

มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

บัญชา วิทยานันท์¹ และ วิภาส ทองสุทธิ์²

¹คณบดีคณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยนครราชสีมา

²อธิการบดี วิทยาลัยนครราชสีมา

LEGAL MEASURES IN RENDERING THE ELDERLY LABOUR

Bancha Witthayaanan¹ and Vipas Thongsuddhi²

¹Assoc. Prof., Dean of the Faculty of Laws, Nakhonratchasima College, Thailand

²Assoc. Prof. Dr., President, Nakhonratchasima College, Thailand

E-mail address: bancha@nmc.ac.th

วันที่รับบทความ (Received) 2 กุมภาพันธ์ 2564

วันที่ได้รับบทความฉบับแก้ไข (Revised) 24 ธันวาคม 2564

วันที่ตอบรับบทความ (Accepted) 23 มิถุนายน 2564

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ 2) เพื่อศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ 3) เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ และปัญหาการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุ 4) เพื่อนำเสนอมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อนำมาเป็นข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับแนวนโยบายของรัฐ

ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุโดยตรง โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 บัญญัติให้ความคุ้มครองการใช้แรงงานทั่วไป การใช้แรงงานหญิงและการใช้แรงงานเด็ก ในส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรง คือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในเรื่องการคุ้มครองและสิทธิผู้สูงอายุที่จะได้รับการสนับสนุนส่งเสริมและการคุ้มครองอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต ตามมาตรา 11 ก็ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองด้านการจ้างแรงงานผู้สูงอายุไว้แต่ประการใด จากผลการวิจัยยังพบว่าผู้สูงอายุ องค์กรเกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนและคุ้มครองผู้สูงอายุ ตลอดจนนักกฎหมาย นักวิชาการทางด้านกฎหมายมีความเห็นและแนวคิดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ โดยออกเป็นกฎหมาย เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมโดยเพิ่มบทบัญญัติการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นการเฉพาะหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิผู้สูงอายุในมาตรา 11 หรือเพิ่มบทบัญญัติเป็นมาตรา 11/1 ในการให้ความคุ้มครองพร้อมบัญญัติขั้นตอนวิธีการ การให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเพิ่มเติมเช่นเดียวกับการให้ความคุ้มครองในการจ้างแรงงานคนพิการมาตรา 34 และมาตรา 35 แห่ง

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดมาตรการทางกฎหมายให้นายจ้าง หรือผู้ประกอบการรับคนพิการเข้าทำงาน

คำสำคัญ : ผู้สูงอายุ มาตรการทางกฎหมาย แรงงาน

Abstract

The purposes of this research were 1) to study the background, concept, theory and legal measures on rendering the protection of the elderly labour, 2) to study factual and legal problems of the laws related to the elderly labour, 3) to analyze the problems of employing the elderly labour and rendering the elderly protection, and to propose the legal standards on rendering the elderly labour protection as recommendations for legal improvement and development in regard to the efficiency and relevance of the state policy.

The research findings were found directly had no laws for the elderly protection as the Labour Act of B.E 2541 enacted only for rendering the general labour use, women labour and child labour. In regard to the direct relevance to the elderly it was the Elderly Act of B.E. 2546 on the protection and the rights of the elderly to get access to the support, promotion and protection for the benefits of making livelihood as of the Article 11, but did not enact about rendering the protection of the elderly labour employment at all. The research finding also revealed the elderly organizations in connection with the support, promotion and protection of the elderly labour, as well as the legal personnel and the legal academics had some opinions and ideas on rendering the protection of the elderly labour by enacting the laws, such as additional connecting the Act on Rendering Protection of Elderly Labour in the Labour Act of B.E.2541 in particular, additional correcting the Elderly Act of B.E. 2546, on specifying the elderly rights in article 11, or solely adding as Article 11/1 for rendering the protection as well as specifying the methodical steps of rendering the elderly protection in extra as of the rendering the same protection in employing the disabled labour of Articles 34 and 35 of the Act of Promotion and Development of the life quality of the disabled of B.E. 2550, enforcing the legal standards for the employers or entrepreneurs to employ the disabled.

Keywords: The elderly, legal measures, labour

บทนำ

คำว่า “ผู้สูงอายุ” หมายถึง การมีอายุ 60 ปีขึ้นไป องค์การสหประชาชาติได้ให้คำนิยามว่าผู้สูงอายุคือประชากรทั้งเพศชายและเพศหญิง ซึ่งมีอายุมากกว่า 60 ปีขึ้นไป (GOT) โดยนิยามตั้งแต่อายุเกิด ส่วนองค์การอนามัยโลกมิได้นิยามผู้สูงอายุไว้เพราะว่าประเทศต่างๆในโลกมีการนิยามผู้สูงอายุแตกต่างกัน เช่นประเทศที่เจริญแล้วมักจัดผู้สูงอายุ 65 ปีขึ้นไป สำหรับประเทศไทยผู้สูงอายุ คือบุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปี บริบูรณ์ขึ้นไป

สถานการณ์ผู้สูงอายุในต่างประเทศ ปัจจุบันจะพบว่านานาประเทศทั่วโลกต่างกำลังก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ และมีแนวโน้มจะกลายเป็น สังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ในอีกไม่ช้า นับว่าเป็นความท้าทายที่แทบทุกประเทศทั่วโลกต้องเผชิญอย่าง หลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคม ของประเทศ ทั้งนี้ ประเทศพัฒนาแล้วจะมีแนวโน้มเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเร็วกว่าประเทศกำลังพัฒนา โดยประเทศ ในแถบยุโรปส่วนใหญ่ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุแล้วตามมด้วยหลายประเทศในเอเชีย ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศเกาหลีใต้ ประเทศสิงคโปร์ รวมถึงประเทศไทย โดยที่ประเทศสิงคโปร์มีสัดส่วนของผู้สูงอายุใกล้เคียง กับประเทศไทย และแม้ว่าประเทศสิงคโปร์จะเตรียมแผนรับมือกับความท้าทายดังกล่าวตั้งแต่เนิ่น ๆ แต่ยังคงต้อง เผชิญกับปัญหาการมีบุตรน้อยลงและผู้สูงอายุอยู่ตามลำพังมากขึ้น ส่วนประเทศเกาหลีใต้ได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยสมบูรณ์แล้ว แต่ยังไม่มีการรองรับที่เป็นรูปธรรมและผู้สูงอายุจำนวนมากยังมีฐานะยากจน ขณะที่ ประเทศญี่ปุ่นได้เข้าสู่สังคมสูงอายุนาน และขณะนี้ประชากรวัยตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปถึงประมาณ 1 ใน 3 ของประชากรทั้งหมด กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุเต็มทีและเป็นที่รู้จักกันทั่วโลกว่าประเทศญี่ปุ่นมีประชากรสูงอายุ เป็นสัดส่วนสูง โดยในบรรดาประเทศที่พัฒนาแล้วประเทศญี่ปุ่นแซงหน้าไปมาก นอกจากนั้น ประเทศญี่ปุ่นยังมีระบบบำนาญแห่งชาติเป็นระบบ ขั้นพื้นฐานครอบคลุมประชาชนช่วงวัยทำงานทุกคน รวมถึงมีมาตรการกระตุ้นการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยออกกฎหมายห้ามกำหนดข้อจำกัดทางอายุเป็นเงื่อนไขในการจ้างงาน รวมถึงขยายอายุเกษียณเป็น 65 ปี พร้อมนำระบบการจ้างงานต่อเนื่องหลังเกษียณมาใช้ ตลอดจนส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรม ต่าง ๆ เช่น ระบบการขับขี้อัตโนมัติและหุ่นยนต์พยาบาล เพื่อช่วยให้คนสูงอายุสามารถทำงานได้ง่ายขึ้น จนทำให้องค์กรระหว่างประเทศอย่างเช่น กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มองว่าประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศต้นแบบที่ดีสำหรับประเทศในเอเชียที่จะเรียนรู้จากประสบการณ์ของญี่ปุ่นในการปรับตัวและ รับมือกับความท้าทายในการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ

ขณะที่ในภูมิภาคอาเซียนซึ่งมีสมาชิก 10 ประเทศ ทุกประเทศล้วนมีแนวโน้มของการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เช่นกัน โดยในพ.ศ. 2559 (ตารางที่ 2) พบว่ามีประเทศสมาชิก 3 ประเทศได้กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุแล้ว ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์ (ประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 18.7) ประเทศไทย (ร้อยละ 16.5) และประเทศ เวียดนาม (ร้อยละ 10.7) สำหรับประเทศที่กำลังจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุในอีก 2-3 ปีข้างหน้า ได้แก่ ประเทศมาเลเซีย (ร้อยละ 9.5) ประเทศเมียนมา (ร้อยละ 9.2) อย่างไรก็ตาม จากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางประชากรดังกล่าว ส่งผลให้ผู้นำระดับโลก ในภูมิภาคต่าง ๆ รวมไปถึงนักธุรกิจและนักลงทุนในภาคธุรกิจต่างให้ความสนใจ และได้ทำการศึกษา วิเคราะห์ทิศทางแนวโน้มสถานการณ์ด้านประชากรเพื่อนำไปสู่

การวางแผน กำหนดแนวทางเพื่อ ลดผลกระทบ ตลอดจนยุทธศาสตร์และวิธีรับมือกับการเปลี่ยนแปลง โครงสร้างของประชากรดังกล่าว เพื่อการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมผู้สูงอายุและกำลังเข้าสู่การเปลี่ยนผ่านเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์โดยสัดส่วนของประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นซึ่งในปี พ.ศ. 2561 เป็นปีที่มีประชากรผู้สูงอายุแซงหน้า ประชากรเด็กและในปี พ.ศ.2562 ประเทศไทยมีประชากรผู้สูงอายุ 18 %โดยมีประชากรเด็ก 15.9 %และ คาดว่าในปี พ.ศ. 2564 จะมีประชากรผู้สูงอายุ 24 % และปี พ.ศ. 2578 จะเพิ่มขึ้นเป็น 28 % ซึ่งจากสถิติ ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประชากรผู้สูงอายุมีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่งหมายถึงครอบครัว ชุมชน และรัฐ จะต้องรับภาระในการดูแลสุขภาพและค่าใช้จ่ายต่างๆให้มีความเหมาะสม โดยรัฐจะต้องใช้งบประมาณที่สูงขึ้น ตามไปด้วยทุกๆปี ดังนั้นรัฐและภาคเอกชนจะต้องร่วมมือกันในการแก้ปัญหาและดำเนินการจัดทำแผนงานในการรองรับสถานการณ์ผู้สูงอายุที่เพิ่มมากขึ้น ตลอดจนทำความเข้าใจและส่งเสริมขีดความสามารถในการ แข่งขันทางเศรษฐกิจของผู้สูงอายุนั้น ไม่เพียงมีผลกระทบต่อตัวผู้สูงอายุเอง หรือภายในครอบครัวแต่ยังส่ง ผลกระทบในวงกว้างในระดับประเทศและระดับโลก โดยเฉพาะผลกระทบทางเศรษฐกิจซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทย ตระหนักถึงสถานการณ์ดังกล่าว และส่งถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเกี่ยวกับสถานการณ์ผู้สูงอายุ จึงได้กำหนดนโยบายและจัดทำแผนเกี่ยวกับผู้สูงอายุอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมตามคำแถลงนโยบายของ นายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ต่อสมานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันศุกร์ที่ 12 กันยายน พ.ศ. 2557 ในข้อ 3 ดังนี้ การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ และในข้อ 3.4 เตรียมความพร้อมเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ เพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีงานหรือกิจกรรมที่เหมาะสม เพื่อสร้างสรรค์และไม่ก่อภาระต่อสังคม ในอนาคตโดยจัดเตรียมระบบการดูแลในบ้าน สถานที่พักฟื้นและ โรงพยาบาลที่เป็นความร่วมมือของภาครัฐ ภาคเอกชน และครอบครัว รวมถึงพิจารณาระบบการเงินการ คลังสำหรับการดูแลผู้สูงอายุ และจากแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งได้ดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการ ด้านผู้สูงอายุ ปี พ.ศ. 2563-2565 โดยในแผนปฏิบัติการเน้น 7 เรื่องสำคัญที่ต้องทำโดยเร่งด่วนและหนึ่งในเจ็ดเรื่องที่สำคัญ นั้นคือการจ้างแรงงานผู้สูงอายุที่ยากจน ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 74 รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับ ศักยภาพและวัย และให้มีงานทำและพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขภาพอนามัยที่ดี ในการทำงาน ได้รับรายสวัสดิการ การประกันสังคมและสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และ พึงให้มีการส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ประกอบกับนโยบายและ แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุของรัฐบาลดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารัฐได้ตระหนักถึงสถานการณ์ผู้สูงอายุและได้มี ความพร้อมในการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุจากการสำรวจด้านการจ้างแรงงาน ผู้สูงอายุของกรมจัดหางาน ได้ระบุว่าตำแหน่งในการจ้างงานที่ตรงกับผู้สูงอายุทำงานมากที่สุด คือแรงงาน ด้านการผลิต เสมียน พนักงานทั่วไป เจ้าหน้าที่สำนักงาน แรงงานประมง และพนักงานขาย ตามลำดับ และจากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2560 พบว่าจำนวนอัตรารายได้เฉลี่ยต่อปีของผู้สูงอายุที่

ได้รับตามกลุ่ม พบว่า เมื่อสูงวัยขึ้นจะมีรายได้ลดลง เพราะไม่ได้ทำงาน ผู้สูงอายุที่มีรายได้สูง ส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุวัยต้น 60-64 ปี เพราะยังมีเรี่ยวแรงและสภาพร่างกายที่สามารถทำงานได้ ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้มีการเตรียมความพร้อมด้านนโยบาย และแผนรวมถึงได้มีการศึกษาข้อมูลสถิติต่างๆ ที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม แต่ในทางกลับกันนโยบายหรือมาตรการทางด้านกฎหมายในการส่งเสริมและให้ความคุ้มครองด้านการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นมาตรการที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญในการขับเคลื่อนและให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุ ด้านการส่งเสริมพิทักษ์และให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ รัฐยังไม่มีการดำเนินการในการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนเป็นรูปธรรม ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ หรือการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองผู้สูงอายุโดยตรง คือพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ซึ่งในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายถือเป็นมาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมและการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุ ที่สามารถให้ผลได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม โดยนำมาตรการทางกฎหมายมาบังคับใช้ เพื่อให้ความคุ้มครองเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การจ้างแรงงานผู้สูงอายุอย่างเป็นระบบและเป็นธรรม ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือภาคเอกชนรวมทั้งมาตรการและนโยบายทางสังคมอื่นๆ ในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุควบคู่กับการใช้มาตรการทางกฎหมายแบบคู่ขนาน ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎีและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ
2. เพื่อศึกษาปัญหาข้อเท็จจริง และปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ
3. เพื่อศึกษา วิเคราะห์สภาพปัญหาการจ้างแรงงานและการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ
4. เพื่อนำเสนอมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ เพื่อนำมาปรับปรุงและพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องแนวนโยบายของรัฐ

สมมติฐานการวิจัย

ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะซึ่งในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีเฉพาะบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองแรงงานทั่วไป แรงงานหญิง และแรงงานเด็ก ประกอบกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ก็ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมและพัฒนาในการให้ผู้สูงอายุที่ยังสามารถทำงานในสถานประกอบการต่างๆ ตามความเหมาะสมและประเภท ลักษณะของงานตามมาตรา 74 ของรัฐของแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

ขอบเขตการวิจัย

ศึกษาวิจัยเฉพาะมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงความเป็นมา ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี และมาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ
2. ทำให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ
3. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาการจ้างแรงงานในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ
4. เพื่อนำเสนอมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ การให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

วิธีการศึกษาการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ(Qualitative Research)ประกอบด้วย

1. การศึกษาวิจัยจากเอกสาร(Documentary Research) ศึกษาจากเอกสารของไทยและเอกสารของต่างประเทศ เช่น กฎหมาย หนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ และอินเทอร์เน็ต เป็นต้น
2. การวิจัยภาคสนาม (field Research) โดยสัมภาษณ์แบบเชิงลึก (in-depth interview) จากกลุ่มตัวอย่างภายในประเทศ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม พนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ผู้ทรงคุณวุฒิกรมกิจการผู้สูงอายุ นักวิชาการทางด้านกฎหมายแรงงาน ผู้สูงอายุ สมาชิกผู้สูงอายุประจำจังหวัด เพื่อนำข้อมูลมาวิเคราะห์ประกอบการศึกษานี้

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

ปัจจุบันประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว โดยจะเห็นได้ว่าประชากรกลุ่มวัยทำงานมีจำนวนลดน้อยลง ซึ่งจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนับได้ว่าเป็นความท้าทายที่รัฐจะต้องเผชิญ และหาวิธีการรับมือ ซึ่งรัฐได้มีมุมมองและนโยบาย ซึ่งเดิมรัฐเคยมีมุมมองว่าการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม โดยเฉพาะโครงสร้างของประชากรที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากตลาดแรงงานกลับกลายเป็นมองเห็นโอกาสและความท้าทายทางธุรกิจซึ่งเป็นที่คาดว่ากลุ่มผู้สูงอายุเหล่านี้ท้ายที่สุดแล้วจะกลายเป็นกลุ่มลูกค้าที่มีกำลังซื้อและมีบทบาทสำคัญต่อภาคธุรกิจและบริการต่างๆมากขึ้น รวมถึงเห็นความสำคัญของการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีทักษะประสบการณ์ และศักยภาพพอที่จะอยู่ในวงการการจ้างงานได้ ดังนั้นรัฐจึงได้มีการกำหนดประกาศนโยบายแผนงานและมาตรการต่างๆ เพื่อรองรับการทำงานของผู้สูงอายุ ซึ่งในอนาคตแรงงานผู้สูงอายุเหล่านี้จะกลายมาเป็นแรงขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติและช่วยลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม

จากแผนนโยบายแผนงานและมาตรการต่างๆ ที่รัฐดำเนินการที่ผ่านมา จากการศึกษาวิจัยพบว่า ถึงแม้ว่ารัฐจะมีนโยบายที่ชัดเจน มีการกำหนดแผนงานทั้งในระยะยาวและระยะสั้นพบว่า ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานการบริหารจัดการและปัญหาอุปสรรคทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1. มาตรการทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

ในปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองแรงงานคือพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีบทบัญญัติในลักษณะ6 จ้างแรงงานซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแรงงานทั่วไป แรงงานหญิง และแรงงานเด็ก ซึ่งยังไม่มีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ประกอบกับพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ก็มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุเกี่ยวกับการจ้างงานไว้ โดยกฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญหลักที่กำหนดให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในด้านต่างๆ เท่านั้น ซึ่งในแง่ของการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ตามกฎหมาย ทั้งสองฉบับดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ เนื่องจากลักษณะเฉพาะของการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ในการให้ความคุ้มครองแรงงานจะแตกต่างจากการให้ความคุ้มครองแรงงานทั่วไป การให้ความคุ้มครองแรงงานหญิงและการให้ความคุ้มครองแรงงานเด็ก(สันติสุขจิต ผู้พิพากษาฎีกา อดีตอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานภาค 3) เนื่องจากลักษณะการจ้างงานที่เกี่ยวกับอายุ ลักษณะ และปัญหาของงานและเวลาในการทำงาน จะมีความเป็นเฉพาะที่แตกต่างกันออกไปเช่นเงื่อนไขตามสัญญาจ้างที่เกี่ยวข้องกับอายุและระยะเวลาจ้าง เงื่อนไข และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับลักษณะ ประเภท และสถานที่ในการทำงาน และเวลาในการทำงานของผู้สูงอายุที่จำเป็นจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจออกเป็นกฎหมายเฉพาะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ พ.ศ. หรือแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน หรือ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

1.1 การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ผู้วิจัยมีความเห็นว่าในการแก้ไขเพิ่มเติมการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุดังนี้

1.1.1 หมวดการใช้แรงงานผู้สูงอายุ การเพิ่มบทบัญญัติเนื่องจากหมวด 4 การใช้แรงงานเด็กเป็นหมวด 4/1 หรือหมวด 4 ทวิการใช้แรงงานทั่วไปในมาตรา 52/1 ในการจ้างผู้สูงอายุให้นายจ้างปฏิบัติดังนี้

(1) แจ้งการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ผู้สูงอายุเข้าทำงาน

(2) จัดทำปัญหาสภาพการจ้างกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมเก็บไว้ ณ สถานที่ประกอบกิจการหรือสำนักงานของนายจ้าง พร้อมทั้งจะทำให้พนักงานตรวจแรงงานตรวจได้ในเวลาทำการ

(3) การแจ้งการสิ้นสุดการจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุนั้นต่อพนักงานตรวจแรงงานภายใน 7 วันนับตั้งแต่วันที่ผู้สูงอายุออกจากงาน

มาตรา 52/2 ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุมีเวลาพักผ่อนวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมงติดต่อกันหรือจากที่ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมงแต่ใน 4 ชั่วโมงนั้นให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุได้มีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนด

มาตรา 52/3 มิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุทำงานในระหว่างเวลา 22.00 น. ถึงเวลา 06.00 น. เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย

นายจ้างอาจให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุและเป็นผู้แสดงภาพยนตร์ละครหรือการแสดงอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกันทำงานในระหว่างเวลาดังกล่าวได้ทั้งนี้ให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุได้พักผ่อนตามความเหมาะสม

มาตรา 52/5 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (1) งานหลอมเป่าหล่อบ่มหรือรีดโลหะ
- (2) งานเกี่ยวกับความร้อนความเย็นความสั่นสะเทือนเสียงและแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติเป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (3) งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามกฎหมายกระทรวง
- (4) งานเกี่ยวกับจุลชีวะเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัสแบคทีเรียราหรือเชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (5) งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ
- (6) งานขับเคลื่อนรถยกหรือปั้นจั่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (7) งานที่ใช้เลื่อยที่เดินด้วยกำลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
- (8) งานเกี่ยวกับกัมมันตรังสี
- (9) งานที่ทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน
- (10) งานที่ต้องทำงานนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่ 10 เมตรขึ้นไป
- (11) งานที่ต้องทำไต่ดินไต่หน้าในถ้ำอุโมงค์หรือปล่องภูเขา
- (12) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 52/6 ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุทำงานในสถานที่ดังต่อไปนี้

- (1) โรงฆ่าสัตว์
- (2) สถานที่เล่นการพนัน
- (3) สถานที่เดินราสถานบันเทิงหรือสถานบริการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (4) สถานที่อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 52/7 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการทำงานของผู้สูงอายุให้ลูกจ้างผู้สูงอายุมีสิทธิลาเพื่อการพัฒนาสุขภาพ เพื่อประชุมพัฒนารับการอบรมหรือลาเพื่อการอื่นซึ่งจัดโดยโรงพยาบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสถาบันการศึกษาของหน่วยงานของรัฐ หรือเอกชนที่อธิบดีเห็นชอบและให้นายจ้างจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุเท่ากับค่าจ้างในวันทำงาน ตลอดระยะเวลาที่ลาแต่ปีหนึ่งต้องไม่เกิน 30 วัน

ซึ่งโดยสรุปแล้วโดยภาพรวมของการบัญญัติกฎหมายในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เพื่อเพิ่มเติมบทบัญญัติการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุถึงที่กล่าวมาแล้วข้างต้นควรมีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดให้นายจ้างหรือสถานประกอบการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ รวมทั้งหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติของนายจ้างรวมถึงเวลาในการทำงานเวลาพัก

ประเภทลักษณะของงานและสถานที่ที่ห้ามผู้สูงอายุทำงานและรวมถึงบัญญัติถึงการส่งเสริมพัฒนาแรงงานผู้สูงอายุให้ได้รับการพัฒนาศักยภาพแรงงานให้มีมาตรฐานที่ดีขึ้นอันจะก่อให้เกิดมาตรฐานคุณภาพชีวิตของแรงงานผู้สูงอายุและครอบครัว

ซึ่งมาตรการดังกล่าวหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ.2541 ดังกล่าวจะก่อให้เกิดมาตรฐานและมาตรการการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุที่มีความชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นอันเป็นการส่งเสริมและการพัฒนาผู้สูงอายุอันจะสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 พ.ศ 2545 ถึง 2564 ต่อไป

1.2 การปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ถือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุโดยตรงซึ่งประกาศบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2553 โดยมีเหตุผลในการคุ้มครองทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุเพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยพระราชบัญญัติผู้สูงอายุมีคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ(กผส.)มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 9 สรุปได้ดังนี้

(1) กำหนดนโยบายและแผนเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนสภาพบทบาทและกิจกรรมของผู้สูงอายุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีทั้งนี้ต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้สถาบันครอบครัวมีส่วนร่วมในการดูแลผู้สูงอายุ

(2) พิจารณาให้การสนับสนุนและช่วยเหลือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนเกี่ยวกับการสงเคราะห์และพัฒนาผู้สูงอายุ

(3)

(4) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีให้มีหรือแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนสภาพบทบาทและกิจกรรมของผู้สูงอายุ และตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 บัญญัติถึงสิทธิได้รับความคุ้มครองการส่งเสริมสนับสนุนผู้สูงอายุตามมาตรา 11 ดังนี้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับความคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

- (1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ
- (2) การศึกษา ศาสนาและข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- (3) การประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- (4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมการรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายของชุมชน
- (5) การอำนวยความสะดวกความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น
- (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- (8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับผลจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาผลประโยชน์ โดยมีขอบด้วยกฎหมายหรือถูกทอดทิ้ง
- (9) การให้คำแนะนำปรึกษาการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดีหรือในทางการแก้ไข ปัญหาครอบครัว
- (10) การจัดที่พักอาศัยอาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
- (11) การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี
- (13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ซึ่งจากมาตรการด้านสิทธิได้รับความคุ้มครองส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่างๆตามมาตรา 11 ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทั้งบทบัญญัติมาตราอื่นๆในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้สูงอายุฉบับนี้ กฎหมายยังไม่มี บทบัญญัติให้ความคุ้มครองด้านแรงงานของผู้สูงอายุเพื่อให้ความคุ้มครองส่งเสริมสนับสนุนในการจ้างแรงงานของผู้สูงอายุทั้งในหน่วยงานของรัฐและเอกชนซึ่งมาตรการในการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุรัฐควรกำหนด บทบัญญัติและมาตรการในการจ้างแรงงานและคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุไว้ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุโดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 11 โดยเพิ่มอนุมาตราในประเด็นหรือแก้ไขในอนุมาตรา 3 การจ้างงานและการประกอบอาชีพหรือการฝึกอาชีพที่เหมาะสมและบัญญัติเพิ่มเติมบทบัญญัติในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุเช่นเดียวกับ มาตรการในการให้ความคุ้มครองแรงงานหรือจ้างแรงงานคนพิการตามมาตรา 33,34 ,35 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 เช่น เพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ มาตราใดมาตราหนึ่ง

เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐรับผู้สูงอายุเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความ

มั่นคงของมนุษย์ออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผู้สูงอายุเข้าทำงาน เช่น

มาตรา xxx นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่มีได้รับผู้สูงอายุเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดตามมาตรา ก่อน ให้ส่งเงินเข้ากองทุนผู้สูงอายุ ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ต้องส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่ง แต่มิได้ส่ง ส่งล่าช้าหรือส่งเงินไม่ครบถ้วน ให้เสียดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ส่งเข้ากองทุนนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งรับผู้สูงอายุเข้าทำงานหรือส่งเงินเข้ากองทุนตามวรรคหนึ่งมีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินค่าจ้างที่จ่ายให้แก่ผู้สูงอายุหรือเงินที่ส่งเข้ากองทุนแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนด

มาตรา xxx ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับผู้สูงอายุเข้าทำงานตามมาตรา ก่อนหรือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับผู้สูงอายุเข้าทำงานตามมาตรา xxx และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุนตามมาตรา xxx หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่ผู้สูงอายุหรือผู้ดูแลผู้สูงอายุแทนก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดในระเบียบ

มาตรา xxx อธิบดีมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้อัยตทรัพย์สินของนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งไม่ส่งเงินที่จะต้องส่งตามมาตรา xxx ซึ่งการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุดังกล่าวเป็นข้อเสนอแนะที่หลายฝ่ายโดยเฉพาะอย่างยิ่งสภาผู้สูงอายุและนักวิชาการกรรมาธิการผู้สูงอายุต้องการให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมในด้านสิทธิที่จะได้รับในการคุ้มครองแรงงานและเกี่ยวกับมาตรการบังคับให้ผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนใช้มาตราเช่นเดียวกับการจ้างงานคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

2. มาตรการทางสังคมในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

นอกจากรัฐจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุที่กล่าวมาแล้ว มาตรการทางสังคมในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุก็ถือเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง นำมาใช้เพื่อกำหนดมาตรการต่างๆ ให้ความสอดคล้องและรองรับการดำเนินการ เช่น รัฐจะต้องสร้างความรู้ความเข้าใจต่อหน่วยงานของรัฐเอง หรือภาคเอกชนรวมทั้งผู้ประกอบการดังนี้

2.1 การสร้างโอกาสการจ้างงานด้านการสนับสนุนการจ้างงานที่ยืดหยุ่นเปิดโอกาสในการเข้ารับการฝึกอบรมเพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบการและผลงานผู้สูงอายุในตลาดแรงงานและเป็นการเพิ่มรายได้

2.2 การสนับสนุนให้บริษัทจ้างงานผู้สูงอายุเป็นมาตรการที่ช่วยสร้างงานและการเพิ่มรายได้ซึ่งรัฐอาจได้ให้เงินอุดหนุนบริษัทที่จ้างผู้สูงอายุให้ทำงานพร้อมกำหนดเงื่อนไขว่าลูกจ้างต้องเข้าร่วมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือตั้งศูนย์บริการจัดการงานผู้สูงอายุ

2.3 การสนับสนุนโดยใช้มาตรการทางภาษีเงินได้บุคคลให้แก่บริษัทที่จ้างผู้สูงอายุเข้าทำงานตามจำนวนที่รับกำหนด

2.4 การขยายอายุเกษียณเป็นมาตรการที่สามารถทำได้ในระยะสั้นแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างถาวร ซึ่งหลายประเทศได้ใช้มาตรการขยายการเกษียณอายุเพื่อเพิ่มจำนวนคนในวัยทำงาน

2.5 การสร้างการมีส่วนร่วมและประสานงานของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งถือเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นกรมกิจการผู้สูงอายุ กรมสวัสดิภาพและคุ้มครองแรงงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีแผนการบูรณาการการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระดับชีวิตและคุณภาพผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน

3. มาตรการเชิงนโยบายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ

ในด้านมาตรการเชิงนโยบายของรัฐในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุนอกจากรัฐได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ. ศ. 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐในมาตรา 7 และมาตรา 74 ประกอบกับคำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรีและนโยบายและแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุแล้วรัฐควรสร้างโอกาสการจ้างแรงงานและเพิ่มความมั่นคงทางการเงินด้วยการสนับสนุนการจ้างงานและยืดหยุ่นการศึกษาตลอดชีวิตโอกาสในการฝึกอบรมอื่นเพื่อกระตุ้นการมีส่วนร่วมของแรงงานผู้สูงอายุในตลาดแรงงานเพื่อเพิ่มรายได้ของผู้สูงอายุในระยะยาวด้วยความร่วมมือกับองค์กรของรัฐและองค์กรภาคเอกชนเพื่อส่งเสริมศักยภาพและเพิ่มความสามารถของผู้สูงอายุที่มีความรู้ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญ ในวิชาชีพสาขาต่างๆ นอกจากนี้แล้วเมื่อพิจารณาจากแนวนโยบายและแผนเกี่ยวกับผู้สูงอายุรัฐได้กำหนดทิศทางการดูแลและคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในระยะยาว 2 ลักษณะคือ 1) การดูแลส่งเสริมให้ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถช่วยเหลือตนเองหรือทำงานได้กรณีผู้สูงอายุที่ไม่มีรายได้จากเงินที่รัฐจ่ายให้กับผู้สูงอายุเป็นประจำทุกเดือนเช่นการดูแลในสถานสงเคราะห์คนชรา 2) การดูแลส่งเสริมและคุ้มครองผู้สูงอายุที่สามารถทำงานได้ให้มีความจำเป็นเพื่อสร้างรายได้และส่งเสริมการออมจากการทำงานโดยสร้างความร่วมมือกับผู้ประกอบการองค์กรทางธุรกิจในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในลักษณะประเภทของงานและกิจการที่สามารถให้ผู้สูงอายุทำได้โดยรัฐต้องกำหนดระบบและกลไกในการดำเนินการบริหารจัดการในการส่งเสริมสนับสนุนและผลักดันให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนดำเนินการจ้างแรงงานผู้สูงอายุเข้าทำงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐตลอดทั้งแรงงานหรือการจ้างงานที่มีลักษณะจ้างงานไปทำที่บ้านรวมทั้งการสร้างงานสร้างรายได้ที่เป็นอาชีพอิสระต่อผู้สูงอายุให้มากขึ้น (พึงพรรณเผ่าจินดา นักวิชาการ กรรมการผู้สูงอายุ)

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุตามนโยบายของรัฐด้านผู้สูงอายุในการส่งเสริมคุณภาพชีวิตและการมีงานทำหรือกิจกรรมที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมและไม่เกิดภาระต่อสังคมในอนาคตผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ข้อเสนอแนะทางด้านกฎหมาย

1.1 ผู้วิจัยเห็นสมควรให้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งเดิมบัญญัติไว้เฉพาะการให้ความคุ้มครองแรงงานทั่วไปในหมวด 2 การใช้แรงงานหญิงในหมวด 3 และการใช้แรงงานเด็กในหมวด 4 โดยผู้วิจัยเสนอแนะว่าควรเพิ่มบทบัญญัติการใช้แรงงานผู้สูงอายุในหมวด 4/1 โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 52/1 เป็นต้นไปเช่นมาตรา 52/1 กำหนดลักษณะและประเภทของงานที่ห้ามนายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้สูงอายุทำงาน 52/2 กำหนดเวลาที่ห้ามนายจ้างมิให้แรงงานผู้สูงอายุทำงานในระหว่างเวลาที่กำหนดไว้ 52/3 กำหนดมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างที่เป็นผู้สูงอายุทำงานล่วงเวลาหรือทำงานในวันหยุด 52/4 กำหนดลักษณะและเงื่อนไขการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ เป็นต้น

1.2 ผู้วิจัยเห็นสมควรให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในประเด็นการเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงานผู้สูงอายุโดยให้สถานประกอบการ องค์กรธุรกิจ และหน่วยงานราชการของรัฐให้จ้างแรงงานผู้สูงอายุในระดับต่างๆ พร้อมกำหนดมาตรการและวิธีการจ้างแรงงาน ผู้สูงอายุเป็นกฎกระทรวงเพื่อบังคับใช้ต่อไป และนอกจากนี้ผู้วิจัยเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกำหนดสิทธิของผู้สูงอายุในมาตรา 11 ในประเด็นสิทธิและผู้สูงอายุในการทำงานในสถานประกอบการของรัฐ เอกชนเพื่อให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายคุ้มครองแรงงาน ที่เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับบทบัญญัติในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ และในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติผู้สูงอายุดังกล่าวเช่นเกี่ยวกับมาตรการในการให้ความคุ้มครองแรงงาน หรือจ้างงานคนพิการตามมาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 35 และมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550

1.3 ผู้วิจัยเห็นสมควรให้รัฐโดยกระทรวงที่เกี่ยวข้องเช่นกระทรวงแรงงาน หรือกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ออกกฎกระทรวงในการกำหนดมาตรการจ้างแรงงานในผู้สูงอายุเพื่อรองรับกฎหมายแม่บท ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานพ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ทางผู้วิจัยเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการจ้างงานและให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ

2. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุจากการศึกษาวิเคราะห์และการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิดังนี้

2.1 รัฐควรมีแผนในการพัฒนาทักษะทางอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ โดยกำหนดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานในการพัฒนาให้ความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพตามความถนัดและความต้องการของผู้สูงอายุ เช่น ทักษะด้านงานบริการ ทักษะด้านงานประดิษฐ์ ตลอดจนอาชีพอิสระโดยเฉพาะการจ้างงานใน

ลักษณะรับงานไปทำที่บ้านโดยบูรณาการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงแรงงานในการจัดทำนโยบายและแผนในระดับชาติ

2.2 ควรมีการพัฒนาเครือข่ายด้านองค์การเอกชน สถาบันการศึกษาและหน่วยงานของรัฐทั้งในและต่างประเทศในการพัฒนาและส่งเสริมให้ความคุ้มครองผู้สูงอายุด้านมาตรการในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุภายใต้กรอบพันธกรณีองค์การสหประชาชาติ:แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาตริดว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ

2.3 วิธีการเผยแพร่ข้อมูลการจ้างงานผู้สูงอายุและขอความร่วมมือ องค์กรของรัฐหน่วยงานของรัฐและเอกชนให้กำหนดหรือมีนโยบายหรือแผนในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุในรายเริ่มแรก ก่อนที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ

3. ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยนี้ดำเนินการวิจัยเฉพาะในประเด็นมาตรการทางกฎหมายในการจ้างแรงงานผู้สูงอายุ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาทางกฎหมายในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุและหามาตรการแนวทางในการให้ความคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เพื่อเป็นข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาของกฎหมายต่อไป ในประเด็นการให้ความคุ้มครองหรือสิทธิประโยชน์อื่นๆ ของผู้สูงอายุตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการศึกษาวิจัยในประเด็นปัญหาและอุปสรรคในด้านการใช้สิทธิผู้สูงอายุตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 หรืออุปสรรคการพิทักษ์และส่งเสริมผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อนำผลการวิจัยมาบูรณาการการพิทักษ์และพัฒนาผู้สูงอายุต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2555). *สรุปรายงานการประชุมสมัชชาโลก ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุครั้งที่ 2 แผนปฏิบัติการนานาชาติเกี่ยวกับผู้สูงอายุแมดริก 2002 (Madrid International)* (น. 1-9). กรุงเทพฯ: ผู้แต่ง.
- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ. (2553). *แผนผู้สูงอายุแห่งชาติฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545-2564)*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เทพาณิษฐ์ .
- ฉัตรพร โยเหลา. (2560). *สังคมผู้สูงอายุและโอกาสทางธุรกิจในประเทศไทย*. วารสารอุตสาหกรรมสาร, 59 (พฤษภาคม-มิถุนายน), 5-8.
- ฉัตรสมล พงษ์ภิญโญ. (2558). การทบทวนกฎหมายและนโยบายด้านผู้สูงอายุ สู่การจัดการสุขภาพ. *วารสารกฎหมายสุขภาพและสาธารณสุข*, 3(2), 149-162.
- ประภัศร แสงสุขสันต์, และจรรย์ ปิ่นทอง. (2560, 3 กรกฎาคม). สังคมไทยวัยชรากับนโยบายการจ้างงาน. *กรุงเทพธุรกิจ*. สืบค้นจาก <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/116708>
- พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541. (2541, 20 กุมภาพันธ์). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 115 (ตอนที่ 8 ก), หน้า1-44.
- พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546. (2546, 22 ธันวาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 127 (ตอนที่ 56 ก), หน้า.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550. (2560, 29 มีนาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*, เล่มที่ 130 (ตอนที่ 30 ก), หน้า 6.
- พูนสิทธิ์ ว่องธวัชชัย. (2560). *เหลียวหลังสังคมผู้สูงอายุญี่ปุ่น แลหน้าโอกาสธุรกิจไทย*. สืบค้น 11 ธันวาคม 2564, จาก <http://www.bsngkokbiznews.com/blog/detail/642590>
- เวย์ นุชเจริญ. (2561). *ปัญหาทางด้านการเงินของผู้สูงอายุ*. สืบค้น 11 ธันวาคม 2564, จาก <http://www.Bangkokbi2news.com/boing/detail/644351>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2561). *สังคมผู้สูงอายุ กับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจไทย*. *เอกสารวิชาการ Academic Focus*. สืบค้น 11 ธันวาคม 2564, จาก <http://www.parliament.go.th/library>
- BLT Bangkok. (2561, 20 กุมภาพันธ์). *จ้างผู้สูงอายุ สร้างงาน สร้างอาชีพ*. สืบค้นเมื่อ 20 กุมภาพันธ์ 2561, จาก <http://www.bltbangkok.com/article/info/3/605>