผู้สูงอายุไม่ควรทำงานมากหรือนานเท่ากับแรงงานปกติ

ช. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับแรงงานผู้สูงอายุเพิ่มเติมจากบทบัญญัติหมวด 8 ซึ่งใช้กับแรงงานทั่วไป

(2) ข้อเสนอแนะเรื่องมาตรการจูงใจในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เห็นควรให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. ปรับปรุงมาตรการทางภาษีตามพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วย การยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560 โดยเห็นควรให้ไม่มีการกำหนดวงเงินในการได้รับสิทธิในการลดหย่อนภาษี 2 เท่า และไม่จำกัดแต่เฉพาะการจ้างแรงงานสูงอายุในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัด หากเป็นการจ้างงานในรูปแบบบุคคลธรรมดาก็สามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้ด้วย

2. กำหนดให้มีมาตรการด้านการส่งเสริมในรูปแบบอื่น ๆ เช่น สมทบค่าใช้จ่ายด้านการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมความสะอาดที่เอื้อต่อการทำงานของสูงอายุ หรือพัฒนาระบบสวัสดิการการทำงานของสูงอายุ โดยไม่ให้ผู้ประกอบการหรือนายจ้างต้องเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายนั้นไว้ฝ่ายเดียว

3.2.2 ข้อเสนอแนะทางนโยบาย

ในส่วนของข้อเสนอแนะทางนโยบายนั้น เห็นควรให้ดำเนินการดังนี้

1. ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในด้านต่าง ๆ ร่วมบูรณาการการทำงานร่วมกันเพื่อให้เกิดมาตรการที่สัมพันธ์กันในการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุ เช่น กระทรวงแรงงาน และกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งกระทรวงที่เกี่ยวข้องทางอ้อมในการประกอบธุรกิจ เช่น กระทรวงพาณิชย์ (ภาคพาณิชย์) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ภาคการเกษตร) เพื่อขับเคลื่อนนโยบายในการพัฒนาศักยภาพของแรงงานผู้สูงอายุในภาคต่าง ๆ และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำในช่วงหลังเกษียณ

2. รัฐควรให้ความสำคัญกับการให้ความรู้ เสริมสร้างความเข้าใจในการทำงานร่วมกับผู้สูงอายุ โดยให้มีการเรียนรู้ต่อยอดองค์ความรู้ ประสบการณ์ของแรงงานผู้สูงอายุไปยังแรงงานรุ่นหลัง โดยสร้างมาตรการทางสังคมที่เปิดโอกาสให้ประชากรทุกรุ่นได้ปรับตัวเข้าหากันและเรียนรู้การทำงานร่วมกันได้ และสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรและลดความเสี่ยงในการเกิดการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในที่ทำงาน

3. รัฐควรกำหนดให้มีแนวทางในการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่วัยสูงอายุอย่างจริงจัง เช่น การให้ความรู้ให้ผู้สูงอายุสามารถใช้ชีวิต ช่วยเหลือตนเองในสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงด้านทัศนคติ การใช้ชีวิต ซึ่งผู้สูงอายุต้องรู้เท่าทันและรับการเปลี่ยนแปลงของ

สังคมได้ ยิ่งไปกว่านั้นควรเสริมสร้างทักษะในการทำงานหลังเกษียณอายุงาน เนื่องจากผู้สูงอายุบางรายต้องเริ่มเข้าสู่ตลาดแรงงานในงานที่ไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน หรือต้องประกอบอาชีพที่แตกต่างจากเดิม ดังนั้นเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้ผู้สูงอายุได้มีโอกาสเลือกการทำงานที่เหมาะสมกับตน ตามสภาพร่างกาย และข้อจำกัดในเรื่องต่าง ๆ รัฐบาลควรกำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้ และพัฒนาให้เป็นข้อกำหนดในกฎหมายแรงงานที่ผู้ว่าจ้างต้องให้โอกาสผู้สูงอายุได้มีการเตรียมตัวก่อนเกษียณอายุงาน