

การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ



นางสาวกัญญ์ศิริน ไสงาม

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายธุรกิจ
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

Employment Promotion and Protection for Older Workers



Miss. KANSIRIN SAINGAM

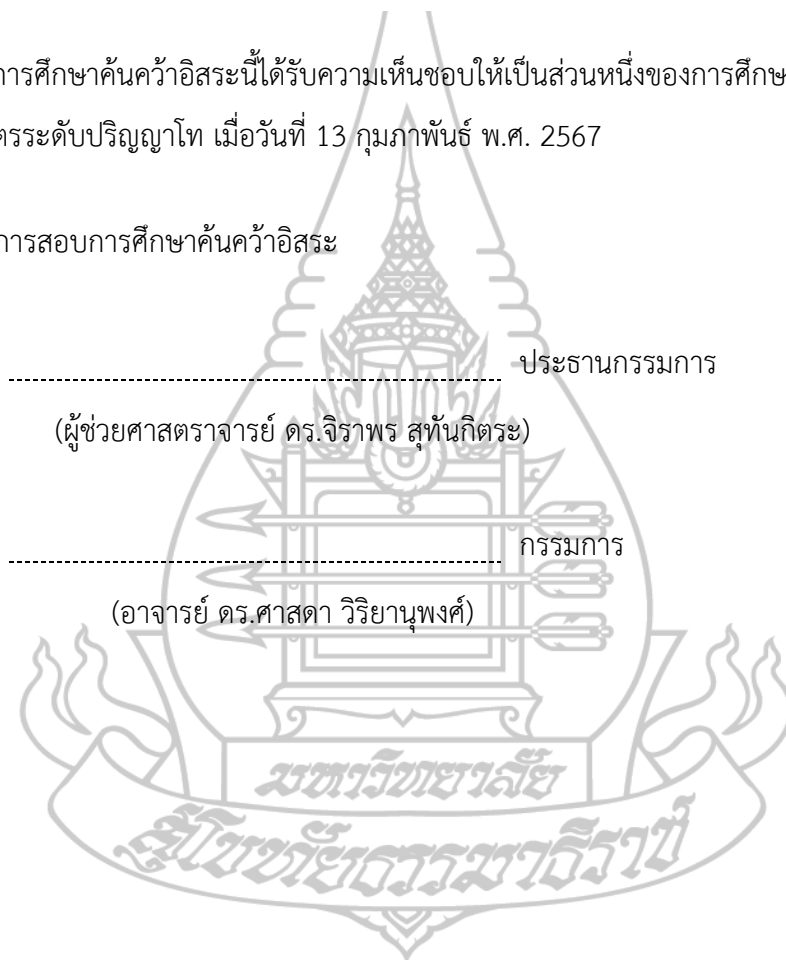
An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Business Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ
ชื่อและนามสกุล	นางสาวกัญณ์ศิริณ ไสงาม
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายธุรกิจ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทันกิตระ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



(รองศาสตราจารย์ ดร.ธนศักดิ์ สายจำปา)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายยุทธศาสตร์ แผน เทคโนโลยีดิจิทัล และทรัพยากรบุคคล

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

ผู้ศึกษา นางสาวกัญณศิริ นิสิต ใสงาม รหัสนักศึกษา 2614000541

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทัศน์ฤช ปริญญา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ (2) ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ตามกฎหมายของประเทศไทย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศญี่ปุ่น (3) วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศญี่ปุ่น เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ (4) เสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา และการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยข้อมูลเอกสารจากการรวบรวมข้อมูลเชิงปฐมภูมิ ได้แก่ บทบัญญัติทางกฎหมาย คำพิพากษา และข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ ตำรา งานวิจัย บทความ วารสารทางวิชาการ รายงานจากสถาบัน และหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเครือข่ายอินเทอร์เน็ตทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี มาตรการทางกฎหมาย วิเคราะห์เปรียบเทียบ และเสนอแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา

ผลการศึกษาพบว่า (1) ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ มีที่มาจากหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้สูงอายุ หลักความเสมอภาค การรักษากำลังแรงงานไม่ให้เกิดความขาดแคลน และการรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุ (2) ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ มีเพียงการคุ้มครองลูกจ้างตามกฎหมายแรงงานทั่วไป (3) ตามกฎหมายของประเทศไทย ประเทศสิงคโปร์ และประเทศญี่ปุ่นมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงาน การกำหนดสภาพการจ้างให้ได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรม รวมถึงการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้างให้มีความสอดคล้องกัน แต่ตามกฎหมายของประเทศไทยที่มีอยู่นั้นยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาหรือจัดอุปสรรคเพื่อให้การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุบรรลุผล (4) มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเสนอแนวทาง ดังนี้ ประการแรก ให้มีการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ... โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการกำหนดคำนิยามของคำว่า “แรงงานสูงอายุ” การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้าง การจ้างงานภายหลังที่ถึงกำหนดเกษียณ การกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสม และหน้าที่ของนายจ้างในการให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ประการที่ 2 การเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันการกีดกันแรงงานสูงอายุ การกำหนดสภาพการจ้างอย่างเป็นธรรม และประการที่ 3 การประกาศกระทรวงแรงงานว่าด้วยลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ ทั้งนี้ เพื่อให้การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของประเทศไทยมีความเหมาะสมและเป็นธรรม

คำสำคัญ แรงงานสูงอายุ การส่งเสริมการจ้างงาน การคุ้มครองแรงงาน

Independent Study title: “Employment Promotion and Protection for Older Workers”

Author: “Miss. KANSIRIN SAINGAM”; ID: “2614000541”;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Asst. Prof. Dr.Jiraporn Sudhankitra; Academic year: 2023

Abstract

This independent study has the following objectives : (1) to study the background, the concepts and the theories regarding employment promotion and protection for older workers. (2) to study legal measures regarding employment promotion and protection for older workers that according to the law of Thailand, the law of Singapore, and the law of Japan. (3) to comparatively analyze the law of Thailand, the law of Singapore and the law of Japan regarding employment promotion and protection for older workers. (4) to find appropriate approaches for solving the problems and to improve or add the legal provisions regarding employment promotion and protection for older workers.

This independent study is qualitative research by researching the document data from collecting primary data, including legal provisions, judgments, and secondary data, including textbooks, researches, articles, academic journals and reports from various institutions and government organizations as well as the information via electronic media and internet networks in both Thai and foreign languages.

The results of the study are as follows : (1) The background, the concepts and the theories regarding employment promotion and protection for older workers are based on the principle of protecting the rights and freedoms of elderly, the principle of equality, maintaining the labor force to prevent labor shortages, and supporting an aging society. (2) Thailand does not yet have specific legal measures to promote employment and protect older workers. There is only protection for employees under general labor law. (3) According to the law of Singapore and the law of Japan have provisions regarding employment promotion, determining employment conditions for equitable protection, including determining the duties of employers and employees to be consistent. However, the existing laws of Thailand are not sufficient to solve the problems or eliminate obstacles in order to achieve employment promotion and protection for older workers. (4) It is necessary to have the legal measures to solve these problems, therefore, I suggest the following solutions : (1) To draft the Employment Promotion for Older Workers Act, B.E. ... with details regarding the definition of the term “older workers”, supporting and assistance for the employees, employment after the retirement, determining the appropriate job characteristics, and determining the duty of employers to cooperate with the government sector. (2) To add provisions in The Labor Protection Act, B.E. 2541 regarding details on preventing discrimination which against older workers, determining of employment conditions justly and (3) Announcement of the Ministry of Labor concerning the nature of work suitable for older workers. Totally, these are in order to promote employment for older workers and protect older workers in Thailand appropriately and fairly.

Keywords : older workers, employment promotion, labor protection

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.จิราพร สุทันกิตระ ท่านอาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้ให้ความเมตตากรุณาในการให้คำปรึกษา ความคิดเห็น แนวทาง หลักการคิด และข้อมูลต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งแก่ผู้ศึกษาในการจัดทำการศึกษาครั้งนี้ ขอขอบพระคุณท่าน ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ และท่านกรรมการ อาจารย์ ดร.ศาสดา วิริยานุพงศ์ รวมถึงคณาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้แก่ผู้ศึกษา นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อนร่วมงาน เพื่อนที่ศึกษาร่วมกันในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช แห่งนี้ และครอบครัวอันเป็นที่รักยิ่งผู้ให้การสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือ ตลอดจนให้กำลังใจผู้ศึกษาในการจัดทำการศึกษาครั้งนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

นางสาวกัญญ์ศิริน ไสงาม



สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา.....	7
3. ขอบเขตของการวิจัย.....	7
4. ระเบียบวิธีการวิจัย.....	8
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
บทที่ 2 นิยาม แนวคิด ทฤษฎี และพันธะกรณีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงาน และคุ้มครองแรงงานสูงอายุ.....	9
1. นิยามความหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ.....	9
1.1 นิยามความหมายของ “ผู้สูงอายุ”	9
1.2 นิยามความหมายของ “สังคมผู้สูงอายุ”	10
1.3 นิยามความหมายของ “แรงงานสูงอายุ”	11
2. แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ	12
2.1 ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน	15
2.2 ทฤษฎีทุนมนุษย์ (Human Capital Theory).....	16

2.3 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Need Theory).....	17
2.4 แนวคิดพหุพลัง (Active Ageing).....	19
3. พันธกรณีระหว่างประเทศ.....	22
3.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights)	22
3.2 สิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Principles for Older Persons).....	23
3.3 อนุสัญญา และข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization, ILO).....	25
3.4 แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริด ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid international Plan of Action on Ageing).....	32
3.5 แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุในเอเชียและแปซิฟิก หรือแผนปฏิบัติการเซี่ยงไฮ้....	34
3.6 ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน (Kuala Lumpur Declaration on Ageing : Empowering Older Persons in ASEAN)	36
บทที่ 3 การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ของประเทศไทยและต่างประเทศ	38
1. การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของประเทศไทย	38
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560	38
1.2 ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542.....	40
1.3 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	41
1.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541	42
1.5 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518.....	45
1.6 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522	45

1.7 ประกาศกระทรวงแรงงาน.....	47
1.8 แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580)	49
2. การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของประเทศสิงคโปร์	51
2.1 การกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐาน	52
2.2 หลักเกณฑ์การจ้างงานหลังการเกษียณอายุ	53
2.3 การเยียวยาความเสียหายแก่ลูกจ้าง	55
2.4 การประนีประนอมหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	58
3. การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของประเทศญี่ปุ่น.....	59
3.1 ข้อกำหนดทั่วไป	61
3.2 การสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ.....	63
3.3 การจ้างแรงงานสูงอายุใหม่.....	64
3.4 มาตรการพิเศษสำหรับผู้ว่างงานวัยกลางคนและวัยสูงอายุ	67
3.5 มาตรการในพื้นที่เฉพาะ	70
3.6 ศูนย์ทรัพยากรบุคคล.....	70
3.7 การสนับสนุนตามมาตรการของรัฐบาล.....	72
บทที่ 4 บทวิเคราะห์.....	73
1. วิเคราะห์การกำหนดค่านิยามของ “แรงงานสูงอายุ”	73
2. วิเคราะห์การเกษียณอายุจากการทำงาน	75
3. วิเคราะห์การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ.....	79
3.1 หน้าที่ของภาครัฐ.....	82
3.2 หน้าที่ของนายจ้างภาคเอกชน.....	84

4. วิเคราะห์การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ.....	90
4.1 การป้องกันการเลือกปฏิบัติ.....	91
4.2 การจำกัดประเภทงาน และลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ.....	93
4.3 การกำหนดเวลาทำงาน.....	103
5. แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ.....	106
บทที่ 5 สรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	109
1. สรุปการศึกษา.....	109
2. อภิปรายผล.....	111
2.1 การกำหนดคำนิยามของ “แรงงานสูงอายุ”.....	111
2.2 การเกษียณอายุจากการทำงาน.....	112
2.3 การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ.....	114
2.4 การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ.....	116
3. ข้อเสนอแนะ.....	122
3.1 การร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ.	122
3.2 การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541.....	124
3.3 การประกาศกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงาน สูงอายุ.....	126
บรรณานุกรม.....	128
ประวัติผู้ศึกษา.....	133

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของภาคเอกชน
ตามกฎหมายของแต่ละประเทศ 106



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ (Aging society) ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 ซึ่งหมายถึงการเป็นสังคมที่มีจำนวนประชากรอายุ 60 ปีขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประเทศ โดยประเทศไทยได้มีจำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเรื่อยมา ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนผู้สูงอายุมากถึงร้อยละ 20.08¹ อันถือได้ว่าเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว (Aged society) ทั้งนี้ จากการดูแลใส่ใจสุขภาพ การโภชนาการ รวมถึงความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางการแพทย์ ทำให้ประชากรไทยมีสุขภาพดีขึ้น มีอายุยืนยาวมากขึ้น ในขณะที่ประชากรเกิดใหม่กลับมีจำนวนลดน้อยลง ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร ทำให้อัตราส่วนในการพึ่งพิงทายาทหรือพึ่งพิงคนวัยหนุ่มสาวมีมากขึ้น ประกอบกับสภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทำให้ผู้สูงอายุบางส่วนจึงมีความจำเป็นต้องทำงานเพื่อหารายได้ในการดำรงเลี้ยงชีพ หรือในด้านความปรารถนาของปัจเจกบุคคล ผู้สูงอายุบางส่วนที่มีสุขภาพแข็งแรงก็ยังคงต้องการทำงานต่อไปแม้จะถึงกำหนดอายุเกษียณแล้วก็ตาม

จากสถานการณ์ผู้สูงอายุในประเทศไทย ได้มีการคาดการณ์ไว้ว่าในปี พ.ศ. 2583 ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวนสูงถึง 20.5 ล้านคน หรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 32 ของประชากรไทยทั้งหมด ซึ่งเป็นอัตราที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่ประชากรวัยเด็กจะมีจำนวนลดลงจาก 12.6 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2553 เป็น 8 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2583 คิดเป็นร้อยละ 13 ของประชากรไทยทั้งหมด² จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีแรงงานที่เกิดใหม่ลดลง

¹ กรมกิจการผู้สูงอายุ. สถิติผู้สูงอายุ ธันวาคม 2566. 15 กุมภาพันธ์ 2567.

สืบค้นจาก https://www.dop.go.th/th/statistics_page?cat=1&id=2

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย ปี 2543-2573, <http://social.nesdb.go.th/social/Default.aspx?tabid=126&articleType=ArticleView&articleId=70>.

อังกูณ จิราพร สุทัศน์ดิระ. การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี. 2562. หน้า 1.

แต่มีผู้สูงอายุจำนวนมากขึ้นเป็นสัดส่วนใหญ่ของประเทศ และเนื่องจากการเพิ่มสัดส่วนของประชากรสูงอายุ ย่อมทำให้เกิดภาวะพึ่งพิงที่เพิ่มสูงขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือมีอัตราการเกือหนุนลดลง โดยวัยหนุ่มสาวที่ลดลงไม่สามารถเกือหนุนผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอ ผู้สูงอายุจึงมีความจำเป็นต้องพึ่งพาตนเองมากยิ่งขึ้น และพบว่า การเพิ่มของสัดส่วนผู้สูงอายุนั้นจะทำให้เกิดการขาดดุลงบรายได้ เนื่องจากผู้สูงอายุมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมากขึ้น ในขณะที่รายได้จากการทำงานลดลง เพราะไม่ได้รับโอกาสในการทำงานอย่างเท่าเทียม ทั้งในด้านภาระการคลังจากการดูแลของภาครัฐ ในด้านความต้องการสวัสดิการสังคมที่เพิ่มสูงขึ้น อาทิ ค่าใช้จ่ายในการบริการทางสุขภาพ เงินอุดหนุนชราภาพ หรือเงินบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ ย่อมมีอัตราการเพิ่มของรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ประเทศไทยจึงต้องมีนโยบายเพื่อรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุด้วยการให้ความสำคัญต่อการทำงานของแรงงานสูงอายุ และทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะต้องมีนโยบายเพื่อสนับสนุนให้เกิดการตระหนักถึงคุณค่าของแรงงานสูงอายุ³

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรยังมีผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และระบบแรงงานของประเทศ เนื่องจากทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมีความต้องการแรงงานสูงขึ้น แต่เมื่อจำนวนประชากรเกิดใหม่มีจำนวนลดน้อยลง แรงงานวัยหนุ่มสาวจึงมีจำนวนลดน้อยลงด้วยเช่นกัน ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการพึ่งพาแรงงานสูงอายุเพิ่มมากขึ้น ผู้สูงอายุต้องทำงานนานขึ้นเพื่อรักษาขนาดกำลังแรงงานในตลาดแรงงานโดยรวมไม่ให้ลดลงจนเกิดความขาดแคลน⁴ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานดังกล่าว ภาครัฐจะต้องมีการรับมือและส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้แรงงานอยู่ในตลาดแรงงานยาวนานมากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ และเพื่อรองรับให้มีความสอดคล้องกับการเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในมิติด้านแรงงานนั้น ผู้สูงอายุถือได้ว่าเป็นผู้มีความชำนาญในการทำงาน เป็นผู้ทรงคุณค่าสำหรับสายงานอาชีพที่ต้องการผู้ที่มีประสบการณ์สูงหรือเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ และเมื่อประกอบกับเหตุผลด้านความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศแล้ว การจ้างแรงงานสูงอายุจึงมีความสำคัญอย่างมาก

ทั้งนี้ จากการประเมินภาวะสุขภาพร่างกายของผู้สูงอายุโดยรวม พบว่า ผู้สูงอายุที่สุขภาพดีถึงดีมาก มีร้อยละ 46 สุขภาพปานกลาง มีร้อยละ 41.6 และผู้สูงอายุเพียงเล็กน้อยเท่านั้น

³ จิราพร สุทันกิตระ. การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี. 2562. หน้า 1.

⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 3.

ที่สุขภาพไม่ดีหรือแย่ มีร้อยละ 12.4⁵ นอกจากนี้ ประชากรไทยในปัจจุบันมีอายุที่ยืนยาวมากขึ้นด้วย โดยเมื่อราว 50 ปีก่อน ประชากรไทยมีอายุเฉลี่ย ประมาณ 59 ปี ต่อมาในปี พ.ศ. 2564 อายุเฉลี่ยของประชากรไทยเพิ่มขึ้นเป็น 77 ปี⁶ การที่ประชากรมีอายุเฉลี่ยเพิ่มสูงขึ้น แต่อัตราการเกิดลดน้อยลง ทำให้มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว รวมทั้งผู้สูงอายุที่อยู่ลำพังยังมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นและยังคงทำงานมากกว่าร้อยละ 30 ของผู้สูงอายุทั้งหมด⁷

จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2564 พบว่า ผู้สูงอายุร้อยละ 34.7 ยังคงทำงานอยู่ โดยการให้เหตุผลของผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่นั้น ได้แก่ การมีสุขภาพแข็งแรง ยังทำงานไหว (ร้อยละ 47.3) เหตุผลรองลงมาคือ ต้องการหารายได้เลี้ยงตนเองหรือครอบครัว (ร้อยละ 44.6) มีเพียงส่วนน้อยที่ยังคงทำงานเพราะอาชีพประจำไม่มีผู้ดูแลแทน และเหตุผลอื่น ๆ เช่น ใช้เวลาว่างให้เกิดประโยชน์ ช่วยเหลือบุตรหรือสมาชิกในครอบครัว เป็นต้น⁸

สำหรับแหล่งรายได้หลักในการดำรงชีพของผู้สูงอายุ คือ รายได้จากการทำงาน (ซึ่งมีมากถึงร้อยละ 32.4) รองลงมาคือได้รับจากบุตร (ร้อยละ 32.2) รายได้จากเบี้ยยังชีพจากทางราชการ (ร้อยละ 19.2) รายได้จากบำนาญหรือบำนาญ (ร้อยละ 7.5) และได้รับจากคู่สมรส (ร้อยละ 4.5)⁹ ดังนั้น จึงเห็นได้ชัดว่า การทำงานของผู้สูงอายุมีความสำคัญอย่างมากในการหารายได้เพื่อดำรงเลี้ยงชีพและเป็นการสร้างหลักประกันที่มั่นคงให้กับผู้สูงอายุ อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาถึงปัญหาจากการทำงานของแรงงานสูงอายุ พบว่า แรงงานสูงอายุส่วนใหญ่มีปัญหาเรื่องการได้รับค่าตอบแทนน้อย รองลงมาคือปัญหาการไม่ได้รับการว่าจ้างอย่างต่อเนื่อง การทำงานหนัก ไม่มีสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด และการทำงานไม่ตรงตามเวลาปกติ เป็นต้น อันจะส่งผลให้แรงงานสูงอายุไม่ได้รับความคุ้มครองและสวัสดิการที่เหมาะสม¹⁰

จะเห็นได้ว่า จากการที่ประเทศไทยเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ และจากข้อมูลเกี่ยวกับเหตุผลในการทำงาน ปัญหาจากการทำงาน และแหล่งรายได้ของผู้สูงอายุดังกล่าว รวมถึงด้านความ

⁵ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. บทสรุปสำหรับผู้บริหารการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564. 1 พฤษภาคม 2565. สืบค้นจาก http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาประชากร/ประชากรสูงอายุ/2564/summary_exclusive_64.pdf

⁶ เรื่องเดียวกัน.

⁷ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. บทสรุปสำหรับผู้บริหารการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564.

⁸ เรื่องเดียวกัน.

⁹ เรื่องเดียวกัน.

¹⁰ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. สรุปผลที่สำคัญ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2562. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มสถิติแรงงาน กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2562. หน้า 15.

ต้องการอัตรากำลังแรงงานของประเทศ แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการจ้างแรงงานสูงอายุที่จะมีจำนวนมากขึ้นต่อไปในอนาคต จึงควรต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายดังกล่าวที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเกี่ยวกับการจ้างแรงงานสูงอายุในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. การนิยามความหมายของคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ทั้งนี้ หากมีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ เมื่อไม่มีการกำหนดนิยามของคำดังกล่าว จะทำให้เกิดความไม่แน่ชัดว่ากฎหมายมุ่งคุ้มครองบุคคลใด หรือช่วงอายุเท่าใด เนื่องจากคำว่าแรงงานสูงอายุนั้นอาจถูกตีความให้กำหนดอายุได้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับสังคม วัฒนธรรม สมรรถนะของการทำงาน สภาพร่างกาย หรือมิติทางอาชีวอนามัย เป็นต้น

2. การป้องกันการกีดกันแรงงานสูงอายุ โดยในการเกษียณอายุจากการทำงานของภาคราชการในประเทศไทยนั้น ได้มีการกำหนดอายุเกษียณไว้ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งกำหนดไว้ที่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ ยกเว้นข้าราชการบางประเภท เช่น ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการที่ดำรงตำแหน่งอาวุโส ซึ่งกำหนดไว้ที่อายุ 65 ปี โดยสามารถขยายอายุการทำงานได้จนถึง 70 ปี หรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ที่ดำรงตำแหน่งวิชาการระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป สามารถขยายอายุการทำงานได้จนถึง 65 ปี¹¹ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การกำหนดอายุเกษียณและการขยายอายุเกษียณมีผลเฉพาะในการทำงานภาคราชการและรัฐวิสาหกิจบางประเภทเท่านั้น ไม่ได้รวมถึงแรงงานอิสระหรือแรงงานภาคเอกชนเข้าไว้ด้วย เมื่อในส่วนของภาคเอกชนไม่ได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการเกษียณไว้ มีเพียงการกำหนดเกณฑ์อายุที่ได้รับสิทธิประโยชน์จากการประกันสังคมกรณีชราภาพไว้ที่อายุ 55 ปีบริบูรณ์ เท่านั้น จึงทำให้บริษัทเอกชนจำนวนไม่น้อยใช้เกณฑ์อายุ 55 ปี เป็นการกำหนดคุณสมบัติของแรงงานและเป็นเกณฑ์กำหนดในการเกษียณอายุ¹² พนักงานที่มีอายุมากจึงอาจได้รับแรงกดดันให้เลิกทำงาน และอาจถูกเลิกจ้างด้วยเหตุผลว่าสภาพการทำงานไม่เหมาะสมกับสภาพร่างกาย แม้ว่าลูกจ้างนั้นยังคงมีความสามารถในการทำงานต่อไปได้ก็ตาม หรือด้วยเพราะเหตุฐานเงินเดือนที่สูงขึ้นของแรงงานสูงอายุ ทำให้เอกชนไม่มีความสนใจที่จะจ้างแรงงานเดิมนั้นต่อไป แต่มีความสนใจที่จะจ้างพนักงานรุ่นใหม่เข้ามาแทนที่ การตัดสินใจจ้างแรงงานสูงอายุในภาคเอกชนถือเป็นสิทธิของนายจ้างตามเหตุผลและสถานการณ์ของแต่ละสถานประกอบการ รัฐไม่มีอำนาจในการเข้าแทรกแซงการตัดสินใจ ดังนั้น เอกชนจึงประเมินถึงข้อดี ข้อเสีย หรือประโยชน์

¹¹ เฉลิมพล แจ่มจันทร์. ข้อพิจารณาโมทัศน์ใหม่ของ “นิยามผู้สูงอายุ” และ “อายุเกษียณ” ในประเทศไทย. *วารสารประชากร*, 4 (1), 131-150. หน้า 138.

¹² สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *บทสรุปสำหรับผู้บริหารการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564*.

และความคุ้มค่าในการว่าจ้างแรงงานสูงอายุ อันขึ้นอยู่กับปัจจัยเฉพาะของแรงงาน หรืออาชีพที่แตกต่างกัน โดยจากการศึกษาถึงการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชนที่เป็นแรงงานในระบบอุตสาหกรรม มักพบว่า สถานประกอบการเกือบทั้งหมดมีการขาดแคลนแรงงาน แต่มีสถานประกอบการเพียง 1 ใน 4 เท่านั้น ที่มีการจ้างแรงงานสูงอายุ¹³ ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดความยากลำบากแก่กลุ่มผู้สูงอายุ และเกิดความไม่เป็นธรรมในการในการจ้างงาน รวมทั้งเป็นการกีดกันและเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งอายุ จึงควรมีการป้องกันไม่ให้นายจ้างกำหนดข้อจำกัดด้วยเหตุแห่งอายุ อันจะสร้างความไม่เป็นธรรม

3. การกำหนดหน้าที่ของนายจ้างอันเป็นมาตรการส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุ ซึ่งได้แก่ การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่ลูกจ้าง การจ้างงานภายหลังที่ถึงกำหนดอายุเกษียณ การช่วยเหลือลูกจ้างทดแทนการจ้างงานใหม่ และการให้ความร่วมมือกับภาครัฐ ทั้งนี้ เมื่อไม่มีการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างดังกล่าว จะทำให้เกิดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน โดยไม่สามารถส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเข้ามาเป็นกำลังแรงงานให้กับประเทศ และไม่สอดคล้องในการรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ได้แก่ การป้องกันการเลือกปฏิบัติ การจำกัดประเภทงาน การกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสม และการกำหนดเวลาทำงาน อันเป็นการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เมื่อไม่มีบทบัญญัติดังกล่าว จึงทำให้เกิดปัญหาการจำกัดคุณสมบัติของแรงงานด้วยเหตุแห่งอายุ หรือการถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม ทำให้แรงงานสูงอายุต้องถูกกีดกัน เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยไม่สามารถหารายได้ในการค้าแรงงานเสรี ทั้งนี้ แม้ได้รับการว่าจ้างก็อาจไม่ได้รับการว่าจ้างที่เหมาะสม อาทิ ไม่ได้รับค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียม ไม่ได้รับการว่าจ้างอย่างต่อเนื่อง หรือเกิดปัญหาในการจ้างงานอันเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย หรือสุขภาพร่างกายของแรงงานสูงอายุ ได้แก่ การทำงานหนักเกินสมควร ไม่มีวันหยุด หรือทำงานไม่ตรงตามเวลาปกติ เป็นต้น อันส่งผลให้แรงงานสูงอายุไม่ได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรม รวมทั้งปัญหาการเลือกปฏิบัติดังกล่าว ย่อมเป็นการขัดแย้งกับสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญและหลักสิทธิมนุษยชน

อนึ่ง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากรนั้น ย่อมทำให้แรงงานวัยหนุ่มสาวมีจำนวนลดน้อยลงด้วยเช่นกัน ประกอบกับสภาพทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนยังคงมีความต้องการด้านอัตรากำลังแรงงาน ทำให้เกิดความจำเป็นต้องพึ่งพาแรงงาน

¹³ นงนุช สุนทรชวากานต์ และ สายพิณ ชินตระกูลชัย. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการสร้างโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ. กรุงเทพมหานคร. 2556.

สูงอายุมากขึ้น แรงงานสูงอายุจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อตลาดแรงงาน ในด้านการแก้ไขปัญหาขาดแคลนแรงงานจึงควรต้องมีมาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุได้อย่างเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสร้างความเป็นธรรม

เมื่อการเข้าสู่ภาวะสังคมผู้สูงอายุทำให้นานาประเทศได้ตระหนักว่าแรงงานสูงอายุนั้นจะมีแนวโน้มเพิ่มจำนวนมากขึ้น จึงต้องมีมาตรการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุเพื่อให้ได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมและเกิดความเป็นธรรม โดยได้มีการตรากฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ เช่น ประเทศสิงคโปร์เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ (The Retirement and Re-employment Act, 1993) หรือประเทศญี่ปุ่นเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการการจ้างงาน (Employment Measures Act, 1966) และกฎหมายว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ (Act on Stabilization of Elderly Persons, 1971) อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการจ้างแรงงานสูงอายุข้างต้น ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ศึกษาโดยการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น และกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากทั้งสองประเทศดังกล่าวเป็นประเทศในลำดับต้นของทวีปเอเชียที่เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ อีกทั้งยังเป็นประเทศที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ โดยประเทศญี่ปุ่นถือเป็นประเทศต้นแบบในการพัฒนาร่างกฎหมาย และประเทศสิงคโปร์ถือเป็นประเทศต้นแบบในการพัฒนาสังคมแรงงานแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สำหรับประเทศไทย มีกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานไว้หลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 และกฎหมายฉบับอื่น ๆ อาทิ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม กฎ หรือประกาศของกระทรวงแรงงาน อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจึงเป็นไปเช่นเดียวกับการคุ้มครองลูกจ้างทั่วไป ซึ่งบทบัญญัติที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานสูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุให้ได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมและเกิดความเป็นธรรม

นอกจากนี้ การขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ เป็นแนวทางหนึ่งในการวางแผนเพื่อรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุที่มีจำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้น โดยเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้ผู้สูงอายุสามารถหารายได้ใน การดำรงเลี้ยงชีพ พึ่งพาตนเอง โดย

ทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุนั้น ทำให้ผู้สูงอายุรู้สึกมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี และเป็นการลดอัตราการพึ่งพิง ประชากรวัยหนุ่มสาว หรือลดภาระในการพึ่งพาผู้อื่น รวมทั้งเป็นการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุเพื่อ สร้างประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้กับประเทศ ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งภาครัฐและ ภาคเอกชน สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ทั้งในด้านความต้องการกำลังแรงงานของประเทศ และความปรารถนาของผู้สูงอายุที่ยังคงต้องการทำงาน มาตรการส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงาน จึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญอย่างมากเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยตรงที่เกิดขึ้นกับแรงงานสูงอายุ บทวิจัยนี้จึงเป็นการวิเคราะห์และหาแนวทางในการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมาย เพื่อให้สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นธรรม และสอดคล้องกับ สถานการณ์ในการพัฒนาด้านแรงงานของประเทศต่อไป

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและ คุ้มครองแรงงานสูงอายุ
- 2.2 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครอง แรงงานสูงอายุ ตามกฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับ การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ
- 2.4 เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และการปรับปรุงหรือเพิ่มเติม บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

3. ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษากฎหมายแรงงานของไทย กฎหมายแรงงานของต่างประเทศ หลักปฏิญญาสากล อนุสัญญา แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศ รวมทั้งข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการ ส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ได้แก่ การกำหนดค่านิยาม การกำหนดอายุเกษียณ มาตรการส่งเสริมการจ้างงานสูงอายุ และการคุ้มครองแรงงานสูงอายุในการกำหนดสภาพการจ้าง โดย ศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ และกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การค้นคว้าอิสระครั้งนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการวิจัยข้อมูลเอกสาร (Documentary Research) และวิธีการวิเคราะห์ (Analysis) จากการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงปฐมภูมิ ได้แก่ บทบัญญัติทางกฎหมาย คำพิพากษา และข้อมูลทุติยภูมิ ได้แก่ หนังสือ ตำรา งานวิจัย บทความวารสารทางวิชาการ รายงานจากสถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนข้อมูลทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Internet) ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

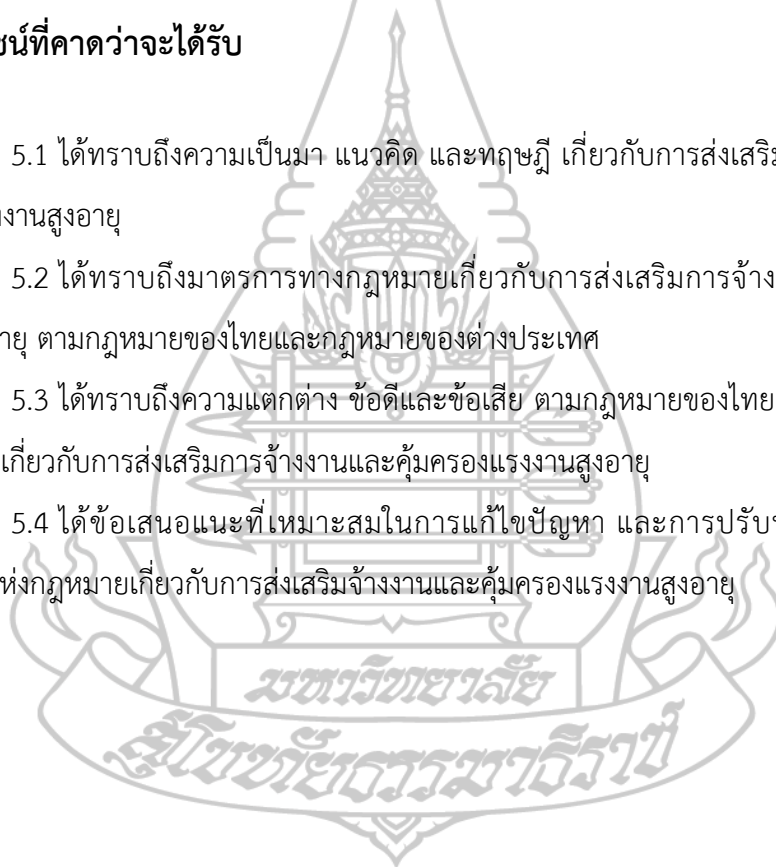
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ได้ทราบถึงความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

5.2 ได้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ตามกฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศ

5.3 ได้ทราบถึงความแตกต่าง ข้อดีและข้อเสีย ตามกฎหมายของไทยและกฎหมายของต่างประเทศเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

5.4 ได้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา และการปรับปรุงหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ



บทที่ 2

นิยาม แนวคิด ทฤษฎี และพันธกรณีระหว่างประเทศ เกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

1. นิยามความหมายเกี่ยวกับผู้สูงอายุ

1.1 นิยามความหมายของ “ผู้สูงอายุ”

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) นิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” หมายถึง ประชากรทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งเป็นการนิยามนับตั้งแต่อายุเกิด¹⁴

ส่วนองค์การอนามัยโลก (World Health Organization) ยังไม่มีการให้นิยามคำว่า ผู้สูงอายุ เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้นิยามคำว่าผู้สูงอายุไว้แตกต่างกัน ทั้งนี้ อาจนิยามตามอายุเกิด (age) สังคม (Social) วัฒนธรรม (Culture) และสภาพร่างกาย (Functional markers) โดยในบางประเทศอาจจัดกลุ่มผู้สูงอายุ คือผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปี ขึ้นไป หรือบางประเทศอาจนิยามตามกำหนดอายุให้เกษียณงาน หรือนิยามตามสภาพของร่างกาย เช่น หญิงสูงอายุ คือหญิงผู้ที่มีอายุอยู่ในช่วง 45 - 55 ปี ส่วนชายสูงอายุ คือชายผู้ที่มีอายุอยู่ในช่วง 55 - 75 ปี เป็นต้น¹⁵

ทั้งนี้ องค์การสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก ใช้คำว่า “ผู้สูงอายุ” ในภาษาอังกฤษว่า “Older person” หรือ “Elderly person” โดยมักใช้คำว่า “Older person” มากกว่า¹⁶

อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบัน องค์การสหประชาชาติจะใช้เกณฑ์อายุ 60 ปี ขึ้นไป ในการนำเสนอสถิติ ข้อมูล และตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ แต่ประเทศพัฒนาแล้วส่วนใหญ่มักกำหนดอายุ 65 ปีขึ้นไป เป็นเกณฑ์ในการเรียก “ผู้สูงอายุ”¹⁷

¹⁴ ชมพูนุท พรหมภักดี. การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร. 2556. หน้า 2.

¹⁵ เรื่องเดียวกัน.

¹⁶ เรื่องเดียวกัน.

¹⁷ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากร และสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. 2564.

สำหรับประเทศไทย คำว่า “ผู้สูงอายุ” มีกำหนดในนิยามตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยหมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย ปัจจุบัน กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ได้มีการพิจารณาจะปรับนิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” ให้หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 65 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป โดยดำเนินการมอบหมายให้อุทธรณ์การพิจารณาปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นการต่อไป¹⁸

1.2 นิยามความหมายของ “สังคมผู้สูงอายุ”

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, UN) ได้นิยามคำว่าผู้สูงอายุ หมายถึง ประชากรทั้งเพศชายและเพศหญิงที่มีอายุมากกว่า 60 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป และได้นิยามความหมายของสังคมผู้สูงอายุ โดยแบ่งระดับการเป็นสังคมผู้สูงอายุ ออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปี ขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี ขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 7 ของประชากรทั้งประเทศ

2. ระดับสังคมผู้สูงอายุโดยสมบูรณ์ (Aged society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุ 60 ปี ขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ หรือมีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี ขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งประเทศ

3. ระดับสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super-aged society) หมายถึง สังคมหรือประเทศที่มีประชากรอายุตั้งแต่ 65 ปี ขึ้นไป มากกว่าร้อยละ 20 ของประชากรทั้งประเทศ

โดยในปัจจุบัน ประเทศไทยมีจำนวนผู้สูงอายุ ร้อยละ 20.08 ของประชากรทั้งหมด¹⁹ อันถือได้ว่าเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว (Aged society) ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้คาดการณ์ไว้ว่า ภายในปี พ.ศ. 2571 ประเทศไทย จะเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุอย่างเต็มที่ (Super - aged society) โดยอาจมีสัดส่วนประชากรอายุ 60 ปี ขึ้นไป สูงถึงร้อยละ 23.5 หรือ 1 ใน 4 ของประชากรทั้งประเทศ²⁰

¹⁸ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. 8 พฤษภาคม 2565.

สืบค้นจาก <https://www.thaihealth.or.th/Content/47931>

¹⁹ กรมกิจการผู้สูงอายุ. สถิติผู้สูงอายุ ธันวาคม 2566.

²⁰ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาผู้สูงอายุอย่างบูรณาการ. 15 มิถุนายน 2565. สืบค้นจาก <http://www.nesdb.go.th>

นอกจากนี้ จากรายงานสถานการณ์ผู้สูงอายุของไทย ได้มีการคาดการณ์ไว้อีกว่าในปี พ.ศ. 2583 ประเทศไทยอาจมีจำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 20.5 ล้านคน หรือเป็น สัดส่วนร้อยละ 32 ของประชากรไทยทั้งหมด²¹

1.3 นิยามความหมายของ “แรงงานสูงอายุ”

คำว่า “แรงงานสูงอายุ” (aging workers หรือ older workers) ยังไม่มีการกำหนด นิยามตามกฎหมาย ไว้ในกฎหมายแรงงานของไทย

อย่างไรก็ตาม มีการอธิบายคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ในทางการแพทย์ไว้ว่า หมายถึง ผู้ทำงานที่มีอายุอยู่ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงทั้งทางร่างกายและทางจิตใจซึ่งส่งผลเกี่ยวกับการทำงานอย่างมาก โดยเฉพาะทางด้านสมรรถนะของการทำงาน ในมิติทางอาชีพอนามัยจึงได้ กำหนดเกณฑ์แรงงานสูงอายุ คือ แรงงานที่มีอายุ 40-45 ปี ขึ้นไป²²

ส่วนคำว่า “แรงงานเกษียณอายุ” (retire workers) หมายถึง แรงงานที่พ้นจากการ ทำงานเมื่อครบอายุที่กำหนดไว้โดยกฎหมายหรือโดยข้อบังคับการทำงานของสถานประกอบการ ส่วน แรงงานสูงอายุ อาจเป็นแรงงานที่พ้นกำหนดอายุเกษียณแล้ว แต่ยังคงทำงานอยู่ต่อไปหรือ กลับเข้ามาสู่ตลาดแรงงานอีกครั้ง²³ แรงงานสูงอายุจึงมีความหมายที่ครอบคลุมกว้างกว่าแรงงาน เกษียณอายุ

โดยที่สภาพทางกายภาพของแรงงานสูงอายุมีความแตกต่างจากแรงงานที่มีอายุน้อย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองสำหรับแรงงานสูงอายุ โดยคำนึงถึงช่วงอายุ และลักษณะของงานเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนั้น การกำหนดนิยามของคำว่า “แรงงานสูงอายุ” จะทำให้การปรับใช้กฎหมายเกิดความชัดเจน

ในทางกฎหมายของนานาประเทศ เกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุนั้นได้ มีการกำหนดคำจำกัดความของคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ไว้แตกต่างกันออกไป เช่น ประเทศญี่ปุ่นมี การกำหนดช่วงอายุของแรงงานสูงอายุไว้ในกฎกระทรวง และกำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 60 ปี²⁴ โดย

²¹ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563.

²² สมเกียรติ ศิริวัฒน์พฤษภ. กรมควบคุมโรค. การจัดการอาชีวอนามัยสำหรับแรงงานสูงวัย. 31 พฤษภาคม 2565. สืบค้นจาก <http://www.envoc.ddc.moph.go.th/html/content/107357>.

²³ จุฬา จงสถิตย์ถาวร. กฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ. วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 8(1), 51-68. หน้า 53

²⁴ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 8

สามารถขยายอายุเกษียณได้ถึง 65 ปี²⁵ หรือบางประเทศอาจกำหนดไว้เฉพาะอายุเกษียณ เช่น ประเทศสิงคโปร์กำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 62 ปี โดยสามารถขยายอายุเกษียณได้จนถึงอายุ 67 ปี²⁶ เป็นต้น ซึ่งทั้งสองประเทศดังกล่าวได้มีการตรากฎหมายเฉพาะอันเป็นมาตรการส่งเสริมในการจ้างงานต่อไปภายหลังจากที่ถึงกำหนดอายุเกษียณ ส่วนกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยนั้น ยังไม่มีการกำหนดนิยามคำว่าแรงงานสูงอายุ และยังไม่มีการกำหนดเกณฑ์อายุสำหรับการเกษียณของลูกจ้างแต่อย่างใด

2. แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

แนวคิดเรื่องการคุ้มครองแรงงานสูงอายุได้ปรากฏขึ้นในช่วงกลางศตวรรษที่ 20 ระหว่างปี ค.ศ. 1955 ถึง ค.ศ. 1956 โดยได้มีการวิจัยปัญหาแรงงานสูงอายุในสหรัฐอเมริกา จากสำนักงานความมั่นคงในการจ้างแรงงาน กระทรวงแรงงาน ร่วมกับมหาวิทยาลัยชื่อดังในประเทศ ซึ่งได้ศึกษาวิจัยกลุ่มตัวอย่างจากตลาดแรงงานในเมืองหลัก 7 แห่งในสหรัฐอเมริกา คือ Detroit, Los Angeles, Miami, Minneapolis-St.Paul, Philadelphia, Seattle และ Worcester พบว่า แรงงานในตลาดแรงงานนอกภาคการเกษตรกว่าร้อยละ 40 เป็นแรงงานที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป และร้อยละ 10 เป็นแรงงานที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไป โดยการวิจัยนี้มีข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงช่วงอายุของแรงงานสูงอายุ จำนวนการว่างงาน รูปแบบของการจ้างงาน การใช้แรงงาน และยังแสดงถึงผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับข้อจำกัดในแรงงานสูงอายุ โอกาสในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน สภาพการจ้าง และช่วงอายุของการว่างงาน สำนักงานความมั่นคงในการจ้างแรงงานจึงได้นำผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงโครงการของสำนักงานแรงงานท้องถิ่นทั่วประเทศ โดยมุ่งไปที่รูปแบบการจ้างแรงงานสูงอายุและการจ่ายเงินบำนาญ²⁷

เมื่อได้มีการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการวิจัยข้างต้น ปรากฏผลในการวิจัยว่า แม้ตลาดการจ้างงานมองว่าแรงงานสูงอายุมีข้อด้อย แต่แรงงานสูงอายุมิคุณสมบัติในการทำงานที่ดีหลายประการ อาทิ แรงงานสูงอายุทำงานในสถานที่จ้างงานเดิมได้นานกว่าแรงงานอายุน้อย ทำให้การปรับเปลี่ยนหมุนเวียนของแรงงานกลุ่มนี้มีจำนวนน้อย ไม่ค่อยเกิดการหยุดงาน สร้างงานที่มีคุณค่าหรือสร้างผลผลิตได้มากกว่า ส่งผลให้นายจ้างได้รับประโยชน์จากการลดต้นทุนในความผกผันของการ

²⁵ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 9

²⁶ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 4

²⁷ Norman Medvin. Employment Problems of Older workers. *Social Security Bulletin*, April, pp. 14-20. อ้างใน จุฬา จงสถิตย์ถาวร. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*. หน้า 55-56

หมุนเวียนแรงงาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แรงงานสูงอายุมีข้อด้อยหลักสองประการ ประการแรก คือ ความสามารถทางกายภาพของแรงงานสูงอายุที่เปลี่ยนแปลงไป ประการที่สอง คือ แรงงานสูงอายุมีความกระตือรือร้นต่อการศึกษาหรือเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ น้อยกว่าแรงงานที่อายุน้อย ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนอาจไปเน้นเพียงจุดด้อยของแรงงานสูงอายุ และมุ่งให้ความสำคัญแก่แรงงานวัยหนุ่มสาว จึงทำให้เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมมากขึ้น²⁸ จากปัญหานี้ จึงเป็นจุดกำเนิดแนวคิดในการคุ้มครองแรงงานสูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับความเป็นธรรม ความเท่าเทียม และได้มีการพัฒนากฎหมายในเวลาต่อมาเพื่อแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นกับแรงงานสูงอายุได้อย่างตรงจุด

นอกจากนี้ ในระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา จำนวนประชากรสูงอายุมิการเพิ่มขึ้นอย่างมาก และรวดเร็ว ในขณะที่จำนวนประชากรเกิดใหม่กลับลดน้อยลง อันเป็นอัตราหรือสัดส่วนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร ซึ่งแรงงานวัยหนุ่มสาวย่อมมีจำนวนลดน้อยลงด้วยเช่นกัน ทำให้ประเทศตะวันตกหลายประเทศเกิดความกังวลเกี่ยวกับปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจ่ายบำนาญ ทั้งนี้ ผลกระทบของการเป็นสังคมผู้สูงอายุกลายเป็นประเด็นสำคัญมากของสหภาพยุโรปในช่วงทศวรรษที่ 1990 โดยคณะกรรมการการยุโรปได้กล่าวถึงความท้าทายของการเข้าสู่วัยชราของประชากรอย่างสรุปได้ว่า การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรจะส่งผลให้ยุโรปคิดใหม่และเปลี่ยนแนวทางปฏิบัติ โดยสถาบันแห่งสหภาพยุโรปเริ่มมีนโยบายเกี่ยวกับสังคมสูงอายุในการแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุ ความมุ่งมั่นของสหภาพยุโรปต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติได้รับการยืนยันเมื่อมีการประกาศกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ (EU Charter on Fundamental Rights, 2000) ซึ่งสาระสำคัญของกฎบัตรฉบับนี้มีบทบัญญัติที่กำหนดให้สหภาพยุโรปเคารพสิทธิของผู้สูงอายุที่จะดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี มีเป็นอิสระ และมีส่วนร่วมในชีวิตทางสังคมและวัฒนธรรม นอกจากนี้ได้บัญญัติถึงความคุ้มครองด้านการประกันสังคมและความช่วยเหลือทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ²⁹

ความสนใจของคณะกรรมการการยุโรปในการตรวจสอบปัญหาการเลือกปฏิบัติทางอายุนั้น เป็นสิ่งสำคัญอย่างมากต่อความจำเป็นทางเศรษฐกิจ โดยภาวะสังคมสูงอายุเป็นประเด็นที่ท้าทายความยั่งยืนทางเศรษฐกิจในแง่ของการจ้างงาน เงินบำนาญ และระบบการดูแลสุขภาพที่เพิ่มมากขึ้นเมื่อเทียบระหว่างประชากรสูงอายุกับประชากรวัยทำงาน การเพิ่มขึ้นนี้สร้างความกดดัน

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

²⁹ จีราพร สุทันกิตระ. การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน. หน้า 32.

ในระบบบำนาญ และระบบการเงินสาธารณะอื่น ๆ โดยมุมมองของสหภาพยุโรปในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจช่วงปี 2010-2060 จากรายงาน Aging 2012 และรายละเอียดการประมาณการค่าใช้จ่ายที่ครอบคลุมเงินบำนาญ การดูแลสุขภาพการดูแลระยะยาว การการศึกษา และการว่างงานสำหรับประเทศสมาชิกทั้งหมด ได้แสดงถึงสัดส่วนของผู้สูงอายุที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปว่า ภายในปี ค.ศ. 2060 จะเป็นตัวแทนของประชากรที่มีขนาดใหญ่ขึ้น ส่วนกลุ่มคนที่มีอายุระหว่าง 15 - 64 ปี จะมีขนาดเล็กลงอย่างมาก ซึ่งจะส่งผลให้อัตราการพึ่งพาทางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าจากจากคนวัยทำงานสี่คนสำหรับผู้สูงอายุมากกว่า 65 ปีขึ้นไป เป็นเพียงสองคนเท่านั้น จากการศึกษาอายุขัยเฉลี่ยเพิ่มขึ้น อัตราการเจริญพันธุ์ลดลงถึงขนาดต่ำกว่าระดับการเกิดทดแทน และประชากรที่ใช้งานทางเศรษฐกิจกำลังเข้าสู่วัยชรา เมื่อพิจารณาถึงอัตราการเพิ่มขึ้นของผู้ที่ต้องพึ่งเงินบำนาญ ทำให้มีความกังวลต่อความเป็นไปได้ของแผนการจ่ายบำนาญท่ามกลางสภาวะการเปลี่ยนแปลงของประชากร ผู้สูงอายุที่มีความกระตือรือร้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับสังคมที่ยั่งยืน แต่แรงงานสูงอายุกลับประสบปัญหาหากลำบากในการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งอายุจึงกลายเป็นประเด็นที่ละเอียดอ่อนมากขึ้น คณะกรรมาธิการจึงหวังที่จะเพิ่มอัตราการจ้างงานของแรงงานโดยจัดการเลือกปฏิบัติ และในเรื่องความเสมอภาคซึ่งกำหนดให้บุคคลในสถานการณ์เดียวกันได้รับการปฏิบัติในวิธีการเดียวกันนั้น เป็นค่านิยมพื้นฐานของสหภาพยุโรป โดยหลักการห้ามเลือกปฏิบัติเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายก่อตั้งสหภาพยุโรป³⁰

ประกอบกับในปัจจุบัน ผู้สูงอายุมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง มีอายุที่ยืนยาวมากยิ่งขึ้นสามารถทำงานเพื่อดำรงเลี้ยงชีพได้ด้วยตนเอง มิใช่ผู้ที่รอคอยการได้รับความช่วยเหลือในเชิงรับจากทางภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้น การตอบสนองนโยบายของประเทศในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานคือการส่งเสริมให้ประชากรสูงอายุเข้ามามีส่วนร่วมของในตลาดแรงงาน โดยการปรับปรุงฐานะของแรงงาน แนวทางแก้ปัญหายังรวมถึงการเข้าถึงการฝึกอบรม การให้ความรู้แก่แรงงาน การเพิ่มความยืดหยุ่นในการทำงาน และการออกกฎหมายเพื่อให้เกิดความเสมอภาคและสร้างความเป็นธรรมให้กับแรงงานสูงอายุ ซึ่งการพัฒนามาตรการทางกฎหมายดังกล่าวนี้ มีหลักการพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ดังนี้

³⁰ จิราพร สุทันกิตระ. การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน. หน้า 32-33.

2.1 ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองแรงงานเป็นทฤษฎีที่เข้ามามีบทบาทควบคุมตลาดแรงงาน ภายหลังจากที่เกิดทฤษฎีแรงงานเสรี (Free Labor Market Theory) ซึ่งทฤษฎีแรงงานเสรีนั้นมีแนวคิดว่าการจ้างแรงงานเป็นเสรีภาพของคู่สัญญา แต่เหตุผลที่รัฐต้องเข้ามากำกับดูแลตลาดแรงงาน เนื่องจากเห็นว่าทฤษฎีแรงงานเสรีมีความไม่สมบูรณ์ในด้านการจ้างแรงงาน เพราะนายจ้างมีอำนาจต่อช่องทางเศรษฐกิจเหนือลูกจ้าง อีกทั้ง มักมีการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและเกิดการใช้แรงงานที่ขาดประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องเข้ามากำกับดูแลตลาดแรงงานด้วยการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย อันมุ่งคุ้มครองลูกจ้างด้วยมาตรการหลัก 4 ประการ คือ³¹

1. กำหนดมาตรการห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง
2. กำหนดมาตรการว่าด้วยการใช้แรงงานลูกจ้าง
3. กำหนดมาตรการว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และ
4. กำหนดมาตรการส่งเสริมความมั่นคงในชีวิตของลูกจ้างด้วยการจัดให้มีการประกัน

สังคมเพื่อคุ้มครองแรงงานกรณีว่างงาน สูงอายุ พิการ เจ็บป่วยหรือทุพพลภาพ หรือกรณีเสียชีวิต

ในกฎหมายคุ้มครองแรงงานยุคดั้งเดิมนั้น มุ่งคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง และแรงงานทั่วไป มิให้ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม โดยมีได้แยกหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมในการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไป จึงได้เกิดทฤษฎีการคุ้มครองแรงงานสูงอายุขึ้นในช่วงกลางถึงปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา โดยจัดให้มีการพัฒนาแรงงานสูงอายุ ส่งเสริมให้แรงงานสูงอายุมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต มีทักษะและความเชี่ยวชาญในการประกอบอาชีพ ซึ่งเป็นแนวคิดเพิ่มเติมไปจากการใช้แรงงานในสถานประกอบการรูปแบบเดิม ภายได้ทฤษฎีนี้รัฐจึงเข้ามากำกับดูแลการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยเน้นในด้านการส่งเสริม เช่น การกำหนดมาตรการอุดหนุนการจ้างแรงงานสูงอายุ เป็นต้น³²

³¹ Juan C. Botero, Semeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-Der-Silence and Anderi Shlerifer. *The Quaternary of Journal of economics*, 119 (4), pp. 1339-1382. อ้างใน จุฬา จงสถิตย์ถาวร. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*. หน้า 57

³² Jo Thissen and Tonette Rocco. *Working and Aging Emerging Theories and Empirical Perspectives*. Luxembourg : European Centre for the Development of Vocational Training. อ้างใน จุฬา จงสถิตย์ถาวร. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*. หน้า 57

2.2 ทฤษฎีทุนมนุษย์ (Human Capital Theory)

ทฤษฎีทุนมนุษย์ คือทฤษฎีในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้มนุษย์มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีวิธีการที่สำคัญ คือ การเพิ่มความรู้ การเพิ่มทักษะการทำงาน และการเพิ่มความสามารถให้กับประชาชนด้วยการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ ทุนมนุษย์จึงมีความสำคัญและมีประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคม³³

การลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ดังกล่าว ได้แก่ กิจกรรมที่ครอบคลุมถึงการศึกษา การฝึกอบรมระหว่างการทำงาน การลงทุนด้านสุขภาพ รวมถึงการย้ายแรงงานก็ถูกพิจารณาให้เป็นการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ด้วยเช่นกัน การที่ประชากรมีทุนมนุษย์สูงขึ้น ทำให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้ดี มีผลต่อกระบวนการคิดและการตัดสินใจที่เป็นประโยชน์ทั้งต่อตนเองและผู้อื่น จนนำไปสู่การมีคุณภาพชีวิตที่ดี³⁴

ทุนมนุษย์จึงเป็นสิ่งสำคัญที่สร้างประชากรให้มีคุณภาพ เป็นสิ่งที่มนุษย์สั่งสมมาตลอดชีวิต ซึ่งส่งผลต่อบุคคล ครอบครัว ชุมชน และสังคม องค์ประกอบหรือปัจจัยสำคัญของทุนมนุษย์ ได้แก่³⁵

1. การศึกษา
2. การฝึกอบรมด้านอาชีพ
3. การมีสุขภาพที่ดีทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ

ทั้งนี้ การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุคือการเตรียมทุนมนุษย์ของประชาชนในประเทศให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณภาพ มีความรู้ ความสามารถ และพร้อมเข้าสู่สังคมแห่งการเรียนรู้ตลอดชีวิต ดังนั้น ยุทธศาสตร์ด้านทุนมนุษย์ที่ควรจัดให้มีคือ³⁶

³³ เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ. *ประชากรศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อ้างใน พงษ์สรรณ วรภัทร์ธีระกุล. *ปัญหาแรงงาน : เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์*. มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น. 12 กุมภาพันธ์ 2565. สืบค้นจาก <https://oldweb.western.ac.th/media/attachments/2017/12/06/7-.pdf>

³⁴ พรรณี จรรย์พร. *เศรษฐศาสตร์แรงงานร่วมสมัย Contemporary Labor Economics*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ท็อป. อ้างใน พงษ์สรรณ วรภัทร์ธีระกุล. *ปัญหาแรงงาน : เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์*.

³⁵ Kooreman and Wunderink. *The economic of household behavior*. New York : Martins Press, INC. อ้างใน พงษ์สรรณ วรภัทร์ธีระกุล. *ปัญหาแรงงาน : เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์*.

³⁶ เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ. *การพัฒนาประชากรวัยเรียนและวัยแรงงานเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่ผู้สูงอายุของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ : วิทยาลัยประชากรศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อ้างใน พงษ์สรรณ วรภัทร์ธีระกุล. *ปัญหาแรงงาน : เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์*.

1. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ได้แก่ การปฏิรูปทรัพยากรมนุษย์ ด้านสมรรถภาพและทักษะอันพึงประสงค์ โดยมุ่งเน้นทักษะการคิดวิเคราะห์ การปฏิรูปทัศนคติต่อ ทรัพยากรมนุษย์ โดยมุ่งแสดงให้เห็นถึงความสามารถ ศักดิ์ศรี และคุณค่าในวิชาชีพ

2. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาในระดับสถานศึกษา ได้แก่ การมุ่งเน้นการพัฒนา แผนการเรียนการสอนที่เพิ่มโอกาสในการทำงานและการพัฒนาแบบต่อยอด

3. ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาในระดับสถาบันพัฒนาวิชาชีพและมีมือแรงงาน ได้แก่ การมุ่งเน้นปรับฐานคติที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์และการพัฒนาอุตสาหกรรม

ทุนมนุษย์จึงมีความหมายคล้ายคลึงกับแรงงานคุณภาพ เนื่องจากการลงทุนในมนุษย์ ทำให้เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ และมีการพัฒนาจากการศึกษาจนเกิดทักษะความชำนาญ ได้ประสบการณ์จากการทำงาน มีศักยภาพในการดำเนินชีวิต และสามารถเตรียมความพร้อมได้ด้วยตนเองเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุ³⁷

จึงกล่าวได้ว่า ทฤษฎีทุนมนุษย์เป็นทฤษฎีที่สำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้มีการเจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ การจัดการศึกษาและการฝึกอบรมด้านอาชีพเป็นการพัฒนาฝีมือแรงงานที่จำเป็น และเมื่อประชากรในประเทศเข้าสู่วัยสูงอายุแล้ว การศึกษาตลอดชีวิตย่อมเป็นสิ่งสำคัญเพื่อให้ผู้สูงอายุมีความรู้พร้อมทักษะ ทรงคุณค่า และมีความสามารถในการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ทำให้มนุษย์มีความพร้อมเข้าสู่วัยสูงอายุได้อย่างมีความสุข

2.3 ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of Need Theory)

ทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการเป็นทฤษฎีของ Abraham Maslow นักจิตวิทยาชาว อังกฤษ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงความต้องการของมนุษย์ โดย Maslow ได้แบ่งลำดับขั้นความต้องการของมนุษย์จากต่ำไปสูงไว้ 5 ลำดับ ดังนี้³⁸

ลำดับขั้นที่ 1 ความต้องการทางด้านร่างกาย (Physiological Needs) เป็นความต้องการขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อความอยู่รอดในการดำรงชีวิต ได้แก่ อาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เป็นต้น

³⁷ พงษ์สรรณ์ วรภัทร์ธีระกุล. ปัญหาแรงงาน : เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์. มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น. 12 กุมภาพันธ์ 2565. สืบค้นจาก <https://oldweb.western.ac.th/media/attachments/2017/12/06/7-.pdf>

³⁸ Abraham Maslow. *Hierarchy of Needs Theory*. October 1, 2021.

Retrieved from https://www.novabizz.com/NovaAce/Behavior/Need_Theories.htm/

ลำดับขั้นที่ 2 ความต้องการความปลอดภัยและความมั่นคงในชีวิต (Safety and Security Needs) เมื่อมนุษย์สามารถตอบสนองความต้องการทางด้านร่างกายได้แล้ว มนุษย์จะมีความต้องการในระดับที่สูงขึ้นคือความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างมั่นคงในสังคม ได้แก่ การมีความมั่นคงในหน้าที่การงาน ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปราศจากการถูกโจรกรรม หรือการถูกทำร้าย เป็นต้น

ลำดับขั้นที่ 3 ความต้องการความผูกพันทางสังคม (Belonging and Social Needs) คือความต้องการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งเป็นความต้องการที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมากขึ้น ได้แก่ ความต้องการความรักความผูกพันจากครอบครัว ญาติพี่น้อง เพื่อน และการยอมรับจากบุคคลอื่นในสังคม เป็นต้น

ลำดับขั้นที่ 4 ความต้องการมีชื่อเสียงเกียรติยศ (Esteem and Self Respect Needs) เป็นความต้องการในระดับสูงที่เกี่ยวข้องกับความมั่นใจ ความภาคภูมิใจในตนเองในเรื่องความรู้ ความสามารถ และความสำคัญของบุคคล ต้องการได้รับการยกย่องและยอมรับนับถือจากบุคคลอื่น

ลำดับขั้นที่ 5 ความต้องการความสำเร็จในชีวิต (Self - Actualization Needs) เป็นความต้องการระดับสูงสุด ซึ่งเป็นความปรารถนาให้เกิดความสำเร็จตามความนึกคิดของตนเอง เพื่อจะพัฒนาตนเองให้ดีที่สุด ความต้องการด้านนี้เป็นความต้องการพิเศษของบุคคลที่จะผลักดันชีวิตให้เป็นไปในแนวทางที่ดีที่สุดตามที่ตนเองคาดหวังไว้

จากทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับทางด้านจิตใจของผู้สูงอายุ โดยผู้สูงอายุจะมีความต้องการที่สอดคล้องกับลำดับความต้องการในลำดับขั้นที่ 3 และลำดับขั้นที่ 4 กล่าวคือ ความต้องการด้านความรักและความต้องการเห็นคุณค่าในตนเอง เพราะนอกจากผู้สูงอายุต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงของร่างกายแล้ว ยังต้องเผชิญกับความรู้สึกและอารมณ์ของตนเองที่เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้สูงอายุต้องปรับตัวกับการสูญเสียที่เกิดขึ้นทางจิตใจ เช่น การถูกลดบทบาททางสังคม การเกษียณอายุจากการทำงาน การออกจากตำแหน่งหน้าที่ที่เคยปฏิบัติมาเป็นเวลานาน ความรู้สึกสูญเสียเกียรติ อำนาจ ฐานะทางการเงิน หรือสูญเสียความภาคภูมิใจที่เคยสามารถทำอะไรได้ด้วยตนเองแต่กลับต้องพึ่งพิงผู้อื่น หรือการสูญเสียบุคคลอันเป็นที่รัก ทั้งจากการเสียชีวิตของคู่สมรส ญาติสนิท หรือบุตรหลานที่แยกตัวไปมีครอบครัวใหม่ เป็นต้น³⁹

³⁹ พิชรพงศ์ ขวนชม, อีระวัฒน์ จันทิก และ พิทักษ์ ศิริวงศ์. ลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานผู้สูงอายุ. วารสารวิจัยและพัฒนา วลัยดลกรรม ในพระบรมราชูปถัมภ์, 13 (1), 107-116. หน้า 113

ในมิติด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้สูงอายุ ผู้สูงอายุจะมีความต้องการสอดคล้องกับทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการในลำดับขั้นที่ 2 ลำดับขั้นที่ 4 และ ลำดับขั้นที่ 5 กล่าวคือ ความต้องการด้านความเป็นอยู่อย่างมั่นคงในชีวิต ความต้องการเห็นคุณค่าในตนเอง และความต้องการความสำเร็จหรือบรรลุสิ่งแห่งตน การมีงานทำจะช่วยให้ผู้สูงอายุมีรายได้มีหลักประกันที่มั่นคงทรงคุณค่า ได้ใช้ความรู้ความสามารถให้เกิดประโยชน์ และได้รับการยอมรับนับถือจากสังคม นอกจากนี้ ยังเป็นการพึ่งพาตนเองและสามารถช่วยเหลือบุคคลอื่นได้ อันถือได้ว่าเป็นการประสบความสำเร็จหรือเป้าหมายในชีวิตประการหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้สูงอายุสมตามความปรารถนาและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

2.4 แนวคิดพหุพลัง (Active Ageing)

ในยุคสังคมสูงอายุ แนวโน้มทางการพัฒนาสังคมที่สำคัญประการหนึ่งคือการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของแรงงานสูงอายุในตลาดแรงงานและจัดอุปสรรคของแรงงานสูงอายุ แนวคิดหลักที่เป็นพื้นฐานของการพัฒนานี้คือแนวคิดพหุพลัง (Active Aging) ซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนามาจากทฤษฎีหลักทางจิตวิทยาสังคมที่คณะกรรมการยุโรป องค์การอนามัยโลก และการบริหารงานบุคคลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1990 เพื่อรับมือกับความท้าทายด้านประชากรศาสตร์ที่มีจำนวนผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเข้าสู่สังคมสูงอายุ⁴⁰

องค์การอนามัยโลก (World Health Organization, WHO) ได้กำหนดแนวคิดพหุพลัง โดยให้ความหมายไว้ว่าเป็นแนวคิดที่แสดงถึงภาวะสุขสมบูรณ์ของผู้สูงอายุ และเป็นเป้าหมายของภาวะหรือคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุทั่วโลก โดยคาดว่าภาวะพหุพลังนี้จะเป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการเพิ่มจำนวนประชากรสูงอายุ ซึ่งแนวคิดพหุพลังได้รับการเสนอแก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อให้นำไปใช้ในการพัฒนาประชากรสูงอายุให้เป็นผู้มีสุขภาพดี มีความตระหนักในคุณภาพชีวิต มีความสุขในการดำเนินชีวิต มีความสามารถในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนมีศักยภาพที่จะพึ่งพาตนเองได้ และยังสามารถใช้ศักยภาพนั้นในการช่วยเหลือครอบครัวและบุคคลอื่น⁴¹

ภาวะพหุพลังประกอบด้วยปัจจัยหลัก 3 ประการ⁴² คือ

1. การมีสุขภาพดี (health)

⁴⁰ จิราพร สุทันกิตระ. การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน. หน้า 13.

⁴¹ ระวี สัจจโสภณ. แนวคิดทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาภาวะพหุพลังในผู้สูงอายุ. วิทยาสารเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์, 34 (3), 471- 490. หน้า 473.

⁴² เรื่องเดียวกัน.

2. การมีส่วนร่วม (participation) และ
3. การมีความมั่นคงหรือหลักประกัน (security)

ภาวะพลัดพรากเป็นกระบวนการในการสร้างเสริมคุณภาพชีวิต อันแสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องของทุกคนที่ต้องเตรียมความพร้อมเมื่อก้าวเข้าสู่วัยสูงอายุ โดยมีขั้นตอนและวิธีการ ดังนี้⁴³

1. การตระหนักและการยอมรับ (realization and made commitment) คือ การตระหนักว่าต้องเผชิญกับปัญหา และการยอมรับในการวางแผนเพื่อดำเนินการให้สามารถแก้ไขปัญหา นั้นได้
2. การพึ่งพาตนเอง (self-reliance) คือ การกระทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง
3. การทำเพื่อทุกคนและทุกคนลงมือทำ (everyone does and does for everyone) คือ การที่ทุกคนร่วมมือร่วมใจกันทำกิจกรรมเป็นกลุ่ม
4. การทำอย่างต่อเนื่อง (do continuously) คือ การกระทำกิจกรรมใด ๆ ต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

แนวคิดพลัดพรากกระตุ้นให้เห็นความสำคัญของการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีกิจกรรมที่ยาวนานขึ้น ผลักดันให้มีการขยายอายุเกษียณและการปฏิบัติงานที่ปรับให้เข้ากับอายุของพนักงาน การที่แนวคิดพลัดพรากครอบคลุมทั้งด้านการดำรงชีวิตและด้านการทำงานของผู้สูงอายุ แนวคิดพลัดพรากจึงได้รับการยอมรับจากหลายฝ่ายว่าเป็นแนวโน้มด้านนโยบายในปัจจุบันที่สามารถจัดการกับความท้าทายทางด้านประชากรศาสตร์ได้ทั้งระบบความมั่นคงทางสังคม สุขภาพ และ ตลาดแรงงาน⁴⁴

คณะกรรมการด้านเศรษฐกิจเพื่อยุโรปขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) ได้นำแนวคิดพลัดพรากขององค์การอนามัยโลกมาปรับใช้เพื่อเปรียบเทียบคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป 26 ประเทศและได้จัดทำดัชนีพลัดพรากขึ้น โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจต่าง ๆ เช่น การสำรวจประชากรสูงอายุ การสำรวจภาวะการทำงาน การสำรวจการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในครัวเรือน มาแบ่งลักษณะของผู้สูงอายุที่มีภาวะพลัดพรากไว้ 4 ด้าน คือ 1) ด้านการมีงานทำและการมี

⁴³ สุทธิชัย จิตะพันธุ์กุล. (2544). *หลักสำคัญของเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อังใน ระเบียบ สัจจโสภณ. *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์*. หน้า 473.

⁴⁴ จิราพร สุทันกิตระ. *การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน*. หน้า 13.

ส่วนร่วมในสังคม 2) ด้านการพึ่งพิงและความมั่นคงในชีวิต 3) ด้านความสามารถ และ 4) ด้านสภาพแวดล้อมที่ส่งเสริมผู้สูงอายุ⁴⁵

สำหรับประเทศไทย ได้มีการจัดทำดัชนีพหุพลังของผู้สูงอายุขึ้นและจากผลการศึกษาดัชนีพหุพลังนั้น พบว่า ภาวะพหุพลังของผู้สูงอายุไทยอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีคะแนนประเมินในด้านสุขภาพอยู่ในระดับที่สูง ซึ่งเป็นผลมาจากความสามารถในการมองเห็นและการได้ยินของผู้สูงอายุที่อยู่ในระดับดี แต่เมื่อพิจารณาด้านการมีส่วนร่วมทางสังคมของผู้สูงอายุแล้ว พบว่าคะแนนประเมินอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ซึ่งสาเหตุสำคัญมาจากการมีงานทำของผู้สูงอายุยังอยู่ในระดับที่ต่ำ รวมถึงการเข้าร่วมกิจกรรมของกลุ่มหรือชมรมของผู้สูงอายุที่อยู่ในระดับที่ต่ำเช่นเดียวกัน⁴⁶

การนำแนวคิดพหุพลังไปปรับใช้นั้น ในแต่ละประเทศยังคงมีความแตกต่างกันทั้งในระดับขนาดและความเข้มข้น แต่โดยทั่วไปแล้วเป็นไปตามนโยบาย 2 แนวทาง ได้แก่ 1) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตของแรงงานที่มีอายุมาก และ 2) เพื่อกระตุ้นผู้สูงอายุในการมีส่วนร่วมทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม จิตวิญญาณ และชีวิตทางทางการเมือง⁴⁷

ด้วยการเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุในหลายประเทศทั่วโลก ประกอบกับในปัจจุบันผู้สูงอายุมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรง มีอายุที่ยืนยาวมากยิ่งขึ้น สามารถประกอบอาชีพหรือทำงานต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง มีผู้ใช้ที่ต้องรอคอยการได้รับความช่วยเหลือในเชิงรับแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้องค์การอนามัยโลกได้นำเสนอกรอบแนวคิดพหุพลังขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดเกี่ยวกับการยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุ อันเป็นแนวทางให้นานาประเทศนำไปปรับใช้ให้เข้ากับบริบทในประเทศของตนเอง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ภาวะพหุพลังเป็นแนวคิดเพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพที่ดีทั้งทางด้านร่างกายและด้านจิตใจ การทำให้เกิดภาวะพหุพลังจะต้องจัดให้ผู้สูงอายุมีการทำกิจกรรมเพื่อส่งเสริมสุขภาพ มีส่วนร่วมทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม และมีความมั่นคงในชีวิต เพราะฉะนั้น การส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุจะทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้และมีหลักประกันที่มั่นคง โดยความเพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในการครองชีพและการมีความมั่นคงในชีวิตเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ก่อให้เกิดภาวะพหุพลังขึ้น ภาวะพหุพลังจึงเป็นภาวะที่ผู้สูงอายุทุกคนพึงมี เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองและสามารถช่วยเหลือผู้อื่น ทั้งอยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างมีความสุข

⁴⁵ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. *ดัชนีพหุพลังผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มประสานและติดตามสารสนเทศ ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2560. หน้า 6

⁴⁶ *เรื่องเดียวกัน*. หน้า 23

⁴⁷ จิราพร สุทันกิตระ. *การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน*. หน้า 14.

3. พันธกรณีระหว่างประเทศ

3.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights)

ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ สมัยที่ 3 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติได้มีการลงคะแนนเสียงรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 โดยให้ประกาศใช้เพื่อเป็นมาตรฐานร่วมกันในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิของมนุษย์

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ ถือเป็นการวางรากฐานของกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกได้ร่วมกันจัดทำขึ้นเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชนทั่วโลก โดยมีข้อบัญญัติรวม 30 ข้อ ซึ่งรับรองสิทธิของมนุษย์ไว้ว่าทุกคนมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ ศาสนา อายุ ภาษา หรือเผ่าพันธุ์ใด

สิทธิของผู้สูงอายุย่อมเป็นสิทธิประการหนึ่งที่เป็นไปตามมาตรฐานสากลในระดับระหว่างประเทศ และจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น มีข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้สูงอายุ ซึ่งได้แก่ ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงโดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่ากรณีใด อาทิ เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง พื้นเพทางเชื้อชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน การเกิด หรือสถานะอื่น⁴⁸ ทุกคนมีความเสมอภาคกันและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย มีความเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการเลือกปฏิบัติหรือจากการยุยงให้มีการเลือกปฏิบัติอันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้⁴⁹

นอกจากนี้ ทุกคนมีสิทธิในการทำงานและเลือกงานโดยอิสรระภายใต้เงื่อนไขที่เป็นธรรมและเอื้ออำนวยต่อการทำงาน มีสิทธิได้รับความคุ้มครองในกรณีว่างงาน มีสิทธิได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกันสำหรับงานประเภทเดียวกัน มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการประกันความเป็นอยู่อันควรค่าแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ หากมีความจำเป็นอื่นใด ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับ

⁴⁸ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, ข้อ 2

⁴⁹ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, ข้อ 7

การคุ้มครองทางสังคมในรูปแบบอื่นเพิ่มเติมด้วย และประการสุดท้ายที่เกี่ยวข้องกับการทำงานคือ ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน⁵⁰

จากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้มีกติการะหว่างประเทศอันเป็นกติกาก่อออกมาตามปฏิญญานี้ โดยฉบับที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้สูงอายุ มี 2 ฉบับ ได้แก่ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งได้มีการรับรองสิทธิของผู้สูงอายุไว้ในสิทธิทางด้านเศรษฐกิจคือ ผู้สูงอายุมีสิทธิในการเลือกประกอบอาชีพตามความสมัครใจ สิทธิในการมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สิทธิในความเป็นอยู่ที่มีมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอและเหมาะสมตามสมควรแก่ฐานะานุรูป สิทธิในทรัพย์สินที่หามาได้ ตลอดจนสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยอย่างเป็นธรรมภายหลังที่พ้นจากการทำงานไปแล้ว นอกจากนี้ สิทธิทางด้านสังคมยังได้แก่ สิทธิในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของสังคม สิทธิที่จะได้รับความมั่นคงจากการประกันสังคม สิทธิที่จะได้รับบริการและสวัสดิการ และในฐานะการเป็นพลเมือง ผู้สูงอายุย่อมมีสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคในทางกฎหมาย โดยได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกับประชากรกลุ่มอื่น ๆ เช่น สิทธิได้รับความคุ้มครองจากการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากผู้สูงอายุ เป็นต้น

3.2 สิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Principles for Older Persons)

สิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ มีทั้งหมด 18 ข้อ โดยแบ่งเป็น 5 ด้าน ดังต่อไปนี้⁵¹

1. ด้านการมีอิสรภาพในการพึ่งตนเอง (Autonomy)

ข้อ 1. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และการดูแลสุขภาพอย่างเพียงพอ ทั้งจากการจัดสรรรายได้ การสนับสนุนช่วยเหลือจากครอบครัวและชุมชน ตลอดจนการช่วยเหลือตนเอง

ข้อ 2. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและมีโอกาสในการทำงาน หรือมีโอกาที่จะสร้างรายได้ทางอื่นให้กับตนเอง

ข้อ 3. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดอายุเกษียณสำหรับการทำงาน

⁵⁰ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, ข้อ 23

⁵¹ กรมกิจการผู้สูงอายุ. *สิทธิผู้สูงอายุสหประชาชาติ*. 26 มีนาคม 2565.

สืบค้นจาก https://www.dop.go.th/download/laws/law_th_20152509143815_1.pdf

ข้อ 4. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงโครงการฝึกอบรมและโครงการด้านการศึกษาที่เหมาะสม

ข้อ 5. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัย และสามารถที่จะปรับให้เข้ากับสภาพจิตใจส่วนบุคคลและความสามารถที่เปลี่ยนแปลงไป

ข้อ 6. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะพักอาศัยอยู่ที่บ้านของตนเองได้นานที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

2. ด้านการมีส่วนร่วม (Participation)

ข้อ 7. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิอยู่ในสังคม มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการกำหนดและดำเนินนโยบายที่มีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่อันดีของผู้สูงอายุ รวมทั้งแลกเปลี่ยนความรู้และทักษะกับคนรุ่นอื่น

ข้อ 8. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะแสวงหาและพัฒนาโอกาสในการให้บริการแก่ชุมชนและทำงานอาสาสมัครในตำแหน่งที่เหมาะสมกับความสนใจและความสามารถ

ข้อ 9. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จัดตั้งชมรมหรือสมาคมสำหรับผู้สูงอายุ

3. ด้านการอุปการะเลี้ยงดู (Patronage)

ข้อ 10. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะได้รับการอุปการะเลี้ยงดู และการปกป้องคุ้มครองจากครอบครัวและชุมชน ตามคุณค่าวัฒนธรรมของแต่ละระบบสังคม

ข้อ 11. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงการบริการด้านสุขภาพ เพื่อช่วยให้สามารถคงไว้หรือฟื้นฟูสมรรถภาพทางด้านร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ ให้อยู่ในระดับที่สมบูรณ์ที่สุด และเพื่อช่วยป้องกันหรือชะลอการเกิดภาวะเจ็บป่วย

ข้อ 12. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิได้รับบริการทางด้านสังคมและกฎหมาย เพื่อส่งเสริมอิสรภาพในการดำเนินชีวิต การปกป้องคุ้มครอง และการอุปการะเลี้ยงดู

ข้อ 13. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการเลี้ยงดูในสถานสงเคราะห์ ซึ่งจะให้บริการด้านการปกป้องคุ้มครอง การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการกระตุ้นทางด้านจิตใจและสังคม ในสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยและบรรยากาศที่เป็นมิตร ตามความเหมาะสมกับสถานภาพและความต้องการของผู้สูงอายุ

ข้อ 14. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิมนุษยชนทั้งปวงและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในขณะที่อยู่ในสถานที่ใด ๆ หรือในสถานที่ให้บริการดูแลรักษา รวมทั้งพึงได้รับการยอมรับในศักดิ์ศรี ความเชื่อ

ความต้องการ และความเป็นส่วนตัว ตลอดจนสิทธิในการตัดสินใจเกี่ยวกับการอุปการะเลี้ยงดู และคุณภาพชีวิตของตนเอง

4. ด้านการบรรลุความต้องการ (Self-fulfillment)

ข้อ 15. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะแสวงหาโอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่

ข้อ 16. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงแหล่งการศึกษา วัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา และนันทนาการในสังคม

5. ด้านความมีศักดิ์ศรี (Dignity)

ข้อ 17. ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี และมีความมั่นคงปลอดภัย ปราศจากการถูกแสวงหาผลประโยชน์ ตลอดจนการปฏิบัติอย่างทารุณทั้งทางร่างกายและจิตใจ

ข้อ 18. ผู้สูงอายุพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัย เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ภูมิภาค ศาสนา ความพิการ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานภาพอื่นใด

สิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ผู้สูงอายุพึงมีเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม และครอบคลุมถึงการมีส่วนร่วมในสังคม ส่งเสริมการมีงานทำ และส่งเสริมให้เข้าถึงการศึกษาเพื่อพัฒนาผู้สูงอายุ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้สูงอายุในการประกอบวิชาชีพและสามารถพึ่งพาตนเองได้ ทำให้ผู้สูงอายุดำรงตนอยู่ในสังคมได้อย่างมีความมั่นคง มีคุณค่า และมีความสุข

3.3 อนุสัญญา และข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization, ILO)

องค์การแรงงานระหว่างประเทศก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2462 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในการได้ทำงานอย่างมีคุณค่า มีประสิทธิภาพ เสรีภาพ ความมั่นคง ความปลอดภัย และมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เป้าหมายหลักในการทำงานขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ คือ การส่งเสริมเรื่องสิทธิในการทำงาน การสนับสนุนให้เกิดโอกาสแห่งการจ้างงานที่มีคุณค่า การคุ้มครองทางสังคม และการส่งเสริมให้เกิดการปรึกษาหารือในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน

ประเทศไทยนับเป็นหนึ่งใน 45 ประเทศ ที่ร่วมก่อตั้งและเข้าเป็นสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2509 องค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ทำการเปิดสำนักงานประจำภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกขึ้นในประเทศไทย โดยปัจจุบัน สำนักงานนี้มีอำนาจหน้าที่ดูแลการดำเนินงานของประเทศในภูมิภาค นอกจากนี้ สำนักงานประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีสถานที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยด้วยเช่นเดียวกัน และมีอำนาจหน้าที่ดูแลกิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในอนุภูมิภาค⁵²

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีอนุสัญญาที่รัฐภาคีต้องปฏิบัติตาม และข้อแนะนำที่เป็นแนวทางปฏิบัติให้กับนานาประเทศ โดยอนุสัญญาและข้อแนะนำที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้สูงอายุ ได้แก่อนุสัญญาและข้อแนะนำฉบับดังต่อไปนี้

3.3.1 อนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน ค.ศ.1951 (Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100))

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาฉบับนี้ เมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2542 โดยให้มีการกำหนดค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันแก่คนงานชายและหญิงสำหรับงานที่มีลักษณะเดียวกัน ซึ่งหมายถึงการกำหนดอัตราค่าตอบแทนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติตามเพศ

3.3.2 อนุสัญญาฉบับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (ด้านการจ้างงานและอาชีพ) ค.ศ. 1958 (Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111))

โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีการกำหนดนิยามว่า การเลือกปฏิบัตินั้น ให้ความหมายรวมถึง การปฏิบัติที่แตกต่างกัน การกีดกัน หรือการกระทำใด ๆ ที่ทำขึ้นบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง การสังกัดกันจากชนชาติหรือต้นกำเนิดทางสังคม ซึ่งมีผลทำให้เป็นโมฆะ หรือลดทอนความเท่าเทียมกันด้านการให้โอกาสหรือการปฏิบัติในการจ้างงานหรืออาชีพ

3.3.3 อนุสัญญาฉบับที่ 142 ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ค.ศ. 1975 (Human Resources Development Convention, 1975 (No. 142))

โดยอนุสัญญาฉบับนี้มีสาระสำคัญคือ ประเทศภาคีจะต้องพัฒนานโยบายและแผนงานที่ครอบคลุม ประสานงานร่วมกับการแนะแนวอาชีพและการฝึกอบรมอาชีพที่เกี่ยวข้องกับ

⁵² สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ). กรุงเทพมหานคร. 2558. หน้า 3.

การจ้างงานอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริการจัดหางานโดยภาครัฐ ซึ่งนโยบายและแผนงานเหล่านั้นต้องคำนึงถึง

1. ความต้องการ โอกาส และปัญหาในการจ้างงาน ทั้งในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ
2. ระยะเวลาและระดับของการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม
3. ความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาทรัพยากรบุคคลกับวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

นโยบายและแผนงานนั้นจะต้องดำเนินการด้วยวิธีการที่เหมาะสมกับเงื่อนไขของประเทศ โดยออกแบบเพื่อปรับปรุงความสามารถของบุคคลให้เกิดผลต่อสภาพแวดล้อมในการทำงานและสังคม ทั้งต้องเป็นการส่งเสริมและสามารถใช้กับทุกคนบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน ปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ

นอกจากนี้ ประเทศภาคีจะต้องจัดตั้งและพัฒนาระบบที่เปิดกว้าง ยืดหยุ่น ส่งเสริมการศึกษาทั่วไปด้านเทคนิคและอาชีวศึกษา ไม่ว่ากิจกรรมเหล่านั้นจะเกิดขึ้นกับการศึกษาในระบบหรือนอกระบบก็ตาม ควรขยายระบบการแนะแนวอาชีพ ซึ่งรวมถึงข้อมูลการจ้างงานที่ต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าข้อมูลนั้นครอบคลุมและเป็นคำแนะนำที่หลากหลายให้สำหรับเยาวชน และผู้ใหญ่ทุกคน รวมทั้งจัดทำโครงการที่เหมาะสมสำหรับผู้พิการและผู้ทุพพลภาพ โดยข้อมูลและคำแนะนำดังกล่าวจะต้องครอบคลุมถึงการเลือกอาชีพ การฝึกอาชีพ และโอกาสทางการศึกษาที่เกี่ยวข้อง สถานการณ์การจ้างงานและโอกาสในการจ้างงาน โอกาสในการได้รับการเลื่อนตำแหน่ง สภาพการทำงาน ความปลอดภัย สุขอนามัย และด้านอื่น ๆ ของชีวิตการทำงาน

ข้อมูลและคำแนะนำดังกล่าวจะต้องเสริมด้วยข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปของข้อตกลงร่วมกันในสัญญาจ้างงาน สิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องภายใต้กฎหมายแรงงาน ข้อมูลนั้นจะต้องจัดให้มีขึ้นตามกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศ โดยคำนึงถึงหน้าที่และภารกิจขององค์การแรงงาน อีกทั้ง ประเทศภาคีควรจะต้องมีการขยาย ปรับเปลี่ยน และประสานระบบการฝึกอบรมอาชีพให้สอดคล้องกับความต้องการที่เป็นการฝึกอบรมอาชีพตลอดชีวิต

นโยบายและโครงการแนะแนวอาชีพและการฝึกอาชีพจะต้องจัดทำและดำเนินการร่วมกับองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างตามความเหมาะสม อันสอดคล้องกับกฎหมายและแนวปฏิบัติของประเทศ รวมทั้งให้มีการจัดทำร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ ด้วย

3.3.4 อนุสัญญาฉบับที่ 168 ว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองกรณีว่างงาน ค.ศ. 1988 (*Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988 (No. 168)*)

โดยอนุสัญญาฉบับนี้กำหนดให้ประเทศภาคีต้องประกาศนโยบายสำคัญเพื่อส่งเสริมการจ้างงานเต็มรูปแบบ มีประสิทธิภาพ และดำเนินการด้วยวิธีการที่เหมาะสม รวมถึงให้มีการประกันสังคม การบริการจัดหางาน การให้คำแนะนำด้านอาชีพ และการฝึกอบรมอาชีพ ทั้งต้องพยายามจัดตั้งโครงการพิเศษขึ้นเพื่อส่งเสริมโอกาสในการทำงาน และให้ความช่วยเหลือในการจ้างงานที่ยั่งยืนสำหรับผู้ด้อยโอกาสที่มีแนวโน้มว่าอาจมีปัญหาในการหางาน เช่น แรงงานหญิง แรงงานอายุน้อย ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ว่างงานระยะยาว แรงงานข้ามชาติที่มีถิ่นที่อยู่ตามกฎหมาย และแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรม เป็นต้น

3.3.5 ข้อแนะนำฉบับที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 (*Older Workers Recommendation, 1980 (No. 162)*)

ข้อแนะนำฉบับนี้เป็นตราสารที่ระบุถึงวิธีการปฏิบัติงานเพื่อให้ประเทศภาคีได้พิจารณานำไปเป็นแนวทางปรับใช้ภายในประเทศของตน โดยสาระสำคัญ ได้แก่ การไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำงานหรือการประกอบอาชีพ ประเทศภาคีควรมีนโยบายส่งเสริมให้มีความเสมอภาคและโอกาสในการทำงานอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าผู้นั้นจะมีอายุเท่าไร โดยระบุถึงมาตรการต่าง ๆ ในการลดปัญหาจากการทำงาน ข้อแนะนำฉบับนี้จึงเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ซึ่งประกอบด้วยเรื่องความเป็นธรรมในการปฏิบัติต่อแรงงาน การไม่เลือกปฏิบัติ และการวางแผนการเกษียณอายุ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- ข้อแนะนำฉบับนี้ใช้กับแรงงานทุกคนที่อาจประสบปัญหาในการจ้างงานและการประกอบอาชีพอันเนื่องมาจากอายุที่เพิ่มมากขึ้น

- เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพตามข้อแนะนำฉบับนี้ อาจมีการจำกัดคำนิยามที่ชัดเจนยิ่งขึ้นสำหรับคำว่า “แรงงานสูงอายุ” และมีการกำหนดช่วงอายุที่เฉพาะเจาะจง ในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

- ปัญหาการจ้างงานของผู้สูงอายุควรได้รับการจัดการอย่างครอบคลุม และควรจัดแผนกลยุทธ์สำหรับการจ้างงานอย่างสมดุล

- เพื่อส่งเสริมการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันและการปฏิบัติที่เป็นธรรมต่อแรงงาน ประเทศภาคีจะต้องดำเนินมาตรการเพื่อป้องกันการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ

- ประเทศภาคีควรจัดทำมาตรการให้องค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้างมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การยอมรับแบบแผน และปฏิบัติตามแบบแผนอย่างมีประสิทธิภาพ

- แรงงานสูงอายุควรได้รับโอกาสและได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับแรงงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องดังต่อไปนี้

1. การเข้าถึงการบริการแนะแนวอาชีพ และการบริการจัดหางาน
2. การเข้าถึงการจ้างงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
3. การเข้าถึงสิ่งอำนวยความสะดวกในการฝึกอบรมอาชีพ
4. การลาเพื่อศึกษาโดยได้รับค่าจ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากวัตถุประสงค์ในการศึกษานั้นเป็นไปเพื่อฝึกอบรมอาชีพหรือเป็นการศึกษาของสหภาพแรงงาน

การศึกษานั้นเป็นไปเพื่อฝึกอบรมอาชีพหรือเป็นการศึกษาของสหภาพแรงงาน

5. การมีความมั่นคงในการจ้างงาน
6. การได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีลักษณะเดียวกัน
7. การมีมาตรการประกันสังคมและสวัสดิการ
8. การมีสภาพการทำงานอย่างเป็นธรรม รวมทั้งมีมาตรการด้านความปลอดภัยและอาชีวอนามัย
9. การเข้าถึงที่อยู่อาศัย การบริการทางสังคมและสถาบันด้านสุขภาพ

- ประเทศภาคีควรตรวจสอบบทบัญญัติทางกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อปรับให้เข้ากับข้อแนะนำฉบับนี้ และควรดำเนินการด้วยวิธีการที่เหมาะสมเพื่อส่งเสริมการปฏิบัติตามนโยบาย โดยมีความร่วมมือกับองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

- แรงงานสูงอายุ องค์กรสหภาพแรงงาน รวมทั้งองค์กรนายจ้าง ควรมีสื่อหรือเข้าถึงหน่วยงานที่มีอำนาจในการตรวจสอบ และมีสิทธิ์ยื่นข้อร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่เป็นธรรม ความไม่เท่าเทียมกันของโอกาส หรือการเลือกปฏิบัติใด ๆ เพื่อให้มีการแก้ไขการกระทำนั้น ๆ ที่ถือว่าขัดต่อนโยบาย

- ประเทศภาคีควรใช้มาตรการที่เหมาะสมในการบริการแนะแนว การฝึกอบรม และการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก พร้อมทั้งให้คำแนะนำและให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นสำหรับแรงงานสูงอายุ เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

- ภายใต้อกรอบนโยบายในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ควรมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม และกำหนดแนวปฏิบัติที่ออกแบบมาเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานต่อไปได้ในสภาวะที่พึงพอใจ โดยการมีส่วนร่วมของทั้งองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง

- ประเทศภาคีควรทำการศึกษาเพื่อหาสาเหตุหรือแนวโน้มที่ทำให้แรงงานสูงอายุประสบปัญหาในการปรับตัว และหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสม โดยการศึกษาอาจเป็นการประเมินงานและทักษะที่เกี่ยวข้อง และควรมีการเผยแพร่ผลการศึกษานั้นในวงกว้าง

- ในกรณีเกิดความยากลำบากในการปรับตัวซึ่งพบมากในแรงงานสูงอายุ ควรมีมาตรการแก้ไขที่นำไปเป็นข้อปฏิบัติได้ดังนี้

1. แก้ไขสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีแนวโน้มว่าจะเร่งให้เกิดการชราภาพ

2. ปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดองค์กรและเวลาทำงานที่ก่อให้เกิดความเครียดหรือการทำงานที่รวดเร็วเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรมีการจำกัดการทำงานล่วงเวลา

3. ปรับลักษณะงานและเนื้อหาของงานให้เข้ากับแรงงาน โดยใช้วิธีการทางเทคนิคตามหลักการยศาสตร์ เพื่อรักษาสุขภาพ ป้องกันอุบัติเหตุ และรักษาความสามารถในการทำงานได้ต่อไป

4. จัดให้มีการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับภาวะสุขภาพของแรงงาน และจัดให้มีการกำกับดูแลงานตามความเหมาะสมเพื่อรักษาความปลอดภัยและสุขภาพ

- ในบรรดามาตรการที่จะให้ผลตามข้อเสนอแนะฉบับนี้ อาจมีการดำเนินการดังต่อไปนี้ โดยมีการหารือร่วมกับตัวแทนของลูกจ้าง หรือโดยการมีส่วนร่วมของตัวแทนจากทั้งองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง หรือผ่านการเจรจาต่อรองร่วมกันตามแนวทางปฏิบัติของแต่ละประเทศ

1. ลดชั่วโมงการทำงานปกติรายวันและรายสัปดาห์ของแรงงานสูงอายุที่ทำงานยากลำบาก อันตราย หรือส่งผลเสียต่อสุขภาพ

2. ปรับลดชั่วโมงการทำงานลงทีละเล็กละน้อยในช่วงเวลาก่อนถึงวันที่แรงงานสูงอายุจะครบกำหนดเกษียณ หรือก่อนที่จะถึงกำหนดอายุตามเกณฑ์ในการรับสิทธิประโยชน์การชราภาพ

3. การเพิ่มวันหยุดประจำปีโดยได้รับค่าจ้างตามอายุงาน

4. ให้แรงงานสูงอายุสามารถจัดการเวลาทำงานและเวลาว่างให้เหมาะสมกับความสะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจ้างงานนอกเวลาและการจัดหาชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่น

5. มอบหมายงานแก่แรงงานสูงอายุให้ดำเนินการในช่วงเวลาทำงานกลางวันตามปกติ หลังจากที่เคยมอบหมายงานตามช่วงเวลาเป็นกะต่อเนื่องกันมาหลายปี

- ประเทศภาคีควรมีมาตรการที่นำมาประยุกต์ใช้ในเรื่องระบบค่าตอบแทนที่สามารถปรับให้เข้ากับความต้องการของแรงงานสูงอายุได้ โดยมีการหารือร่วมกันของตัวแทนจากองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง ซึ่งมาตรการเหล่านั้นอาจรวมถึงการใช้ระบบค่าตอบแทนที่ไม่เพียงคำนึงถึงความรวดเร็วของการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงทักษะ ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ด้วย

- ในกรณีที่มีการลดจำนวนแรงงานลง ประเทศภาคีควรมีความพยายามเป็นอย่างยิ่งในการพิจารณาความต้องการทำงานของแรงงานสูงอายุ และอำนวยความสะดวกในการฝึกอบรมอาชีพสำหรับการอุตสาหกรรมด้านอื่น ๆ ด้วย รวมทั้ง การให้ความช่วยเหลือในการจัดหางานใหม่ หรือการคุ้มครองรายได้หรือค่าตอบแทนทางการเงินที่มีจำนวนเพียงพอ

- ประเทศภาคีควรมีความพยายามเป็นอย่างยิ่งเพื่ออำนวยความสะดวกในการรับผู้สูงอายุกลับเข้าทำงานหลังจากที่เคยออกจากงานไปแล้ว และอาจมีการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เพื่อจัดทำให้แรงงานสูงอายุมีโอกาสได้รับการจ้างงานที่พวกเขาสามารถใช้ประโยชน์จากความรู้ความสามารถ และประสบการณ์ของตนเองได้มากที่สุดโดยไม่ต้องสูญเสียรายได้

สำหรับด้านการเตรียมความพร้อมในการเกษียณอายุนั้น ประเทศภาคีควรดำเนินมาตรการเพื่อให้การเกษียณอายุควรเป็นไปโดยความสมัครใจ บทบัญญัติทางกฎหมายและข้อกำหนดอื่น ๆ ที่บังคับให้เลิกจ้างเมื่อถึงอายุที่กำหนดควรได้รับการตรวจสอบ

นอกจากนี้ แรงงานสูงอายุที่ประกอบอาชีพโดยยากลำบากหรือมีสุขภาพร่างกาย ไม่แข็งแรง หรือได้รับการประเมินว่าไม่เหมาะสมกับการทำงาน ในช่วงระยะเวลาก่อนถึงกำหนดเกษียณอายุ หรือก่อนที่จะได้รับสิทธิประโยชน์การชราภาพ ควรมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือ ซึ่งอาจ

ขึ้นอยู่กับระยะเวลาที่กำหนด แต่ทั้งนี้ ไม่ใช่บังคับกับบุคคลที่ได้รับการจัดหาที่เพียงพอผ่านโครงการบำเหน็จบำนาญหรือสวัสดิการประกันสังคมอื่น ๆ แล้ว

3.3.6 ข้อแนะนำปีที่ 202 ว่าด้วยฐานความคุ้มครองทางสังคม ค.ศ. 2012 (Social Protection Floor Recommendation, 2012 (No. 202))

ข้อแนะนำนี้ได้แนะนำให้มีการจัดตั้งและคงไว้ซึ่งฐานความคุ้มครองทางสังคมในฐานะที่เป็นองค์ประกอบสำคัญในเรื่องระบบความมั่นคงทางสังคมของชาติ ด้วยการสร้างหลักประกันทางรายได้ขั้นพื้นฐานสำหรับผู้สูงอายุ ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าอัตราขั้นต่ำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศ

3.4 แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริด ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid international Plan of Action on Ageing)

องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้มีการจัดประชุมสมัชชาาระดับโลก ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ ครั้งที่ 2 ณ กรุงมาดริด ประเทศสเปน ในปี ค.ศ. 2002 ซึ่งได้เสนอแผนอันเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้สูงอายุที่เรียกว่า แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศมาดริด ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ (The Madrid International Plan of Action on Ageing, MIPAA) ที่มุ่งหวังให้เกิดผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมและเอื้อประโยชน์ต่อการยกระดับและการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุให้ดีขึ้น ประเทศภาคีขององค์การสหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบร่วมกันในดำเนินงานด้านผู้สูงอายุให้เป็นไปตามแนวปฏิบัติของแผนดังกล่าว ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายหลักของการพัฒนาผู้สูงอายุใน 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. ผู้สูงอายุกับการพัฒนา (Older persons and development) โดยเน้นย้ำให้มีการพัฒนานโยบายแห่งรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตให้กับผู้สูงอายุควบคู่ไปกับการส่งเสริมให้มีการใช้ความรู้ ความสามารถ และความชำนาญของผู้สูงอายุ รวมทั้งการให้โอกาสที่กว้างขวางในการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุ

2. สุขวัยอย่างสุขภาพดี และมีสุขภาวะ (Advancing health and well-being into old age) โดยให้ความสำคัญในการเข้าถึงบริการสุขภาพที่จำเป็นและหลากหลายสำหรับผู้สูงอายุ ทั้งในเรื่องการส่งเสริม การป้องกัน การฟื้นฟูสุขภาพ และการพัฒนาบุคลากรด้านต่าง ๆ เพื่อรองรับบริการด้านสุขภาพและตอบสนองความต้องการการดูแลผู้สูงอายุระยะยาว

3. การสร้างความมั่นใจว่าจะมีสภาพแวดล้อมที่เกื้อหนุนและเหมาะสม (Ensuring enabling and supportive environment) โดยเน้นความสำคัญในเรื่องที่พักอาศัยและสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัยสำหรับการอยู่อาศัย และการดำรงชีวิตประจำวันของผู้สูงอายุ รวมถึงบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ที่เชื่อมต่อกัน การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก รวมถึงการดูแลผู้สูงอายุ ซึ่งให้ความสำคัญกับการพึ่งพาตนเองของผู้สูงอายุได้ยาวนานที่สุด

พันธกรณีดังกล่าว ประเทศภาคีต้องร่วมยึดถือเป็นเป้าหมายในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ และร่วมกำหนดทิศทางกลยุทธ์ของการพัฒนาร่วมกัน ทั้งนี้ ประเด็นท้าทายในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ ได้แก่⁵³

1. การสร้างหลักประกันด้านรายได้เพื่อวัยสูงอายุ โดยต้องมีการเตรียมความพร้อมเพื่อความมั่นคงด้วยการส่งเสริมระบบการออมแห่งชาติให้ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในวัยทำงาน และให้มีบำนาญเพื่อการใช้จ่ายในวัยสูงอายุ

2. การส่งเสริมและขยายโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ โดยต้องมีการส่งเสริมให้นำความสามารถและประสบการณ์ของผู้สูงอายุมาเป็นส่วนหนึ่งของภาคการผลิต ภาคบริการ ภาควิชาการ การให้คำแนะนำ ปรีกษา ตลอดจนงานอาสาสมัครและการถ่ายทอดภูมิปัญญา อีกทั้งยังเป็นแนวปฏิบัติที่สามารถลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานทั้งในปัจจุบันและในอนาคตได้

3. การสร้างและพัฒนาระบบการดูแลผู้สูงอายุ โดยต้องมุ่งเน้นการสร้างและพัฒนา กลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ ทั้งในเขตเมืองและเขตท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านบุคลากรและผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ร่วมกันทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ โดยมีทั้งบุคลากรวิชาชีพและอาสาสมัครในการให้บริการแก่ผู้สูงอายุในชุมชน นอกจากนี้ยังมีการเร่งขยายการฝึกอบรมบุคลากรเพื่อพัฒนาความรู้และพัฒนาทักษะเฉพาะด้านการดูแลผู้สูงอายุ

4. การจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมและปลอดภัยในที่สาธารณะสำหรับผู้สูงอายุ โดยมุ่งสร้างความรู้ ความเข้าใจ ความตระหนักแก่สาธารณชน และหน่วยงานทุกภาคส่วน ในเรื่องการจัดสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมและปลอดภัย เพื่อคนทุกวัยให้สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน (Universal Design, UD)

5. การเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุได้รับการดูแลด้านคุณภาพชีวิตอย่างครอบคลุมทุกด้าน จึงจำเป็นต้องมี

⁵³ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. *มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ (ฉบับปรับปรุง)*. กรุงเทพมหานคร: กรมกิจการผู้สูงอายุ. 2562. หน้า 11-12.

การเสริมสร้างขีดความสามารถของบุคลากรเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน โดยการสนับสนุนทรัพยากร การสนับสนุนความรู้ การนิเทศงาน หรือการฝึกอบรมเพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ ผู้สูงอายุ และองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

3.5 แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุในเอเชียและแปซิฟิก หรือแผนปฏิบัติการเซียงไฮ้

แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุในเอเชียและแปซิฟิกหรือแผนปฏิบัติการเซียงไฮ้ เป็นแผนปฏิบัติการที่รัฐบาลของประเทศในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกได้รับรอง ซึ่งแผนปฏิบัติการดังกล่าวเกิดขึ้นจากการตระหนักว่าประชากรของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคได้เข้าสู่วัยสูงอายุโดยมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงจำเป็นต้องดำเนินการกำหนดแผนงานอันเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุในแต่ละด้านอย่างครอบคลุม แผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้ได้ถูกนำเสนอต่อคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก (The Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, ESCAP) ซึ่งได้รับการรับรองจากที่ประชุมสัมมนาของภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกในวาระการติดตามผลระดับภูมิภาคสำหรับการประชุมสมัชชาโลก ครั้งที่ 2 ว่าด้วยผู้สูงอายุ ณ นครเซียงไฮ้ ประเทศจีน ในเดือนกันยายน ค.ศ. 2002 โดยแผนปฏิบัติการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยหลักการปฏิบัติทั้งหมด 4 ด้าน ได้แก่⁵⁴

1. ด้านผู้สูงอายุและการพัฒนา
2. ด้านการพัฒนาสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีในผู้สูงอายุ
3. ด้านการจัดสภาพแวดล้อมให้เอื้ออำนวยต่อผู้สูงอายุ
4. ด้านการปฏิบัติและติดตามผล

การทำงานของผู้สูงอายุเป็นด้านหนึ่งที่ได้รับการกำหนดในแผนปฏิบัติการนี้ โดยมีรายละเอียดอยู่ในแผนปฏิบัติการด้านที่ 1 ด้านผู้สูงอายุและการพัฒนา ซึ่งกำหนดในข้อ ค. ว่าด้วยการบรรเทาความยากจนในผู้สูงอายุ และ ข้อ ฉ. ว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ข้อ ค. ว่าด้วยการบรรเทาความยากจนในผู้สูงอายุ

การบรรเทาความยากจนจัดเป็นแผนที่มีความสำคัญลำดับแรก ๆ สำหรับหลายประเทศ ซึ่งความยากจนพบเห็นได้โดยทั่วไป ผู้สูงอายุยังคงเป็นหนึ่งในกลุ่มผู้ยากจนที่มีจำนวนสูงในภูมิภาค

⁵⁴ กรมกิจการผู้สูงอายุ. แผนปฏิบัติการเซียงไฮ้. 25 กุมภาพันธ์ 2565.

การขาดโอกาสในการได้รับจ้างเข้าทำงานในระบบ และการขาดความคุ้มครองด้านสังคมหรือประกันสังคม ทำให้มีความสำคัญอย่างมากที่จะต้องพัฒนาทางเลือกเพื่อให้เกิดความมั่นคงด้านรายได้สำหรับผู้สูงอายุ

การปฏิบัติเพื่อบรรลุผล ได้แก่

1. รวมผู้สูงอายุไว้เป็นหนึ่งในกลุ่มเป้าหมายสำหรับแผนงานบรรเทาความยากจนในทุกระดับ รวมทั้งแผนงานสร้างรายได้ แผนเงินออม และแผนสินเชื่อ โดยเน้นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูง
2. รับรองให้ผู้สูงอายุได้รับความคุ้มครองด้านสังคมและประกันสังคมอย่างเพียงพอ รวมทั้งให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ
3. สนับสนุนความสามารถของผู้สูงอายุในแผนงานสร้างรายได้
4. รับรองให้ผู้สูงอายุมีส่วนร่วม และส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้เข้าร่วมในการประเมินความยากจน พัฒนา และปฏิบัติกลยุทธ์เพื่อลดความยากจนแห่งชาติ

ข้อ ฉ. ว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุ

มาตรการที่จะสัมฤทธิ์ผลให้การเข้าสู่วัยสูงอายุเป็นวัยที่มีกำลังสร้างสรรค์ คือการจ้างงานผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะต้องผลักดันให้เกิดผลสำเร็จในภูมิภาค อัตราส่วนการพึ่งพาของผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นจะทำให้เกิดความเครียดในประชากรวัยทำงาน ซึ่งเป็นผู้สนับสนุนระบบความมั่นคงของรายได้ในการครองชีพของผู้สูงอายุ

ในประเทศที่พัฒนา ได้มีการทดลองใช้ทางเลือกของการเกษียณอายุ อาทิ การชะลอวัยเกษียณให้ช้าออกไป ประชาชนถูกกระตุ้นให้เก็บออมมากขึ้นเพื่อใช้ในวัยสูงอายุ ในขณะที่รัฐมีหน้าที่ดำเนินแผนจัดบำนาญให้แก่แรงงานในภาคการทำงานในระบบ รัฐย่อมมีความสนใจที่จะให้ค่าครองชีพขั้นต่ำให้แก่ประชาชนในชนบท หรือให้สิทธิประโยชน์สำหรับคนยากจนในภาคการทำงานนอกระบบด้วย ทั้งนี้ มีการเสนอให้รัฐใช้วิธีช่วยจ่ายสมทบ โดยกำหนดให้บุตรจ่ายค่าใช้จ่ายรายวันของบิดามารดา

การปฏิบัติเพื่อบรรลุผล ได้แก่

1. ให้สิ่งจูงใจและขจัดสิ่งที่ไม่จูงใจ เพื่อให้ประชาชนเกิดความต้องการทำงานต่อไปอย่างเหมาะสม
2. ส่งเสริมการจ้างงานและความสามารถในการจ้างงาน ด้วยแผนงานฝึกอบรมแบบใหม่ ให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และกระตุ้นให้นายจ้างเกิดทัศนคติเชิงบวกในการจ้างงานและยังคงจ้างแรงงานสูงอายุต่อไป

3. กำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการขจัดปัญหาการว่างงานให้หมดไป และสร้างงานใหม่ให้เปิดกว้างด้วยนโยบายตลาดแรงงานเชิงรุก อาทิ จัดตั้งกลไกสำหรับการจัดหางาน การให้ความช่วยเหลือในการหางาน การฝึกอบรม การแนะแนวและให้คำปรึกษาด้านอาชีพแก่ผู้สูงอายุที่ต้องการทำงาน

จากแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุในเอเชียและแปซิฟิก หรือแผนปฏิบัติการเซี่ยงไฮ้ พบว่าได้ให้ความสำคัญต่อการทำงานของผู้สูงอายุ เนื่องจากการทำงานของผู้สูงอายุนั้นจะทำให้ผู้สูงอายุยังคงสามารถพึ่งพาตนเองได้ในยามสูงวัย รวมทั้งเป็นการสร้างหลักประกันและความมั่นคงทางการเงินให้กับผู้สูงอายุ

3.6 ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุ : การเพิ่มขีดความสามารถของผู้สูงอายุในอาเซียน (Kuala Lumpur Declaration on Ageing : Empowering Older Persons in ASEAN)⁵⁵

ปฏิญญากัวลาลัมเปอร์ว่าด้วยเรื่องผู้สูงอายุฉบับนี้ เป็นหนึ่งในปฏิญญาอาเซียน โดยได้รับการรับรองจากผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียนในคราวการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 27 เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2015 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย ซึ่งมีจุดประสงค์เพื่อยืนยันความมุ่งมั่นในการสร้างประชาคมอาเซียนให้มีส่วนร่วมและสร้างประโยชน์ต่อประชาชนอย่างครอบคลุม ยั่งยืน และมีพลวัต ยกระดับความเป็นอยู่และการดำรงชีวิตของประชาชนอาเซียน ด้วยการจัดให้มีการเข้าถึงโอกาสในการพัฒนามนุษย์และสวัสดิการสังคมอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งนี้ได้ตระหนักว่าประชากรอาเซียนที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างมาก จึงเป็นความท้าทายที่ประเทศสมาชิกจะต้องดำเนินการร่วมกันในการรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ส่งเสริมให้มีแนวปฏิบัติที่รับผิดชอบร่วมกันในการเตรียมการเพื่อให้ผู้สูงอายุมีสุขภาพดี แข็งแรง และทรงคุณค่า โดยให้การสนับสนุนครอบครัว ผู้ทำหน้าที่ดูแลผู้สูงอายุ และเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนมีบริการดูแลผู้สูงอายุ

2. เสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของผู้คนระหว่างวัยเพื่อนำไปสู่สังคมของคนทุกช่วงวัย โดยสร้างการตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิ และความท้าทายในการก้าวเข้าสู่ผู้สูงอายุ

⁵⁵ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ (ฉบับปรับปรุง). หน้า 14-15.

3. จัดการกระทำหรือการละเว้นการกระทำด้วยประการใด ๆ ทุกรูปแบบบนพื้นฐานของอายุและเพศ โดยให้ผู้สูงอายุได้รับโอกาสเข้าถึงบริการสาธารณะ การเสริมสร้างรายได้ บริการสุขภาพ และสารสนเทศที่จำเป็น ตลอดจนมาตรการในการคุ้มครองทางกฎหมาย และระบบการสนับสนุนที่มีประสิทธิภาพ

4. บูรณาการเรื่องประชากรสูงอายุในนโยบายสาธารณะและแผนการพัฒนาระดับชาติ ซึ่งรวมถึงการกำหนดการเกษียณอายุและนโยบายการจ้างงานที่ยืดหยุ่น

5. ส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์และความเชี่ยวชาญในด้านพฤกษศาสตร์ เวชศาสตร์ ผู้สูงอายุ และบุคลากรมืออาชีพด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ดูแลเพื่อตอบสนองความต้องการในปัจจุบันและอนาคตด้านสุขภาพและบริการทางสังคมสำหรับผู้สูงอายุ

6. ส่งเสริมการพัฒนาข้อมูลสารสนเทศที่เชื่อถือได้ ข้อมูลเชิงประจักษ์ เพื่อลดช่องว่างในด้านนโยบาย การวิจัย และการปฏิบัติ

7. พัฒนาขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรนิติบุคคล องค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งรวมถึงองค์กรสวัสดิการภาคสมัครใจ ชุมชน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดการประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพในการจัดบริการสำหรับผู้สูงอายุในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติ

8. สนับสนุนการพัฒนาสมาคมผู้สูงอายุ หรือรูปแบบอื่น ๆ ของการเป็นเครือข่าย ซึ่งรวมถึงชมรมผู้สูงอายุและเครือข่ายอาสาสมัครในทุกประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการเสริมสร้างขีดความสามารถและเปิดโอกาสให้มีเวทีการหารือ แลกเปลี่ยนทัศนะในลักษณะพหุสาขากับรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ

9. ส่งเสริมการเป็นชุมชนและเมืองที่เป็นมิตรกับผู้สูงอายุ โดยการจัดให้มีระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ยั่งยืน เข้าถึง และใช้ประโยชน์ได้

10. สร้างและพัฒนาเครือข่ายเพื่อให้เกิดความร่วมมือภายในประเทศและระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงประเทศคู่เจรจาหรือประเทศที่ร่วมพัฒนา รวมถึงองค์กรของสหประชาชาติ องค์กรภาคประชาสังคม ภาคเอกชน และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการสนับสนุนและจัดหาทรัพยากรอย่างเพียงพอและการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ

บทที่ 3

การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ของประเทศไทยและต่างประเทศ

1. การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของประเทศไทย

การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทยนั้นขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ อาทิ ความต้องการทำงานเพื่อหารายได้ดำรงเลี้ยงชีพ ความพร้อมทางด้านสุขภาพร่างกาย การสนับสนุนจากบุคคลในครอบครัว การมีส่วนร่วมในทางเศรษฐกิจและสังคม และความต้องการของตลาดแรงงาน รวมถึงมาตรการส่งเสริมการทำงานหรือการสนับสนุนจากภาครัฐบาลด้วย ทั้งนี้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของไทย มีดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ได้มีการบัญญัติเรื่องการจำกัดการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพื่อป้องกันการละเมิดโดยมิชอบต่อผู้สูงอายุ ไว้ในมาตรา 27 กล่าวคือ บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

โดยหลักการหรือความมุ่งหมายตามมาตรา 27 นี้ เป็นการกำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม⁵⁶

นอกจากมาตราดังกล่าวแล้ว ได้มีการกำหนดให้ผู้สูงอายุ หรือบุคคลผู้ยากไร้ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ โดยภารกิจของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้

⁵⁶ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบประมวลราชธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. 2562. หน้า 41.

ประชาชนดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ ซึ่งมาตรา 71 ได้บัญญัติไว้โดยมีหลักว่า รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรง และมีจิตใจที่เข้มแข็ง พึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและมีความสามารถสูงขึ้น พึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟู และเยียวยาผู้ถูกระทำการดังกล่าวนั้นด้วย

โดยหลักการหรือความมุ่งหมายตามมาตรา 71 นี้ เป็นไปเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว ส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส และเป็นหลักในการจัดสรรงบประมาณเพื่อความเป็นธรรม โดยคำนึงถึงเพศ วัย และสภาพของบุคคล⁵⁷

นอกจากนี้ มาตรา 74 ได้บัญญัติไว้โดยมีหลักว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และให้ประชาชนมีงานทำ พึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ให้ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ พึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

โดยหลักการหรือความมุ่งหมายของมาตราดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ คุ้มครองและช่วยเหลือผู้ใช้แรงงาน และการดูแลเมื่อพ้นวัยทำงานแล้ว⁵⁸

และประการสุดท้าย ตามมาตรา 77 ได้บัญญัติไว้โดยมีหลักว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการก่อกวนประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

อย่างไรก็ดี การเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุด้วยเหตุอายุเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจน แต่มีข้อสังเกตประการหนึ่งคือโดยหลักการทั่วไปแล้ว การประกันสิทธิเสรีภาพทางรัฐธรรมนูญมีขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิของเอกชนจากการล่วงละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐ จึงมี

⁵⁷ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบประมวลราชธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. หน้า 108.

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 114.

ผลเป็นการกำหนดสถานะและนิติสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะออกกฎ ระเบียบ หรือคำสั่งที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อประชาชนไม่ได้ แต่ในระบบกฎหมายไทย สิทธิทางรัฐธรรมนูญหาได้มีผลผูกพันโดยตรงในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันเสมอไป หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญอาจไม่มีผลผูกพันโดยตรงกับสัญญาจ้างแรงงานของเอกชนซึ่งอยู่ในดินแดนของกฎหมายเอกชน อันอยู่ภายใต้หลักอิสระในทางแพ่งหรือหลักเสรีภาพในการทำสัญญา⁵⁹

1.2 ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542

ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ได้ถูกจัดทำขึ้นโดยองค์กรผู้สูงอายุ ผู้แทนจากองค์กรที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิในประเทศอีกหลายท่าน เพื่อเป็นการนำเจตนารมณ์ในเรื่องสิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการของรัฐธรรมนูญและตามหลักการของสหประชาชาติมาถือปฏิบัติให้เป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้สูงอายุไทย⁶⁰ ปฏิญญาผู้สูงอายุไทยจึงเป็นพื้นฐานของการวางแผนงาน นโยบาย และมาตรการต่าง ๆ อันกำหนดไว้ไปสู่การปฏิบัติในลำดับต่อไป โดยมีประการที่กำหนดไว้ทั้งหมด 9 ข้อ

สำหรับนโยบายอันเกี่ยวกับการทำงาน หรือโอกาสในการทำงานของผู้สูงอายุ ได้มีการกำหนดไว้ในประการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ข้อ 3. ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษาเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับบทบาทของตนให้สมวัย

ข้อ 4. ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้ ประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยและตามความสมัครใจ โดยได้รับความตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจ และเห็นชีวิตมีคุณค่า

ข้อ 6. ผู้สูงอายุส่วนใหญ่พึ่งพาตนเองได้ สามารถช่วยเหลือครอบครัวและชุมชนมีส่วนร่วมในสังคม เป็นแหล่งภูมิปัญญาของคนรุ่นหลัง มีการเข้าสังคม มีนันทนาการที่ดี และมีเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกันในชุมชน

⁵⁹ จิราพร สุพันทิตระ. การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน. หน้า 52.

⁶⁰ กรมกิจการผู้สูงอายุ. ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย. 2 มกราคม 2565.

สืบค้นจาก https://www.dop.go.th/download/laws/law_th_20152309154750_1.pdf

ข้อ 7. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

ข้อ 8. รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคม ต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิคุ้มครองสวัสดิภาพและจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

ทั้งนี้ จากปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พบว่ามีการให้ความสำคัญต่อการทำงานของผู้สูงอายุในหลายประการ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากปฏิญญาข้อที่ 3 ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษาเรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นประโยชน์ในการทำงานหรือการประกอบอาชีพของผู้สูงอายุ และจากปฏิญญาข้อที่ 4 มุ่งเน้นการสร้าง ความภาคภูมิใจและการมีชีวิตที่มีคุณค่า โดยการพัฒนาองค์ความรู้ที่มีอยู่มาสร้างโอกาสในการทำงานที่เหมาะสมกับช่วงวัยของผู้สูงอายุ และถ่ายทอดประสบการณ์นั้นให้กับสังคม

การประกอบอาชีพของผู้สูงอายุและการได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม ทำให้ผู้สูงอายุพึ่งพาตนเองได้ และสามารถช่วยเหลือครอบครัวหรือชุมชน ทั้งยังมีส่วนร่วมหรือนันทนาการอื่น ๆ ในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับปฏิญญาข้อที่ 6 นอกจากนี้ ปฏิญญาข้อที่ 7 และข้อที่ 8 เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดมาตรการในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุและคุ้มครองแรงงานสูงอายุเป็นการต่อไป

1.3 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมายแม่บทที่กำหนดระเบียบ วิธีการปฏิบัติ รวมถึงการดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับผู้สูงอายุ มีความมุ่งหมายในการช่วยเหลือผู้สูงอายุจากการถูกทอดทิ้ง ถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 นี้ ได้กำหนดนิยามความหมายของผู้สูงอายุไว้ว่า หมายถึง บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์ขึ้นไปและมีสัญชาติไทย โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติและเพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น เพื่อให้การ

ดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนที่เกี่ยวข้องกับการทำงานของผู้สูงอายุไว้ในมาตรา 11 กล่าวคือ ให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต ให้ได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม ให้ได้รับการพัฒนาตนเอง และให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน

ทั้งนี้ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุได้กล่าวถึงสิทธิผู้สูงอายุไว้ว่า สิทธิผู้สูงอายุ ประกอบด้วยสิทธิ 4 ประการ คือ การมีอายุยืน การคุ้มครอง การส่งเสริม และการมีส่วนร่วมในสังคม ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 โดยแนวทางการส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุ ได้แก่ การทบทวนเกณฑ์การเกษียณอายุ การกำหนดลักษณะประเภทของงาน การกำหนดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม และการเพิ่มโอกาสในการทำงานแก่ผู้สูงอายุ⁶¹

1.4 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดมาตรฐานแรงงานขั้นต่ำเกี่ยวกับการจ้างงานที่นายจ้างพึงปฏิบัติต่อลูกจ้างเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้างอย่างเป็นธรรมในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของนายจ้างและลูกจ้าง ได้แก่ การกำหนดเวลาทำงาน เวลาพัก วันหยุด วันลา อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ และค่าชดเชย รวมถึงการให้ความคุ้มครองแก่แรงงานบางประเภทเป็นพิเศษ อันได้แก่ แรงงานเด็ก และแรงงานหญิง สำหรับบุคคลที่จะได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องมีสถานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมาย โดยเป็นความคุ้มครองลูกจ้างที่เพิ่มขึ้นจากการคุ้มครองทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 ลักษณะ 6 ว่าด้วยจ้างแรงงาน ตั้งแต่มาตรา 575 ถึงมาตรา 586⁶²

สำหรับการคุ้มครองแรงงานตามหลักความเสมอภาคนั้น ได้มีบทบัญญัติที่ห้ามเลือกปฏิบัติเพราะเหตุแห่งเพศไว้ โดยกำหนดว่า ให้นายจ้างปฏิบัติต่อลูกจ้างชายและหญิงโดยเท่าเทียมกัน ในการจ้างงาน เว้นแต่ลักษณะหรือสภาพของงานไม่อาจปฏิบัติเช่นนั้นได้⁶³ ในกรณีที่งานมีลักษณะ

⁶¹ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. คู่มือการดำเนินงานการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ. 2551. หน้า 2.

⁶² จิราพร สุทันกิตระ. การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน. หน้า 53-54.

⁶³ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 15

และคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง⁶⁴ และห้ามเลิกจ้างแรงงานหญิงเพราะเหตุมีครรภ์⁶⁵

สำหรับในด้านการจำกัดงานบางประเภทที่ไม่เหมาะสมกับบุคคลผู้ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยถือว่างานบางประเภทจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของบุคคลนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานให้มีการจ้างงานที่เหมาะสม และปลอดภัยกับชีวิตอนามัยของบุคคล จึงมีการกำหนดงานต้องห้ามสำหรับบุคคลบางกลุ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ อันได้แก่

1. งานต้องห้ามสำหรับแรงงานหญิง⁶⁶

กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) งานเหมืองแร่หรืองานก่อสร้างที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ ในอุโมงค์หรือปล่องในภูเขา เว้นแต่สภาพของการทำงานไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง

(2) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป

(3) งานผลิตหรือขนส่งวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่สภาพของการทำงานไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง

(4) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. งานต้องห้ามสำหรับแรงงานหญิงมีครรภ์⁶⁷

กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) งานเกี่ยวกับเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ที่มีความสั่นสะเทือน

(2) งานขับเคลื่อนหรือติดไปกับยานพาหนะ

(3) งานยก แบก หาม หาบ หูน ลาก หรือเข็นของหนักเกินสิบห้ากิโลกรัม

(4) งานที่ทำในเรือ

(5) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. งานต้องห้ามสำหรับแรงงานเด็ก⁶⁸

⁶⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 53

⁶⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 43

⁶⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 38

⁶⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 39

⁶⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 49

กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานอย่างหนึ่ง
 อย่างไม่ใด ดังต่อไปนี้

- (1) งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ
- (2) งานปั๊มโลหะ
- (3) งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับ
 แตกต่างจากปกติ อันอาจเป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (4) งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (5) งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือเชื้ออื่นตามที่
 กำหนดในกฎกระทรวง
- (6) งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่งานในสถานบริการน้ำมัน
 เชื้อเพลิงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (7) งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (8) งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
- (9) งานที่ต้องทำไต่ดิน ไต่ฝ้า ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา
- (10) งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (11) งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ขณะที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์
 กำลังทำงาน
- (12) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- (13) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การที่ประเทศไทยมีบทบัญญัติในการจำกัดงานบางประเภทสำหรับแรงงานหญิง
 แรงงานหญิงมีครรภ์ และแรงงานเด็กไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากงานบางประเภทนั้นมีความเสี่ยงอัน
 เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และบุคคลดังกล่าวมีลักษณะทางกายภาพที่แข็งแรงน้อยกว่าแรงงานชาย
 รวมทั้งงานบางประเภทอาจมีผลเป็นการยับยั้งการเจริญเติบโตต่อสุขภาพร่างกายของเด็ก จึงต้องมี
 การตราบทบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยงานต้องห้ามสำหรับแรงงาน
 สูงอายุ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า แรงงานสูงอายุเป็นแรงงานที่มีลักษณะทางกายภาพแข็งแรงน้อยกว่าแรงงาน
 ชายโดยทั่วไป จึงควรมีบทบัญญัติคุ้มครองแรงงานสูงอายุว่าด้วยงานต้องห้ามอันจะเป็นอันตรายต่อ
 สุขภาพร่างกายของแรงงานสูงอายุเช่นเดียวกับที่มีในการคุ้มครองแรงงานหญิง แรงงานหญิงมีครรภ์

และแรงงานเด็ก โดยนอกจากการคำนึงถึงความปลอดภัยสำหรับแรงงานสูงอายุเป็นการเฉพาะแล้วนั้น เห็นควรให้มีบทบัญญัติว่าด้วยงานต้องห้ามสำหรับผู้สูงอายุในสายงานบางอาชีพด้วยเหตุผลอันเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยสำหรับการประกอบอาชีพบางประเภทนั้นด้วยเช่นเดียวกัน

1.5 พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518

ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 มาตรา 20 กำหนดไว้ว่า เมื่อข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลใช้บังคับแล้ว ห้ามมิให้นายจ้างทำสัญญาจ้างแรงงานกับลูกจ้างขัดหรือแย้งกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เว้นแต่สัญญาจ้างแรงงานนั้นจะเป็นคุณแก่ลูกจ้างยิ่งกว่า

ทั้งนี้ อธิบายได้ว่า ห้ามนายจ้างเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างที่ไม่เป็นคุณแก่ลูกจ้างโดยลูกจ้างไม่ยินยอม หากฝ่าฝืนกฎหมายถือว่าคำสั่งหรือระเบียบนั้นไม่มีผลผูกพัน เช่น นายจ้างมีคำสั่งลดตำแหน่งหรือลดเงินเดือนลูกจ้าง เปลี่ยนตำแหน่งไปทำงานที่ลูกจ้างไม่ถนัด หรือเปลี่ยนการจ้างเป็นแบบลูกจ้างทดลองงาน เป็นต้น นายจ้างไม่มีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงสภาพการจ้างดังกล่าวได้ตามลำพังเพียงฝ่ายเดียว หากลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุถูกกีดกันจากนายจ้าง อันเป็นการลิดรอนสิทธิลูกจ้างซึ่งอาจมีสาเหตุจากต้องการให้ลูกจ้างลาออกด้วยเหตุแห่งอายุ ก็อาจฟ้องศาลได้ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัตินี้⁶⁹

1.6 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 มาตรา 49 กำหนดไว้ว่า การพิจารณาคดีในกรณีนายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าการเลิกจ้างนั้นไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง ศาลแรงงานอาจสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างผู้นั้นเข้าทำงานต่อไปในอัตราค่าจ้างที่ได้รับในขณะที่เลิกจ้าง ถ้าศาลแรงงานเห็นว่าลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงานร่วมกันต่อไปได้ ให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดใช้ให้แทนโดยให้ศาลคำนึงถึงอายุของลูกจ้าง ระยะเวลาการทำงานของลูกจ้าง ความเดือดร้อนของลูกจ้างเมื่อถูกเลิกจ้าง มูลเหตุแห่งการเลิกจ้าง และเงินค่าชดเชยที่ลูกจ้างมีสิทธิได้รับ

สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิในการทำงานของแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ หากเป็นกรณีที่แรงงานสูงอายุยังมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง และมีความสามารถในการทำงานต่อไปได้ โดยมีได้มีการกระทำผิดต่อนายจ้างหรือมิได้มีสมรรถภาพในการ

⁶⁹ จิราพร สุทันกิตระ. การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน. หน้า 56-57.

ทำงานลดลงแต่อย่างไร การเลิกจ้างด้วยเหตุแห่งอายุจะถือว่าเป็นการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของศาล

กรณีเช่นนี้ ศาลได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า หากนายจ้างมีได้มีข้อบังคับซึ่งกำหนดว่าลูกจ้างจะต้องออกจากงานเมื่อพ้นอายุ 60 ปี และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าลูกจ้างหย่อนสมรรถภาพในการทำงาน การเลิกจ้างลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานเพราะเหตุมีอายุ 60 ปี ในขณะที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างมีผลบังคับ จึงเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรมตาม พ.ร.บ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2528 มาตรา 123⁷⁰ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การที่นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างที่มีอายุมาก โดยที่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าลูกจ้างสูงอายุหย่อนสมรรถภาพในการทำงาน เป็นการเลิกจ้างเพราะเหตุแห่งอายุเพียงประการเดียว จึงเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม ขัดกับมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ⁷¹

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกฎหมายของไทยยังไม่มีบทบัญญัติในการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานไว้ ซึ่งในการจ้างแรงงานของภาคเอกชนส่วนใหญ่มักใช้เกณฑ์ 55 ปี เป็นการกำหนดให้ถึงอายุเกษียณ⁷² การที่ลูกจ้างเข้าทำสัญญากับนายจ้างโดยมีข้อกำหนดเช่นนั้น ถือว่ามีผลผูกพันตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา ดังนั้น การทำสัญญาจ้างแรงงานที่กำหนดอายุเกษียณไว้ต่ำกว่า 60 ปี จึงสามารถกระทำได้ ไม่ขัดต่อกฎหมาย

แต่ทั้งนี้ การกำหนดอายุเกษียณไว้ต่ำกว่า 60 ปี ทำให้แรงงานบางส่วนต้องออกจากการทำงานทั้งที่อาจยังมีสุขภาพแข็งแรงและสามารถปฏิบัติงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ฉะนั้นการไม่มีกฎหมายป้องกันการกีดกันแรงงานด้วยเหตุแห่งอายุ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน รวมถึงการเลือกปฏิบัติ โดยนายจ้างอาจกำหนดคุณสมบัติของลูกจ้างไว้ว่าต้องอายุไม่เกิน 45 ปี เป็นต้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ากรณีดังกล่าวนำไปสู่การกีดกันแรงงานสูงอายุ และนำไปสู่การเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรมด้วยเช่นกัน เนื่องจากทำให้แรงงานต้องออกจากการทำงานก่อนวัยอันสมควร และทำให้แรงงานสูงอายุไม่สามารถเข้ามาเป็นกำลังแรงงานให้กับประเทศได้

⁷⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3671/2526

⁷¹ จิราพร สุทันกิตระ. การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน. หน้า 58-59

⁷² สำนักงานสถิติแห่งชาติ. บทสรุปสำหรับผู้บริหารการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564.

1.7 ประกาศกระทรวงแรงงาน

1.7.1 ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม

สิทธิของผู้สูงอายุที่จะได้รับบริการด้านการประกอบอาชีพหรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม ตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม ได้มีการ กำหนดไว้ ดังนี้

1. ให้สำนักงานจัดหางานทุกแห่งจัดให้มีเจ้าหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแนะนำ เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารตลาดแรงงาน และบริการจัดหางานที่ตรงตามความต้องการของผู้สูงอายุ
 2. จัดอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุตามอัธยาศัย
 3. จัดให้มีศูนย์กลางข้อมูลทางการอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ณ สำนักงานจัดหางานทุกแห่ง
 4. จัดหาอาชีพที่เหมาะสมตามควรแก่อัตภาพให้แก่ผู้สูงอายุ
- จากรายละเอียดข้างต้น พบว่ามีการให้ความสำคัญต่อแรงงานสูงอายุ โดยมีการกำหนดหน่วยงานในการรับผิดชอบด้านการทำงานของผู้สูงอายุ การจัดอบรมเพื่อพัฒนาทักษะในการทำงานของผู้สูงอายุ รวมทั้งการฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเข้าสู่การทำงาน หรือสามารถพึ่งพาตนเองได้

1.7.2 ประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ

ตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ นั้น กระทรวงแรงงานได้ขอความร่วมมือให้ผู้ประกอบการหรือผู้ว่าจ้างที่ประสงค์จะจ้างผู้ที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป ซึ่งมีได้ทำงานประจำในสถานประกอบกิจการและประสงค์ที่จะทำงานบางช่วงเวลา ดำเนินการดังต่อไปนี้

- ข้อ 1 จ่ายค่าตอบแทนให้ผู้สูงอายุอย่างน้อยชั่วโมงละ 45 บาท
- ข้อ 2 การจ้างผู้สูงอายุควรเป็นงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้สูงอายุ เพื่อทำงานเสมือนพนักงาน งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า งานอาชีพด้านบริการ งานที่เกี่ยวกับการผลิต งานหัตถกรรมพื้นบ้าน หรืองานที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าว

ข้อ 3 ระยะเวลาการทำงานของผู้สูงอายุควรไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง และไม่
เกินสัปดาห์ละ 6 วัน

ทั้งนี้ ได้มีค่าจ้างเพิ่มเติมของประกาศดังกล่าว เพื่อแจ้งโดยละเอียดให้ทราบ
ทั่วกัน ดังนี้

1) ในการจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้สูงอายุอย่างน้อยชั่วโมงละ 45 บาท โดยใช้กับ
การจ้างผู้สูงอายุ ไม่ว่าจะเป็นชายหรือหญิง และมีสัญชาติไทย เพื่อส่งเสริมให้ผู้สูงอายุได้รับ
ค่าตอบแทนที่เหมาะสม สามารถครองชีพอยู่ได้ตามสภาพเศรษฐกิจและสังคม

2) งานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้สูงอายุ เพื่อ
ทำงานเสมือนพนักงาน เช่น ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบันทึก จัดทำ จัดเก็บ คำนวณ และเรียกใช้ข้อมูล
และทำหน้าที่เสมือนหรือพนักงาน สำนักงานที่เกี่ยวข้องกับด้านการเงิน การจัดการเดินทาง การให้
ข้อมูลข่าวสาร และการประสานงาน เป็นต้น เพื่อทำงานอาชีพเกี่ยวกับการค้า เช่น ค้าขาย ขายส่ง
ขายปลีก พนักงานขายตรง พนักงานขายในร้านค้าและตลาด พนักงานขายและพนักงานสาธิตสินค้า
 เป็นต้น เพื่อทำงานอาชีพด้านบริการ เช่น งานบริการในโรงแรม/ภัตตาคาร พนักงานบริการทั่วไป
พนักงานเก็บเงินหน้าเคาน์เตอร์ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น เพื่อทำงานที่เกี่ยวกับการผลิต เช่น
การปฏิบัติงานที่เป็นงานง่าย ๆ ที่ทำเป็นประจำในงานการผลิต การขนส่ง และคลังสินค้า เป็นต้น
เพื่อทำงานหัตถกรรมพื้นบ้าน เช่น งานช่างหรืองานฝีมือของชาวบ้าน ที่ประดิษฐ์เป็นเครื่องใช้ไม้สอย
ภายในบ้าน ใช้เป็นของขวัญแสดงความเชื่อถือทางด้านประเพณี ศาสนา ใช้เพื่อความสวยงามสนอง
ความสุขทางจิตใจ และเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพ เป็นต้น รวมทั้งงานที่เกี่ยวข้องกับงาน
ดังกล่าว

3) เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีข้อจำกัดทางกายภาพและสุขภาพ จึงควร
จัดเวลาทำงานให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับผู้สูงอายุมากที่สุด ดังนั้น การตกลงกำหนดเวลา
ทำงานรายชั่วโมง จึงควรไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง ทั้งนี้ การกำหนดเวลาทำงานดังกล่าวเป็นข้อเสนอแนะ
ให้กับสถานประกอบกิจการใช้เป็นแนวทางในการกำหนดจำนวนชั่วโมงสำหรับการคิดค่าตอบแทนของ
ผู้สูงอายุ ซึ่งอาจคำนวณเป็นเงินค่าตอบแทนตามชั่วโมงที่ทำงาน เช่น ทำงาน 4 ชั่วโมงต่อวัน การ
คำนวณค่าตอบแทนเท่ากับ 4 ชั่วโมง คูณ 45 บาท เป็นเงิน 180 บาท และในกรณีที่ไม่ได้เต็มชั่วโมงก็ให้
ปัดเป็น 1 ชั่วโมง เช่น ตกลงให้ทำงาน 4 ชั่วโมง 30 นาที การคำนวณค่าตอบแทนเท่ากับ 5 ชั่วโมง
คูณ 45 บาท เป็นเงิน 225 บาท เป็นต้น

1.8 แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580) และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุและนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ

ประเทศไทยได้เริ่มจัดทำแผนผู้สูงอายุแห่งชาติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 เป็นแผนระยะยาว 20 ปี ครอบคลุมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 - 2544 ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการจัดทำและประกาศใช้แผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2545 - 2564) ซึ่งแผนดังกล่าวได้มีการปรับปรุงและติดตามประเมินผลการดำเนินงานเป็นระยะ เพื่อให้ประเทศไทยมีกรอบทิศทางการทำงานด้านผู้สูงอายุที่มีความต่อเนื่องและสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุแห่งชาติ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580) จึงถูกจัดทำขึ้นเพื่อใช้เป็นกรอบในการบูรณาการและการทำงานเชิงรุกเพื่อรองรับสังคมสูงวัยของประเทศไทยและนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลในการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งกรอบแนวคิดในการจัดทำแผนปฏิบัติการฉบับนี้จะเน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับและได้นำข้อมูลจากการประเมินผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุแห่งชาติ ระยะที่ 2 มาประกอบกับการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมที่จะส่งผลกระทบต่อการทำงานด้านผู้สูงอายุ ได้แก่ สถานการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม นโยบายที่เกี่ยวข้องในปัจจุบัน แนวโน้มทางประชากร และทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต และมีการกำหนดยุทธศาสตร์ มาตรการ เป้าหมาย และดัชนีชี้วัดไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งกำหนดให้มีการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานในทุก ๆ ระยะ 5 ปีของแผน เพื่อทราบความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงาน และเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และปัญหาที่เกิดขึ้น⁷³

แผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580) มีวิสัยทัศน์คือผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตดี มีหลักประกันมั่นคง เป็นพลังพัฒนาสังคม และมีวัตถุประสงค์ ดังนี้⁷⁴

1. เพื่อให้มีกรอบและแนวทางปฏิบัติงานด้านผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งสอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนแม่บทอันจะก่อให้เกิดการบูรณาการแผนในทุกระดับ และนำไปสู่การขับเคลื่อนงานด้านผู้สูงอายุและการรองรับสังคมสูงวัยของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างมีบูรณาการ
2. เพื่อเพิ่มคุณค่าและศักดิ์ศรีของผู้สูงอายุด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้เพิ่มพูนศักยภาพของตนเองอย่างเต็มกำลังความสามารถ

⁷³ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. 17 พฤษภาคม 2565.

สืบค้นจาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/54659>

⁷⁴ เรื่องเดียวกัน.

3. เพื่อให้ผู้สูงอายุมีคุณภาพชีวิตที่ดีในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม สุขภาพ สภาพแวดล้อม การเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีและนวัตกรรมอย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม อันจะทำให้ดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่า พึ่งพาตนเองได้ มีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์สังคม และมีหลักประกันที่มั่นคงไปจนบั้นปลายของชีวิต

4. เพื่อรองรับสังคมสูงวัยเชิงรุก ด้วยการส่งเสริมให้ประชากรที่จะเป็นผู้สูงอายุในอนาคตตระหนักและเตรียมการให้พร้อมเพื่อให้มีชีวิตที่ดีในยามสูงอายุ พร้อมทั้งจะยอมรับและร่วมมือกับผู้สูงอายุในการเป็นพลังขับเคลื่อนสังคม หรือให้การเกื้อหนุนผู้สูงอายุในยามที่จำเป็น

โดยแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580) แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้⁷⁵

ส่วนที่ 1 แผนปฏิบัติการระยะเร่งด่วนใน 5 ปีแรก (พ.ศ. 2566 - 2570) มีมาตรการและแนวปฏิบัติสำหรับนำไปใช้ในการพัฒนาโครงการหรือกิจกรรม ตัวชี้วัดความสำเร็จของมาตรการในรูปของผลลัพธ์หรือผลกระทบโดยมีการกำหนดเป้าหมายในช่วง 5 ปีแรก ตลอดจนการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบในการขับเคลื่อนมาตรการตามแผนฯ เพื่อให้งานบรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนด

ส่วนที่ 2 แผนปฏิบัติการระยะ 15 ปี (พ.ศ. 2566 - 2580) จัดทำขึ้นเพื่อให้เห็นภาพและทิศทางในระยะยาวของการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุและรองรับสังคมสูงวัยของประเทศ ซึ่งประกอบด้วยแผนปฏิบัติการย่อย 4 แผน ได้แก่

แผนปฏิบัติการย่อยที่ 1 การเตรียมความพร้อมของประชากรก่อนวัยสูงอายุ

แผนปฏิบัติการย่อยที่ 2 การยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทุกมิติอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

แผนปฏิบัติการย่อยที่ 3 การปฏิรูปและบูรณาการระบบบริหารเพื่อรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ และ

แผนปฏิบัติการย่อยที่ 4 การเพิ่มศักยภาพการวิจัย การพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมรองรับสังคมสูงวัย

ซึ่งแผนที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานหรือการสร้างอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุนั้น อยู่ในแผนปฏิบัติการย่อยที่ 2 ว่าด้วยการยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทุกมิติอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยมีมาตรการ 4 ประการ ดังนี้

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน.

1. ยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุด้านเศรษฐกิจ เช่น การปฏิรูประบบหลักประกันเมื่อชราภาพให้เป็นไปอย่างบูรณาการและยั่งยืน สามารถครอบคลุมผู้สูงอายุอย่างพอเพียง ทัวถึง และเป็นธรรม ส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุทั้งภาคในระบบและนอกระบบ

2. ยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุด้านสุขภาพ เช่น เสริมสร้างความรอบรู้ด้านสุขภาพ พัฒนาระบบสุขภาพรองรับสังคมสูงวัยเชิงรุกที่สอดคล้องกับความต้องการของผู้สูงอายุแต่ละกลุ่ม และเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่

3. ยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุด้านสังคม เช่น ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุในการเป็นพลังทางสังคม ส่งเสริมการจัดการสื่อสารสนเทศเพื่อผู้สูงอายุ เป็นต้น

4. ยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุด้านสภาพแวดล้อม เช่น ส่งเสริมการปรับสภาพที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุทั้งภายในบ้านและนอกบ้าน สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงที่อยู่อาศัย วัสดุอุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สูงอายุ

โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก ได้แก่ กระทรวงการคลัง กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงแรงงาน กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์

สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วม ได้แก่ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานปรมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กองทุนการออมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

2. การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของประเทศสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore) หรือ ประเทศสิงคโปร์ ตั้งอยู่บนเกาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทวีปเอเชีย เป็นประเทศที่เล็กที่สุดในภูมิภาค แต่มีจำนวนประชากรหนาแน่นที่สุด ปัจจุบันมีอัตราการเกิดและอัตราการเจริญพันธุ์ต่ำที่สุดในภูมิภาค ในขณะที่เดียวกันเป็น

ประเทศที่ประชากรมีอายุยืนยาวมากที่สุดในภูมิภาค⁷⁶ ทั้งนี้ ประเทศสิงคโปร์ได้ให้ความสำคัญต่อสถานะสังคมผู้สูงอายุโดยได้กำหนดเป็นนโยบายแห่งชาติหรือ Singapore National Blueprint เพื่อรองรับสถานะดังกล่าวและมีการขับเคลื่อนการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม⁷⁷

ในปี พ.ศ. 2561 ประเทศสิงคโปร์มีผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป ร้อยละ 20.4 ซึ่งเป็นประเทศแรกในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่กลายเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์ ปัจจุบันประเทศสิงคโปร์มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (Central Provident Fund, CPF) ที่ช่วยออมเงิน โดยหักจากเงินเดือนระหว่างที่ยังทำงานเพื่อเป็นเงินออมจนกระทั่งเกษียณ เมื่อประชากรมีอายุยืนยาวขึ้น จำเป็นต้องใช้เงินหลังเกษียณมากขึ้น รัฐบาลจึงขยายอายุเกษียณเพื่อเพิ่มเวลาออมเงินให้แก่ประชาชน และยังช่วยรักษาแรงงานให้อยู่ในตลาดแรงงานได้นานยิ่งขึ้นเพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงาน⁷⁸

ทั้งนี้ ในการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของประเทศสิงคโปร์นั้น มีกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ตามกฎหมายว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ (The Retirement and Re-employment Act, 1993) โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

2.1 การกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐาน

การกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานนั้น ไม่ว่าจะมิใช่ข้อกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร สัญญา หรือข้อตกลงใด ๆ การเกษียณอายุของลูกจ้างจะต้องกำหนดไม่ต่ำกว่า 62 ปี และคู่สัญญาอาจมีการขยายอายุเกษียณได้จนถึงอายุ 67 ปี⁷⁹

ห้ามมิให้นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้างด้วยเหตุแห่งอายุ ซึ่งต่ำกว่า 62 ปี หรือต่ำกว่าอายุเกษียณที่กำหนดไว้ หากนายจ้างผู้ใดฝ่าฝืน จะต้องมีความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ⁸⁰

⁷⁶ โสรญา พิภูลหอม. *แรงงานสูงอายุในประเทศสิงคโปร์*. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร. 2562. หน้า 2

⁷⁷ จารีย์ ปันทอง และคณะ. *สังคมสูงวัยกับความท้าทายของตลาดแรงงานไทย*. โครงการศึกษาด้านโครงสร้างเศรษฐกิจไทยที่มีนัยต่อการดำเนินนโยบาย สายนโยบายการเงิน ธนาคารแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร. 2561. หน้า 9.

⁷⁸ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2561*. นครปฐม: สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล. 2561.

⁷⁹ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 4.

⁸⁰ The Retirement and Re-employment Act 1993

2.2 หลักเกณฑ์การจ้างงานหลังการเกษียณอายุ

2.2.1 คุณสมบัติของลูกจ้าง

เมื่อลูกจ้างครบกำหนดอายุเกษียณแล้ว ลูกจ้างมีสิทธิ์ได้รับการจ้างงานใหม่ หากมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้⁸¹

1. ลูกจ้างนั้นเกิดภายในหรือหลังวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ. 2495

และ

2. นายจ้างประเมินลูกจ้างว่ามีผลงานเป็นที่น่าพอใจ และมีความเหมาะสมด้านร่างกายตามหลักสุขภาพทางการแพทย์ที่จะทำงานต่อไปได้

ทั้งนี้ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าลูกจ้างมีความเหมาะสมด้านร่างกายตามหลักสุขภาพทางการแพทย์ที่จะทำงานต่อไปได้ เว้นแต่นายจ้างจะพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่น⁸²

ในกรณีที่นายจ้างจะไม่จ้างลูกจ้างต่อไป เนื่องจากลูกจ้างไม่ผ่านเกณฑ์ตามข้อ

2. ข้างต้น นายจ้างต้องแจ้งเหตุผลอันสมควรให้ลูกจ้างทราบเป็นลายลักษณ์อักษร ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมก่อนที่จะเลิกจ้าง⁸³

2.2.2 สิทธิและหน้าที่ของนายจ้าง

ก่อนที่ลูกจ้างจะถึงกำหนดอายุเกษียณ นายจ้างจะต้องเสนอการจ้างงานใหม่ต่อลูกจ้างผู้มีคุณสมบัติ จนกระทั่งลูกจ้างผู้นั้นมีอายุ 67 ปี⁸⁴ โดยระยะเวลาการจ้างงานที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างงานใหม่ จะต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งปี เว้นแต่คู่สัญญาจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น⁸⁵ ใดๆก็ตาม หากลูกจ้างมีอายุ 67 ปี ขึ้นไป สัญญาจ้างงานใหม่นั้นอาจกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปีก็ได้⁸⁶

เมื่อลูกจ้างได้รับการจ้างงานใหม่และทำงานจนถึงอายุที่กำหนดไว้แล้ว นายจ้างอาจจ้างลูกจ้างคนเดิมนั้นอีกครั้ง หรือจะสิ้นสุดการจ้างนั้นก็ได้⁸⁷

⁸¹ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7 (1).

⁸² The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7 (2).

⁸³ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7 (3).

⁸⁴ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7A (1).

⁸⁵ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7A (6).

⁸⁶ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7A (7).

⁸⁷ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7A (2).

นายจ้างอาจเลิกจ้างลูกจ้างก็ได้ หากในช่วงระยะเวลาที่จ้างงานใหม่นั้น ลูกจ้างไม่มีคุณสมบัติตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้⁸⁸ ซึ่งหมายถึงการที่ลูกจ้างถูกประเมินว่าผลงานไม่เป็นที่น่าพอใจ และไม่มีคุณสมบัติเหมาะสมด้านร่างกายตามหลักสุขภาพทางการแพทย์ที่จะทำงานต่อไปได้

สำหรับการจ้างงานใหม่ ลูกจ้างและนายจ้างจะต้องทำการตกลงในสัญญาใหม่ ซึ่งขอบเขตงาน ข้อกำหนด และเงื่อนไข อาจแตกต่างไปจากสัญญาเดิม⁸⁹ โดยการเปลี่ยนแปลงใด ๆ นั้น ให้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เหมาะสม เช่น ผลงานของลูกจ้าง การดำเนินงานของลูกจ้าง หน้าที่และความรับผิดชอบของลูกจ้าง และระบบค่าจ้างที่ใช้กับลูกจ้างอาวุโส เป็นต้น⁹⁰

ลูกจ้างผู้มีคุณสมบัติในการได้รับการจ้างงานใหม่ หากต้องการออกจากงาน จะต้องแจ้งให้นายจ้างทราบเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาที่เหมาะสมก่อนที่จะลาออก⁹¹

2.2.3 การจ่ายเงินช่วยเหลือแทนการจ้างงานหรือทางเลือกอื่น

หากนายจ้างไม่สามารถจ้างลูกจ้างผู้มีคุณสมบัติได้อีกครั้ง เนื่องจากไม่สามารถหาตำแหน่งว่างในสถานประกอบการของตนที่เหมาะสมให้กับลูกจ้างได้ แม้จะพยายามอย่างยิ่งแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้⁹²

1. เสนอการจ่ายเงินช่วยเหลือการจ้างงานให้กับลูกจ้างผู้มีคุณสมบัติ
- หรือ
2. นายจ้างรายอื่นเสนอที่จะจ้างลูกจ้างผู้มีคุณสมบัตินั้นแทน และลูกจ้าง

ยอมรับข้อเสนอ นั้น

ทั้งนี้ ข้อตกลงในการจ้างงานใหม่ ต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือ และลงลายมือชื่อทั้งสามฝ่ายเป็นสำคัญ อันได้แก่ นายจ้างเดิม นายจ้างใหม่ และลูกจ้าง⁹³

อย่างไรก็ตาม นายจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินช่วยเหลือให้กับลูกจ้างผู้ที่ได้แจ้งให้ทราบถึงการตัดสินใจว่าจะไม่รับการจ้างงานจากนายจ้างเดิมอีกต่อไป หรือหลังจากวันที่ถึงกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างแล้ว⁹⁴

⁸⁸ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7A (3).

⁸⁹ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7A (4).

⁹⁰ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7A (5).

⁹¹ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7A (10).

⁹² The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7C (1).

⁹³ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7C (6).

⁹⁴ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7C (2).

สำหรับการจ่ายเงินช่วยเหลือนั้น อาจมีดังนี้⁹⁵

1. การจ่ายเงินจำนวนหนึ่งที่นายจ้างจ่ายให้ลูกจ้างในวันสุดท้ายของการจ้างงาน หรือ
2. ข้อตกลงอื่น ๆ ร่วมกัน

2.3 การเยียวยาความเสียหายแก่ลูกจ้าง

2.3.1 การเยียวยากรณีเลิกจ้างโดยมิชอบด้วยกฎหมายเนื่องด้วยเหตุแห่งอายุ

ในกรณีที่ลูกจ้างผู้ใดถูกให้ออกจากงานโดยมิชอบเนื่องด้วยเหตุแห่งอายุ ลูกจ้างผู้นั้นอาจทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรถึงรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการส่งกลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิม ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ลูกจ้างให้ออก⁹⁶

เมื่อรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นว่าลูกจ้างถูกนายจ้างเลิกจ้างโดยมิชอบเนื่องด้วยเหตุแห่งอายุ อาจสั่งให้นายจ้างดำเนินการดังต่อไปนี้⁹⁷

1. สั่งให้นายจ้างคืนสถานะลูกจ้างในตำแหน่งเดิม และจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างในจำนวนที่เทียบเท่ากับเงินเดือนที่ลูกจ้างจะได้รับหากไม่ถูกเลิกจ้าง

หรือ

2. สั่งให้นายจ้างชดเชยค่าทดแทนตามที่รัฐมนตรีพิจารณาอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ทั้งปวง

สำหรับการพิจารณากำหนดจำนวนค่าทดแทนที่จะได้รับ พฤติการณ์ทั้งปวงที่รัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึง ได้แก่⁹⁸

1. ความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับลูกจ้างอันเป็นผลมาจากการเลิกจ้างโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

2. ความคาดหวังของลูกจ้างที่จะได้รับจากการจ้างงาน
3. ขั้นตอนที่ลูกจ้างดำเนินการเพื่อบรรเทาความสูญเสีย
4. ระยะเวลาที่ลูกจ้างทำงานกับนายจ้าง

และ

⁹⁵ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 7C (3).

⁹⁶ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8 (1).

⁹⁷ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8 (3).

⁹⁸ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8 (4).

5. อายุของลูกจ้าง

โดยคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีนี้ให้ถือเป็นที่สุด⁹⁹

นายจ้างผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี นายจ้างผู้นั้นมีความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰⁰

2.3.2 การเยียวยากรณีปฏิเสธการจ้างงานใหม่และการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม

กรณีที่ลูกจ้างถูกประเมินว่าผลงานไม่เป็นที่น่าพอใจและไม่มีความเหมาะสมด้านร่างกายที่จะทำงานต่อไปได้ หากลูกจ้างเห็นว่าตนถูกปฏิเสธหรือถูกเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม หรือไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ลูกจ้างยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรต่อรัฐมนตรีภายหลังจากที่มีการไกล่เกลี่ยหรือการประนีประนอมข้อพิพาทนั้นแล้ว เพื่อให้มีคำสั่งรับกลับเข้าทำงานใหม่¹⁰¹

การยื่นคำร้องที่เสนอต่อรัฐมนตรีดังกล่าว จะต้องกระทำไม่เกินหนึ่งเดือนภายหลังจากการประนีประนอมหรือกระบวนการไกล่เกลี่ยนั้นสิ้นสุดลง¹⁰²

ก่อนรัฐมนตรีมีคำสั่งตัดสินใด ๆ เกี่ยวกับคำร้อง รัฐมนตรีอาจสั่งให้กรรมาธิการแรงงานพิจารณาและทำรายงานความเห็นว่าการจ้างลูกจ้างถูกนายจ้างปฏิเสธการจ้างงานใหม่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม หรือไม่¹⁰³

หลังจากที่รัฐมนตรีพิจารณารายงานของกรรมาธิการแรงงานแล้ว หากรัฐมนตรีเห็นว่าลูกจ้างถูกนายจ้างปฏิเสธการจ้างงานใหม่โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรม ให้รัฐมนตรีมีคำสั่งดังต่อไปนี้¹⁰⁴

1. สั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานใหม่
- หรือ
2. สั่งให้นายจ้างจ่ายค่าทดแทนตามที่รัฐมนตรีพิจารณาอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงพฤติการณ์ทั้งปวง

ในกรณีที่นายจ้างเลิกจ้างโดยให้เหตุผลว่าไม่สามารถหาตำแหน่งว่างในสถานประกอบการที่เหมาะสมให้กับลูกจ้างได้ รัฐมนตรีอาจอนุญาตให้ลูกจ้างยื่นคำร้องต่อกรรมาธิการ

⁹⁹ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8 (5).

¹⁰⁰ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8 (7).

¹⁰¹ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8B (1).

¹⁰² The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8B (2).

¹⁰³ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8B (5).

¹⁰⁴ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8B (6).

แรงงานตามกฎหมายว่าด้วยค่าสินไหมทดแทนจากการจ้างงาน (the Employment Claims Act, 2016) เพื่อขอให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยการยื่นคำร้องดังกล่าวต้องกระทำภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีกำหนด¹⁰⁵ และในภายต่อมา หากมีการออกใบรับรองสิทธิ์แก่ลูกจ้างในการเรียกค่าสินไหมทดแทนหลังจากที่ได้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นแล้ว ให้ลูกจ้างยื่นใบรับรองสิทธิ์นั้นต่อรัฐมนตรี โดยที่รัฐมนตรีได้ดำเนินการดังต่อไปนี้¹⁰⁶

1. ได้พิจารณารายงานที่กรมการแรงงานจัดทำแล้ว

และ

2. มีความเห็นว่า กรณีข้อพิพาทที่นายจ้างปฏิเสธการจ้างงานใหม่ เกิดเนื่องจากนายจ้างไม่สามารถหาตำแหน่งว่างในสถานประกอบการของตนที่เหมาะสมให้กับลูกจ้างได้ โดยนายจ้างได้พยายามตามสมควรแล้ว

รัฐมนตรีจึงกำหนดจำนวนค่าทดแทนที่ลูกจ้างจะได้รับ โดยต้องคำนึงถึง¹⁰⁷

1. แนวทางไตรภาคี

และ

2. ขั้นตอนในการดำเนินการของนายจ้าง

ค่าวินิจฉัยใด ๆ ของรัฐมนตรี ให้ถือเป็นที่สุด¹⁰⁸

หากนายจ้างผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี นายจ้างผู้นั้นมีความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์สิงคโปร์ หรือจำคุกไม่เกิน 12 เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁰⁹

2.3.3 การเยียวยากรณีข้อกำหนดและเงื่อนไขของสัญญาจ้างงานใหม่ และการจ่ายเงินช่วยเหลือลูกจ้างมีความไม่เหมาะสม

ลูกจ้างที่มีข้อพิพาทกับนายจ้างในการจ้างงานใหม่ เรื่องความเหมาะสมของข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัญญา หรือเรื่องความเหมาะสมของจำนวนเงินในการจ่ายเงินช่วยเหลือลูกจ้าง หากมีการออกใบรับรองสิทธิ์แก่ลูกจ้างในการเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้นแล้ว ให้ลูกจ้างยื่นใบรับรองสิทธิ์นั้นต่อศาล¹¹⁰

¹⁰⁵ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8B (8).

¹⁰⁶ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8B (7).

¹⁰⁷ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8B (9).

¹⁰⁸ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8B (10).

¹⁰⁹ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8B (12).

¹¹⁰ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8C (1).

ในการตัดสินใจเกี่ยวกับข้อเรียกร้องใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินช่วยเหลือลูกจ้าง ศาลจะต้องคำนึงถึง¹¹¹

1. แนวทางไตรภาคี และขั้นตอนที่นายจ้างจะต้องดำเนินการเพื่อจ้างงานใหม่ และ
2. การกำหนดเงินจำนวนหนึ่ง ที่ศาลสั่งให้นายจ้างจ่ายเป็นค่าช่วยเหลือแก่ลูกจ้าง โดยพิจารณาอย่างเป็นธรรมและคำนึงถึงพฤติการณ์ทั้งปวง

2.4 การประนีประนอมหรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ้างงานใหม่หมายถึงข้อพิพาทใด ๆ ในเรื่องดังต่อไปนี้¹¹²

1. การปฏิเสธการจ้างงานใหม่ ด้วยเหตุที่ลูกจ้างถูกประเมินว่าผลงานไม่เป็นที่น่าพอใจและไม่มี ความเหมาะสมด้านร่างกายตามหลักสุขภาพทางการแพทย์ที่จะทำงานต่อไปได้
2. การปฏิเสธการจ้างงานใหม่ ด้วยเหตุที่นายจ้างไม่สามารถหาตำแหน่งว่างในสถานประกอบการของตนที่เหมาะสมให้กับลูกจ้างได้
3. ความเหมาะสมของข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัญญาจ้างงานใหม่ที่กำหนดโดยนายจ้าง
4. ความเหมาะสมของจำนวนเงินในการจ่ายเงินช่วยเหลือที่เสนอให้กับลูกจ้าง กรณีที่นายจ้างไม่สามารถจ้างลูกจ้างผู้มีคุณสมบัติให้กลับเข้าทำงานใหม่ได้อีกครั้ง

ลูกจ้างที่มีข้อพิพาทกับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานใหม่ เนื่องจากนายจ้างปฏิเสธว่าลูกจ้างเป็นผู้ไม่มีคุณสมบัติ หรือปฏิเสธว่าไม่สามารถหาตำแหน่งว่างในสถานประกอบการของตนที่เหมาะสมกับลูกจ้างได้ ลูกจ้างจะต้องยื่นข้อพิพาทนั้นต่อรัฐมนตรีเป็นลายลักษณ์อักษรภายในเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน นับจากวันสุดท้ายของการจ้างงาน¹¹³

ลูกจ้างซึ่งพิจารณาว่าตนถูกเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมหรือไม่มีความผิด ให้ลูกจ้างยื่นแจ้งการเลิกจ้างนั้นเป็นลายลักษณ์อักษรต่อกรมการแรงงานภายในเวลาไม่เกินหนึ่งเดือน นับจากวันสุดท้ายของการจ้างงาน¹¹⁴

¹¹¹ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8C (4).

¹¹² The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8A (4).

¹¹³ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8A (1).

¹¹⁴ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8A (2).

ลูกจ้างที่มีข้อพิพาทกับนายจ้างเกี่ยวกับการจ้างงานใหม่ เรื่องความเหมาะสมของข้อกำหนดและเงื่อนไขในสัญญาที่กำหนดโดยนายจ้าง หรือเรื่องความเหมาะสมของจำนวนเงินในการจ่ายเงินช่วยเหลือลูกจ้าง ก่อนที่ลูกจ้างจะยื่นข้อเรียกร้องในการเรียกค่าสินไหมทดแทน ให้ลูกจ้างยื่นคำร้องต่อกรมการแรงงานเพื่อขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ภายในเวลาไม่เกินหกเดือน นับจากวันสุดท้ายของการจ้างงาน¹¹⁵

เมื่อกรมการแรงงานได้รับคำร้องของลูกจ้างแล้ว อาจปรึกษาหารือ หรือมีคำสั่งให้ผู้ไกล่เกลี่ยดำเนินการปรึกษาหารือกับนายจ้างและลูกจ้าง หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยมีความพยายามที่จะช่วยให้คู่กรณีบรรลุข้อตกลงผ่านการไกล่เกลี่ยดังกล่าว¹¹⁶

3. การส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของประเทศญี่ปุ่น

กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการการจ้างงาน ค.ศ. 1966 (Employment Measures Act, 1966) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลอำนวยความสะดวกในการจ้างงานที่เหมาะสมกับตลาดแรงงาน สร้างความสมดุลทั้งด้านคุณภาพและด้านปริมาณในการจัดหาแรงงานและความต้องการของตลาดแรงงาน ตลอดจนช่วยให้ลูกจ้างใช้ความรู้ความสามารถของตนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยดำเนินมาตรการที่จำเป็นอย่างครอบคลุม เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของประชากรที่มีอัตราการเกิดลดลง และมีจำนวนประชากรสูงวัยเพิ่มมากขึ้น อันเป็นการสร้างความมั่นคงในการจ้างงาน ทั้งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม¹¹⁷

รัฐบาลต้องคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงในการจ้างงานตลอดช่วงชีวิตของแรงงาน โดยช่วยให้พวกเขาวางแผนชีวิตในสายอาชีพอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ มีการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาและปรับปรุงความสามารถที่จำเป็นในการบรรลุตามแผน และอำนวยความสะดวกในการหางานใหม่อย่างราบรื่นในกรณีที่มีการเปลี่ยนงาน¹¹⁸ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มาตรการจำเป็นที่เกี่ยวข้องจึงมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹¹⁹

¹¹⁵ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8A (3).

¹¹⁶ The Retirement and Re-employment Act 1993, Article 8A (5).

¹¹⁷ Employment Measures Act 1966, Article 1.

¹¹⁸ Employment Measures Act 1966, Article 3.

¹¹⁹ Employment Measures Act 1966, Article 4.

1. ปรับปรุงมาตรการสำหรับการแนะแนวอาชีพและการจัดหางาน เพื่อช่วยให้ทุกคนหางานที่เหมาะสมกับความสามารถของตนเองและตอบสนองต่อความต้องการแรงงานของอุตสาหกรรม
2. ยกระดับมาตรการการฝึกอาชีพและการทดสอบทักษะวิชาชีพ เพื่อให้ทุกคนได้รับทักษะและความรู้ที่เหมาะสมกับความสามารถของตน สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง เช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอุตสาหกรรม และการประเมินอย่างเหมาะสมสำหรับทักษะและความรู้ที่ได้รับ
3. ปรับปรุงมาตรการที่จำเป็นในการสนับสนุนแรงงานระหว่างการเปลี่ยนงาน หรือระหว่างการย้ายสถานที่ทำงาน การปรับตัวให้เข้ากับสถานที่ทำงาน และมาตรการอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาในการหางาน และเพื่อแก้ไขความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานด้านแรงงาน
4. ปรับปรุงมาตรการที่จำเป็นในการหางานใหม่อย่างราบรื่นเพื่อป้องกันการว่างงาน และอำนวยความสะดวกแก่แรงงานที่ถูกบังคับให้ออกจากงานอันเนื่องมาจากการลดขนาด การเปลี่ยนแปลง หรือการยุติการดำเนินธุรกิจ
5. อำนวยความสะดวกในการดำเนินตามมาตรการอย่างราบรื่น เช่น การเพิ่มอายุที่กำหนดเกษียณ การแนะนำระบบการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง การอำนวยความสะดวกแก่แรงงานสูงอายุในการหางานใหม่ การสร้างโอกาสในการจ้างงานที่หลากหลาย และการเพิ่มมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถหางานทำตามความต้องการและความสามารถของตนเอง
6. การปรับปรุงมาตรการที่จำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวกในการปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานและรูปแบบการทำงาน เพื่อแก้ไขสถานการณ์การจ้างงานที่ไม่มั่นคง และ
7. อำนวยความสะดวกที่เอื้อให้เกิดความมั่นคงในการจ้างงานอันตอบสนองต่อความต้องการแรงงานของอุตสาหกรรม และยกระดับมาตรการอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากหลักการดังกล่าว ถือเป็นหลักการทั่วไปตามมาตรการการจ้างงานของกฎหมายแรงงานญี่ปุ่นในการดำเนินงานของภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายอันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุไว้เป็นการเฉพาะที่ใช้บังคับกับนายจ้างหรือแรงงานภาคเอกชนด้วยเช่นกัน ซึ่งได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ (Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons, 1971) โดยเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสวัสดิการและรักษาเสถียรภาพของการจ้างงานผู้สูงอายุ อันมีส่วนช่วยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยมีมาตรการที่ครอบคลุม ออกแบบมาเพื่อส่งเสริมและดำเนินการ

อย่างสอดคล้องให้เกิดประสิทธิภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุโดยเฉพาะ เช่น การเพิ่มอายุที่กำหนด เกษียณ การจ้างงานแบบต่อเนื่อง การจ้างงานผู้สูงอายุอีกครั้ง เป็นต้น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 ข้อกำหนดทั่วไป

3.1.1 หลักการทั่วไป

ผู้สูงอายุต้องได้รับโอกาสในการจ้างงานและโอกาสในการทำงานอื่น ๆ ตาม ความปรารถนาและความสามารถของตนตลอดชีวิตการทำงาน¹²⁰

ผู้ใช้แรงงานจะต้องจัดทำแผนสำหรับช่วงอายุที่มากขึ้นเพื่อเสริมสร้างการทำงาน พัฒนาและปรับปรุงความสามารถของตนเอง พร้อมกับมีการรักษาและส่งเสริมสุขภาพตาม แผนดังกล่าว¹²¹

3.1.2 หน้าที่ของนายจ้าง

นายจ้างต้องพยายามรักษาโอกาสในการจ้างงานให้แก่ลูกจ้างผู้สูงอายุเดิม ซึ่ง นายจ้างจะต้องพิจารณาตามความปรารถนาและความสามารถของพวกเขา โดยมีการพัฒนาทักษะ และปรับสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน วางเงื่อนไขอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับการสนับสนุนการจ้าง แรงงานสูงอายุ ทั้งนี้ รวมถึงกรณีที่นายจ้างได้ทำสัญญาว่าจ้างลูกจ้างผู้สูงอายุขึ้นใหม่ด้วย¹²² นายจ้าง จะต้องพยายามให้การสนับสนุนที่จำเป็นในการเตรียมแผนการทำงานสำหรับการเข้าสู่วัยสูงอายุเพื่อ ช่วยเสริมให้มีชีวิตการทำงานที่ดี¹²³

นอกจากนี้ นายจ้างต้องจัดทำและส่งรายงานประจำปีต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ เกี่ยวกับสถานการณ์การเกษียณอายุ ระบบการจ้างงาน แบบต่อเนื่อง และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานผู้สูงอายุตามข้อกำหนดของกระทรวง สาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ¹²⁴

3.1.3 หน้าที่ของภาครัฐ

รัฐบาลและการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้การสนับสนุนที่จำเป็นแก่นายจ้าง ลูกจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ โดยพยายามส่งเสริมการสร้างโอกาสในการทำงานที่ปลอดภัย

¹²⁰ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 3.

¹²¹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 3.

¹²² Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 4.

¹²³ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 4.

¹²⁴ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 52.

และโอกาสในการจ้างงานผู้สูงอายุตามความปรารถนาและความสามารถ ซึ่งการใช้มาตรการต่าง ๆ นั้น มีดังเช่น การปรับปรุงระบบการจัดหางานและการฝึกอบรมวิชาชีพเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ้างงานใหม่อีกครั้ง¹²⁵

ทั้งนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ เป็นผู้กำหนดนโยบายพื้นฐานสำหรับมาตรการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ¹²⁶

โดยรายละเอียดที่ระบุไว้อันเป็นนโยบายพื้นฐานของมาตรการการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ มีดังนี้¹²⁷

1. รายละเอียดเกี่ยวกับแนวโน้มการจ้างงานผู้สูงอายุ
 2. รายละเอียดเกี่ยวกับเป้าหมายในการเพิ่มโอกาสการจ้างงานผู้สูงอายุ
 3. รายละเอียดอันเป็นแนวทางที่จำเป็นเพื่อความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ การดำเนินการตามมาตรการที่นายจ้างควรกระทำ การพัฒนาและการเพิ่มขีดความสามารถของแรงงาน การปรับปรุงสถานที่ทำงาน การปรับปรุงเงื่อนไขอื่น ๆ และการสนับสนุนการจ้างงานใหม่อีกครั้ง ตลอดจนการจัดทำแผนการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ
 4. รายละเอียดที่ควรใช้เป็นนโยบายพื้นฐานตามมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกในการจัดหางานให้กับผู้สูงอายุอย่างราบรื่น
 5. รายละเอียดที่ควรใช้เป็นนโยบายพื้นฐานตามมาตรการเพื่ออำนวยความสะดวกในการจ้างงานผู้สูงอายุใหม่อีกครั้ง
 6. รายละเอียดอื่นใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ในรายการก่อนหน้านี้ อันควรเป็นนโยบายพื้นฐานที่จะดำเนินการเพื่อรักษาเสถียรภาพในการจ้างงานผู้สูงอายุ
- การกำหนดนโยบายพื้นฐานสำหรับมาตรการการสร้างเสถียรภาพในการจ้างงานผู้สูงอายุ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ ต้องปรึกษารื้อกับหัวหน้าหน่วยงานบริหารที่เกี่ยวข้องและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการนโยบายแรงงาน หลังจากที่ได้กำหนดนโยบายแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ ประกาศนโยบายดังกล่าวต่อสาธารณะทันที¹²⁸

¹²⁵ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 5.

¹²⁶ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 6.

¹²⁷ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 6.

¹²⁸ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 6.

3.1.4 ข้อยกเว้นการใช้บังคับ

กฎหมายฉบับนี้ไม่ใช่บังคับกับอาชีพคนเดินเรือตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการจ้างงานกะลาสี (The Mariners' Employment Security Act, Act No. 130 of 1948) และไม่ใช่บังคับกับผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของทางภาครัฐ¹²⁹

3.2 การสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ

3.2.1 การกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐาน

หากนายจ้างกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้าง นายจ้างจะต้องกำหนดไม่ต่ำกว่า 60 ปี ทั้งนี้ ไม่ใช่บังคับกับกรณีที่กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ เห็นว่าเป็นงานที่ผู้สูงอายุทำได้ยาก¹³⁰

3.2.2 หลักเกณฑ์การจ้างงานหลังการเกษียณอายุ

หากนายจ้างกำหนดอายุเกษียณไว้ต่ำกว่า 65 ปี นายจ้างต้องดำเนินการบางอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ เพื่อให้มีความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ จนกระทั่งลูกจ้างนั้นมีอายุถึง 65 ปี¹³¹

1. ขยายอายุเกษียณ
 2. เสนอระบบการจ้างงานแบบต่อเนื่อง ซึ่งรวมถึงการจ้างงานต่อเนื่องไปหลังจากที่ถึงกำหนดอายุเกษียณแล้ว หากผู้สูงอายุนั้นประสงค์จะทำงานต่อไป
 3. ยกเลิกการกำหนดอายุเกษียณเดิมนั้น
- ระบบการจ้างงานแบบต่อเนื่อง หมายถึง การที่นายจ้างทำข้อตกลงพิเศษซึ่งมีผลผูกพันให้นายจ้างยังคงจ้างงานผู้สูงอายุภายหลังจากที่ถึงกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานแล้ว หากว่าผู้สูงอายุนั้นประสงค์ที่จะทำงานต่อไป

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ ต้องกำหนดแนวทางปฏิบัติแก่นายจ้างเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรการการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ รวมถึงแนวทางปฏิบัติต่อบุคคลที่มีปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ตามระบบการจ้างงานแบบต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากความผิดปกติทางร่างกายหรือจิตใจ

¹²⁹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 7.

¹³⁰ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 8.

¹³¹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 9.

3.2.3 บทลงโทษแก่นายจ้าง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ อาจชี้ข้อปฏิบัติที่จำเป็นและให้คำแนะนำในการดำเนินการตามมาตรการอย่างถูกต้องแก่นายจ้างที่ได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติอันเป็นมาตรการการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ

หากพบว่านายจ้างยังคงฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ไม่ว่าจะได้รับฟังตามคำแนะนำแล้วหรือไม่ก็ตาม ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ เสนอแนะมาตรการเพื่อรักษาเสถียรภาพด้านการจ้างงานให้แก่ผู้สูงอายุ

หากนายจ้างยังคงไม่ปฏิบัติตามมาตรการดังกล่าวอีก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ อาจเปิดเผยข้อมูลการฝ่าฝืนนั้นต่อสาธารณะ¹³²

3.2.4 การให้ความสนับสนุนแก่ลูกจ้าง

ตามบทบัญญัติของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ นายจ้างต้องพยายามแต่งตั้งบุคคลให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปรับปรุงสถานที่ทำงาน และปรับปรุงเงื่อนไขอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมมาตรการการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ¹³³

3.3 การจ้างแรงงานสูงอายุใหม่

3.3.1 การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุใหม่โดยภาครัฐ

การส่งเสริมมาตรการที่เอื้อต่อการจ้างงานใหม่อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกด้านการจ้างงานผู้สูงอายุอีกครั้ง การค้นหาตำแหน่งว่าง การให้คำแนะนำและการสนับสนุนนายจ้าง ซึ่งเป็นมาตรการของทางภาครัฐที่ต้องดำเนินการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) รัฐบาลจะต้องพิจารณาเพื่อให้คำแนะนำด้านอาชีพ การจัดหางาน การฝึกอบรมทักษะ และมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน¹³⁴

(2) สำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐจะต้องค้นหาตำแหน่งงานว่าง เพื่อรักษาโอกาสในการจ้างแรงงานสูงอายุ และพยายามรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการเปิดรับ

¹³² Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 10.

¹³³ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 11.

¹³⁴ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 12.

สมัครงานเพื่อแจ้งข้อมูลดังกล่าวแก่นายจ้างและผู้หางานสูงอายุ¹³⁵

(3) ในการแนะนำผู้สูงอายุให้เข้าสู่การจ้างงานที่เหมาะสมกับความสามารถ สำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐจะต้องให้คำแนะนำแก่นายจ้างในเรื่องอายุและเงื่อนไขต่าง ๆ และอาจให้คำแนะนำที่จำเป็นหรือการสนับสนุนอื่น ๆ ในรายละเอียดเกี่ยวกับการจ้างแรงงานสูงอายุ เช่น การว่าจ้าง การมอบหมายงาน อุปกรณ์ที่เหมาะสมในการทำงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น¹³⁶

3.3.2 การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุใหม่โดยภาคเอกชน

มาตรการสนับสนุนการจ้างงานใหม่ การแจ้งข้อมูลแก่หน่วยงานรัฐ การร่างแผนสนับสนุนการหางาน และการสนับสนุนหรือให้คำแนะนำแก่ลูกจ้างเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมสำหรับการเกษียณ เป็นมาตรการที่นายจ้างภาคเอกชนต้องดำเนินการ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. เมื่อผู้สูงอายุออกจากการจ้างงานเนื่องจากถูกเลิกจ้าง หรือเนื่องด้วยเหตุผลอื่นใด ยกเว้นด้วยเหตุความผิดของลูกจ้างเอง หากผู้สูงอายุดังกล่าวมีความประสงค์ที่จะกลับเข้ามาทำงานใหม่อีกครั้ง นายจ้างต้องพยายามหาตำแหน่งงานที่ว่างและดำเนินมาตรการที่จำเป็นอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุนั้น โดยสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐจะต้องให้คำแนะนำที่จำเป็นแก่นายจ้างที่นายจ้างควรดำเนินการ และให้การสนับสนุนอื่น ๆ ตามที่นายจ้างร้องขอ¹³⁷

2. ในกรณีที่ผู้สูงอายุจำนวนเท่ากับหรือจำนวนมากกว่าที่กำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ ถูกเลิกจ้างงาน เนื่องจากถูกไล่ออก หรือเนื่องจากเหตุอื่นใด นายจ้างจะต้องแจ้งให้หัวหน้าสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐทราบล่วงหน้า ตามบทบัญญัติของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ¹³⁸

บุคคลที่ไม่ทำการแจ้งดังกล่าวหรือแจ้งข้อมูลที่เป็นเท็จ จะต้องถูกปรับไม่เกิน 100,000 เยน¹³⁹

3. ผู้สูงอายุที่ออกจากการจ้างงานเนื่องจากถูกไล่ออก หรือเนื่องจากเหตุอื่นใด หากต้องการที่จะกลับเข้ามาทำงานใหม่ นายจ้างจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกระทรวง

¹³⁵ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 13.

¹³⁶ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 14.

¹³⁷ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 15.

¹³⁸ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 16.

¹³⁹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 57.

สาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ โดยร่างแผนรายละเอียดที่กำหนดเกี่ยวกับประสบการณ์การทำงาน ความสามารถในการทำงาน และรายละเอียดอื่น ๆ ของผู้สูงอายุดังกล่าว ที่จะช่วยให้กลับเข้ามาทำงานใหม่ได้ แต่ไม่รวมถึงเหตุผลในการถูกไล่ออก รวมทั้งเอกสารชี้แจงตามมาตรการสนับสนุนการจ้างงานอีกครั้ง หรือที่เรียกว่า "แผนสนับสนุนการหางาน" (Job-Seeking Support Plan) ซึ่งออกให้แก่ผู้สูงอายุนั้น¹⁴⁰

นายจ้างที่ได้ร่างแผนสนับสนุนการหางานตามข้างต้นนี้ จะต้องแต่งตั้งบุคคลเพื่อรับผิดชอบในการสนับสนุนการจ้างงานใหม่ และให้บุคคลนั้นจัดหาตามแผนสนับสนุนการหางาน โดยร่วมมือกับสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐ¹⁴¹

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ อาจชี้แนะทางปฏิบัติที่ถูกต้องและคำแนะนำที่จำเป็นให้แก่นายจ้างที่ได้ฝ่าฝืนบทบัญญัติเพื่อดำเนินการแก้ไข หากพบว่านายจ้างยังคงฝ่าฝืนบทบัญญัติอยู่ ไม่ว่าจะได้รับแนวทางปฏิบัติหรือคำแนะนำดังกล่าวแล้วหรือไม่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ อาจชี้ให้นายจ้างจัดทำแผนสนับสนุนการหางาน และออกแผนสนับสนุนการหางานนั้นให้แก่ลูกจ้างสูงอายุ¹⁴²

4. ผู้หางานที่ได้รับแผนสนับสนุนการหางานแล้ว อาจนำเสนอแผนนั้นต่อสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐ ทั้งนี้ สำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐจะต้องพิจารณาเนื้อหาของแผนดังกล่าว และให้คำแนะนำในการจัดเตรียมเอกสารแจ้งประสบการณ์การทำงาน ฯลฯ ของผู้หางานและให้การสนับสนุนอื่น ๆ แก่ผู้หางานด้วย

หากเห็นว่ามี ความจำเป็น หัวหน้าสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐอาจเรียกให้นายจ้างที่ได้จัดทำแผนสนับสนุนการหางานนั้นมาให้ข้อมูล และให้ความร่วมมือที่จำเป็นอื่น ๆ¹⁴³

5. การให้เหตุผลในการรับคนงานและการจ้างงาน¹⁴⁴

เมื่อนายจ้างรับสมัครหรือจ้างคนงานและกำหนดอายุขั้นสูงสำหรับผู้สมัครไว้ไม่เกิน 65 ปี ด้วยเหตุผลที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นายจ้างต้องอธิบายเหตุผลของข้อจำกัดดังกล่าวให้ผู้สมัครงานทราบ ตามวิธีการที่กำหนดโดยคำสั่งของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ

¹⁴⁰ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 17.

¹⁴¹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 17.

¹⁴² Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 17-2.

¹⁴³ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 18.

¹⁴⁴ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 18-2.

หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ เห็นว่าจำเป็น อาจขอรายงานจากนายจ้างดังกล่าว หรือให้คำปรึกษา และแนวทางปฏิบัติ หรือคำแนะนำเกี่ยวกับการให้เหตุผลนั้น

6. นายจ้างต้องพยายามดำเนินมาตรการเพื่อสนับสนุนผู้สูงอายุให้ได้รับความรู้ที่จำเป็นเกี่ยวกับชีวิตหลังการเกษียณ และดำเนินมาตรการอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนให้พวกเขาเตรียมการที่จำเป็นสำหรับอำนวยความสะดวกหลังเกษียณอายุจากการทำงานตามความปรารถนา¹⁴⁵

3.4 มาตรการพิเศษสำหรับผู้ว่างงานวัยกลางคนและวัยสูงอายุ

3.4.1 การออกสมุดพกสำหรับการสมัครงานให้แก่ผู้ว่างงาน

1) ผู้มีคุณสมบัติในการได้รับสมุดพก

ให้มีการออกสมุดพกเกี่ยวกับการสมัครงานสำหรับผู้ว่างงานวัยกลางคนและวัยสูงอายุ ดังต่อไปนี้¹⁴⁶

1. บุคคลที่ได้ยื่นใบสมัครหางานต่อสำนักงานความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐ
2. บุคคลที่ได้รับการตระหนักว่าเต็มใจและมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในการทำงานโดยสุจริต
3. บุคคลที่ได้รับการพิจารณาตามมาตรการที่ระบุไว้ในการกำหนดแผน
4. นอกเหนือจากที่ระบุไว้ข้างต้น ได้แก่บุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามข้อกำหนดเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ และรายละเอียดอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ กำหนด หลังจากรับฟังความเห็นของคณะกรรมการนโยบายแรงงาน

2) ระยะเวลาการใช้สมุดพก¹⁴⁷

สมุดพกยังคงใช้ได้ตามระยะเวลาที่กำหนดโดยคำสั่งของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ

หัวหน้าสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐ อาจขยายระยะเวลาการใช้งานของสมุดพกเป็นกรณีเฉพาะ ตามที่กำหนดโดยคำสั่งของกระทรวงสาธารณสุข

¹⁴⁵ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 19.

¹⁴⁶ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 20.

¹⁴⁷ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 21.

แรงงาน และสวัสดิการ เมื่อเห็นว่าบุคคลดังกล่าวมีความยากลำบากในการหางานหลังจากพ้นระยะเวลาการใช้สมุดปกเดิมนั้นแล้ว

การกำหนดระยะเวลาเป็นกรณีเฉพาะที่กำหนดโดยคำสั่งกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการนี้ อาจพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดเฉพาะ

3) การสิ้นสุดของสมุดปก

เมื่อหัวหน้าสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐ เห็นว่าบุคคลที่ได้รับสมุดปกอยู่ในกรณีใด ๆ ดังต่อไปนี้ ให้สมุดปกนั้นสิ้นสุดไป¹⁴⁸

1. เมื่อได้รับการจ้างงานใหม่ที่มั่นคง
2. เมื่อขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์การออกสมุดปก
3. กรณีอื่นใดตามที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ กำหนด หลังจากรับฟังความคิดเห็นของสภานโยบายแรงงาน

ทั้งนี้ หัวหน้าสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐ จะต้องแจ้งถึงความสิ้นสุดของสมุดปกดังกล่าวให้ผู้ที่ได้รับสมุดปกนั้นทราบด้วย

3.4.2 การกำหนดแผน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ ต้องกำหนดแผนเพื่อให้แน่ใจว่ามาตรการที่ระบุไว้ในแต่ละรายการดังต่อไปนี้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน เพื่ออำนวยความสะดวกในการจ้างงานบุคคลที่ได้รับสมุดปก¹⁴⁹

1. การแนะแนวอาชีพและการจัดหางาน
2. การฝึกอาชีพที่ดำเนินการโดยสถาบันพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของรัฐ รวมถึงการฝึกอบรมวิชาชีพที่ดำเนินการโดยมหาวิทยาลัยสารพัดช่าง (Polytechnic University)
3. การฝึกอบรมที่ดำเนินการโดยรัฐบาล หรือการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งออกแบบมาเพื่อช่วยให้ผู้ว่างงานสามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมการทำงานได้ หรือเพื่อให้พวกเขาได้รับความรู้และทักษะที่จำเป็นสำหรับให้ได้รับการจ้างงาน
4. นอกเหนือจากมาตรการ 3 ประการข้างต้น ซึ่งกำหนดโดยกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ

¹⁴⁸ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 22.

¹⁴⁹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 23.

ก่อนกำหนดแผนดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากคณะกรรมการนโยบายแรงงาน

เมื่อหัวหน้าสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐออกสมุดปกแล้ว จะต้องสั่งให้ผู้ที่ได้รับสมุดปกนั้นยอมรับมาตรการทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่ระบุไว้ในแผน ซึ่งมีชื่อเรียกว่า "มาตรการส่งเสริมการจ้างงาน" ตลอดช่วงระยะเวลาที่มีผลบังคับใช้ของสมุดปกนั้น ตามความรู้ ทักษะ ประสบการณ์การทำงาน และพฤติการณ์อื่น ๆ¹⁵⁰

หากมีการขยายระยะเวลาการใช้งานของสมุดปก จะต้องมีการสั่งอีกครั้งให้ผู้ที่ได้รับสมุดปกนั้นยอมรับมาตรการส่งเสริมการจ้างงานทั้งหมดหรือบางส่วนตลอดช่วงระยะเวลาการใช้งานของสมุดปกที่ขยายออกไป และหากพบว่ามีความจำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพของมาตรการส่งเสริมการจ้างงาน หัวหน้าสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐอาจแก้ไขคำสั่งที่ออกให้กับบุคคลที่ได้รับสมุดปกดังกล่าว¹⁵¹

ทั้งนี้ หัวหน้าสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐอาจขอให้บุคคลที่ได้รับมาตรการส่งเสริมการจ้างงานดังกล่าวส่งรายงานเกี่ยวกับสถานะของการหางาน¹⁵²

หน่วยงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงาน การปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรเพื่อการจ้างงานผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้หางานแห่งญี่ปุ่น ต้องพยายามติดต่อประสานงานอย่างใกล้ชิด และร่วมมือเพื่อให้การดำเนินการตามมาตรการส่งเสริมการจ้างงานเป็นไปอย่างราบรื่น¹⁵³

รัฐบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจจ่ายเงินสงเคราะห์ให้กับบุคคลที่ได้รับมาตรการส่งเสริมการจ้างงานในช่วงระยะเวลาที่สมุดปกมีผล โดยมีความพยายามในการอำนวยความสะดวกด้านการหางาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาเสถียรภาพให้กับบุคคลดังกล่าว¹⁵⁴

นอกจากนี้ การแนะนำอาชีพเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการส่งเสริมการจ้างงาน ซึ่งต้องมีการจัดทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงในการจ้างงาน (The Employment Security Act, 1947)¹⁵⁵

¹⁵⁰ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 24.

¹⁵¹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 24.

¹⁵² Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 28.

¹⁵³ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 25.

¹⁵⁴ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 26.

¹⁵⁵ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 27.

3.5 มาตรการในพื้นที่เฉพาะ

คำว่า "พื้นที่เฉพาะ" หมายถึง พื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ กำหนดให้เป็นพื้นที่ที่ผู้ว่างงานซึ่งอยู่ในวัยกลางคนและวัยสูงอายุจะหางานได้ยาก¹⁵⁶ โดยมีมาตรการให้รัฐมนตรีฯ วางเกณฑ์ในการกำหนดดำเนินการหาตำแหน่งงานและฝึกอาชีพ ดำเนินโครงการที่ออกแบบเพื่อเพิ่มโอกาสในการจ้างงาน และรายละเอียดอื่น ๆ ที่จำเป็นในการส่งเสริมการจ้างงานบุคคลดังกล่าว¹⁵⁷

หากเห็นสมควรตามสภาพการจ้างงาน รัฐมนตรีฯ อาจกำหนดให้มีอัตราส่วนการจ้างงานของจำนวนผู้ว่างงานวัยกลางคนและวัยสูงอายุจากจำนวนลูกจ้างทั้งหมดที่ได้รับการว่าจ้าง โดยแบ่งตามอาชีพหรือพื้นที่ ตามประเภทของงาน หากเป็นเรื่องยากที่นายจ้างจะจ้างตามจำนวนที่กำหนดดังกล่าว ให้จ้างในอัตราจำนวนเท่าที่ทำได้ โดยต้องได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐ¹⁵⁸

3.6 ศูนย์ทรัพยากรบุคคล

3.6.1 ศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ (Silver Human Resources Centers)

ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจกำหนดให้สมาคมหรือมูลนิธิในแต่ละพื้นที่ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือการจ้างงาน การหาโอกาสในการจ้างงานระยะสั้น หรืองานที่มีลักษณะเบา (อันกำหนดโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ โดยคำนึงถึงอุปสงค์และอุปทานในสถานการณ์แรงงานที่เกี่ยวข้อง) ให้แก่บุคคลที่เกษียณอายุแล้วตามความปรารถนา และจัดทำสวัสดิการให้แก่ผู้สูงอายุ หากพื้นที่ใดมีสมาคมหรือมูลนิธิดังกล่าวตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ให้รวมเป็นศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ (Silver Human Resources Centers)¹⁵⁹

โดยศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้¹⁶⁰

1. ประกันโอกาสในการจ้างงานให้แก่ผู้สูงอายุที่ถึงกำหนดเกษียณแล้วแต่มีความประสงค์ที่จะทำงานต่อไปให้ได้รับการว่าจ้าง สำหรับงานระยะสั้น หรืองานที่มีลักษณะเบาอื่น ๆ

¹⁵⁶ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 2.

¹⁵⁷ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 29.

¹⁵⁸ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 30.

¹⁵⁹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 41.

¹⁶⁰ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 42

2. จัดให้มีบริการหาตำแหน่งว่างแก่ผู้สูงอายุที่เกษียณแล้ว ที่ต้องการได้รับการว่าจ้างในการทำงานระยะสั้น หรืองานที่มีลักษณะเบาอื่น ๆ

3. จัดทำหลักสูตรฝึกอบรมแก่ผู้สูงอายุที่เกษียณ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีความรู้และทักษะที่จำเป็นในการทำงานระยะสั้น หรืองานที่มีลักษณะเบาอื่น ๆ

ศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุต้องจัดทำแผนการดำเนินงานและงบประมาณรายรับรายจ่ายตามบทบัญญัติของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ และยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ รวมถึงการเปลี่ยนแปลงแผนหรืองบประมาณดังกล่าวด้วย และต้องส่งรายงานการดำเนินงานและการชำระบัญชีต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหลังจากสิ้นสุดรอบปีงบประมาณ¹⁶¹

หากศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจยกเลิกการแต่งตั้งศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุนั้น และแจ้งการยกเลิกดังกล่าวต่อสาธารณะ¹⁶²

3.6.2 สมาคมศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ (Silver Human Resources Center Association)

ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจกำหนดให้มีสมาคมศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ (Silver Human Resources Center Association) เมื่อพื้นที่นั้นมีศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ (Silver Human Resources Center) ตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป โดยเป็นผู้ควบคุมดูแลเกี่ยวกับการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ และมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้สูงอายุ เช่นเดียวกับศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ¹⁶³

3.6.3 สมาคมศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุแห่งชาติ (National Silver Human Resources Center Association)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ อาจกำหนดให้จัดตั้งสมาคมศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุแห่งชาติ (National Silver Human Resources Center Association) เพื่อส่งเสริมการใช้ทักษะในการทำงานของผู้สูงอายุที่ถึงกำหนดเกษียณและผู้สูงอายุที่ออกจากงานรายอื่น ๆ โดยให้มีการพัฒนาศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ (Silver Human Resources

¹⁶¹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 43

¹⁶² Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 43-3

¹⁶³ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 44

Centers) และสมาคมศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ (Silver Human Resources Center Association) อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁶⁴ ซึ่งจะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้¹⁶⁵

1. ดำเนินกิจกรรมเพื่อให้ความรู้แก่สาธารณชนเกี่ยวกับการดำเนินงานของศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ และสมาคมศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ
2. ดำเนินการฝึกอบรมสำหรับบุคคลที่มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ และสมาคมศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ
3. ให้การประสานงาน คำแนะนำ และความช่วยเหลืออื่น ๆ สำหรับการดำเนินงานของศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ และสมาคมศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ
4. รวบรวมข้อมูลและสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ และสมาคมศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ
5. ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อพัฒนาศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ และสมาคมศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ และเพื่อส่งเสริมการใช้ความสามารถของบุคคลที่ถึงกำหนดเกษียณอายุและผู้สูงอายุที่ออกจากงานรายอื่น ๆ

3.7 การสนับสนุนตามมาตรการของรัฐบาล

3.7.1 การให้ความสนับสนุนแก่นายจ้าง

เพื่อส่งเสริมเสถียรภาพในการจ้างงานและปรับปรุงสวัสดิภาพของผู้สูงอายุ รัฐบาลอาจดำเนินมาตรการดังต่อไปนี้เพื่อช่วยเหลือนายจ้างลูกจ้าง และผู้ที่เกี่ยวข้อง ตามนโยบายพื้นฐานสำหรับมาตรการการสร้างเสถียรภาพในการจ้างงานผู้สูงอายุ

1. ให้ประโยชน์แก่นายจ้างหรือองค์กรของนายจ้างที่ดำเนินมาตรการอันมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมโอกาสในการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น การขยายอายุที่ถึงกำหนดเกษียณ แนะนำระบบการจ้างงานต่อเนื่อง และสนับสนุนการจ้างงานผู้สูงอายุให้กลับเข้าทำงานอีกครั้ง
2. ให้คำปรึกษาและให้การสนับสนุนอื่น ๆ แก่นายจ้างและผู้ที่เกี่ยวข้องในรายละเอียดอันเป็นทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุ
3. ให้คำแนะนำที่จำเป็นและชี้แนะแก่แรงงานเพื่ออำนวยความสะดวกในการวางแผนชีวิตการทำงานในช่วงที่มีอายุมากขึ้น

¹⁶⁴ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 46.

¹⁶⁵ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 47.

โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ เป็นผู้มอบหมายให้องค์กรหนึ่งใดมีหน้าที่ดำเนินกระบวนการทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรการดังกล่าว¹⁶⁶

ในกรณีของการดำเนินกระบวนการตามมาตรการที่ระบุไว้ในข้อ 1. เมื่อองค์กรที่ได้รับมอบหมายเห็นว่าจำเป็น อาจเรียกให้นายจ้างส่งรายงานเป็นการเฉพาะก็ได้¹⁶⁷ หากนายจ้างฝ่าฝืน ไม่ส่งรายงาน หรือส่งรายงานเท็จ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500,000 เยน¹⁶⁸

3.7.2 การวิจัยเพื่อปรับปรุงการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงาน

รัฐบาลต้องพยายามดำเนินการตรวจสอบที่จำเป็นเพื่อวิจัยและพัฒนา รายละเอียดในการจัดการ เช่น การขยายขอบเขตอาชีพสำหรับผู้สูงอายุ การปรับปรุงการจัดการด้านการจ้างงาน การพัฒนาและปรับปรุงความสามารถในการทำงานของผู้สูงอายุเพื่อช่วยให้เกิดเสถียรภาพในการจ้างงาน และการส่งเสริมสวัสดิการ¹⁶⁹

นอกจากนี้ ต้องพยายามปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นในการจัดหาตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพ หากการปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินมาตรการเพื่อส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ เช่น การจัดตั้งสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการบริการให้คำปรึกษาด้านอาชีพแก่ผู้สูงอายุ รัฐบาลอาจให้การสนับสนุนที่จำเป็นนั้น¹⁷⁰



¹⁶⁶ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 49.

¹⁶⁷ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 49.

¹⁶⁸ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 55.

¹⁶⁹ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 50.

¹⁷⁰ Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons 1971, Article 51.

บทที่ 4

บทวิเคราะห์

1. วิเคราะห์การกำหนดค่านิยมของ “แรงงานสูงอายุ”

การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุเกิดจากการที่ในสังคมมีประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่ประชากรเกิดใหม่มีจำนวนลดน้อยลง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร และทำให้ผู้สูงอายุบางส่วนยังคงมีความจำเป็นต้องทำงานเพื่อดำรงเลี้ยงชีพหรือเพื่อพึ่งพาตนเอง ลดอัตราการพึ่งพิงวัยหนุ่มสาว รวมถึงด้านความต้องการอัตราค่าจ้างในตลาดแรงงานของประเทศ ย่อมเกิดความจำเป็นที่ต้องมีการพึ่งพาแรงงานสูงอายุมากขึ้นด้วยเช่นกัน อันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานสูงอายุนั้นมีความสำคัญอย่างมาก ซึ่งในปัจจุบัน กฎหมายแรงงานของไทยยังไม่มีกำหนดนิยามคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ไว้ มีแต่เพียงการกำหนดนิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เท่านั้น โดยหมายความว่าคุณคนซึ่งมีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย

ตามข้อแนะนำปีที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 (Older Workers Recommendation, 1980) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization, ILO) ได้มีข้อแนะนำว่า ประเทศภาคีอาจมีการจำกัดค่านิยมที่ชัดเจนยิ่งขึ้นสำหรับคำว่า “แรงงานสูงอายุ” และอาจมีการกำหนดช่วงอายุที่เฉพาะเจาะจงในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมายข้อบังคับ และแนวปฏิบัติตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

ในทางกฎหมายของนานาประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ได้มีการกำหนดเกณฑ์อายุ ช่วงอายุ หรือคำจำกัดความของคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ไว้แตกต่างกันออกไป หรือในบางประเทศอาจมีการกำหนดไว้เพียงเฉพาะอายุที่ถึงกำหนดเกษียณเท่านั้น เช่น ประเทศสิงคโปร์กำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานไว้ที่ 62 ปี และสามารถขยายอายุเกษียณได้จนถึง 67 ปี ซึ่งเมื่อมีการจ้างงานต่อไปภายหลังการเกษียณอายุขั้นพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะถือว่าเป็นการทำงานของผู้สูงอายุ ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดช่วงอายุของแรงงานสูงอายุไว้ในกฎกระทรวง และกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานไว้ที่ 60 ปี โดยสามารถขยายอายุเกษียณได้จนถึง 65 ปี เป็นต้น

อย่างไรก็ดี เพื่อประโยชน์ในการตรากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ การกำหนดค่านิยมให้ชัดเจนทำให้กฎหมายมีความชัดเจนตามเจตนารมณ์ว่ามุ่งคุ้มครอง

บุคคลใดเป็นการเฉพาะ และลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการตีความในภายหลัง เนื่องจากคำว่า “แรงงานสูงอายุ” อาจตีความให้กำหนดอายุได้หลากหลายซึ่งขึ้นอยู่กับสังคม วัฒนธรรม สมรรถนะ ของการทำงาน สภาพร่างกาย หรือมิติทางอาชีพอนามัย เป็นต้น

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการกำหนดนิยามคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ให้ชัดเจน เพื่อ แก้ไขปัญหาการตีความดังกล่าวและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยการเพิ่มบทบัญญัติ นิยามให้ “แรงงานสูงอายุ” หมายความว่า ลูกจ้างซึ่งมีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป (ซึ่งคำว่า “ลูกจ้าง” ให้มีความหมายเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541)

ทั้งนี้ แม้ในมิติทางอาชีพอนามัยจะได้กำหนดเกณฑ์แรงงานสูงอายุไว้ว่าคือแรงงานที่มีอายุ 40-45 ปี ขึ้นไป แต่ในปัจจุบันนั้น ประชากรไทยมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีอายุยืนยาวมากขึ้น เนื่องจากการดูแลสุขภาพใจสุขภาพ การโภชนาการ รวมถึงความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางการแพทย์ ด้วยเหตุผลนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าช่วงอายุที่เริ่มทำงานจนถึงอายุที่ 49 ปี ยังไม่ถือว่าเป็น ช่วงอายุที่มีการเปลี่ยนผันด้านการใช้กำลังแรงงานที่ส่งผลต่อสุขภาพมากนัก นอกจากนั้น ในการ กำหนดสิทธิประโยชน์ประกันสังคมกรณีชราภาพไว้ที่อายุ 55 ปีบริบูรณ์ รวมถึงในแรงงานภาคเอกชน ส่วนมากที่ได้กำหนดให้มีการเกษียณอายุที่ 55 ปี นั้น เป็นการสะท้อนให้เห็นว่าแรงงานที่อยู่ในช่วง อายุดังกล่าวสามารถทำงานได้เทียบเท่ากับแรงงานวัยหนุ่มสาวโดยทั่วไป

ดังนั้น เพื่อให้มีความสอดคล้องในการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งให้มีการปรับเปลี่ยนลักษณะงานและสภาพการทำงาน อันเป็นการเพิ่มบทบัญญัติทาง กฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การกำหนดเวลาทำงาน การจำกัดการ ทำงานล่วงเวลา การกำหนดลักษณะงานที่ต้องห้าม และการกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสม ประกอบ กับการคำนึงถึงสุขภาพของผู้ใช้แรงงานในปัจจุบันด้วยนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรกำหนดอายุของ “แรงงานสูงอายุ” ไว้ที่ 50 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป รวมทั้งเห็นควรให้มีการส่งเสริมการจ้างงาน ซึ่งหาก นายจ้างและลูกจ้างได้มีการกำหนดอายุเกษียณไว้ ก็อาจมีการกำหนดให้ขยายการทำงานต่อไป ภายหลังการเกษียณได้

2. วิเคราะห์การเกษียณอายุจากการทำงาน

สิทธิผู้สูงอายุตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ (United Nations Principles for Older Persons) มีหลักไว้ว่า ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดอายุเกษียณสำหรับการทำงาน และตามหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในข้อแนะนำฉบับที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 (Older Workers Recommendation, 1980) มีข้อแนะนำ การเตรียมความพร้อมในการเกษียณอายุนั้น ประเทศภาคีควรดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การเกษียณอายุเป็นไปโดยความสมัครใจ บทบัญญัติทางกฎหมายและข้อกำหนดอื่นใดที่บังคับให้เลิกจ้างเมื่อถึงอายุที่กำหนด ควรได้รับการตรวจสอบ

สำหรับนโยบายการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานและการขยายอายุเกษียณนั้น มีแนวคิดมาจากการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างประชากรที่สัดส่วนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันส่งผลกระทบต่อที่สำคัญ ได้แก่ การเกิดภาวะพึ่งพิงที่เพิ่มสูงขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งคือมีอัตราภาระเกื้อหนุนลดลง โดยวัยหนุ่มสาวที่มีจำนวนลดลงไม่สามารถเกื้อหนุนผู้สูงอายุได้อย่างเพียงพอ และพบว่าการเพิ่มของสัดส่วนผู้สูงอายุนั้นจะทำให้เกิดการขาดดุลงบรายได้ที่มากขึ้น เนื่องจากการเกินดุลงบรายได้ของวัยหนุ่มสาวไม่เพียงพอที่จะชดเชยการขาดดุลงบรายได้ของกลุ่มผู้สูงอายุ จึงจำเป็นต้องอาศัยการชดเชยการโอน หรือทรัพย์สินจากทางภาครัฐมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ อายุคาดเฉลี่ยของประชากรสูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุมีเวลาภายหลังที่ออกจากการทำงานยาวนานมากขึ้น ส่งผลให้ผู้สูงอายุต้องบริหารเงินออมให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย ขณะที่รายได้จากบุตรที่เคยเป็นแหล่งรายได้สำคัญมีแนวโน้มลดลง ทั้งนี้ แม้รัฐจะมีนโยบายสนับสนุนให้แรงงานมีหลักประกันสุขภาพเพิ่มขึ้น แต่รายได้อาจยังคงไม่เพียงพอ ทั้งในด้านภาระการคลังจากความต้องการสวัสดิการสังคม อาทิ ค่าใช้จ่ายในการบริการทางสุขภาพ เงินอุดหนุนสุขภาพ หรือเงินบำเหน็จบำนาญต่าง ๆ ย่อมมีอัตราการเพิ่มของรายจ่ายสูงกว่ารายได้ ซึ่งหมายถึงรัฐต้องเตรียมเงินงบประมาณในสัดส่วนที่มากขึ้น เพื่อเป็นรายจ่ายในการสร้างหลักประกันแก่การดำรงชีวิตขั้นพื้นฐานให้กับผู้สูงอายุ¹⁷¹

ดังนั้น เมื่อประชากรสูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น และอายุคาดเฉลี่ยของประชากรเพิ่มมากขึ้น การกำหนดอายุเกษียณตามกฎหมายให้สอดคล้องกับอายุขัยโดยรวมที่เพิ่มขึ้นจึงเป็นสิ่งสำคัญ และจำเป็นที่จะต้องพิจารณาด้วยเช่นกัน ซึ่งโดยหลักแล้วการเกษียณอายุก่อนกำหนดนั้นมีขึ้นเพื่อที่จะ

¹⁷¹ กรมการจัดหางาน กองส่งเสริมการมีงานทำ. *ส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ*. 25 พฤศจิกายน 2566. สืบค้นจาก

เปิดโอกาสการทำงานให้กับคนรุ่นใหม่และเพื่อลดอัตราว่างงานในแรงงานที่อายุน้อย แต่ในบางกรณี แรงงานใหม่ที่เข้ามาก็ไม่สามารถทดแทนแรงงานสูงอายุได้ ทั้งการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุอยู่ในตลาดแรงงานในระยะเวลายาวนานขึ้น นอกจากจะช่วยลดผลกระทบข้างต้นแล้ว ยังส่งผลให้ผู้สูงอายุรู้สึกมีคุณค่า โดยการทำงานที่เหมาะสมหรือการมีกิจกรรมต่าง ๆ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และการเสริมสร้างโอกาสให้แก่แรงงานสูงอายุเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญในการดำรงเลี้ยงชีพของผู้สูงอายุ ทั้งนี้ จึงเป็นเหตุผลในการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ และควรมีการกำหนดนโยบายที่ผลักดันให้แรงงานมีการทำงานที่ยาวนานยิ่งขึ้น

ในประเทศสิงคโปร์ได้มีการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ (The Retirement and Re-employment Act, 1993) โดยนายจ้างต้องกำหนดอายุเกษียณไม่ต่ำกว่า 62 ปี และคู่สัญญาอาจมีการขยายอายุเกษียณได้จนถึงอายุ 67 ปี กล่าวคือ เมื่อลูกจ้างถึงกำหนดอายุเกษียณขั้นต่ำที่ 62 ปีแล้ว หากลูกจ้างเป็นผู้มีคุณสมบัติโดยมีความเหมาะสมด้านร่างกายและประสงค์จะทำงานต่อ ก็ให้ลูกจ้างสูงอายุรายนั้นได้รับการว่าจ้างต่อไป จนกระทั่งลูกจ้างผู้นั้นมีอายุครบ 67 ปี นายจ้างจึงจะสามารถบอกกล่าวการเลิกจ้างได้

ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น ได้มีการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ (Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons, 1971) โดยนายจ้างต้องกำหนดอายุเกษียณไม่ต่ำกว่า 60 ปี และตามมาตรการเพื่อความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น นายจ้างอาจขยายอายุเกษียณและกำหนดการจ้างงานแบบต่อเนื่องไปจนถึงอายุ 65 ปี

มาตรการในการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐาน การขยายอายุเกษียณ รวมถึงการจ้างงานภายหลังที่ถึงกำหนดอายุเกษียณแล้วของทั้งสองประเทศดังกล่าว เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม สามารถแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุให้ผู้สูงอายุมีโอกาสในการทำงานเพื่อสร้างรายได้ สามารถพึ่งพาตนเองได้ และเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานซึ่งสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ

สำหรับประเทศไทยได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุจากการทำงานไว้เฉพาะในภาคราชการเท่านั้น ซึ่งเรียกว่า การเกษียณอายุราชการ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 โดยกำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 60 ปี หรือข้าราชการบางประเภทมีการกำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 65 ปี โดยอาจสามารถต่ออายุการทำงานได้จนถึง 70 ปี เช่น ข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งอาวุโส ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา

อาวุโส พ.ศ. 2542 หรือข้าราชการอัยการที่ดำรงตำแหน่งอาวุโส ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 เป็นต้น

ส่วนการจ้างงานในภาคเอกชนของไทย ยังไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุไว้ แต่มักพบว่า บริษัทเอกชนจำนวนมากได้ใช้เกณฑ์อายุ 55 ปี เป็นตัวกำหนดคุณสมบัติของแรงงานหรือเป็นเกณฑ์ในการเกษียณอายุของลูกจ้าง จากการกำหนดดังกล่าวทำให้แรงงานบางส่วนต้องออกจากการทำงานทั้งที่ยังไม่ถึงว่าเป็นผู้สูงอายุเลยก็ตาม ซึ่งตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้มีการนิยามไว้ว่า ผู้สูงอายุ หมายถึงบุคคลที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป ทั้งนี้ ประชากรบางส่วนที่ต้องออกจากการทำงานอาจยังมีสุขภาพร่างกายแข็งแรงและสามารถปฏิบัติงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีความจำเป็นที่ต้องทำงานเพื่อหารายได้ดำรงเลี้ยงชีพ ฉะนั้น การที่นายจ้างกำหนดอายุเกษียณไว้ต่ำเกินไป อันเกิดจากความพึงพอใจของนายจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน เช่น การเลือกปฏิบัติ การจำกัดอายุก่อนวัยอันสมควรออกจากการเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงทำให้ประชากรบางส่วนไม่สามารถเข้ามาเป็นกำลังแรงงานสำคัญให้กับประเทศ และตามความเป็นจริงของสังคมในปัจจุบัน แรงงานภาคเอกชนส่วนมากที่ถูกกำหนดไว้แต่เดิมให้เกษียณอายุที่ 55 ปี นั้น บางรายยังคงมีความสามารถที่จะทำงานต่อไปได้โดยสมรรถนะหรือประสิทธิภาพในการทำงานไม่ได้ลดลงแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในการส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุ ย่อมมีจุดมุ่งหมายเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานและรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุที่มีจำนวนประชากรสูงอายุเพิ่มมากขึ้นในทุกปี ทั้งผู้สูงอายุในปัจจุบันยังมีสุขภาพแข็งแรงและมีอายุยืนยาวมากยิ่งขึ้น อันสะท้อนให้เห็นว่าผู้สูงอายุสามารถพึ่งพาตนเองได้ การส่งเสริมการจ้างงานจะทำให้ผู้สูงอายุมีรายได้และเป็นการลดอัตราการพึ่งพิงวัยหนุ่มสาว รวมถึงด้านปัจเจกบุคคลของผู้สูงอายุที่ประสงค์จะทำงานต่อไปเพื่อให้ได้ดำรงตนตามความปรารถนาด้านความรู้สึกว่าตนมีคุณค่ามีศักดิ์ศรี ดังนั้น จึงควรมีมาตรการกำหนดให้ผู้สูงอายุได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ก่อให้เกิดความเป็นธรรม และยังสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศด้วยเช่นกัน

สำหรับปัจจัยที่ส่งผลให้ภาคเอกชนกำหนดหรือพิจารณาขยายเวลาเกษียณอายุ ได้แก่ การขาดแคลนแรงงาน ขาดผู้เชี่ยวชาญในตำแหน่งเฉพาะด้าน ขาดการพัฒนาผู้สืบทอดตำแหน่ง หรือขาดการเตรียมการสำหรับถ่ายทอดองค์ความรู้จากแรงงานสูงอายุเดิม รวมถึงปัจจัยจากทางภาครัฐ ซึ่งได้แก่ การสนับสนุนหรือนโยบายของรัฐในการสร้างความพร้อมเพื่อเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ส่วนแนวทางการกำหนดหรือขยายอายุเกษียณในแต่ละหน่วยงานของเอกชนนั้น พบว่า จะเลือกพิจารณา

กำหนดเป็นรายบุคคลตามความจำเป็น¹⁷² ดังนั้น หากประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดห้ามมิให้นายจ้างสร้างข้อจำกัดอันเป็นการกีดกันแรงงานสูงอายุ จะสามารถแก้ไขปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง และปัญหาการเลิกจ้างโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งอายุได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการขยายอายุเกษียณจากข้อกำหนดเดิมของการทำงานภาคเอกชนส่วนมาก อันเป็นส่วนสำคัญในการเสริมกำลังแรงงานให้กับประเทศ โดยผู้ศึกษามีข้อสังเกตว่า ในการทำงานของภาคราชการได้กำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 60 ปี บริบูรณ์ แต่อย่างไรก็ตาม ในแรงงานภาคเอกชนนั้น มีการใช้แรงงานที่หลากหลายตามลักษณะเฉพาะของงาน จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดอายุเกษียณที่เป็นการเคร่งครัด แต่เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสร้างความเป็นธรรมให้กับแรงงาน การกำหนดอายุเกษียณที่เป็นค่าอายุกลางให้ทัดเทียมกับภาคราชการสามารถกระทำได้ตามความประสงค์ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย โดยทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่า นายจ้างจะต้องไม่มีข้อกำหนดที่จำกัดเหตุแห่งอายุอันเป็นการกีดกันมิให้บุคคลใดไม่ได้รับการจ้างงาน หรือต้องออกจากงาน และควรมีการกำหนดให้สามารถขยายการทำงาน หรือว่าจ้างต่อไปภายหลังที่ถึงกำหนดเกษียณแล้วได้ โดยการจ้างงานในลักษณะดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการว่าจ้างต่อเนื่องไปก็ดี หรือเป็นการรับกลับเข้ามาทำงานใหม่อีกครั้งก็ดี ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

สำหรับการลดแรงจูงใจในการเกษียณอายุก่อนกำหนดและการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุเพื่อขยายอายุการทำงานยาวนานมากขึ้นนั้น เป็นหัวใจสำคัญในการคงรักษาแรงงานไว้ให้อยู่ในตลาดแรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานอย่างต่อเนื่องไปในอนาคต และการคงรักษาไว้ซึ่งงานปัจจุบันของแรงงานสูงอายุก็เป็นสิ่งสำคัญในการเพิ่มอัตราการจ้างงานของแรงงานสูงอายุ การกำหนดอายุเกษียณตามกฎหมายจึงได้มีการขยายให้เพิ่มขึ้นในหลายประเทศ ดังเช่นประเทศสิงคโปร์มีการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานของลูกจ้างไว้ที่ 62 ปี และให้มีการขยายอายุเกษียณได้จนถึงอายุ 67 ปี ส่วนประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานของลูกจ้างไว้ที่ 60 ปี และให้มีการขยายอายุเกษียณได้จนถึงอายุ 65 ปี เป็นต้น โดยนโยบายที่มุ่งเน้นในการยืดช่วงระยะเวลาการทำงานให้ยืนยาวมากขึ้นคือ การลดแรงจูงใจที่จะเกษียณก่อนกำหนด และพัฒนาคุณภาพชีวิตในการทำงาน

อย่างไรก็ตาม ทางเลือกในการเกษียณอายุก่อนกำหนดของประเทศไทยยังคงควรมีอยู่ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยทางเลือกในการเกษียณอายุก่อนกำหนดนั้นมีไว้สำหรับแรงงานที่ต้องเผชิญกับความลำบากในการทำงานต่อไป หรือเป็นความต้องการของลูกจ้างเอง โดยยังคงได้รับค่าชดเชยตามกฎหมาย แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 118 วรรคสอง

¹⁷² สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. *วารสารข้าราชการ*, 60 (4), 1-24. หน้า 17

ประกอบมาตรา 118/1 วรรคหนึ่ง กล่าวคือ การเกษียณอายุตามที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงกันให้ ถือว่าเป็นการเลิกจ้าง และมีสิทธิได้รับค่าชดเชยตามหลักเกณฑ์ที่คำนวณได้จากอายุการทำงาน และ มาตรา 118/1 วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มิได้มีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้ หรือ มีการตกลงหรือกำหนดการเกษียณอายุไว้เกินกว่าหกสิบปี ให้ลูกจ้างที่มีอายุครบหกสิบปีขึ้นไปมีสิทธิ แสดงเจตนาเกษียณอายุได้ โดยให้แสดงเจตนาต่อนายจ้างและให้มีผลเมื่อครบสามสิบวันนับแต่วัน แสดงเจตนา และให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างที่เกษียณอายุนั้น

3. วิเคราะห์การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

มาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ มีทั้งรูปแบบการเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการตรากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ในการ ดำเนินงานตามหลักการขององค์การสหประชาชาติและอนุสัญญาอันมีสถานะเป็นบทบังคับ และการ ดำเนินงานตามข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศอันมีสถานะเป็นแนวทางปฏิบัติ ถือได้ว่าเป็น การปฏิบัติตามหลักสากลโดยประเทศภาคีนำไปปรับใช้ทั้งในการดำเนินงานด้านนโยบาย หรือการ ตรากฎหมาย เพื่อให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับประเทศของตน

สิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ ได้แก่ ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและมี โอกาสในการทำงาน หรือมีโอกาสที่จะสร้างรายได้ทางอื่นให้กับตนเอง มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการ กำหนดและดำเนินนโยบายที่มีผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่อันดี มีการแลกเปลี่ยนความรู้และทักษะ กับคนรุ่นอื่น รวมทั้งมีสิทธิพึงได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางวัย เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ภูมิหลัง ศาสนา ความพิการ ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือสถานภาพอื่นใด นอกจากนี้ ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิเข้าถึงโครงการฝึกอบรมและโครงการด้านการศึกษาที่เหมาะสม สิทธิที่จะแสวงหา โอกาสในการพัฒนาศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ และมีนันทนาการในสังคม อันเป็นการส่งเสริม ให้ผู้สูงอายุมีความรู้และมีทักษะเพื่อเป็นประโยชน์ให้ได้รับการว่าจ้างงาน

มาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุตามหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 142 ว่าด้วยการพัฒนาทรัพยากรบุคคล ค.ศ. 1975 (Human Resources Development Convention, 1975) โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ ประเทศภาคีจะต้องพัฒนานโยบาย และแผนงานที่ครอบคลุม มีการแนะแนวอาชีพและการฝึกอบรมอาชีพที่เหมาะสม มีการบริการจัดหา งานโดยภาครัฐ ซึ่งนโยบายและแผนงานเหล่านั้นต้องคำนึงถึงความต้องการ โอกาส และปัญหาอันเป็น

อุปสรรคในการจ้างงาน โดยแผนและนโยบายมีการจัดทำมาเพื่อปรับปรุงความสามารถของบุคคล คำนึงถึงสภาพแวดล้อมในการทำงานและสังคม ทั้งต้องเป็นการส่งเสริมและสามารถใช้กับทุกคนบน พื้นฐานที่เท่าเทียมกัน ปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ

ประเทศภาคีจะต้องจัดตั้งและพัฒนาระบบที่เปิดกว้าง ยืดหยุ่น ส่งเสริมการศึกษาด้าน เทคนิคและอาชีพ การให้ข้อมูลการจ้างงานที่ต่อเนื่อง โดยข้อมูลและคำแนะนำจะต้องครอบคลุมถึง การเลือกอาชีพ การฝึกอาชีพ โอกาสทางการศึกษาที่เกี่ยวข้อง สถานการณ์การจ้างงาน โอกาสในการ ได้รับการว่าจ้าง โอกาสในการได้รับการเลื่อนตำแหน่ง สภาพการทำงาน ความปลอดภัย สุขอนามัย และด้านอื่น ๆ ของชีวิตการทำงาน

นอกจากนี้ ข้อมูลและคำแนะนำดังกล่าวจะต้องเสริมด้วยข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะทั่วไป ของข้อตกลงร่วมกันในสัญญาจ้างแรงงาน สิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องภายใต้กฎหมายแรงงาน อีกทั้ง ประเทศภาคีควรจะต้องขยาย ปรับเปลี่ยน และประสานระบบการฝึกอบรมอาชีพให้สอดคล้องกับ ความต้องการที่เป็นการฝึกอบรมอาชีพตลอดชีวิต

อนุสัญญาฉบับที่ 168 ว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองกรณีว่างงาน ค.ศ. 1988 (Employment Promotion and Protection against Unemployment Convention, 1988) ได้กำหนดให้ประเทศภาคีต้องประกาศนโยบายสำคัญเพื่อส่งเสริมการจ้างงานเต็มรูปแบบ มีประสิทธิภาพ และดำเนินการด้วยวิธีการที่เหมาะสม รวมถึงให้มีการประกันสังคม การบริการจัดหา งาน การให้คำแนะนำด้านอาชีพ และการฝึกอบรมอาชีพ ทั้งต้องพยายามจัดตั้งโครงการพิเศษขึ้น เพื่อส่งเสริมโอกาสในการทำงาน และให้ความช่วยเหลือในการจ้างงานที่ยั่งยืนสำหรับผู้ด้อยโอกาสที่มี แนวโน้มว่าอาจมีปัญหาในการหางาน เช่น ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และแรงงานที่ได้รับผลกระทบจากการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจหรืออุตสาหกรรม เป็นต้น

ข้อแนะนำที่สำคัญอีกประการ คือ ข้อแนะนำที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 (Older Workers Recommendation, 1980) เป็นข้อแนะนำที่ระบุถึงวิธีการปฏิบัติงาน เพื่อให้ประเทศภาคีได้พิจารณานำไปเป็นแนวทางปรับใช้ภายในประเทศของตน โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ ประเทศภาคีควรจัดแผนกลยุทธ์สำหรับการจ้างงานอย่างสมดุล โดยต้องดำเนินมาตรการเพื่อ ป้องกันการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและการประกอบอาชีพ แรงงานสูงอายุต้องได้รับโอกาสและ ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกับแรงงานอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเข้าถึงการบริการจัดหา งาน การแนะแนวอาชีพ การเข้าถึงการจ้างงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน การฝึกอบรมอาชีพ การ ลาเพื่อศึกษาโดยยังได้รับค่าจ้าง การมีความมั่นคงในการจ้างงาน การได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน

สำหรับงานที่มีลักษณะเดียวกัน และการมีสภาพการทำงานอย่างเป็นธรรม รวมทั้งมีมาตรการด้านความปลอดภัยและด้านอาชีวอนามัย ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม และกำหนดแนวปฏิบัติเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานต่อไปได้ในสภาวะที่พึงพอใจ โดยการมีส่วนร่วมของทั้งองค์กร นายจ้างและองค์กรลูกจ้าง และการให้ความช่วยเหลืออื่น ๆ ที่จำเป็นแก่แรงงานสูงอายุ เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่

ในกรณีที่มีการลดจำนวนแรงงานลง ประเทศภาคีควรมีความพยายามเป็นอย่างมากในการพิจารณาความต้องการทำงานของแรงงานสูงอายุ อำนวยความสะดวกในการรับผู้สูงอายุกลับเข้ามาทำงานอีกครั้งหลังจากที่เคยออกจากงานไปแล้ว หรือให้มีการฝึกอบรมอาชีพสำหรับอุตสาหกรรมด้านอื่น ๆ เพื่อช่วยเหลือในการจัดหางานใหม่ นอกจากนี้ ข้อเสนอแนะ หรือข้อกำหนดใด ๆ ที่บังคับให้เลิกจ้างเมื่อถึงอายุที่กำหนดไว้ควรได้รับการตรวจสอบ

จากอนุสัญญาและข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าว มีการดำเนินงานด้านนโยบายที่เน้นการพัฒนาทรัพยากรผู้สูงอายุ ให้ผู้สูงอายุมีการฝึกอบรมอาชีพ หรือการศึกษาอื่น ๆ ในการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงาน เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยภาครัฐต้องดำเนินการด้านนโยบายอย่างเหมาะสมและให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นให้เกิดประโยชน์ต่อผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ อาทิ การให้บริการแนะแนว การให้ข้อมูลหรือคำปรึกษา และการบริหารจัดการงาน เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศภาคีต้องกำหนดนโยบายส่งเสริมให้มีความเสมอภาคและโอกาสในการจ้างงานอย่างเท่าเทียมกัน ป้องกันการเลือกปฏิบัติ จัดแผนกลยุทธ์สำหรับการจ้างงานอย่างสมดุล รวมทั้งมีหน้าที่ตรวจสอบทบทวนมติทางกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อปรับให้เข้ากับอนุสัญญาและข้อเสนอแนะ โดยมีความร่วมมือกับองค์กรนายจ้าง องค์กรลูกจ้าง และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ในการนำหลักกฎหมายสากลไปบังคับใช้กับประเทศของตนนั้น อาจเป็นได้ทั้งรูปแบบการดำเนินงานด้านนโยบายของภาครัฐ และการตรากฎหมายอันเป็นบทบัญญัติเฉพาะ รวมทั้งการตรารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหลักเพื่อให้มีการดำเนินการขั้นต่อไป ซึ่งผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ตามการดำเนินการต่าง ๆ ว่าด้วยเรื่องดังต่อไปนี้

3.1 หน้าที่ของภาครัฐ

การกำหนดให้มีการฝึกอบรม การแนะแนว และการให้คำปรึกษาแก่แรงงานสูงอายุ โดยส่วนมากมักเป็นการดำเนินงานตามมาตรการหรือแนวนโยบายแห่งรัฐอันเป็นการให้สิทธิขั้นพื้นฐานกับประชาชนในภาพรวม ซึ่งการส่งเสริมแรงงานและการกำหนดให้เป็นไปตามมาตรฐานนั้น มักยึดถือตามหลักสิทธิมนุษยชน สิทธิของผู้สูงอายุตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ และหลักการดำเนินงานตามอนุสัญญา หรือข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

สำหรับมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศญี่ปุ่น บทบัญญัติอันเป็นพื้นฐานในการดำเนินนโยบายแห่งรัฐ เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการการจ้างงาน ค.ศ. 1966 (Employment Measures Act, 1966) โดยรัฐบาลต้องคำนึงถึงการสร้างความมั่นคงในการจ้างงาน ตลอดช่วงชีวิตของแรงงาน ช่วยให้ผู้สูงอายุสามารถวางแผนชีวิตในสายงานอาชีพได้อย่างเหมาะสม และมีประสิทธิภาพ มีการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาและปรับปรุงความสามารถที่จำเป็น อำนวยความสะดวกในการหางานใหม่อย่างราบรื่น โดยวิธีในการดำเนินตามมาตรการ ได้แก่ การปรับปรุงด้านการแนะแนวอาชีพและการจัดหางาน เพื่อช่วยให้ทุกคนหางานที่เหมาะสมกับความสามารถและตอบสนองต่อความต้องการด้านแรงงานของอุตสาหกรรม ยกกระตือรือร้นการฝึกอาชีพ และการทดสอบทักษะให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เช่น ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างอุตสาหกรรม ให้การสนับสนุนแรงงานในการปรับตัว รวมทั้งดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาการว่างงาน ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างอุปสงค์และอุปทานด้านแรงงาน และมาตรการที่สำคัญสำหรับผู้สูงอายุคือการขยายอายุที่กำหนดเกษียณ การแนะนำระบบการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง การอำนวยความสะดวกแก่แรงงานสูงอายุในการหางานใหม่ การสร้างโอกาสในการจ้างงานที่หลากหลาย และการเพิ่มมาตรการที่จำเป็นอื่น ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานตามความต้องการและความสามารถของตนเอง ทั้งปรับปรุงรูปแบบการจ้างงานและรูปแบบการทำงาน เพื่อแก้ไขสถานการณ์การจ้างงานที่ไม่มั่นคง

สำหรับประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 71 ได้มีการกำหนดให้ผู้สูงอายุ หรือบุคคลผู้ยากไร้ ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ โดยภารกิจของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อให้ประชาชนดำเนินชีวิตอย่างมีคุณภาพ และตามมาตรา 74 ได้กำหนดไว้ว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพ และวัย และให้ประชาชนมีงานทำ พึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขภาพ

ที่ดีในการทำงาน ให้ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ พึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ซึ่งทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

ในปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ว่า ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษาเรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และบริการทางสังคม อันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าใจถึงการเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับบทบาทของตนให้สมวัย นอกจากนี้ ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคมมีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมและเป็นไปตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า พึงพาตนเองได้ สามารถช่วยเหลือครอบครัวและชุมชน เป็นแหล่งภูมิปัญญาของคนรุ่นหลัง มีการเข้าสังคม มีนันทนาการที่ดี และมีเครือข่ายช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในชุมชน โดยทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุ ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2566 - 2580) ซึ่งแผนที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานหรือการสร้างอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุคือแผนปฏิบัติการย่อยที่ 2 ว่าด้วยการยกระดับคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุทุกมิติอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ได้แก่ การยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้สูงอายุด้านเศรษฐกิจ สุขภาพ สังคม และสภาพแวดล้อม

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้บัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการศึกษาหรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต การส่งเสริมการประกอบอาชีพ หรือฝึกอาชีพที่เหมาะสม การพัฒนาตนเอง และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม และตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม ได้กำหนดให้สำนักงานจัดหางานทุกแห่งให้คำปรึกษา หรือคำแนะนำเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารด้านตลาดแรงงาน บริการจัดหางานที่ตรงตามความต้องการของผู้สูงอายุ จัดอบรมทักษะอาชีพหรือฝึกอาชีพให้แก่ผู้สูงอายุ จัดให้มีศูนย์กลางข้อมูลทางการอาชีพและตำแหน่งงานสำหรับผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ รวมถึงจัดหาอาชีพที่เหมาะสมตามควรแก่อัตภาพ

เมื่อวิเคราะห์ถึงแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ กล่าวได้ว่า ทฤษฎีทุนมนุษย์เป็นทฤษฎีที่สอดคล้องกับอนุสัญญาหรือข้อแนะขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ และมีความสอดคล้องกับกฎหมายซึ่งจัดให้มีการเรียนรู้และฝึกทักษะอันเป็นประโยชน์ในการประกอบอาชีพ เนื่องจากทุนมนุษย์คือการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้มนุษย์มีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีวิธีการที่สำคัญ คือ การเพิ่มพูนความรู้ การเพิ่มทักษะการทำงาน

และการเพิ่มความสามารถให้กับประชาชน ทุนมนุษย์จึงมีคุณประโยชน์อย่างมากต่อการพัฒนาแรงงาน เศรษฐกิจ และสังคม

นอกจากนั้น มาตรการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุที่มีประสิทธิภาพจะก่อให้เกิดภาวะพลัมพลังขึ้น ผู้สูงอายุมีความตระหนักในคุณภาพชีวิต มีความสุขในการดำเนินชีวิต มีความสามารถในทางเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนมีศักยภาพในการพึ่งพาตนเองและสามารถใช้ศักยภาพนั้นในการช่วยเหลือครอบครัวและบุคคลอื่น พร้อมทั้งเป็นกำลังแรงงานสำคัญให้กับประเทศ

เมื่อเปรียบเทียบบทบัญญัติทางกฎหมายข้างต้นของทั้งประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการดำเนินนโยบายแห่งรัฐ และเป็นการตรากฎหมายหลักเพื่อให้มีการออกพระราชบัญญัติฉบับใหม่ตามความกฎหมายฉบับหลักข้างต้น หรือเพื่อให้มีการดำเนินงานขั้นต่อไป ซึ่งมาตรการการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุจะมีผลบังคับใช้กับการจ้างแรงงานภาคเอกชนเพียงใดนั้น จะต้องมีการตราบทบัญญัติเพิ่มเติมในการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องปฏิบัติต่อลูกจ้างไว้เป็นการเฉพาะต่อไป

3.2 หน้าที่ของนายจ้างภาคเอกชน

3.2.1 การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้าง

ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ (Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons, 1971) มีการกำหนดไว้ว่า นายจ้างจะต้องพยายามให้การสนับสนุนที่จำเป็นในการเตรียมแผนการทำงานสำหรับการเข้าสู่วัยสูงอายุ เพื่อช่วยเสริมให้ผู้สูงอายุมีชีวิตการทำงานที่ดี โดยนายจ้างต้องแต่งตั้งบุคคลให้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปรับปรุงสถานที่ทำงาน และปรับปรุงเงื่อนไขอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมเสถียรภาพด้านการจ้างงานตามบทบัญญัติของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ อีกทั้ง นายจ้างต้องพยายามรักษาโอกาสในการจ้างงานให้แก่ลูกจ้างผู้สูงอายุเดิม ซึ่งนายจ้างจะต้องพิจารณาตามความปรารถนาและความสามารถของพวกเขา โดยมีการพัฒนาทักษะและให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้าง

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดให้นายจ้างจัดทำร่างแผนสนับสนุนการหางาน (Job-Seeking Support Plan) ซึ่งออกให้แก่ลูกจ้างสูงอายุ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมสำหรับการเกษียณโดยมีรายละเอียด กล่าวคือ ผู้สูงอายุที่ออกจากการทำงานไม่ว่าด้วยเหตุใด หากต้องการที่จะกลับเข้ามาทำงานใหม่อีกครั้ง นายจ้างจะต้องร่างแผนรายละเอียดเกี่ยวกับประสบการณ์การทำงาน ความสามารถในการทำงาน และรายละเอียดอื่น ๆ ของผู้สูงอายุดังกล่าว ซึ่ง

จะช่วยให้สามารถกลับเข้ามาทำงานใหม่ได้ รวมทั้งเอกสารชี้แจงตามมาตรการสนับสนุนการจ้างงานอีกครั้ง และนายจ้างต้องพยายามดำเนินการเพื่อสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้รับความรู้ที่จำเป็นและดำเนินการมาตรการอื่น ๆ อันเป็นการสนับสนุนให้ผู้สูงอายุได้เตรียมการเพื่อความสะดวกในชีวิตหลังเกษียณตามความปรารถนาของพวกเขาด้วย

สำหรับกฎหมายของประเทศไทยนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของภาคเอกชน แม้ประเทศไทยจะมีแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุอันเป็นมาตรการดำเนินงานด้านนโยบาย หรือมีข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ รวมถึงประกาศกระทรวงแรงงานฉบับต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ ถือเป็นเพียงนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเฉพาะให้มีการดำเนินงานขั้นต่อไป ซึ่งปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะใดที่เป็นมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างเป็นทางการที่บังคับใช้แก่ภาคเอกชน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรให้มีการร่างและตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้นเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ คือ “พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ...” และให้มีบทบัญญัติในกฎหมายฉบับดังกล่าวว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการส่งเสริมหรือให้ความสนับสนุนแก่ลูกจ้างในการเตรียมแผนการทำงานสำหรับวัยสูงอายุ และกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างในกรณีอื่น ๆ ที่จำเป็นด้วยเช่นกัน

3.2.2 การจ้างงานภายหลังที่ถึงกำหนดอายุเกษียณ

มาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศสิงคโปร์เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ (The Retirement and Re-employment Act, 1993) ซึ่งปัจจุบันประเทศสิงคโปร์กำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานไว้ที่ 62 ปี โดยเมื่อครบกำหนดอายุเกษียณแล้ว คู่สัญญาอาจขอยกการกำหนดอายุเกษียณนั้นได้จนถึงอายุ 67 ปี ด้วยวิธีการทำสัญญาจ้างแรงงานขึ้นใหม่ หรือด้วยการรับลูกจ้างที่เคยเกษียณอายุไปแล้วนั้นกลับเข้ามาทำงานใหม่อีกครั้ง และทั้งนี้ แม้จะถึงกำหนดอายุเกษียณขั้นสูงที่กำหนดไว้ที่ 67 ปีแล้วก็ตาม หากเป็นความประสงค์ของคู่สัญญาว่าจะให้มีการจ้างงานกันต่อไป ก็สามารถทำสัญญาดำเนินการว่าจ้างงานนั้นต่อไปได้

และประการสำคัญตามกฎหมายคือการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างว่า ก่อนที่ลูกจ้างจะถึงกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานที่อายุ 62 ปี นั้น นายจ้างต้องเสนอการจ้างงานใหม่ต่อลูกจ้างทันทีเพื่อเป็นการจ้างงานแบบต่อเนื่อง โดยการจ้างงานใหม่ภายหลังการเกษียณนั้น ลูกจ้างและนายจ้างจะต้องทำการตกลงในสัญญาใหม่ ซึ่งขอบเขตงาน ข้อกำหนด และเงื่อนไข อาจแตกต่าง

ไปจากสัญญาเดิม โดยการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เหมาะสม เช่น ผลงานของลูกจ้าง การดำเนินงานของลูกจ้าง หน้าที่และความรับผิดชอบของลูกจ้าง และระบบค่าจ้างที่ใช้กับลูกจ้างอาวุโส เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่นายจ้างจะไม่จ้างลูกจ้างต่อไป นายจ้างมีหน้าที่ต้องแจ้งเหตุผลอันสมควรให้ลูกจ้างทราบเป็นลายลักษณ์อักษรภายในระยะเวลาที่เหมาะสมก่อนที่จะเลิกจ้าง ซึ่งหากนายจ้างไม่สามารถจ้างงานลูกจ้างได้อีกครั้ง เนื่องจากไม่สามารถหาตำแหน่งว่างในสถานประกอบการที่เหมาะสมกับลูกจ้าง ให้นายจ้างจ่ายเงินช่วยเหลือแทนการจ้างงานใหม่ หรือนายจ้างรายอื่นจะเสนอว่าจ้างลูกจ้างผู้นั้นแทน และลูกจ้างได้ยอมรับข้อเสนอนั้น ก็ได้ ทั้งนี้ หากนายจ้างผู้ใดฝ่าฝืน นายจ้างผู้นั้นมีความผิด และต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนด

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติทางกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ เป็นมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุที่มีการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการหาตำแหน่งว่างที่เหมาะสม เพื่อให้มีการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง และกำหนดให้มีการจ้างงานใหม่แม้จะเป็นเวลาภายหลังที่ได้เกษียณอายุไปแล้วก็ตาม โดยมีการทำสัญญาจ้างแรงงานฉบับใหม่เพื่อให้มีความเหมาะสมกับสภาพการทำงานมากยิ่งขึ้น การกำหนดหน้าที่อย่างชัดเจนและมีสภาพบังคับให้นายจ้างต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเช่นนี้ สามารถแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานได้ด้วยการให้ผู้สูงอายุเข้ามาเป็นกำลังแรงงานที่สำคัญของประเทศ และสามารถแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายเลือกปฏิบัติ โดยก่อให้เกิดการปฏิบัติต่อผู้สูงอายุอย่างเท่าเทียม ผู้สูงอายุย่อมได้รับโอกาสในการจ้างงานอย่างเป็นธรรม

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ (Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons, 1971) มีการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานของลูกจ้างไว้ที่ 60 ปี แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความมั่นคงในการจ้างงานผู้สูงอายุ หากลูกจ้างที่ถึงกำหนดเกษียณนั้นประสงค์จะทำงานต่อไป นายจ้างจะต้องขยายอายุเกษียณให้แก่ลูกจ้างผู้นั้น หรือเสนอระบบการจ้างงานแบบต่อเนื่องไปจนกว่าลูกจ้างจะมีอายุครบ 65 ปี นายจ้างจึงจะสามารถบอกกล่าวการเลิกจ้างได้ ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างไว้ว่า นายจ้างต้องพยายามรักษาโอกาสในการจ้างงานให้แก่ลูกจ้างสูงอายุเดิม โดยนายจ้างจะต้องพิจารณาตามความปรารถนาและความสามารถของลูกจ้าง มีการพัฒนาทักษะและปรับสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน วางเงื่อนไขอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับการสนับสนุนให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุ

และทั้งนี้ ให้รวมถึงกรณีที่นายจ้างได้ทำสัญญาว่าจ้างแรงงานสูงอายุขึ้นใหม่อีกครั้ง ซึ่งเป็นกรณีที่ลูกจ้างได้ออกจากการทำงานไปแล้วไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ยกเว้นด้วยเหตุความผิด

ของลูกจ้างเอง หากลูกจ้างดังกล่าวมีความประสงค์ที่จะกลับเข้ามาทำงานใหม่อีกครั้ง นายจ้างต้องพยายามหาตำแหน่งงานที่ว่างและดำเนินมาตรการที่จำเป็นอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุขึ้น

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติของประเทศญี่ปุ่นเป็นมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุที่มีทั้งแผนปฏิบัติอันเป็นการดำเนินงานด้านนโยบาย และแผนปฏิบัติอันเป็นการดำเนินงานด้านกฎหมายที่มีสภาพบังคับกับนายจ้างให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะช่วยบรรลุมิติประสงค์ในการส่งเสริมสวัสดิการและรักษาเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ทำให้ผู้สูงอายุได้รับการสนับสนุนและสามารถอยู่ในระบบแรงงานได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งเป็นการทดแทนแรงงานวัยหนุ่มสาวที่มีจำนวนลดน้อยลง จึงเป็นผลสำคัญอย่างยิ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

สำหรับการบังคับใช้กฎหมายกับภาคเอกชนในประเทศไทยนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างต่อเนื่อง หรือการจ้างแรงงานสูงอายุใหม่อีกครั้งดังเช่นประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่นข้างต้น ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ในการดำเนินตามมาตรการส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างมีประสิทธิภาพจะเป็นการช่วยเหลือผู้สูงอายุและรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super-aged society) ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเป็นกำลังแรงงานให้กับประเทศได้ จึงควรมีการเพิ่มบทบัญญัติดังกล่าวไว้ในกฎหมายของประเทศไทย

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ในการส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุซึ่งนอกจากการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการให้ความสนับสนุนหรือช่วยเหลือแก่ลูกจ้างแล้ว เห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการจ้างงานแบบต่อเนื่องภายหลังจากที่ถึงกำหนดเกษียณ การจ้างแรงงานสูงอายุกลับเข้ามาทำงานใหม่ การกำหนดหน้าที่ของนายจ้าง และการกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้ในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ... อันจะส่งผลให้ประเทศไทยมีบทบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในการส่งเสริมให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุ ซึ่งสอดคล้องกับการเป็นสังคมผู้สูงอายุในประเทศไทย และสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการว่าจ้างแรงงานสูงอายุได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์และกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นข้างต้นแล้ว เห็นว่า ในกรณีที่ลูกจ้างประสงค์จะทำงานต่อไปภายหลังการเกษียณ หรือในกรณีที่ลูกจ้างได้ออกจากงานแล้วก่อนหน้านั้น โดยมีใ้การออกเพราะเหตุที่เกิดจากความผิดของลูกจ้าง หากลูกจ้างมีความประสงค์จะกลับเข้ามาทำงานใหม่อีกครั้ง รวมถึงเป็นผู้ผ่านเกณฑ์ด้านสุขภาพและมีคุณสมบัติที่จะทำงานต่อไปได้ ก็ให้มีมาตรการส่งเสริม

ในการขยายการจ้างงานนั้นต่อไป ทั้งนี้ หากนายจ้างปฏิเสธการจ้างงานดังกล่าว นายจ้างจะต้องมีเหตุผลอันสมควรและมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบถึงเหตุผลนั้นด้วยเช่นกัน หรือเว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นลักษณะงานที่ต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ

3.2.3 การช่วยเหลือลูกจ้างทดแทนการจ้างงานใหม่

ตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ (The Retirement and Re-employment Act, 1993) กำหนดไว้ว่า หากนายจ้างไม่สามารถจ้างแรงงานสูงอายุผู้มีคุณสมบัติได้อีกครั้ง เนื่องจากไม่สามารถหาตำแหน่งว่างในสถานประกอบการของตนที่เหมาะสมให้กับลูกจ้างได้ แม้จะพยายามอย่างยิ่งแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

1. เสนอการจ่ายเงินช่วยเหลือแทนการจ้างงานให้กับลูกจ้างผู้นั้น โดยนายจ้างอาจจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้ลูกจ้างในวันสุดท้ายของการจ้างงาน หรือทำข้อตกลงอื่น ๆ ร่วมกัน

หรือ

2. นายจ้างรายอื่นเสนอที่จะจ้างลูกจ้างผู้นั้นแทน และลูกจ้างได้ยอมรับข้อเสนอนั้น โดยข้อตกลงในสัญญาจ้างงานใหม่จะต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อทั้งสามฝ่ายเป็นสำคัญ อันได้แก่ นายจ้างเดิม นายจ้างใหม่ และลูกจ้าง

ทั้งนี้ นายจ้างไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินช่วยเหลือให้กับลูกจ้างผู้ที่ได้แจ้งให้ทราบถึงการตัดสินใจว่าจะไม่รับการจ้างงานจากนายจ้างเดิมอีกต่อไป หรือไม่ประสงค์จะรับว่าจ้างต่อภายหลังจากวันที่ถึงกำหนดอายุเกษียณของลูกจ้างแล้ว

จะเห็นได้ว่า ตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ แม้มีการกำหนดให้ขยายอายุการทำงานออกไป หรือให้มีการจ้างงานต่อเนื่องไปในภายหลังที่ถึงกำหนดเกษียณแล้ว แต่หากเกิดความจำเป็นหรือเหตุสุดวิสัยของนายจ้างที่ไม่สามารถหาตำแหน่งว่างที่เหมาะสมให้กับลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุได้ กฎหมายก็กำหนดทางออกโดยมีบทบัญญัติว่าด้วยการช่วยเหลือลูกจ้างทดแทนการจ้างงานใหม่ ซึ่งสามารถสร้างความเป็นธรรมให้กับนายจ้างและลูกจ้างได้ทั้งสองฝ่าย

สำหรับกฎหมายของประเทศไทยนั้น เมื่อยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างต่อเนื่อง หรือการจ้างแรงงานสูงอายุใหม่ จึงยังไม่มีบทบัญญัติในการให้ความช่วยเหลือลูกจ้างเพื่อทดแทนการจ้างงานในกรณีดังกล่าว ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการเพิ่มเติมบทบัญญัติอันเป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้างในกรณีดังกล่าวนี้ไว้ในกฎหมายแรงงานของไทย โดยในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ... ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างต่อเนื่อง และการจ้าง

แรงงานสูงอายุใหม่ พร้อมกันนั้น จึงให้มีบทบาทผู้ดูแลด้วยการช่วยเหลือลูกจ้างเพื่อทดแทนการจ้างงานอย่างต่อเนื่องหรือการจ้างงานใหม่ด้วยเช่นกัน

3.2.4 การให้ความร่วมมือกับภาครัฐ

สำหรับประเทศญี่ปุ่น ตามกฎหมายว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 (Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons, 1971) ได้มีการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้จัดทำรายงานประจำปี และส่งรายงานนั้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ เกี่ยวกับสถานการณ์การเกษียณอายุ การจ้างงานแบบต่อเนื่อง และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานสูงอายุ ส่วนลูกจ้างมีหน้าที่จัดทำแผนสำหรับช่วงอายุที่มากขึ้น เพื่อเสริมสร้างการทำงาน พัฒนาและปรับปรุงความสามารถของตนเอง พร้อมกับมีการรักษาและส่งเสริมสุขภาพตามแผนดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ มีการกำหนดให้นายจ้างจัดทำแผนสนับสนุนการหางาน (Job-Seeking Support Plan) ออกให้แก่ลูกจ้าง ซึ่งในการร่างแผนนี้นายจ้างจะต้องแต่งตั้งบุคคลเพื่อรับผิดชอบ โดยร่วมมือกับสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐ ทั้งนี้ หากเห็นว่ามีควมจำเป็น หัวหน้าสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐอาจเรียกให้นายจ้างที่ได้จัดทำแผนสนับสนุนการหางานนั้นมาให้ข้อมูล และให้ความร่วมมือในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

ในกรณีที่นายจ้างรับสมัครงานโดยกำหนดอายุขั้นสูงสำหรับผู้สมัครได้ไม่เกิน 65 ปี ด้วยเหตุผลที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นายจ้างต้องจัดทำรายงานอธิบายถึงเหตุผลของข้อจำกัดดังกล่าว ให้ผู้สมัครงานทราบตามวิธีการที่กำหนดในคำสั่งของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ โดยหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ เห็นว่ามีควมจำเป็นใด ๆ อาจขอรายงานดังกล่าวจากนายจ้าง และให้คำแนะนำหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้เหตุผลนั้น

ในกรณีที่ผู้สูงอายุได้ถูกเลิกจ้างเนื่องจากถูกไล่ออก หรือเนื่องจากเหตุอื่นใด โดยมีจำนวนเท่ากับหรือจำนวนมากกว่าที่กำหนดโดยบทบัญญัติของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ นายจ้างจะต้องแจ้งให้หัวหน้าสำนักงานเพื่อความมั่นคงในการจ้างงานแห่งรัฐทราบล่วงหน้า หากนายจ้างไม่ทำการแจ้งข้อมูลดังกล่าวหรือแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จ จะต้องถูกระวางโทษปรับไม่เกิน 100,000 เยน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ อาจชี้ข้อปฏิบัติที่จำเป็นและให้คำแนะนำในการดำเนินการตามมาตรการอย่างถูกต้องแก่นายจ้าง หรือเสนอมาตรการ

บังคับให้นายจ้างปฏิบัติตาม แต่หากพบว่านายจ้างยังคงฝ่าฝืนบทบัญญัติฉบับเป็นมาตรการ การสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และ สวัสดิการ อาจเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการฝ่าฝืนของนายจ้างนั้นต่อสาธารณะ อันเป็นบทลงโทษอีกทาง หนึ่งแก่นายจ้าง

ทั้งนี้ ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นข้างต้น เป็นการดำเนินการตามมาตรการ หรือนโยบายภาครัฐ โดยให้มีการเก็บข้อมูลด้วยการจัดทำรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ และได้มีการกำหนดจำนวนสัดส่วนอัตราแรงงานสูงอายุในธุรกิจ ภาคเอกชนแต่ละราย

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรว่าให้มีการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการทำรายงาน เกี่ยวกับสถานการณ์การจ้างแรงงานสูงอายุ เพื่อเป็นข้อมูลในการประเมินการแก้ไขปัญหาการว่างงาน ของแรงงานสูงอายุ และเพื่อเป็นข้อมูลให้กับภาครัฐในการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมให้มีแรงงาน สูงอายุในธุรกิจของภาคเอกชนด้วยเช่นกัน

สำหรับการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมให้มีแรงงานสูงอายุในแต่ละโรงงาน บริษัท หรือธุรกิจภาคเอกชนของประเทศไทยควรมีอัตราเท่าใดนั้น จะต้องมีการวิเคราะห์ข้อมูล อย่างรอบด้าน ทั้งในด้านข้อมูลจำนวนประชากร จำนวนผู้สูงอายุ จำนวนแรงงานทั้งหมด ขนาดธุรกิจ และจำนวนธุรกิจของภาคเอกชน รวมทั้งข้อมูลในเชิงมิติทางเศรษฐศาสตร์และสังคม อันเป็นการ ดำเนินมาตรการหรือนโยบายของภาครัฐที่จะต้องมีการพิจารณาให้เหมาะสมต่อไป

4. วิเคราะห์การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย มีบทบัญญัติคุ้มครองแรงงานสำหรับบุคคลบาง กลุ่มไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งตามเจตนารมณ์ของกฎหมายกำหนดให้บุคคลบางกลุ่มนั้นเป็นผู้ควรได้รับความคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ อันได้แก่ แรงงานหญิง แรงงานหญิงมีครรภ์ และแรงงานเด็ก เนื่องด้วย เหตุผลทางด้านสรีระร่างกาย สุขภาพ อนามัย และความปลอดภัยในการทำงาน ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 3 และหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีบทบัญญัติ ดังกล่าวนี้นี้ในการคุ้มครองแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด โดยผู้ศึกษาเห็นว่า ผู้สูงอายุมี สรีระร่างกาย สุขภาพ และอนามัย ที่ควรได้รับความคุ้มครองให้มีความปลอดภัยในการทำงาน

เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์โดยเปรียบเทียบกับพันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายของต่างประเทศ ดังต่อไปนี้

4.1 การป้องกันการเลือกปฏิบัติ

4.1.1 การป้องกันการกีดกันแรงงานสูงอายุ

ตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ (The Retirement and Re-employment Act, 1993) เมื่อลูกจ้างครบกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานแล้ว ลูกจ้างมีสิทธิ์ได้รับการจ้างงานใหม่ หากนายจ้างประเมินลูกจ้างว่ามีผลงานเป็นที่น่าพอใจ และมีความเหมาะสมด้านร่างกายตามหลักสุขภาพทางการแพทย์ที่จะทำงานต่อไปได้ โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าลูกจ้างมีความเหมาะสมเช่นว่านั้น เว้นแต่นายจ้างจะพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่น โดยก่อนที่ลูกจ้างจะถึงกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐาน นายจ้างจะต้องเสนอการจ้างงานใหม่ต่อลูกจ้าง จนกระทั่งลูกจ้างมีอายุ 67 ปี เมื่อลูกจ้างได้รับการจ้างงานใหม่และทำงานจนถึงอายุที่กำหนดไว้แล้ว นายจ้างอาจจ้างลูกจ้างคนเดิมนั้นอีกครั้ง หรือจะสิ้นสุดการจ้างนั้นก็ได้ หากในกรณีที่นายจ้างจะไม่จ้างลูกจ้างต่อไป เนื่องจากลูกจ้างไม่ผ่านเกณฑ์ข้างต้น นายจ้างต้องแจ้งเหตุผลอันสมควรให้ลูกจ้างทราบเป็นลายลักษณ์อักษร ภายในระยะเวลาที่เหมาะสมก่อนที่จะเลิกจ้าง

ตามกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 (Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons, 1971) แม้จะมีการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานไว้ที่ 60 ปี แต่ก็มีข้อกำหนดให้ขยายอายุเกษียณหรือจ้างงานต่อเนื่องไปได้ ทั้งนี้ หากเกิดกรณีที่นายจ้างรับสมัครงานโดยกำหนดอายุขั้นสูงสำหรับผู้สมัครไว้ไม่เกิน 65 ปี ด้วยเหตุผลที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นายจ้างต้องจัดทำรายงานอธิบายถึงเหตุผลของข้อจำกัดดังกล่าวให้ผู้สมัครงานได้ทราบตามวิธีการที่กำหนดในคำสั่งของกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ โดยหากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ เห็นว่ามีความจำเป็นใด ๆ อาจขอรายงานดังกล่าวจากนายจ้าง และให้คำแนะนำหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้เหตุผลนั้น

จะเห็นได้ว่า ตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่นข้างต้น ได้มีการกำหนดให้มีการจ้างงานต่อไปภายหลังที่ถึงกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐาน และกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบถึงเหตุขัดข้องที่ไม่อาจจ้างงานต่อไปได้ ซึ่งการจำกัดหรือการปฏิเสธการจ้างงานใหม่นั้น นายจ้างจะทำได้เพียงเมื่อถึงกำหนดอายุเกษียณขั้นสูงแล้วเท่านั้น โดยตามประเทศสิงคโปร์กำหนดไว้ที่อายุ 67 ปี และตามประเทศญี่ปุ่นกำหนดไว้ที่อายุ 65 ปี

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่ลูกจ้างได้ออกจากการจ้างงานไปแล้ว ด้วยเหตุจากการเกษียณอายุ หรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่ความผิดของลูกจ้าง ลูกจ้างก็อาจสามารถกลับเข้ามาทำงานใหม่ได้ แต่เพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุ ผู้ศึกษาจึงเห็นควรว่า การกำหนดคุณสมบัติของผู้สมัครงานนั้น จะต้องไม่มีข้อจำกัดแห่งอายุอันเป็นการกีดกันมิให้บุคคลใดไม่ได้รับบริการจ้างงาน ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดลักษณะงานที่ต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ หากเป็นกรณีนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่นายจ้างจะจำกัดหรือปฏิเสธการจ้างงานใหม่ใด ๆ จะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด โดยนายจ้างจะต้องมีเหตุผลอันสมควรอันเป็นข้อพิสูจน์และมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบถึงเหตุผลนั้นด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 โดยห้ามมิให้นายจ้างปฏิเสธการจ้างงานด้วยเหตุแห่งอายุ หากนายจ้างไม่สามารถจ้างลูกจ้างรายใด นายจ้างจะต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบเป็นลายลักษณ์อักษร และจะต้องอธิบายถึงเหตุผลอันสมควรของข้อจำกัดดังกล่าว ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่เป็นงานตามที่กฎหมายต้องห้ามสำหรับแรงงานบางกลุ่มไว้เป็นการเฉพาะ

4.1.2 การกำหนดอัตราค่าจ้างอย่างเท่าเทียม

ตามข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 (Older Workers Recommendation, 1980 (No. 162)) ได้กำหนดว่า แรงงานสูงอายุควรได้รับโอกาสและได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกับแรงงานอื่น ๆ ในเรื่องการได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีลักษณะเดียวกัน และประเทศภาคีควรมีมาตรการที่นำมาประยุกต์ใช้ในเรื่องระบบค่าตอบแทนที่สามารถปรับให้เข้ากับความต้องการของแรงงานสูงอายุได้ โดยมีการหารือร่วมกันของตัวแทนจากทั้งองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง ซึ่งมาตรการเหล่านั้นอาจรวมถึงการใช้ระบบค่าตอบแทนที่ไม่เพียงคำนึงถึงความรวดเร็วของการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงทักษะ ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ด้วย

สำหรับกฎหมายของประเทศสิงคโปร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ (The Retirement and Re-employment Act, 1993) ได้กำหนดให้มีการทำสัญญาจ้างงานขึ้นใหม่สำหรับแรงงานสูงอายุ ซึ่งขอบเขตงาน ข้อกำหนด และเงื่อนไข อาจแตกต่างไปจากสัญญาเดิม โดยการเปลี่ยนแปลงใด ๆ นั้น ให้ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เหมาะสม เช่น ผลงานของลูกจ้าง การดำเนินงานของลูกจ้าง หน้าที่และความรับผิดชอบของลูกจ้าง และระบบค่าจ้างที่ใช้กับลูกจ้างอาวุโส เป็นต้น

สำหรับกฎหมายแรงงานของไทยในเรื่องการกำหนดอัตราค่าตอบแทน ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 53 ได้กำหนดว่า ในกรณีที่งานมีลักษณะและคุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง

ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามกฎหมายแรงงานของไทยที่มีการกำหนดค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันในแรงงานชายและแรงงานหญิงนั้นมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว โดยการกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดที่ครอบคลุมไปถึงแรงงานทุกช่วงวัย ทั้งนี้ หากนายจ้างและลูกจ้างต้องการตกลงในสัญญาจ้างงานกันใหม่ตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญา โดยอาจมีการการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดใด ๆ ในเรื่องเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง เช่น ระบบค่าจ้างที่ใช้กับลูกจ้างอาวุโส ระบบค่าตอบแทนที่สามารถปรับให้เข้ากับความต้องการของแรงงานสูงอายุที่คำนึงถึงทักษะ ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ ตามข้อเสนอแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็ย่อมสามารถทำได้ แต่ต้องกำหนดไม่ให้ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างเดิมที่จ่ายให้กับแรงงานชายหรือหญิงโดยทั่วไป กล่าวคือสามารถกระทำได้เท่าที่เป็นคุณกับลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุ แต่จะกำหนดให้เป็นโทษโดยมีมาตรฐานหรืออัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานกลุ่มอื่นมิได้

4.2 การจำกัดประเภทงาน และลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ

4.2.1 การจำกัดประเภทงาน

ตามข้อเสนอแนะที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีข้อเสนอไว้ว่า ภายใต้กรอบนโยบายในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ควรมีการกำหนดมาตรการและควรทำการศึกษาเพื่อหาสาเหตุหรือแนวโน้มที่ทำให้แรงงานสูงอายุประสบปัญหาในการปรับตัว ประเทศภาคีจึงต้องหาวิธีการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ไขลักษณะการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานด้วย

สำหรับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจ้างงานสำหรับบางอาชีพไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดไว้ว่า มาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุตามกฎหมายว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 ไม่ใช่บังคับกับผู้ที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ เนื่องจากพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐนั้นมีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะตามกฎหมายปกครองอยู่แล้ว และไม่ใช้บังคับกับผู้ประกอบอาชีพคนเดินเรือตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการจ้างงานทะเล ค.ศ. 1948 (The Mariners' Employment

Security Act, 1948) เนื่องจากเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยในการเดินเรือซึ่งลักษณะงานไม่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ

สำหรับกฎหมายแรงงานของไทย มีการจำกัดงานบางประเภทที่ไม่เหมาะสมกับบุคคลผู้ต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ โดยถือว่างานบางประเภทจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของบุคคลนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานให้มีการจ้างงานที่เหมาะสม และปลอดภัยกับชีวิตอนามัยของบุคคล จึงมีการกำหนดงานต้องห้ามสำหรับบุคคลบางกลุ่มขึ้น ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้แก่

1. งานต้องห้ามสำหรับแรงงานหญิง¹⁷³

กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) งานเหมืองแร่หรืองานก่อสร้างที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ ในอุโมงค์หรือปล่องในภูเขา เว้นแต่สภาพของการทำงานไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง
- (2) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- (3) งานผลิตหรือขนส่งวัตถุระเบิดหรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่สภาพของการทำงานไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้าง
- (4) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2. งานต้องห้ามสำหรับแรงงานหญิงมีครรภ์¹⁷⁴

กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) งานเกี่ยวกับเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ที่มีความสั่นสะเทือน
- (2) งานขับเคลื่อนหรือติดไปกับยานพาหนะ
- (3) งานยก แบก หาม หาบ ทูน ลาก หรือเข็นของหนักเกินสิบห้ากิโลกรัม
- (4) งานที่ทำในเรือ
- (5) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3. งานต้องห้ามสำหรับแรงงานเด็ก¹⁷⁵

¹⁷³ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 38

¹⁷⁴ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 39

¹⁷⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 49

กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่าสิบแปดปีทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

- (1) งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ
- (2) งานปั๊มโลหะ
- (3) งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติ อันอาจเป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (4) งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตรายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (5) งานเกี่ยวกับจุลชีวินเป็นพิษซึ่งอาจเป็นเชื้อไวรัส แบคทีเรีย รา หรือเชื้ออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (6) งานเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ เว้นแต่ในงานในสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (7) งานขับหรือบังคับรถยกหรือปั้นจั่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (8) งานใช้เลื่อยเดินด้วยพลังไฟฟ้าหรือเครื่องยนต์
- (9) งานที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา
- (10) งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (11) งานทำความสะอาดเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ขณะที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน
- (12) งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่สูงกว่าพื้นดินตั้งแต่สิบเมตรขึ้นไป
- (13) งานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การที่ประเทศไทยมีบทบัญญัติในการจำกัดงานบางประเภทสำหรับแรงงานหญิง แรงงานหญิงมีครรภ์ และแรงงานเด็กไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากงานบางประเภทนั้นมีความเสี่ยงอันเป็นอันตรายต่อสุขภาพ และบุคคลดังกล่าวมีลักษณะทางกายภาพที่แข็งแรงน้อยกว่าแรงงานชาย รวมทั้งงานบางประเภทอาจมีผลเป็นการยับยั้งการเจริญเติบโตต่อสุขภาพร่างกายของเด็ก จึงต้องมีการตราบทบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองบุคคลไว้เป็นการเฉพาะ

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยงานต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า แรงงานสูงอายุเป็นแรงงานที่มีลักษณะทางกายภาพแข็งแรงน้อยกว่าแรงงานชายโดยทั่วไป จึงควรมีบทบัญญัติคุ้มครองแรงงานสูงอายุว่าด้วยงานต้องห้ามอันจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายของแรงงานสูงอายุเช่นเดียวกับที่มีในการคุ้มครองแรงงานหญิง แรงงาน

หญิงมีครรภ์ และแรงงานเด็ก โดยนอกจากการคำนึงถึงความปลอดภัยสำหรับแรงงานสูงอายุเป็นการเฉพาะแล้วนั้น เห็นควรให้มีบทบัญญัติว่าด้วยงานต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุในสายงานบางอาชีพ เนื่องด้วยเหตุผลอันเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยสำหรับประการอื่นด้วยเช่นเดียวกัน ดังเช่นในกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นที่มีการบัญญัติไว้ถึงการจำกัดงานของผู้สูงอายุในอาชีพกะลาสีเนื่องด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัยในการเดินเรือ เป็นต้น

ทั้งนี้ หากมีการกำหนดมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ จึงควรจำเป็นต้องมีรายละเอียดอันเป็นบทบัญญัติในการคุ้มครองแรงงานสูงอายุด้วยเพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการตราบทบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในเรื่องการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ว่าด้วยเรื่องงานต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้สูงอายุได้รับอันตรายจากการทำงาน และเพื่อเป็นมาตรการในการสร้างความปลอดภัยสำหรับสายงานบางอาชีพ

โดยในการจำกัดประเภทงานนั้น ผู้ศึกษามุ่งหมายการจำกัดโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุส่วนหนึ่ง และเพื่อเป็นมาตรการในการสร้างความปลอดภัยสำหรับสายงานบางอาชีพอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองแรงงานสูงอายุนั้นต้องคำนึงถึงลักษณะงานที่เหมาะสมกับกายภาพ อาทิ สภาพร่างกาย บุคลิกภาพ ภาวะสุขภาพ เป็นต้น เนื่องจากโครงสร้างทางกายภาพของวัยสูงอายุ มีความเปลี่ยนแปลงจากความเสื่อมลงของเซลล์ ความชราภาพ ระบบกล้ามเนื้อ และภูมิคุ้มกัน หากสภาพในการทำงานไม่เหมาะสมย่อมมีผลกระทบอย่างมากต่อทั้งร่างกายและจิตใจ ดังนั้น จึงต้องมีการศึกษาเพื่อหาสาเหตุหรือแนวโน้มที่ทำให้แรงงานสูงอายุประสบปัญหาในการปรับตัว หรือประสบความยากลำบากในการทำงาน รวมทั้งหาแนวทางที่เหมาะสมในการจำกัดประเภทของงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานด้วย

เมื่อศึกษาถึงสภาพการทำงานของผู้สูงอายุ พบว่ามีผู้สูงอายุที่ได้รับบาดเจ็บหรืออุบัติเหตุจากการทำงานถึงร้อยละ 16.1 ของผู้สูงอายุที่ทำงานทั้งหมด โดยได้รับบาดเจ็บจากของมีคม ร้อยละ 61.3 รองลงมาเป็นการทกล้มหรือพลัดตกจากที่สูง ร้อยละ 23.2 การชนหรือกระแทก วัสดุอุปกรณ์ ร้อยละ 4.4 และถูกไฟไหม้หรือน้ำร้อนลวก ร้อยละ 4.2 และเมื่อพิจารณาถึงปัญหาความไม่ปลอดภัยในการทำงาน พ.ศ. 2565 พบว่าผู้สูงอายุประสบปัญหาจากการได้รับสารเคมี

เป็นพิษ ร้อยละ 66.8 ประสบปัญหาจากเครื่องจักรหรือเครื่องมือเป็นอันตราย ร้อยละ 15.8 และได้รับอันตรายต่อระบบประสาทหูและตา ร้อยละ 10.5¹⁷⁶

โดยการเปลี่ยนแปลงด้านสรีรวิทยาในผู้สูงอายุที่มีผลต่อการทำงานนั้น ได้แก่ การลดลงของกำลังกล้ามเนื้อ การเคลื่อนไหวของข้อต่อต่าง ๆ การควบคุมท่าทางและความสมดุลร่างกาย แรงงานสูงอายุอาจเสียสมดุลของร่างกายและอาจเกิดการหกล้มได้ง่าย จึงควรหลีกเลี่ยงงานที่ต้องใช้กำลังของข้อต่อและกล้ามเนื้อ หรืองานที่ต้องบิดเอี้ยวตัวมาก งานที่ต้องทำบนพื้นที่ลื่น ไม่มั่นคง หรืองานที่ต้องทำบนที่สูง โดยเมื่ออายุมากขึ้น การควบคุมอุณหภูมิของร่างกายจะทำได้ยากขึ้น จึงควรหลีกเลี่ยงการทำงานในที่อุณหภูมิผิดปกติ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางสรีรวิทยายังมีผลต่อความสามารถในการมองเห็น การมองภาพลึก การทนต่อแสงจ้า ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางระบบประสาทหู ส่งผลให้ความสามารถในการได้ยินลดลงในช่วงเสียงที่มีความถี่สูง จึงอาจเกิดปัญหาในการทำงานได้หากสถานที่ทำงานนั้นมีเสียงดังหรือวุ่นวาย¹⁷⁷

ดังนั้น ในด้านกายภาพของผู้สูงอายุซึ่งมีความสามารถในการเคลื่อนไหวลดลง การปรับตัวด้านร่างกายที่ช้าลง รวมถึงความบกพร่องด้านการมองเห็นและการได้ยิน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจำกัดประเภทงาน เพื่อเป็นการคุ้มครองแรงงานและให้เกิดการจ้างงานอย่างเหมาะสม ลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุจึงควรเป็นงานในลักษณะที่ไม่ต้องใช้กำลังแรงงานสูง หรือควรมีเครื่องทุ่นแรง งดเว้นงานที่เคลื่อนไหวร่างกายอย่างรวดเร็ว และควรหลีกเลี่ยงการทำงานที่ส่งผลต่อประสาทหูและตา ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดประเภทงานต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งงานเหล่านั้นจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุ ได้แก่ งานเหมืองแร่หรืองานก่อสร้าง งานผลิตหรือขนส่งเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติ งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตราย งานเกี่ยวกับจุลชีวันเป็นพิษ งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี งานเกี่ยวกับเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ที่มีความสั่นสะเทือน งานขับเคลื่อนหรือติดไปกับยานพาหนะ งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่มีความสูง งานยก แบก หาม หาบ หุน ลาก หรือเข็นของหนัก งานที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา เป็นต้น

¹⁷⁶ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. *สรุปผลที่สำคัญการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2565*. กรุงเทพมหานคร: กลุ่มสถิติแรงงาน กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2565. หน้า 14.

¹⁷⁷ จ่านงค์ ธนะภพ. *อาชีวอนามัยในสังคมสูงวัย : สถานการณ์ ผลกระทบ และความต้องการ*. 30 พฤศจิกายน 2566 สืบค้นจาก <https://sph.wu.ac.th/wp-content/uploads/2018/02/4.อาชีวอนามัยในสังคมสูงวัย.pdf>

ส่วนวัตถุประสงค์เพื่อเป็นมาตรการในการสร้างความปลอดภัยสำหรับสายงานบางอาชีพนั้น ต้องคำนึงถึงประโยชน์และผลกระทบที่มีต่อผู้อื่นในการทำงานประเภทนั้น ๆ เป็นสำคัญ โดยในสายงานบางอาชีพจะต้องอาศัยความชำนาญ ความคล่องแคล่ว ว่องไว ความแข็งแรงของร่างกาย และภาวะทางจิตใจในการเผชิญกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หรือสถานการณ์ที่ยากลำบาก รวมถึงภาวะสุขภาพร่างกายที่พร้อมในการช่วยเหลือผู้อื่นเมื่อมีอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการทำงานประเภทนั้น อาทิ อาชีพคนขับรถ ซึ่งในภาวะสุขภาพร่างกายของผู้สูงอายุมีความแข็งแรงลดลง มีสายตาพร่ามัว และความชำนาญหรือความสามารถในการขับขีลลดลง จึงมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดอุบัติเหตุ และเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของผู้โดยสารได้ รวมถึงความพร้อมในการช่วยเหลือตนเองและผู้อื่นนั้นย่อมเป็นไปได้ยากลำบาก ในทำนองเดียวกันกับอาชีพนักเดินเรือ นักบิน หรือนักดับเพลิง เป็นต้น ดังนั้น ในบางประเทศจึงได้มีการกำหนดประเภทงานต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุ ดังเช่นที่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นก็ได้มีการกำหนดไว้ว่า กฎหมายว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 ไม่นำมาใช้บังคับกับผู้ประกอบอาชีพคนเดินเรือตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการจ้างงานทะเล ค.ศ. 1948 (The Mariners' Employment Security Act, 1948) เนื่องจากเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยในการเดินเรือ ซึ่งลักษณะงานไม่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงสถิติเกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับแรงงานสูงอายุ ประกอบกับสุขภาพร่างกายของผู้สูงอายุ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะงานบางอาชีพที่กำหนดเป็นงานต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุ อันเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยตามลักษณะเฉพาะของงานนั้น ได้แก่ อาชีพกับตัน กะลาสี หรืองานที่ทำในเรือ นักบิน นักดับเพลิง คนขับรถโดยสาร งานขับหรือบังคับเครื่องยนตร์ยก หรือปั้นจั่น หรือในลักษณะงานที่ทำเกี่ยวกับเครื่องยนตร์ขณะที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนตร์กำลังทำงาน เป็นต้น

การส่งเสริมให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยสำหรับแรงงานสูงอายุนั้น เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อช่วยลดปัญหาทางสุขภาพที่อาจเกิดขึ้นกับแรงงานสูงอายุ ทำให้เกิดแรงจูงใจไม่ให้แรงงานสูงอายุมีความต้องการออกจากงาน และสามารถอยู่ในตลาดแรงงานได้ยาวนานยิ่งขึ้น ทั้งนี้ การทำงานที่เหมาะสมไม่เพียงแต่เป็นปัจจัยสำคัญในการป้องกันปัญหาสุขภาพจากการทำงานของแรงงานเท่านั้น แต่ยังช่วยให้แรงงานสูงอายุสามารถกลับเข้ามาทำงานได้โดยการหาใหม่ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนลักษณะงาน หรือปรับสภาพการจ้างอย่างเหมาะสม และมีช่วงระยะเวลาในการทำงานที่ยาวนานมากขึ้น

4.2.2 ลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ

ตามข้อเสนอแนะฉบับที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีข้อเสนอว่า ภายใต้กรอบนโยบายในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ควรมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสม และกำหนดแนวปฏิบัติที่ออกแบบมาเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานต่อไปได้ในสภาวะที่พึงพอใจ โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง ทั้งนี้ ลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุที่มีความยากลำบากในการปรับตัว รัฐบาลก็อาจมีมาตรการแก้ไขที่นำไปเป็นข้อปฏิบัติได้ดังนี้

1. แก้ไขสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีแนวโน้มว่าจะเร่งให้เกิดการชราภาพ
2. ปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดองค์กรและเวลาทำงานที่ก่อให้เกิดความเครียดหรือการทำงานที่รวดเร็วเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรมีการจำกัดการทำงานล่วงเวลา
3. ปรับลักษณะงานและเนื้อหาของงานให้เข้ากับแรงงาน โดยใช้วิธีการทางเทคนิคตามหลักการยศาสตร์ เพื่อรักษาสุขภาพ ป้องกันอุบัติเหตุ และรักษาความสามารถในการทำงานได้ต่อไป
4. จัดให้มีการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับภาวะสุขภาพของแรงงาน และจัดให้มีการกำกับดูแลงานตามความเหมาะสมเพื่อรักษาความปลอดภัยและสุขภาพ

สำหรับประเทศสิงคโปร์ มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องเสนอการจ้างงานใหม่ก่อนที่ลูกจ้างจะถึงกำหนดอายุเกษียณ และจัดหาตำแหน่งว่างที่เหมาะสมให้กับแรงงานสูงอายุนั้น โดยในการจ้างงานใหม่ ลูกจ้างและนายจ้างต้องทำการตกลงในสัญญาใหม่ซึ่งขอบเขตงาน ข้อกำหนด และเงื่อนไขต่าง ๆ อาจแตกต่างไปจากสัญญาเดิม และขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เหมาะสม ได้แก่ หน้าที่และความรับผิดชอบของลูกจ้าง เป็นต้น

สำหรับประเทศญี่ปุ่น นายจ้างมีหน้าที่รักษาโอกาสในการจ้างงานให้แก่ลูกจ้างสูงอายุเดิม ซึ่งนายจ้างจะต้องพิจารณาตามความปรารถนาและความสามารถ โดยจัดให้มีการพัฒนาทักษะและปรับสิ่งอำนวยความสะดวกในการทำงาน วางเงื่อนไขอื่น ๆ ให้สอดคล้องกับการสนับสนุนการจ้างแรงงานสูงอายุ รวมถึงกรณีที่นายจ้างได้ทำสัญญาว่าจ้างลูกจ้างสูงอายุขึ้นใหม่โดยนายจ้างจะต้องพยายามให้การสนับสนุนที่จำเป็นในการเตรียมแผนการทำงานเพื่อช่วยส่งเสริมให้มีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี

โดยหน้าที่ของทางภาครัฐคือการให้คำแนะนำด้านอาชีพ การจัดหางาน การฝึกอบรมทักษะ และมาตรการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกัน เพื่อให้ผู้สูงอายุเข้าสู่การจ้างงานที่เหมาะสมกับความสามารถ และอาจให้คำแนะนำที่จำเป็นหรือการสนับสนุนอื่น ๆ เช่น การว่าจ้าง การมอบหมายงาน อุปกรณ์ที่เหมาะสมในการทำงาน และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เป็นต้น นอกจากนี้ มีการกำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ (Silver Human Resources Centers) ซึ่งมีหน้าที่ประกันโอกาสในการจ้างงาน จัดให้มีบริการหาตำแหน่งว่าง และจัดทำหลักสูตรฝึกอบรมให้แก่ผู้สูงอายุที่ถึงกำหนดเกษียณแล้วแต่ยังคงมีความประสงค์ที่จะทำงานต่อไป ให้ได้รับการว่าจ้างสำหรับงานระยะสั้น หรืองานที่มีลักษณะเบา

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ โดยมีคำชี้แจงเพิ่มเติมของประกาศนี้ว่า งานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้สูงอายุ ได้แก่

1. งานเสมียนพนักงาน เช่น ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบันทึก จัดทำ จัดเก็บ คำนวณ และเรียกใช้ข้อมูล และทำหน้าที่เสมียนหรือพนักงาน สำนักงานที่เกี่ยวข้องกับด้านการเงิน การจัดการเดินทาง การให้ข้อมูลข่าวสาร และการประสานงาน เป็นต้น
2. งานอาชีพเกี่ยวกับการค้า เช่น ค้าขาย ขายส่ง ขายปลีก พนักงานขายตรง พนักงานขายในร้านค้าและตลาด พนักงานขายและพนักงานสาธิตสินค้า เป็นต้น
3. งานอาชีพด้านบริการ เช่น งานบริการในโรงแรมหรือภัตตาคาร พนักงานบริการทั่วไป พนักงานเก็บเงินหน้าเคาน์เตอร์ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ เป็นต้น
4. งานที่เกี่ยวกับการผลิต เช่น การปฏิบัติงานที่เป็นงานง่าย ๆ ซึ่งทำเป็นประจำในงานการผลิต การขนส่ง และคลังสินค้า เป็นต้น
5. งานหัตถกรรมพื้นบ้าน เช่น งานช่างหรืองานฝีมือของชาวบ้าน ที่ประดิษฐ์เป็นเครื่องใช้ไม้สอยภายในบ้าน ใช้เป็นสิ่งของสนองความเชื่อถือทางด้านประเพณี ศาสนา ใช้เพื่อความสวยงามสนองความสุขทางจิตใจ และเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

และงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานดังกล่าว

ผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้ว เห็นด้วยกับประกาศกระทรวงแรงงานฉบับข้างต้นในการกำหนดลักษณะงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้สูงอายุ แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในประกาศกระทรวงแรงงานฉบับดังกล่าวมุ่งคุ้มครอง “ผู้สูงอายุ” ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มี

อายุ 60 ปี บริบูรณ์ ขึ้นไป แต่ผู้ศึกษานั้นมีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองผู้เป็น “แรงงานสูงอายุ” โดยมีการเสนอว่าหมายถึงลูกจ้างที่มีอายุ 50 ปี บริบูรณ์ ขึ้นไป ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการประกาศกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ ทั้งในด้านกายภาพ อาทิ สภาพร่างกาย บุคลิกภาพ สติปัญญา ด้านจิตใจ อาทิ แรงจูงใจ ความเครียด และด้านสังคม อาทิ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว รวมทั้งแนวความคิดของภาวะธรรมทัศน์ในวัยสูงอายุ เป็นต้น อันจะเป็นประกาศที่มีแนวทางครอบคลุมและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นเพื่อให้เกิดประโยชน์กับแรงงานภาคเอกชนในการนำไปปรับสภาพการจ้างอย่างเหมาะสม

สำหรับด้านกายภาพ (Physical Domain) นั้น ได้มีการอธิบายถึงความชราภาพของผู้สูงอายุไว้โดยรวมว่า คือการสะสมของเสียไว้ในเซลล์ หรือการเสื่อมลงของเซลล์และระบบต่าง ๆ เช่น ระบบภูมิคุ้มกัน ระบบกล้ามเนื้อ เป็นต้น ซึ่งนำไปสู่ภาวะถดถอยของร่างกาย สิ่งเหล่านี้ย่อมส่งผลต่อการทำงานของแรงงานสูงอายุ สำหรับเรื่องความคล่องแคล่วรวดเร็วในการทำงานนั้น ได้มีการศึกษาเปรียบเทียบกลุ่มคนในแต่ละช่วงวัย พบว่า วัยสูงอายุจะมีความคล่องแคล่วต่ำกว่าวัยอื่น ๆ ซึ่งอาจทำงานได้ช้ากว่า ในขณะที่มีความผิดพลาดในการทำงานไม่แตกต่างกับกลุ่มอายุอื่นแต่อย่างใด¹⁷⁸ สำหรับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีในปัจจุบัน โดยเฉพาะลักษณะงานที่มีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ มีมุมมองว่าผู้สูงอายุกำลังเผชิญกับการหมุนกลับของสถานะซึ่งเป็นการสัมพันธ์ระหว่างความเป็นเทคโนโลยีสมัยใหม่กับการสูงอายุ ยิ่งมีความทันสมัยมากเท่าไร บทบาทของผู้สูงอายุยิ่งถดถอยลงไปเรื่อย ๆ¹⁷⁹ ดังนั้น ในด้านกายภาพของผู้สูงอายุที่มีความสามารถในการเคลื่อนไหวลดลง ทั้งมีความสามารถในการปรับตัวด้านร่างกายที่ช้าลง รวมถึงความบกพร่องด้านการมองเห็นและการรับฟัง ลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุจึงควรเป็นงานที่ใช้กำลังแรงงานไม่สูง หรือควรมีเครื่องทุ่นแรง งานที่ไม่ใช้การเคลื่อนไหวร่างกายอย่างรวดเร็ว และควรหลีกเลี่ยงการทำงานที่ส่งผลกระทบต่อประสาทหูและตา โดยทำงานในสถานที่ที่มีแสงสว่างเพียงพอ และมีเสียงที่ไม่ดังรบกวน นอกจากนี้ ควรเป็นลักษณะงานที่มีตารางเวลาทำงานแน่นอน¹⁸⁰

¹⁷⁸ Czaja, S. J. Technological Change and the Older Worker. *Handbook of the Psychology of Aging*. California: Academic Press. 1999. p.561 อ่างใน ธนยศ สุมาลัยโรจน์ และชานานมุขิบะชุตติ นนจิ สุขไสว. ผู้สูงอายุในโลกแห่งการทำงาน มุมมองเชิงทฤษฎีทางกาย จิต สังคม. *วารสารปัญญาวิวัฒน์*, 7(1), 242-254. หน้า 244.

¹⁷⁹ ปัทมา อมรสิริสมบุรณ์. *ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อภาวะการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม. 2535. หน้า 11.

¹⁸⁰ ธนยศ สุมาลัยโรจน์ และชานานมุขิบะชุตติ นนจิ สุขไสว. ผู้สูงอายุในโลกแห่งการทำงาน มุมมองเชิงทฤษฎีทางกาย จิตสังคม. *วารสารปัญญาวิวัฒน์*, 7(1), 242-254. หน้า 244.

ส่วนทางด้านจิตใจ (Psychological Domain) ได้มีผลการศึกษาซึ่งพบว่า ผู้สูงอายุจะสนใจสิ่งรอบตัวน้อยลง เปิดใจรับสิ่งใหม่ลดลง แต่มีความระมัดระวัง รอบคอบ ยอมรับ คล้อยตามผู้อื่นและรู้สึกสงบมากขึ้น¹⁸¹ ดังนั้น ในการเรียนรู้งานใหม่ ๆ ผู้สูงอายุอาจต้องใช้เวลา นานขึ้น นอกจากนี้ มุมมองของนักประเมินความสามารถทางเชาว์ปัญญา ได้แบ่งเชาว์ปัญญาออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ Fluid Intelligence ซึ่งเกี่ยวข้องกับการคิดเชิงนามธรรม มิติสัมพันธ์ กระบวนการ จำ สมาธิ ความสนใจ เป็นต้น และ Crystallized Intelligence ซึ่งเกี่ยวข้องกับความรู้อื่น ๆ ความ เข้าใจด้านภาษา เป็นต้น ทั้งนี้ แม้ว่าความสามารถทางเชาว์ปัญญาของผู้สูงอายุทั้งสองด้านจะลด ถอลงตามวัยก็ตาม แต่พบว่า Crystallized Intelligence จะลดลงน้อยกว่า Fluid intelligence¹⁸² ซึ่งหมายถึง ความสามารถในการใช้ภาษาไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง ส่งผลให้ยังคงสามารถทำงานที่เกี่ยวข้อง กับการใช้ภาษาได้ แต่การประมวลผลข้อมูล การทำงานหลายสิ่งพร้อมกัน หรือการเชื่อมโยงอย่างมี เหตุผลจะช้าลง ทั้งการเรียนรู้และความจำเกี่ยวกับสิ่งใหม่ ๆ จะเริ่มลดลง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการ เรียนรู้ของผู้สูงอายุจะลดลง แต่ยังสามารถเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ได้ ถ้าการเรียนรู้ที่มีความสัมพันธ์กับ ประสบการณ์เดิมที่ผ่านมา และจดจำเรื่องราวต่าง ๆ ในอดีตได้ดี โดยภาวะที่ส่งผลต่อด้านจิตใจของ แร่งงานสูงอายุจะได้แก่ แรงจูงใจ และความเครียดในการทำงาน ดังนั้น จึงควรหลีกเลี่ยงงานที่ต้อง ตัดสินใจสูง งานที่มีเวลาจำกัด หรืองานที่มีความกดดัน ส่วนในด้าน การเรียนรู้และการจดจำนั้น ควร เน้นงานที่เป็นขั้นตอนชัดเจน มีความซับซ้อนน้อย มีความยืดหยุ่นในเรื่องเวลาในการเรียนรู้และปฏิบัติ และควรหลีกเลี่ยงงานใหม่ที่แรงงานสูงอายุไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน ลักษณะงานที่เหมาะสมกับ แร่งงานสูงอายุในด้านจิตใจจึงควรเป็นงานที่เอื้อให้เกิดการถ่ายทอดแบ่งปันความรู้ ประสบการณ์ เกี่ยวกับการทำงาน โดยสอดคล้องกับประสบการณ์เดิมที่แรงงานสูงอายุมีความเชี่ยวชาญ หรือเคยทำ มาก่อน เน้นงานที่ต้องใช้ความสามารถที่เกี่ยวข้องกับการติดต่อประสานงาน หรือภาษา มากกว่างาน ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ความสามารถทางมิติสัมพันธ์ การคำนวณซับซ้อน หรือต้องใช้สมาธิมาก¹⁸³

ส่วนทางด้านสังคมกับแรงงานสูงอายุนั้น (Social domain) ควรเป็นงานที่ แร่งงานสูงอายุมีความสนใจ และมีส่วนร่วมในสังคม ทำให้รู้สึกว่ามีคุณค่าและประสบความสำเร็จ อันได้แก่ งานที่มีประโยชน์และเป็นการช่วยเหลือสังคม งานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมวัฒนธรรม

¹⁸¹ Kanfer, R. and Ackerman, P. L. Aging, Adult Development, and Work Motivation. *Academy of Management Review*, 29(3), 440-458. อ้างใน ธนยศ สุมาลย์โรจน์ และชานานามูฮิบะตุตติน นอจิ สุขไสว. ผู้สูงอายุในโลก แห่งการทำงาน มุมมองเชิงทฤษฎีทางกาย จิต สังคม. *วารสารปัญญาภิวัฒน์*, 7(1), 242-254. หน้า 245.

¹⁸² เรื่องเดียวกัน. หน้า 246.

¹⁸³ ธนยศ สุมาลย์โรจน์ และชานานามูฮิบะตุตติน นอจิ สุขไสว. *วารสารปัญญาภิวัฒน์*. หน้า 247.

ภูมิปัญญา ศาสนา รวมถึงงานที่แรงงานสูงอายุมีประสบการณ์และมีความชำนาญ ทำให้มีโอกาสได้ถ่ายทอดความรู้ภูมิปัญญา และเกิดความภาคภูมิใจในงานนั้น เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ที่ปรึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ วิทยากร ผู้นำชุมชน เป็นต้น โดยลักษณะของงานควรขึ้นอยู่กับลักษณะบุคลิกภาพแบบแผนของชีวิต และความถนัดของแรงงาน¹⁸⁴

ผู้ศึกษาเห็นว่า นอกจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน ได้มีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ลงวันที่ 8 มีนาคม 2562 ซึ่งได้มีคำชี้แจงของประกาศกระทรวงฯ ฉบับดังกล่าว เกี่ยวกับงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และความปลอดภัยของผู้สูงอายุ ไว้แล้วนั้น ผู้ศึกษาเห็นเพิ่มเติมว่า ควรมีการประกาศแนะนำลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุที่มีความสอดคล้องกับด้านกายภาพ อาทิ สภาพร่างกาย บุคลิกภาพ สติปัญญา ด้านจิตใจ อาทิ แรงจูงใจ ความเครียด และด้านสังคม ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ เพื่อให้มีการจ้างงานอย่างเหมาะสม

กล่าวโดยสรุปว่า ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการประกาศ ว่าด้วยเรื่องลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุที่มีความสอดคล้องกับด้านกายภาพ ด้านจิตใจ และด้านสังคม อันเป็นข้อแนะนำให้นายจ้างนำไปปรับใช้ในการช่วยเหลือและสนับสนุนลูกจ้าง หรือปรับเปลี่ยนสภาพการจ้างเมื่อลูกจ้างเดิมได้เข้าสู่การเป็นแรงงานสูงอายุ อันได้แก่ งานที่ใช้กำลังแรงงานไม่สูง หรือควรมีเครื่องทุ่นแรง งานที่ไม่ใช้การเคลื่อนไหวร่างกายอย่างรวดเร็ว งานที่ทำในสถานที่ที่มีแสงสว่างเพียงพอ และมีเสียงที่ไม่ดังเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด งานที่มีตารางเวลาทำงานแน่นอน มีการกำหนดขั้นตอนชัดเจน มีความซับซ้อนน้อย มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกันประสบการณ์เดิมที่แรงงานมีความเชี่ยวชาญ ส่วนงานที่ควรหลีกเลี่ยง คืองานที่ต้องตัดสินใจสูง งานที่มีเวลาจำกัด หรืองานที่มีความกดดัน และงานใหม่ที่แรงงานสูงอายุไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน

4.3 การกำหนดเวลาทำงาน

ตามข้อแนะนำฉบับที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีข้อแนะนำว่า รัฐภาคีควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดองค์กรและเวลาทำงานที่ก่อให้เกิดความตึงเครียด หรือการทำงานที่รวดเร็วเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรมีการจำกัดการทำงานล่วงเวลา ซึ่งบรรดามาตรการที่จะให้ผลตามข้อแนะนำฉบับนี้ ควรมีการหารือร่วมกันกับตัวแทน

¹⁸⁴ ธนยศ สุมาลย์โรจน์ และชานาน มุขิบะตุตดิน นอจิ สุขไสว. วารสารปัญญาภิวัฒน์. หน้า 249-250.

ของทั้งองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง หรือผ่านการเจรจาต่อรองร่วมกันตามแนวทางปฏิบัติของแต่ละประเทศ โดยอาจมีการดำเนินการดังต่อไปนี้

1. ลดชั่วโมงการทำงานปกติรายวันและรายสัปดาห์ของแรงงานสูงอายุที่ทำงานยากลำบาก อันตราย หรือส่งผลเสียต่อสุขภาพ
2. ปรับลดชั่วโมงการทำงานลงที่เล็กน้อยในช่วงเวลา ก่อนถึงวันที่ลูกจ้างจะครบกำหนดเกษียณ หรือก่อนที่จะถึงกำหนดอายุตามเกณฑ์ในการรับสิทธิประโยชน์การชราภาพ
3. การเพิ่มวันหยุดประจำปีโดยได้รับค่าจ้างตามอายุงาน
4. ให้แรงงานสูงอายุสามารถจัดการเวลาทำงานและเวลาว่างให้เหมาะสมกับความสะดวก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจ้างงานนอกเวลาและการจัดหาชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่น
5. มอบหมายงานแก่แรงงานสูงอายุให้ดำเนินการในช่วงเวลาทำงานกลางวันตามปกติ หลังจากที่เคยมอบหมายงานตามช่วงเวลาเป็นกะต่อเนื่องกันมาหลายปี

ตามกฎหมายแรงงานของไทย ได้มีการกำหนดเวลาทำงานในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 สำหรับบุคคลดังต่อไปนี้

1. การกำหนดเวลาทำงานสำหรับแรงงานหญิง¹⁸⁵
ในกรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงทำงานระหว่างเวลา 24.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา และพนักงานตรวจแรงงานเห็นว่างานนั้นอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของหญิงนั้น ให้พนักงานตรวจแรงงานรายงานต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งให้นายจ้างเปลี่ยนเวลาทำงาน หรือลดชั่วโมงทำงานได้ตามที่เห็นสมควร และให้นายจ้างปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

2. การกำหนดเวลาทำงานสำหรับแรงงานหญิงมีครรภ์¹⁸⁶
กำหนดห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา ทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด แต่ในกรณีที่ลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ทำงานในตำแหน่งผู้บริหาร งานวิชาการ งานธุรการ หรืองานเกี่ยวกับการเงินหรือบัญชี นายจ้างอาจให้ลูกจ้างนั้นทำงานล่วงเวลาในวันทำงานได้เท่าที่ไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพของลูกจ้างซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์ โดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อนเป็นคราว ๆ ไป

3. การกำหนดเวลาทำงานสำหรับแรงงานเด็ก

¹⁸⁵ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 40

¹⁸⁶ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 39/1

กำหนดให้นายจ้างจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กมีเวลาพักวันหนึ่งไม่น้อยกว่า 1 ชั่วโมง ติดต่อกันหลังจากที่ลูกจ้างทำงานมาแล้วไม่เกิน 4 ชั่วโมง แต่ใน 4 ชั่วโมงนั้น ให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็ก ได้มีเวลาพักตามที่นายจ้างกำหนด¹⁸⁷

ทั้งนี้ ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมาย¹⁸⁸ อย่างไรก็ตาม นายจ้างอาจให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี และเป็นผู้แสดง ภาพยนตร์ ละคร หรือการแสดงอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกันทำงานในระหว่างเวลาดังกล่าวได้ โดยนายจ้าง ต้องจัดให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กนั้นได้พักผ่อนตามสมควร¹⁸⁹

นอกจากนี้ ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า 18 ปี ทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด¹⁹⁰

และตามประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุน ให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ได้มีการกำหนดไว้ว่า การจ้างผู้สูงอายุควรเป็นงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และความปลอดภัยของผู้สูงอายุ สำหรับระยะเวลาการทำงานของผู้สูงอายุนั้นเนื่องจากผู้สูงอายุเป็น บุคคลที่มีข้อจำกัดทางกายภาพและสุขภาพ จึงควรจัดเวลาทำงานให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสม กับผู้สูงอายุมากที่สุด ดังนั้น การตกลงกำหนดเวลาทำงานรายชั่วโมง จึงควรไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง และไม่เกินสัปดาห์ละ 6 วัน

จะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติในการ กำหนดเวลาทำงานที่คุ้มครองแรงงานหญิง แรงงานหญิงมีครรภ์ และแรงงานเด็กไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการเพิ่มบทบัญญัติในการกำหนดเวลาทำงานให้แก่แรงงานสูงอายุไว้ใน พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ด้วยเช่นกัน อันเป็นไปตามข้อเสนอแนะขององค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อคุ้มครองให้ผู้สูงอายุได้รับการว่าจ้างงาน อย่างเหมาะสม

โดยในการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดเวลาทำงานของแรงงานสูงอายุนั้น ผู้ศึกษาได้วิเคราะห์เปรียบเทียบกับการคุ้มครองแรงงานหญิงและแรงงานเด็กแล้ว พร้อมทั้งให้มีความสอดคล้องกับประกาศกระทรวงแรงงาน จึงเห็นว่า ควรกำหนดระยะเวลาการทำงานของแรงงาน

¹⁸⁷ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 46

¹⁸⁸ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 47 วรรคหนึ่ง

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 47 วรรคสอง

¹⁹⁰ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541, มาตรา 48

สูงอายุไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมงและไม่เกินสัปดาห์ละ 6 วัน ทั้งนี้ ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา และห้ามมิให้ทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด

5. แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการส่งเสริมการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุของภาคเอกชนตามกฎหมายของแต่ละประเทศ

เรื่อง	ประเทศสิงคโปร์	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย	ข้อเสนอของผู้ศึกษา
การบังคับใช้กฎหมายเฉพาะ	The Retirement and Re-employment Act, 1993	Act on Stabilization of Employment of Elderly Persons, 1971	ไม่มี	(1) ร่าง พ.ร.บ. ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ... (2) เพิ่มบทบัญญัติใน พ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (3) ประกาศกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ
อายุเกษียณขั้นพื้นฐาน	62 ปี บริบูรณ์	60 ปี บริบูรณ์	ไม่มี	นายจ้างต้องไม่กำหนดข้อจำกัดด้วยเหตุแห่งอายุที่เป็นการกีดกันแรงงาน

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศสิงคโปร์	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย	ข้อเสนอ ของผู้ศึกษา
การจ้างงาน ภายหลัง การเกษียณ	มีการจ้างงานอย่าง ต่อเนื่องหรือการรับ แรงงานสูงอายุกลับ เข้ามาทำงานใหม่	มีการจ้างงานอย่าง ต่อเนื่องหรือการรับ แรงงานสูงอายุกลับ เข้ามาทำงานใหม่	ไม่มี	ให้มีการขยายการ จ้างงาน หรือการรับ แรงงานกลับเข้ามา ทำงานใหม่
การขยาย อายุเกษียณ	ถึง 67 ปี บริบูรณ์	ถึง 65 ปี บริบูรณ์	ไม่มี	นายจ้างต้องไม่ กำหนดข้อจำกัด ด้วยเหตุแห่งอายุ ที่เป็นการกีดกัน แรงงาน
การช่วยเหลือ ลูกจ้างทดแทน การจ้างงาน	(1) เสนอการ จ่ายเงินช่วยเหลือ แทนการจ้างงาน หรือ (2) นายจ้าง รายอื่นเสนอที่จะ จ้างลูกจ้างแทน	ไม่มี	เป็นกรณี จ่ายค่าชดเชย เนื่องจาก การเลิกจ้าง หรือ การเกษียณอายุ	ให้มีการเพิ่ม บทบัญญัติว่าด้วย การช่วยเหลือ ลูกจ้างทดแทน การจ้างงาน
การคุ้มครอง แรงงานสูงอายุ โดยการกำหนด สภาพการจ้าง	จะต้องทำการ ตกลงในสัญญา จ้างงานใหม่ เกี่ยวกับขอบเขต งาน ข้อกำหนด และเงื่อนไขต่าง ๆ	มีการกำหนด งานระยะสั้น หรืองานที่มี ลักษณะเบา	ไม่มี	ให้มีการกำหนด ลักษณะงาน การ จำกัดประเภทงาน และการกำหนด เวลาทำงาน

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เรื่อง	ประเทศสิงคโปร์	ประเทศญี่ปุ่น	ประเทศไทย	ข้อเสนอ ของผู้ศึกษา
หน้าที่ของ นายจ้าง ที่จำเป็น กรณีอื่น ๆ	- พยายามหา ตำแหน่งว่าง ที่เหมาะสมแก่ แรงงานสูงอายุ - อธิบายถึงเหตุผล ในการปฏิเสธ การจ้างงาน	- จัดทำร่างแผน สนับสนุน การทำงาน - พัฒนาทักษะและ ปรับสิ่งอำนวยความสะดวก ในการทำงาน แก่แรงงานสูงอายุ - รายงานสถานการณ์ เกี่ยวกับการจ้าง แรงงานสูงอายุ ต่อหน่วยงานรัฐ	ไม่มี	- พยายามหา ตำแหน่งว่าง และรักษาโอกาส แก่แรงงานสูงอายุ - อธิบายถึงเหตุผล ในการปฏิเสธ การจ้างงาน - รายงานสถานการณ์ เกี่ยวกับการจ้าง แรงงานสูงอายุ ต่อหน่วยงานรัฐ
บทกำหนดโทษ	มี	มี	ไม่มี	ให้มีบทกำหนดโทษ แก่นายจ้าง

บทที่ 5

สรุปการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

1. สรุปการศึกษา

ประเทศไทยได้เข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 โดยปัจจุบันมีจำนวนผู้สูงอายุมากถึงร้อยละ 20.08 ของประชากรทั้งประเทศ อันถือได้ว่าเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์แล้ว (Aged society) ในขณะที่ประชากรสูงอายุมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นเรื่อยมา แต่ประชากรเกิดใหม่และประชากรวัยหนุ่มสาวกลับมีจำนวนลดน้อยลง จนเกิดการเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร ซึ่งมีผลกระทบต่อทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และแรงงาน เนื่องจากทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนนั้นมีความต้องการแรงงานมากขึ้น ทำให้เกิดความจำเป็นต้องมีการพึ่งพาแรงงานสูงอายุมารวมถึงในด้านความต้องการของผู้สูงอายุบางส่วนที่ยังคงประสงค์จะทำงานต่อไปเพื่อหารายได้ดำรงเลี้ยงชีพ หรือเพื่อได้ดำรงตนตามความปรารถนา โดยในมิติด้านแรงงานนั้น ผู้สูงอายุถือได้ว่าเป็นผู้มีความชำนาญในการทำงาน เป็นผู้ทรงคุณค่าสำหรับสายงานที่ต้องการผู้มีประสบการณ์สูงหรือเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ดังนั้น เมื่อประกอบกับเหตุผลด้านความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ และการรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุได้อย่างสัมฤทธิ์ผลแล้ว การจ้างแรงงานสูงอายุนั้นจึงมีความสำคัญอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งบทบัญญัติที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาแรงงานสูงอายุได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ยังขาดการกำหนดค่านิยามของแรงงานสูงอายุ การขยายอายุการทำงาน การกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้มีความสอดคล้องกับการส่งเสริมการจ้างงาน การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ในการป้องกันการเลือกปฏิบัติ การจำกัดประเภทงาน การกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสม และการกำหนดเวลาทำงาน อันเป็นการคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อส่งเสริมให้มีการจ้างงานและคุ้มครองแรงงานสูงอายุได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

ในด้านการนิยามความหมายของคำว่าแรงงานสูงอายุนั้น ปัจจุบันยังไม่มีข้อกำหนดให้ชัดเจน จึงจะทำให้เกิดความไม่แน่ชัดว่ากฎหมายมุ่งคุ้มครองบุคคลใด หรือช่วงอายุเท่าใด เนื่องจาก

คำว่าแรงงานสูงอายุนั้นอาจถูกตีความให้กำหนดอายุได้หลากหลาย ขึ้นอยู่กับสังคม วัฒนธรรม สมรรถนะของการทำงาน สภาพร่างกาย หรือมิติทางอาชีพอนามัย เป็นต้น ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดค่านियมดังกล่าว

ในด้านการเกษียณอายุจากการทำงานนั้น ในภาคราชการของประเทศไทยได้มีการกำหนดอายุเกษียณไว้ที่อายุ 60 ปีบริบูรณ์ หรือข้าราชการบางประเภทมีการกำหนดอายุเกษียณไว้ที่อายุ 65 ปี บริบูรณ์ และสามารถขยายอายุการทำงานได้ถึง 70 ปี แต่ในส่วนของภาคเอกชนยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการเกษียณอายุไว้ มีเพียงการกำหนดเกณฑ์อายุที่เกิดสิทธิของสิทธิประโยชน์ ประกันสังคมกรณีชราภาพไว้ที่อายุ 55 ปีบริบูรณ์ เท่านั้น จึงทำให้บริษัทเอกชนจำนวนมากใช้เกณฑ์อายุ 55 ปี เป็นการกำหนดคุณสมบัติของแรงงานและเป็นเกณฑ์กำหนดในการเกษียณอายุ การตัดสินใจจ้างแรงงานสูงอายุในภาคเอกชนถือเป็นสิทธิของนายจ้างตามเหตุผลและสถานการณ์ของแต่ละสถานประกอบการ โดยจากการศึกษาถึงการขยายอายุการทำงานในภาคเอกชนที่เป็นแรงงานในระบบอุตสาหกรรม มักพบว่าสถานประกอบการเกือบทั้งหมดมีการขาดแคลนแรงงาน แต่มีสถานประกอบการเพียง 1 ใน 4 เท่านั้น ที่มีการจ้างแรงงานสูงอายุ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติด้านอายุ อันเป็นการกีดกันไม่ให้บุคคลใดได้รับการว่าจ้าง หรือการกำหนดอายุเกษียณที่ต่ำอันเป็นการกีดกันให้แรงงานที่สุขภาพร่างกายแข็งแรงและยังคงสามารถทำงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ต้องเกษียณอายุจากการทำงานก่อนเวลาอันสมควร ส่งผลให้ประชากรบางส่วนไม่สามารถเข้ามาเป็นกำลังแรงงานสำคัญให้กับประเทศได้ และย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุด้วยเหตุที่ไม่เป็นธรรม

ในด้านการกำหนดสภาพการจ้างนั้น หากมีการกำหนดที่ไม่เหมาะสม ย่อมส่งผลต่อภาวะสุขภาพและร่างกาย รวมถึงส่งผลต่อด้านจิตใจของแรงงานสูงอายุ ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงปัญหาจากการทำงานของแรงงานสูงอายุ พบว่าแรงงานสูงอายุมักมีปัญหาเรื่องการได้รับค่าตอบแทนน้อย รองลงมาคือปัญหาการไม่ได้รับการว่าจ้างอย่างต่อเนื่อง การทำงานหนัก ไม่มีสวัสดิการ ไม่มีวันหยุด และการทำงานไม่ตรงตามเวลาปกติ เป็นต้น ดังนั้นแล้ว การมีกฎหมายกำหนดให้แรงงานสูงอายุได้รับการว่าจ้างที่เหมาะสม จะทำให้แรงงานสูงอายุสามารถทำงานของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรับตัวได้ต่อการเปลี่ยนแปลงในสภาพการจ้างที่เหมาะสมกับวัย ไม่มีผลกระทบอันเกิดจากงานที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ และได้รับความคุ้มครองจากสภาพการจ้างที่เป็นธรรม

สำหรับในด้านการส่งเสริมการจ้างงานและการขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุนั้น กฎหมายไทยยังขาดบทบัญญัติดังกล่าวในการกำหนดหน้าที่ของนายจ้าง ซึ่งมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุเป็นแนวทางหนึ่งในการวางแผนเพื่อรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุ อันเป็นการสร้าง

หลักประกันความมั่นคงในชีวิตให้ผู้สูงอายุสามารถหารายได้ใน การดำรงเลี้ยงชีพ รวมทั้งเป็นการพัฒนาศักยภาพของผู้สูงอายุเพื่อสร้างประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อทั้งผู้สูงอายุและภาคเอกชนที่ขาดแคลนแรงงาน จึงย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องมีการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะประกอบกัน เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานภาคเอกชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความเป็นธรรม

ดังนั้น การเพิ่มเติมบทบัญญัติทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างงานและการคุ้มครองแรงงานสูงอายุจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อแก้ไขปัญหาโดยตรงที่เกิดขึ้นกับแรงงานสูงอายุ ทำให้เกิดความเหมาะสม เป็นธรรม และการส่งเสริมให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานต่อไปได้อย่างมั่นคงนั้น ย่อมมีผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีทำให้ผู้สูงอายุตระหนักถึงคุณค่าและศักดิ์ศรีของตนเอง รวมถึงยังมีความสำคัญต่ออัตราการว่างงานและระบบเศรษฐกิจของประเทศ

2. อภิปรายผล

2.1 การกำหนดคำนิยามของ “แรงงานสูงอายุ”

ในปัจจุบัน กฎหมายแรงงานของไทยยังไม่มี การกำหนดนิยามคำว่า “แรงงานสูงอายุ” มีแต่เพียงการกำหนดนิยามคำว่า “ผู้สูงอายุ” ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เท่านั้น โดยหมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกินกว่า 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีสัญชาติไทย

ซึ่งตามข้อแนะนำฉบับที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีข้อแนะนำว่า ประเทศภาคีอาจมีการจำกัดคำนิยามที่ชัดเจนยิ่งขึ้นสำหรับคำว่า “แรงงานสูงอายุ” และอาจมีการกำหนดช่วงอายุที่เฉพาะเจาะจงในลักษณะที่สอดคล้องกับกฎหมาย ข้อบังคับ และแนวปฏิบัติตามความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการตรากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานสูงอายุ การกำหนดคำนิยามให้ชัดเจนทำให้กฎหมายมีความชัดเจนตามเจตนารมณ์ว่ามุ่งคุ้มครองบุคคลใดเป็นการเฉพาะ และลดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการตีความในภายหลัง รวมทั้งเพื่อให้มีความสอดคล้องในการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ซึ่งจะกำหนดให้มีการปรับเปลี่ยนลักษณะงานและสภาพการจ้าง อันเป็นการเพิ่มบทบัญญัติทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุให้เกิดความเป็นธรรม เช่น การกำหนดเวลาทำงาน การจำกัดการทำงานล่วงเวลา การ

กำหนดลักษณะงานที่ต้องห้าม และการกำหนดลักษณะงานที่เหมาะสม จึงควรต้องมีการกำหนดนิยามของคำว่า “แรงงานสูงอายุ”

โดยในมิติทางอาชีวอนามัยได้กำหนดเกณฑ์แรงงานสูงอายุไว้ว่าเป็นแรงงานที่มีอายุ 40 ถึง 45 ปี ขึ้นไป แต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบัน ประชากรไทยมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีอายุยืนยาวมากขึ้น เนื่องจากการดูแลสุขภาพใจสุขภาพ การโภชนาการ รวมถึงความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางการแพทย์ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรนิยามคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ให้หมายถึง แรงงานที่มีอายุ 50 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป รวมทั้งเห็นควรให้มีการส่งเสริมการจ้างงาน โดยอาจกำหนดให้มีการรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ หรือขยายการทำงานต่อไปภายหลังที่ถึงกำหนดอายุเกษียณได้

2.2 การเกษียณอายุจากการทำงาน

สิทธิผู้สูงอายุตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ มีหลักไว้ว่า ผู้สูงอายุพึงมีสิทธิและมีส่วนร่วมในการกำหนดอายุเกษียณสำหรับการทำงาน และตามหลักขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ในข้อแนะนำฉบับที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 มีข้อเสนอว่า การเตรียมความพร้อมในการเกษียณอายุนั้น ประเทศภาคีควรดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การเกษียณอายุเป็นไปโดยความสมัครใจ บทบัญญัติทางกฎหมายและข้อกำหนดอื่นใดที่บังคับให้เลิกจ้างเมื่อถึงอายุที่กำหนด ควรได้รับการตรวจสอบ

ในประเทศสิงคโปร์ได้มีการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการเกษียณอายุและการจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ ค.ศ. 1993 โดยนายจ้างต้องกำหนดอายุเกษียณไม่ต่ำกว่า 62 ปี และคู่สัญญาอาจมีการกำหนดอายุเกษียณได้จนถึงอายุ 67 ปี กล่าวคือ เมื่อลูกจ้างถึงกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานที่ 62 ปีแล้ว หากลูกจ้างเป็นผู้มีคุณสมบัติโดยมีความเหมาะสมด้านร่างกายและประสงค์จะทำงานต่อ ก็ให้ลูกจ้างสูงอายุนั้นได้รับการว่าจ้างต่อไป จนกระทั่งลูกจ้างผู้นั้นมีอายุ 67 ปี นายจ้างจึงจะสามารถบอกกล่าวการเลิกจ้างได้

ในขณะที่ประเทศญี่ปุ่น ได้มีการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 โดยนายจ้างต้องกำหนดอายุเกษียณไม่ต่ำกว่า 60 ปี และตามมาตรการเพื่อความมั่นคงด้านการจ้างงานผู้สูงอายุของประเทศญี่ปุ่น นายจ้างอาจขยายอายุเกษียณและกำหนดการจ้างงานแบบต่อเนื่องไปจนถึงอายุ 65 ปี

สำหรับประเทศไทยได้มีการกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานตามกฎหมายไว้ในการทำงานภาคราชการ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 โดยกำหนดอายุ

เกษียณไว้ที่ 60 ปี ส่วนแรงงานในภาคเอกชนของไทย ยังไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกษียณอายุจากการทำงานไว้ แต่มักพบว่าบริษัทเอกชนจำนวนมากได้ใช้เกณฑ์อายุ 55 ปี เป็นตัวกำหนดคุณสมบัติของแรงงานหรือเป็นเกณฑ์ในการเกษียณอายุของลูกจ้าง จากการกำหนดดังกล่าวทำให้แรงงานบางส่วนต้องออกจากการทำงานทั้งที่ยังมีสุขภาพร่างกายแข็งแรงและสามารถปฏิบัติงานต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังมีความจำเป็นที่ต้องทำงานเพื่อหารายได้ดำรงเลี้ยงชีพ ฉะนั้น จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการจ้างงาน เช่น การเลือกปฏิบัติ การจำกัดอายุก่อนวัยอันสมควรออกจากงาน การเลิกจ้างอย่างไม่เป็นธรรม รวมถึงทำให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถเข้ามาเป็นกำลังแรงงานของประเทศได้ โดยหากประเทศไทยมีกฎหมายกำหนดห้ามมิให้นายจ้างสร้างข้อจำกัดอันเป็นการกีดกันแรงงานสูงอายุ จะสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวจากการจำกัดอายุลูกจ้างที่ถูกกำหนดโดยความพึงพอใจของนายจ้างแต่เพียงฝ่ายเดียว และยังเป็นการขยายอายุเกษียณจากข้อกำหนดเดิมของการทำงานภาคเอกชนส่วนมาก อันเป็นส่วนสำคัญในการเสริมกำลังแรงงานให้กับประเทศ

นอกจากนี้ การป้องกันการกีดกันแรงงานสูงอายุ รวมถึงการจ้างงานภายหลังที่ถึงกำหนดอายุเกษียณแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการขยายอายุการทำงาน หรือการรับลูกจ้างกลับเข้ามาทำงานใหม่ เป็นมาตรการทางกฎหมายที่ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งยังมีจุดมุ่งหมายเพื่อรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุ และแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน รวมถึงด้านความต้องการของปัจเจกบุคคลที่ประสงค์จะทำงานต่อไปเพื่อให้ได้ดำรงตนตามปรารถนาด้านความรู้สึกว่าตนมีคุณค่า มีศักดิ์ศรี ดังนั้น จึงควรมีมาตรการกำหนดให้ผู้สูงอายุได้เข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ก่อให้เกิดความเป็นธรรม และยังสอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศด้วยเช่นกัน

โดยผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานในภาคเอกชนที่เหมาะสมนั้น ยังไม่ควรเป็นการกำหนดอายุที่เคร่งครัด แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจน คู่สัญญาอาจกำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 60 ปี บริบูรณ์ อันเป็นค่าอายุกลางของภาคราชการได้ตามความประสงค์ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ เนื่องจากในแรงงานภาคเอกชนนั้น มีการใช้แรงงานที่หลากหลายตามลักษณะเฉพาะของแต่ละงาน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า นายจ้างจะต้องไม่มีข้อกำหนดที่จำกัดเหตุแห่งอายุอันเป็นการกีดกันมิให้บุคคลใดไม่ได้รับการจ้างงาน หรือต้องออกจากงานโดยไม่เป็นธรรม และอาจมีการกำหนดคุณสมบัติของแรงงานที่สามารถขยายอายุการทำงาน หรือว่าจ้างต่อไปภายหลังที่ถึงกำหนดเกษียณแล้วได้

2.3 การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

ในการดำเนินงานตามหลักการขององค์การสหประชาชาติ อนุสัญญา และข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติตามหลักสากลโดยประเทศภาคีนำไปปรับใช้เพื่อให้มีความสอดคล้องและเหมาะสมกับประเทศของตน ซึ่งมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุมิทั้งรูปแบบการเป็นนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และการตรากฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ โดยในการดำเนินงานให้มีผลบังคับใช้กับแรงงานภาคเอกชนอย่างเป็นรูปธรรมนั้นย่อมต้องเป็นการสร้างมาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหน้าที่ของนายจ้าง และกำหนดบทลงโทษแก่นายจ้างที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ รายละเอียดเกี่ยวกับการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุนั้น มีประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.3.1 การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้าง

สำหรับกฎหมายของประเทศไทยนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ แม้ประเทศไทยจะมีแผนปฏิบัติการด้านผู้สูงอายุอันเป็นมาตรการดำเนินงานด้านนโยบาย หรือมีข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติผู้สูงอายุฯ รวมถึงประกาศกระทรวงแรงงานฉบับต่าง ๆ แต่ทั้งนี้ ถือเป็นเพียงนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเฉพาะให้มีการดำเนินงานขั้นต่อไป ซึ่งปัจจุบัน ยังไม่มีบทบัญญัติเฉพาะใดที่เป็นมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างเป็นทางการที่บังคับใช้แก่ภาคเอกชน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ควรให้มีการร่างและตราพระราชบัญญัติฉบับใหม่ขึ้น คือ “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ...” โดยมีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการส่งเสริมหรือให้ความสนับสนุนแก่ลูกจ้างในการเตรียมแผนการทำงานสำหรับวัยสูงอายุ กำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นแก่ลูกจ้าง

2.3.2 การจ้างงานภายหลังที่ถึงกำหนดอายุเกษียณ

การส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการช่วยเหลือผู้สูงอายุให้มีความมั่นคงด้านอาชีพ และรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุอย่างเต็มที่ (Super-aged society) ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ เพื่อลดปัญหาการขาดแคลนแรงงานและเพื่อให้ผู้สูงอายุสามารถเป็นกำลังแรงงานให้กับประเทศได้ ในการบังคับใช้กฎหมายกับแรงงานภาคเอกชนนั้น จึงควรมีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้มีการทำสัญญาจ้างแรงงานสูงอายุขึ้นใหม่ ซึ่งมีการปรับเปลี่ยนสภาพการจ้างให้เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุนั้น โดยอาจเป็นการจ้างงานอย่างต่อเนื่องไป หรือการรับแรงงานสูงอายุกลับเข้ามาทำงานใหม่ แม้จะถึงกำหนดอายุเกษียณแล้วก็ตาม

ตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์และกฎหมายของประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้นายจ้างต้องจ้างงานลูกจ้างเดิมอย่างต่อเนื่องหรือขยายอายุเกษียณ เมื่อลูกจ้างเป็นผู้ผ่านเกณฑ์ด้านสุขภาพและมีคุณสมบัติที่จะทำงานต่อไปได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการขยายอายุเกษียณหรือกำหนดอายุเกษียณชั้นสูง โดยประเทศสิงคโปร์กำหนดไว้ที่อายุ 67 ปี และประเทศญี่ปุ่นกำหนดไว้ที่อายุ 65 ปี หากไม่มีการจ้างงานดังกล่าวโดยเกิดจากเหตุสุดวิสัยของนายจ้าง จะต้องมีมาตรการในการช่วยเหลือลูกจ้างทดแทนการจ้างงานนั้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการจ้างงานแบบต่อเนื่องไป ภายหลังจากการเกษียณ การรับแรงงานสูงอายุกลับเข้ามาทำงานใหม่ และการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้มีการจ้างงานใหม่เช่นว่านั้น ทั้งนี้ เป็นกรณีที่เกิดการออกจากงานก่อนหน้านั้น มิใช่การออกเพราะเหตุที่เกิดจากความผิดของลูกจ้าง รวมถึงลูกจ้างเป็นผู้ผ่านเกณฑ์ด้านสุขภาพและมีคุณสมบัติที่จะทำงานต่อไปได้ ก็ให้มีมาตรการในการส่งเสริมให้มีการขยายอายุการทำงานต่อไป การดำเนินการดังกล่าวนี้จะช่วยรองรับการเป็นสังคมผู้สูงอายุ แก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และปัญหาเกี่ยวกับการว่าจ้างแรงงานสูงอายุได้อย่างเหมาะสม

2.3.3 การช่วยเหลือลูกจ้างทดแทนการจ้างงาน

การช่วยเหลือลูกจ้างทดแทนการจ้างงานนั้น เป็นทางออกหรือวิธีการทางเลือกอื่นที่จะช่วยเหลือลูกจ้าง ในกรณีเกิดความจำเป็นหรือเหตุสุดวิสัยที่นายจ้างไม่สามารถหาตำแหน่งว่างที่เหมาะสมให้กับลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุ อันทำให้นายจ้างไม่สามารถว่าจ้างลูกจ้างเดิมนั้นได้ต่อไปหรือไม่สามารถรับลูกจ้างกลับเข้าทำงานใหม่ได้

เมื่อกฎหมายของประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างต่อเนื่องหรือการจ้างแรงงานสูงอายุใหม่อีกครั้ง จึงยังไม่มีบทบัญญัติอันเป็นมาตรการในการให้ความช่วยเหลือลูกจ้างเพื่อทดแทนการจ้างงานดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการเพิ่มบทบัญญัติไว้ในกฎหมายแรงงานฉบับใหม่ที่ผู้ศึกษาได้เสนอให้มีการจัดทำขึ้น โดยในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ... ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการจ้างแรงงานสูงอายุอย่างต่อเนื่องจนกว่าลูกจ้างจะมีอายุถึง 65 ปี พร้อมกันนั้น ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการช่วยเหลือลูกจ้างเพื่อทดแทนการจ้างงานอย่างต่อเนื่องดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน

2.3.4 การให้ความร่วมมือกับภาครัฐ

การกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับสถานการณ์ การเกษียณอายุ การจ้างงานแบบต่อเนื่อง และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงาน สูงอายุ เป็นการให้ข้อมูลกับทางภาครัฐ เพื่อให้ภาครัฐได้ทราบถึงสถานการณ์ วิเคราะห์ข้อมูล และ ประเมินการแก้ไขปัญหาการว่างงานของแรงงานสูงอายุ รวมทั้งการกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมให้มี แรงงานสูงอายุในแต่ละสถานประกอบการ หรือภาคธุรกิจของเอกชน และดำเนินการที่จำเป็นอื่น ๆ เพื่อให้การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า ในกฎหมายฉบับใหม่ซึ่งผู้ศึกษาได้นำเสนอให้ตราขึ้นเป็นการ เฉพาะ กล่าวคือ ในร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ... ให้มีการกำหนดหน้าที่ ของนายจ้างในการจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์การจ้างแรงงานสูงอายุ เพื่อเป็นข้อมูลให้กับ ภาครัฐในการดำเนินการจัดทำแผนหรือมาตรการอันเป็นประโยชน์ต่อไปในการส่งเสริมการจ้าง แรงงานสูงอายุ

2.4 การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

ตามกฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทย มีบทบัญญัติคุ้มครองแรงงานสำหรับบุคคล บางกลุ่มไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ แรงงานหญิง และแรงงานเด็ก ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ซึ่งบัญญัติไว้ในหมวด 3 และหมวด 4 ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีบทบัญญัติในการ คุ้มครองแรงงานสูงอายุเป็นการเฉพาะแต่อย่างใด โดยผู้ศึกษาเห็นว่า ผู้สูงอายุมีสรีระร่างกาย สุขภาพ และอนามัย ที่แข็งแรงน้อยกว่าแรงงานชายทั่วไป จึงควรได้รับความคุ้มครองในการทำงานโดยจัดให้ เป็นกลุ่มบุคคลเฉพาะเช่นเดียวกับแรงงานหญิง และแรงงานเด็ก ทั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการเพิ่ม บทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานสูงอายุในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

2.4.1 การป้องกันการกีดกันแรงงานสูงอายุ

ตามกฎหมายของประเทศสิงคโปร์และประเทศญี่ปุ่นมีการกำหนดอายุเกษียณ ขั้นสูงไว้ โดยเมื่อลูกจ้างถึงกำหนดอายุเกษียณขั้นพื้นฐานแล้ว ได้บัญญัติถึงกรณีที่ให้นายจ้างต้องมีการ จ้างงานแบบต่อเนื่องไปและรับลูกจ้างกลับเข้ามาทำงานใหม่จนกว่าลูกจ้างจะถึงกำหนดอายุเกษียณ ขั้นสูงนั้น หากนายจ้างไม่มีการบอกกล่าวเลิกจ้างตามกำหนดอายุเกษียณขั้นสูงก็สามารถว่าจ้างงานกัน ต่อเนื่องไปได้ตามความประสงค์ของคู่สัญญา อันเป็นการส่งเสริมให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุ เพื่อให้ สอดคล้องกับสังคมที่มีผู้สูงอายุจำนวนมากและเป็นไปตามความต้องการของตลาดแรงงานในประเทศ

อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการเลือกปฏิบัติที่จะสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับผู้สูงอายุ โดยนอกจากกรณี ที่กฎหมายจำกัดลักษณะงานที่ต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การกำหนด คุณสมบัติของลูกจ้างนั้น จะต้องไม่มีข้อจำกัดด้วยเหตุแห่งอายุอันเป็นการกีดกันมิให้บุคคลใดไม่ได้รับการจ้างงาน

ในการนี้ ผู้ศึกษาเห็นว่าควรเพิ่มบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้มีการจ้างแรงงานสูงอายุใหม่ตามลักษณะดังกล่าว ซึ่งลูกจ้างที่ได้อกจากการจ้างงานไปแล้วด้วยเหตุการเกษียณอายุ หรือด้วยเหตุอื่นใด อันมิใช่ความผิด ของลูกจ้าง ให้สามารถว่าจ้างงานกันต่อเนื่องไปหรือรับกลับเข้ามาทำงานใหม่ได้ โดยเห็นควรว่าการ กำหนดคุณสมบัติของแรงงานนั้นจะต้องไม่มีข้อจำกัดด้วยเหตุแห่งอายุอันเป็นการกีดกันหรือเลือก ปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดลักษณะงานที่ต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุไว้ เป็นการเฉพาะ เนื่องด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัยในอาชีพและความปลอดภัยของแรงงาน หากเป็น กรณีนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว การที่นายจ้างจะจำกัดหรือปฏิเสธการจ้างงานใหม่ใด ๆ จะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัด โดยนายจ้างจะต้องมีเหตุผลอันสมควรซึ่งเป็นข้อพิสูจน์ว่าลูกจ้างไม่มี ความเหมาะสมกับสภาพการจ้างแรงงานสูงอายุ และมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบถึงเหตุผลนั้น ด้วยเช่นกัน

2.4.2 การกำหนดอัตราค่าจ้างอย่างเท่าเทียม

ตามข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ 162 ว่าด้วยการ ทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 ได้กำหนดไว้ว่า แรงงานสูงอายุควรได้รับโอกาสและได้รับการปฏิบัติ อย่างเท่าเทียมกับแรงงานอื่น ๆ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกันสำหรับงานที่มีลักษณะเดียวกัน และประเทศภาคีควรมีมาตรการที่นำมาประยุกต์ใช้ในเรื่องระบบค่าตอบแทนที่สามารถปรับให้เข้ากับ ความต้องการของแรงงานสูงอายุได้ โดยมีการหารือร่วมกันของตัวแทนจากทั้งองค์กรนายจ้างและ องค์กรลูกจ้าง ซึ่งมาตรการเหล่านั้นอาจรวมถึงการใช้ระบบค่าตอบแทนที่ไม่เพียงคำนึงถึงความ รวดเร็วของการปฏิบัติงานเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงทักษะ ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ด้วย

สำหรับกฎหมายแรงงานของไทยในเรื่องการกำหนดอัตราค่าตอบแทน ตาม พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มาตรา 53 ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่งานมีลักษณะและ คุณภาพอย่างเดียวกันและปริมาณเท่ากัน ให้นายจ้างกำหนดค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าทำงานในวันหยุด และค่าล่วงเวลาในวันหยุดให้แก่ลูกจ้างอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าลูกจ้างนั้นจะเป็นชายหรือหญิง

ผู้ศึกษาเห็นว่า ตามกฎหมายแรงงานของไทยที่มีการกำหนดค่าตอบแทนอย่างเท่าเทียมกันในแรงงานชายและแรงงานหญิงนั้นมีความเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว โดยการกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดที่ครอบคลุมไปถึงแรงงานทุกช่วงวัย ทั้งนี้ หากนายจ้างและลูกจ้างต้องการตกลงในสัญญาจ้างงานกันใหม่ตามหลักเสรีภาพในการทำสัญญาในเรื่องเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง เช่น ระบบค่าจ้างที่ใช้กับลูกจ้างอาวุโส ระบบค่าตอบแทนที่สามารถปรับให้เข้ากับความต้องการของแรงงานสูงอายุที่คำนึงถึงทักษะ ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ ตามข้อเสนอขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ก็ย่อมสามารถกระทำได้ แต่ต้องกำหนดไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างเดิมตามปกติที่จ่ายให้กับแรงงานโดยทั่วไป กล่าวคือ สามารถกระทำได้เท่าที่เป็นคุณมากกว่ากับลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุ แต่จะกำหนดให้เป็นคุณน้อยกว่าโดยมีมาตรฐานหรืออัตราค่าจ้างที่ต่ำกว่าแรงงานกลุ่มอื่นมิได้

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการเพิ่มบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ถึงกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงในสัญญาจ้างงานใหม่สำหรับแรงงานสูงอายุในเรื่องเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง เช่น ระบบค่าจ้างที่ใช้กับลูกจ้างอาวุโส ระบบค่าจ้างที่ปรับตามความสามารถ ทักษะ ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ ต้องกำหนดไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างเดิมตามปกติที่จ่ายให้กับแรงงานโดยทั่วไป สำหรับในส่วนที่ให้สิทธิประโยชน์แก่แรงงานสูงอันเป็นคุณแก่แรงงานสูงอายุนั้น มิให้ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมกับแรงงานกลุ่มอื่นแต่อย่างใด

2.4.3 การจำกัดประเภทงาน

ตามข้อเสนอฉบับที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีข้อเสนอไว้ว่า ภายใต้กรอบนโยบายในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงาน ประเทศภาคีควรทำการศึกษาเพื่อหาสาเหตุหรือแนวโน้มที่ทำให้แรงงานสูงอายุประสบปัญหาในการปรับตัว รวมทั้งจัดให้มีการกำกับดูแลอย่างเป็นระบบเกี่ยวกับภาวะสุขภาพของแรงงาน และจัดให้มีการกำกับดูแลงานเพื่อรักษาความปลอดภัย ดังนั้น ประเทศภาคีจึงต้องกำหนดการแก้ไขลักษณะการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่เหมาะสมให้กับแรงงานสูงอายุ

สำหรับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดงานบางอาชีพไว้โดยเฉพาะ โดยกำหนดไว้ว่า มาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุตามกฎหมายว่าด้วยการสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างงานผู้สูงอายุ ค.ศ. 1971 ไม่ใช่บังคับกับผู้ที่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐ เนื่องจากพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานรัฐนั้นมีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะตามกฎหมายปกครองอยู่แล้ว และไม่ใช้บังคับกับผู้ประกอบอาชีพคนเดินเรือตามที่ระบุไว้ใน

กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยในการจ้างงานกะลาสี ค.ศ. 1948 เนื่องจากเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยในการเดินเรือซึ่งลักษณะงานไม่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ

ในส่วนของกฎหมายของประเทศไทย ได้มีบทบัญญัติถึงการจำกัดงานบางประเภทที่ต้องห้ามสำหรับแรงงานหญิง แรงงานหญิงมีครรภ์ และแรงงานเด็กไว้เป็นการเฉพาะ แต่ยังไม่มียกเว้นการจำกัดงานบางประเภทสำหรับแรงงานสูงอายุ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า แรงงานสูงอายุเป็นแรงงานที่มีลักษณะทางกายภาพแข็งแรงน้อยกว่าแรงงานชายโดยทั่วไป จึงเป็นบุคคลที่ควรได้รับความคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะเช่นกัน ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ว่าด้วยลักษณะงานต้องห้ามอันจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของแรงงานสูงอายุ และทั้งนี้ นอกจากการคำนึงถึงความปลอดภัยของแรงงานสูงอายุแล้ว เห็นควรให้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมว่าด้วยลักษณะงานหรืออาชีพที่ต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุอันเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยตามลักษณะเฉพาะของงานนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน ซึ่งเป็นงานที่ต้องอาศัยอาศัยความชำนาญ ความว่องไว ความแข็งแรงของร่างกาย และภาวะทางจิตใจในการเผชิญกับการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า หรือสถานการณ์ที่ยากลำบาก รวมถึงความพร้อมในการช่วยเหลือผู้อื่นเมื่อมีอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการทำงานประเภทนั้น

2.4.4 ลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ

ตามข้อเสนอแนะที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีข้อเสนอไว้ว่า ประเทศภาคีควรมีการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมและกำหนดแนวปฏิบัติที่ออกแบบให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานต่อไปได้ในสภาวะที่พึงพอใจ ด้วยมีการหารือและการมีส่วนร่วมของทั้งองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง กรณีลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุที่มีความยากลำบากในการปรับตัว ประเทศภาคีอาจมีมาตรการแก้ไขที่นำไปเป็นข้อปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ การแก้ไขสภาพการจ้างและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่มีแนวโน้มว่าจะเร่งให้เกิดการชราภาพ การปรับลักษณะงานและเนื้อหาของงานให้เข้ากับแรงงานโดยใช้วิธีการทางเทคนิคตามหลักการยศาสตร์ เพื่อรักษาสุขภาพ ป้องกันอุบัติเหตุ และรักษาความสามารถในการทำงานได้ต่อไป

สำหรับประเทศสิงคโปร์ มีการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องเสนอการจ้างงานใหม่และจัดหาตำแหน่งว่างที่เหมาะสมให้กับแรงงานสูงอายุ โดยต้องทำการตกลงในสัญญาฉบับใหม่ ซึ่งขอบเขตงาน ข้อกำหนด และเงื่อนไขต่าง ๆ อันเป็นสภาพการจ้างนั้นมีความแตกต่างไปจากลักษณะในสัญญาเดิมและขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เหมาะสม ส่วนประเทศญี่ปุ่นกำหนดให้นายจ้างมีหน้าที่รักษาโอกาสในการจ้างงานแก่ลูกจ้างสูงอายุ ซึ่งนายจ้างจะต้องพิจารณาตามความปรารถนา

และความสามารถโดยจัดให้มีการพัฒนาทักษะและปรับสิ่งแวดล้อมความสะอาดให้มีสภาพแวดล้อมการทำงานที่ดี นอกจากนี้ ทางภาครัฐได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์ทรัพยากรบุคคลผู้สูงอายุ ซึ่งมีหน้าที่บริการหาตำแหน่งว่างให้แก่แรงงานสูงอายุสำหรับงานระยะสั้น หรืองานที่มีลักษณะเบา

ทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ โดยมีคำชี้แจงเพิ่มเติมของประกาศฉบับนี้ว่าด้วยงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้สูงอายุ อันได้แก่ งานเสมียนพนักงาน เช่น ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบันทึก จัดทำ จัดเก็บ คำนวณ และเรียกใช้ข้อมูล และทำหน้าที่เสมียนหรือพนักงานสำนักงานที่เกี่ยวข้องกับด้านการเงิน การจัดการเดินทาง การให้ข้อมูลข่าวสาร และการประสานงานงานอาชีพเกี่ยวกับการค้า เช่น ค้าขาย ขายส่ง ขายปลีก พนักงานขายตรง พนักงานขายในร้านค้าและตลาด พนักงานขายและพนักงานสาธิตสินค้า งานอาชีพด้านบริการ เช่น งานบริการในโรงแรมหรือภัตตาคาร พนักงานบริการทั่วไป พนักงานเก็บเงินหน้าเคาน์เตอร์ เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ งานที่เกี่ยวกับการผลิต เช่น ปฏิบัติงานที่เป็นงานง่าย ๆ ที่ทำเป็นประจำในทางการผลิต การขนส่ง และคลังสินค้า และงานหัตถกรรมพื้นบ้าน เช่น งานช่างหรืองานฝีมือของชาวบ้าน ที่ประดิษฐ์เป็นเครื่องใช้ไม้สอยภายในบ้าน ใช้เป็นของขวัญของฝากความเชื่อถือทางด้านประเพณี ศาสนา ใช้เพื่อความสวยงามสนองความสุขทางจิตใจ และเป็นเครื่องมือในการประกอบอาชีพ เป็นต้น

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับประกาศกระทรวงแรงงานฉบับข้างต้นในการกำหนดลักษณะงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้สูงอายุ แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ในประกาศกระทรวงแรงงานฉบับดังกล่าวมุ่งคุ้มครอง “ผู้สูงอายุ” ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีอายุ 60 ปี บริบูรณ์ ขึ้นไป แต่ผู้ศึกษานั้นมีวัตถุประสงค์มุ่งคุ้มครองผู้เป็น “แรงงานสูงอายุ” โดยมีการเสนอว่า แรงงานสูงอายุหมายถึงลูกจ้างที่มีอายุ 50 ปี บริบูรณ์ ขึ้นไป และเห็นเพิ่มเติมว่าลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุนั้นควรมีความสอดคล้องกับผู้สูงอายุทั้งในด้านกายภาพ อาทิ สภาพร่างกาย บุคลิกภาพ สติปัญญา ด้านจิตใจ อาทิ แรงจูงใจ ความเครียด และด้านสังคม อาทิ การมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างผู้สูงอายุกับสิ่งแวดล้อมรอบตัว รวมทั้งแนวความคิดของภาวะธรรมทัศน์ในวัยสูงอายุ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการคุ้มครองแรงงานสูงอายุอย่างครอบคลุม ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการประกาศกระทรวงแรงงานฉบับใหม่ขึ้น ว่าด้วยลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุที่สอดคล้องกับด้านกายภาพ ด้านจิตใจ และด้านสังคม ของผู้เป็นแรงงานสูงอายุ ซึ่งได้แก่ งานที่ใช้กำลังแรงงานไม่สูง หรือควรมีเครื่องทุ่นแรง งานที่ไม่ใช้การเคลื่อนไหวร่างกายอย่างรวดเร็ว งานที่ทำในสถานที่ที่มีแสงสว่างเพียงพอ และมีเสียงที่ไม่ดังเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด งานที่มีตารางเวลา

ทำงานแน่นอน มีการกำหนดขั้นตอนชัดเจน มีความซับซ้อนน้อย มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับประสบการณ์เดิมที่แรงงานมีความเชี่ยวชาญ ส่วนงานที่ควรหลีกเลี่ยง คืองานที่ต้องตัดสินใจสูง งานที่มีเวลาจำกัด หรืองานที่มีความกดดัน และงานใหม่ที่แรงงานสูงอายุไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นแนวทางที่ครอบคลุมแก่แรงงานภาคเอกชนนำไปปรับใช้ในการช่วยเหลือหรือสนับสนุนลูกจ้าง และปรับสภาพการจ้างอย่างเหมาะสม

2.4.5 การกำหนดเวลาทำงาน

ตามข้อแนะนำฉบับที่ 162 ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ได้มีข้อแนะนำว่า รัฐภาคีควรปรับเปลี่ยนรูปแบบการจัดองค์กรและเวลาทำงานที่ก่อให้เกิดความตึงเครียด หรือการทำงานที่รวดเร็วเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรมีการจำกัดการทำงานล่วงเวลา ซึ่งบรรดามาตรการที่จะให้ผลตามข้อแนะนำนี้ ควรมีการหารือร่วมกันกับตัวแทนของทั้งองค์กรนายจ้างและองค์กรลูกจ้าง หรือผ่านการเจรจาต่อรองร่วมกันตามแนวทางปฏิบัติของแต่ละประเทศ โดยอาจมีวิธีดำเนินการ ได้แก่ การลดชั่วโมงการทำงานปกติรายวันและรายสัปดาห์ของแรงงานสูงอายุ การจัดหาชั่วโมงการทำงานที่ยืดหยุ่น หรือการมอบหมายให้ทำงานในช่วงเวลากลางวัน เป็นต้น

ซึ่งตามกฎหมายแรงงานของไทยมีการกำหนดเวลาทำงานสำหรับบุคคลบางกลุ่มไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ได้แก่ แรงงานหญิง แรงงานหญิงมีครรภ์ และแรงงานเด็ก แต่ยังไม่มีการกำหนดเวลาทำงานสำหรับแรงงานสูงอายุไว้แต่อย่างใด

ในส่วนของประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ขอความร่วมมือส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้สูงอายุมีงานทำ นั้น ได้กำหนดไว้ว่า การจ้างผู้สูงอายุควรเป็นงานที่ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้สูงอายุ สำหรับระยะเวลาการทำงานของผู้สูงอายุนั้น เนื่องจากผู้สูงอายุเป็นบุคคลที่มีข้อจำกัดทางกายภาพและสุขภาพ จึงควรจัดเวลาทำงานให้มีความยืดหยุ่นและเหมาะสมกับผู้สูงอายุมากที่สุด ดังนั้น การตกลงกำหนดเวลาทำงานรายชั่วโมง จึงควรไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง และไม่เกินสัปดาห์ละ 6 วัน อย่างไรก็ตาม ประกาศฉบับนี้เป็นเพียงข้อแนะนำที่มีสภาพบังคับให้แรงงานภาคเอกชนต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด โดยมีได้ก่อให้เกิดความคุ้มครองดังเช่นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ อีกทั้งความหมายของผู้สูงอายุตามประกาศฉบับนี้ หมายถึง บุคคลที่มีอายุ 60 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป ซึ่งต่างจากความหมายของแรงงานสูงอายุที่ผู้ศึกษามุ่งประสงค์ให้หมายถึงบุคคลที่มีอายุตั้งแต่ 50 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป โดยเจตนาเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายในการปรับเปลี่ยนลักษณะงาน หรือสภาพการจ้างให้เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรว่า ให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ
คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ว่าด้วยการกำหนดเวลาทำงานสำหรับแรงงานสูงอายุ เพื่อให้เป็นไปตาม
ข้อแนะขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเป็นไปตามเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองให้แรงงาน
สูงอายุได้รับการจ้างงานอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 การร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ...

ผู้ศึกษาเสนอแนะให้มีการร่าง “พระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ...”
โดยมีรายละเอียดอันเป็นสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

3.1.1 การกำหนดค่านิยามของ “แรงงานสูงอายุ”

โดยบัญญัติค่านิยามของ “แรงงานสูงอายุ” ให้หมายความว่า ลูกจ้างซึ่งมีอายุ
50 ปีบริบูรณ์ ขึ้นไป

3.1.2 การเกษียณอายุ

โดยผู้ศึกษาเห็นว่า คู่สัญญาอาจกำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 60 ปี บริบูรณ์ อัน
เป็นค่าอายุกลางของภาคราชการได้ตามความประสงค์ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย แต่ทั้งนี้ การกำหนด
อายุเกษียณขั้นพื้นฐานในภาคเอกชนที่เหมาะสมนั้น ยังมิได้เป็นการกำหนดอายุที่เคร่งครัด เนื่องจาก
ในแรงงานภาคเอกชนนั้น มีการใช้แรงงานที่หลากหลายตามลักษณะเฉพาะของแต่ละงาน ซึ่งหากท่าน
ผู้อ่านที่สนใจอาจนำประเด็นเรื่องการกำหนดอายุเกษียณนี้ไปศึกษาหรือวิจัยโดยละเอียดต่อไปได้

ในขั้นนี้ ผู้ศึกษาจึงเสนอแนะว่า ให้มีบทบัญญัติ ห้ามนายจ้างกำหนดข้อจำกัด
แห่งอายุ อันเป็นการกีดกันมิให้บุคคลใดไม่ได้รับการจ้างงาน หรือต้องออกจากงานโดยไม่เป็นธรรม

3.1.3 การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่ลูกจ้าง

โดยบัญญัติถึงการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการส่งเสริมหรือให้ความ
สนับสนุนแก่ลูกจ้างในการเตรียมแผนการทำงานสำหรับวัยสูงอายุ และการให้ความช่วยเหลือแก่
ลูกจ้างในกรณีอื่น ๆ ที่จำเป็น อาทิ การพยายามรักษาโอกาสในการจ้างงานให้แก่ลูกจ้างสูงอายุเดิม
การหาตำแหน่งงานว่างที่เหมาะสมโดยพิจารณาตามความปรารถนาและความสามารถ การอำนวยความสะดวก
ในการทำงาน ปรับปรุงสภาพแวดล้อม สถานที่ทำงาน และเงื่อนไขอื่น ๆ เพื่อส่งเสริม

การสร้างเสถียรภาพด้านการจ้างแรงงานสูงอายุ รวมถึงการให้คำแนะนำด้านอาชีพ และการพัฒนาทักษะที่สำคัญ

3.1.4 การจ้างงานภายหลังที่ถึงกำหนดอายุเกษียณ

ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการจ้างงานแบบต่อเนื่องภายหลังจากที่ถึงกำหนดอายุเกษียณ การจ้างแรงงานสูงอายุเดิมกลับเข้ามาทำงานใหม่ และการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการทำสัญญาจ้างแรงงานใหม่ดังกล่าว นั้น โดยลูกจ้างที่ได้ออกจากการจ้างงานไปแล้วด้วยเหตุอื่นใด อันมิใช่ความผิดของลูกจ้าง ให้สามารถกลับเข้ามาทำงานใหม่ได้ และในกรณีที่ลูกจ้างถึงกำหนดอายุเกษียณแล้ว หากลูกจ้างมีความประสงค์จะได้รับการว่าจ้างต่อไป โดยเป็นผู้ผ่านเกณฑ์ด้านสุขภาพและมีคุณสมบัติในการทำงาน ให้นายจ้างขยายการจ้างงานนั้นต่อไป เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดลักษณะงานต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุไว้เป็นการเฉพาะ

3.1.5 การช่วยเหลือลูกจ้างทดแทนการจ้างงาน

ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการช่วยเหลือลูกจ้างเพื่อทดแทนการจ้างงานอย่างต่อเนื่อง ในกรณีที่นายจ้างไม่อาจจ้างลูกจ้างเดิมนั้นได้ต่อไป โดยการกำหนดให้นายจ้างดำเนินการดังนี้

1. เสนอการจ่ายเงินช่วยเหลือทดแทนการจ้างงานให้กับลูกจ้างผู้นั้น โดยนายจ้างอาจจ่ายเงินจำนวนหนึ่งให้ลูกจ้างในวันสุดท้ายของการจ้างงาน หรือทำข้อตกลงอื่น ๆ ร่วมกัน หรือ
2. นายจ้างรายอื่นเสนอที่จะจ้างลูกจ้างผู้นั้นแทน และลูกจ้างได้ยอมรับข้อเสนอนั้น โดยข้อตกลงในสัญญาจ้างงานจะต้องทำหลักฐานเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อทั้งสามฝ่ายเป็นสำคัญ อันได้แก่ นายจ้างเดิม นายจ้างใหม่ และลูกจ้าง

3.1.6 การให้ความร่วมมือกับภาครัฐ

โดยกำหนดหน้าที่ของนายจ้างให้จัดทำรายงานประจำปีต่ออธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเกี่ยวกับการจ้างแรงงานสูงอายุ การเกษียณอายุ การจ้างงานแบบต่อเนื่อง การปรับเปลี่ยนสภาพการจ้าง และรายละเอียดอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจ้างแรงงานสูงอายุ

3.1.7 บทกำหนดโทษ

ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดโทษแก่นายจ้าง

3.2 การเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541

ผู้ศึกษาเสนอแนะให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ในประการดังนี้

3.2.1 การป้องกันการกีดกันแรงงานสูงอายุ

โดยเพิ่มบทบัญญัติ ห้ามมิให้นายจ้างปฏิเสธการจ้างงานด้วยเหตุแห่งอายุ รวมถึงการกำหนดคุณสมบัติของลูกจ้างจะต้องไม่มีข้อจำกัดด้านอายุ หากนายจ้างไม่สามารถจ้างลูกจ้างรายใด นายจ้างจะต้องแจ้งให้ลูกจ้างทราบเป็นลายลักษณ์อักษร และจะต้องอธิบายถึงเหตุผลอันสมควรของข้อจำกัดดังกล่าว ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่เป็นลักษณะงานต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับแรงงานบางกลุ่มไว้เป็นการเฉพาะ

3.2.2 การกำหนดอัตราค่าจ้างอย่างเท่าเทียม

โดยเพิ่มบทบัญญัติถึงกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างตกลงในสัญญาจ้างงานใหม่สำหรับแรงงานสูงอายุในเรื่องเกี่ยวกับอัตราค่าจ้าง เช่น ระบบค่าจ้างที่ใช้กับลูกจ้างอาวุโส ระบบค่าจ้างที่ปรับตามความสามารถ ทักษะ ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ ต้องกำหนดไม่ต่ำกว่าอัตราค่าจ้างเดิมตามปกติที่จ่ายให้กับแรงงานโดยทั่วไป

3.2.3 การจำกัดประเภทงาน

โดยเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะงานต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุ ซึ่งจะ เป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือร่างกายของลูกจ้างที่เป็นแรงงานสูงอายุ ได้แก่ งานเหมืองแร่หรืองานก่อสร้าง งานผลิตหรือขนส่งเกี่ยวกับวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด หรือวัตถุไวไฟ งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติ งานเกี่ยวกับสารเคมีที่เป็นอันตราย งานเกี่ยวกับจุลชีวินเป็นพิษ งานเกี่ยวกับกัมมันตภาพรังสี งานเกี่ยวกับเครื่องจักรหรือเครื่องยนต์ที่มีความสั่นสะเทือน งานขับเคลื่อนหรือติดไปกับยานพาหนะ งานที่ต้องทำบนนั่งร้านที่มีความสูง งานยก แบก หาม หาบ ทูน ลาก หรือเข็นของหนัก งานที่ต้องทำใต้ดิน ใต้น้ำ ในถ้ำ อุโมงค์ หรือปล่องในภูเขา เป็นต้น

และเพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะงานต้องห้ามสำหรับแรงงานสูงอายุในสายงานบางอาชีพที่ต้องอาศัยความชำนาญ หรือความคล่องตัว อันเป็นมาตรการด้านความปลอดภัยตามลักษณะเฉพาะของงานนั้น ได้แก่ อาชีพกัปตัน กะลาสี หรืองานที่ทำในเรือ นักบิน นักดับเพลิง คนขับรถโดยสาร งานขับหรือบังคับเครื่องยนต์ รถยก หรือปั้นจั่น หรือในลักษณะงานที่ทำเกี่ยวกับเครื่องยนต์ขณะที่เครื่องจักรหรือเครื่องยนต์กำลังทำงาน เป็นต้น

3.2.4 การกำหนดเวลาทำงาน

ให้เพิ่มบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดเวลาทำงานของแรงงานสูงอายุ โดยบัญญัติให้ระยะเวลาการทำงานของแรงงานสูงอายุต้องไม่เกินวันละ 7 ชั่วโมง และไม่เกินสัปดาห์ละ 6 วัน

ทั้งนี้ ห้ามมิให้นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุทำงานในระหว่างเวลา 22.00 นาฬิกา ถึงเวลา 06.00 นาฬิกา และห้ามมิให้ทำงานล่วงเวลา หรือทำงานในวันหยุด เว้นแต่ในกรณีที่ลูกจ้างซึ่งเป็นแรงงานสูงอายุทำงานในตำแหน่งผู้บริหาร งานวิชาการ งานธุรการ หรืองานเกี่ยวกับการเงินหรือบัญชี นายจ้างอาจให้ลูกจ้างนั้นทำงานล่วงเวลาในวันทำงานได้เท่าที่ไม่มีผลกระทบต่อสุขภาพของลูกจ้าง โดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้างก่อนเป็นคราว ๆ ไป

3.2.5 การกำหนดสภาพการจ้าง

ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดหน้าที่ของนายจ้างในการปรับสภาพการจ้างใหม่ โดยเมื่อลูกจ้างมีอายุ 50 ปี บริบูรณ์ ซึ่งถึงเกณฑ์การเป็นแรงงานสูงอายุแล้วนั้น นายจ้างต้องมีการปรับสภาพการจ้างใหม่ในสัญญาจ้างแรงงาน โดยปรับเปลี่ยนประเภทหรือลักษณะงาน เวลาทำงาน และอัตราค่าจ้าง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มีการจ้างงานอย่างเหมาะสมและปลอดภัยกับสุขภาพอนามัยของแรงงานสูงอายุ

3.2.6 บทกำหนดโทษ

ให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดโทษแก่นายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้กำหนดในประการเพิ่มเติมข้างต้น

3.2.7 การเพิ่มบทบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ...”

เพื่อให้มีความสอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ พ.ศ. ...” จึงจำเป็นต้องมีการบัญญัติถึงประการดังต่อไปนี้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ด้วยเช่นกัน ดังนี้

1) การกำหนดคำนิยามของ “แรงงานสูงอายุ”

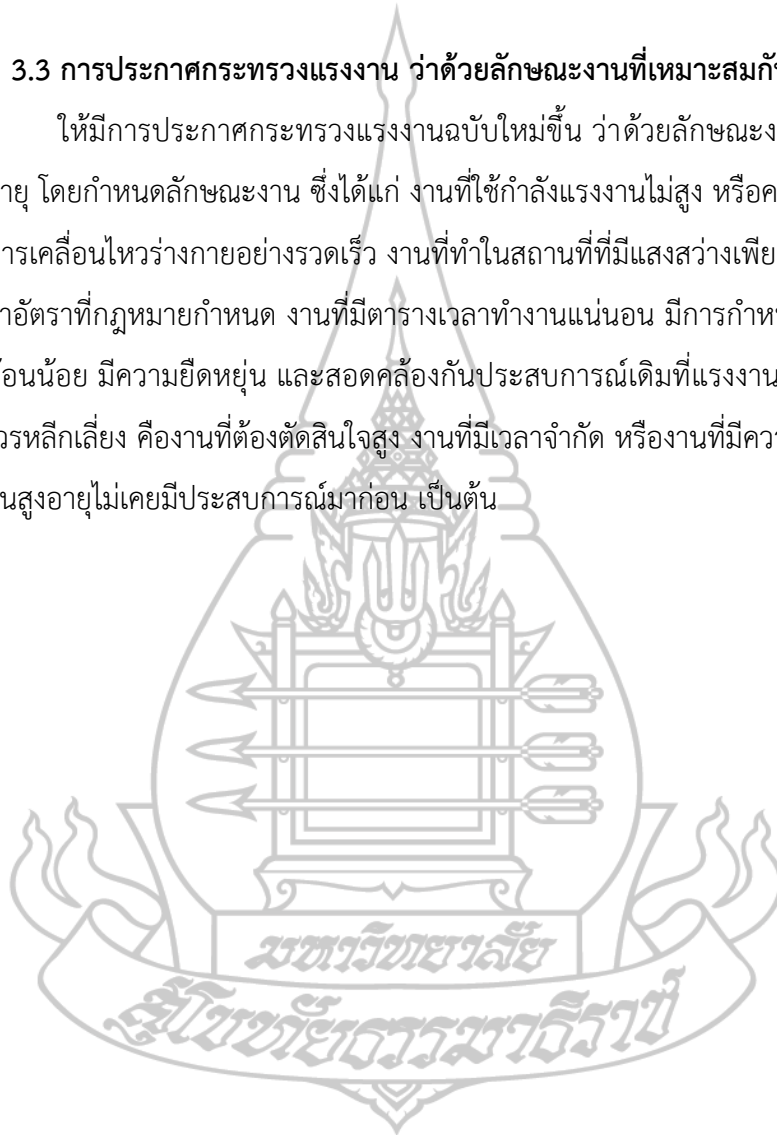
ให้เพิ่มบทบัญญัติคำนิยามของคำว่า “แรงงานสูงอายุ” โดยให้หมายความว่า ลูกจ้างซึ่งมีอายุ 50 ปี บริบูรณ์ ขึ้นไป

2) การเกษียณอายุ

คู่สัญญาอาจกำหนดอายุเกษียณไว้ที่ 60 ปี บริบูรณ์ อันเป็นค่าอายุกลางของภาคราชการได้ตามความประสงค์ของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย แต่ทั้งนี้ ห้ามนายจ้างกำหนดข้อจำกัดแห่งอายุ อันเป็นการกีดกันมิให้บุคคลใดไม่ได้รับการจ้างงาน หรือต้องออกจากงานโดยไม่เป็นธรรม

3.3 การประกาศกระทรวงแรงงาน ว่าด้วยลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ

ให้มีการประกาศกระทรวงแรงงานฉบับใหม่ขึ้น ว่าด้วยลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ โดยกำหนดลักษณะงาน ซึ่งได้แก่ งานที่ใช้กำลังแรงงานไม่สูง หรือควรมีเครื่องทุ่นแรง งานที่ไม่ใช้การเคลื่อนไหวร่างกายอย่างรวดเร็ว งานที่ทำในสถานที่ที่มีแสงสว่างเพียงพอ และมีเสียงที่ไม่ดังเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด งานที่มีตารางเวลาทำงานแน่นอน มีการกำหนดขั้นตอนชัดเจน มีความซับซ้อนน้อย มีความยืดหยุ่น และสอดคล้องกับประสบการณ์เดิมที่แรงงานมีความเชี่ยวชาญ ส่วนงานที่ควรหลีกเลี่ยง คืองานที่ต้องตัดสินใจสูง งานที่มีเวลาจำกัด หรืองานที่มีความกดดัน และงานใหม่ที่แรงงานสูงอายุไม่เคยมีประสบการณ์มาก่อน เป็นต้น





บรรณานุกรม

มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์

ศูนย์วิทยบริการวชิรเวศน์

บรรณานุกรม

- กรมการจัดหางาน กองส่งเสริมการมีงานทำ. (2566). *ส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ*. 25 พฤศจิกายน 2566. สืบค้นจาก https://www.doe.go.th/prd/vgnew/custom/param/site/132/cat/40/sub/0/pull/detail/view/detail/object_id/455
- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2565). *ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย*. 2 มกราคม 2565. สืบค้นจาก https://www.dop.go.th/download/laws/law_th_20152309154750_1.pdf
- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2565). *แผนปฏิบัติการเชียงใหม่*. 25 กุมภาพันธ์ 2565. สืบค้นจาก https://www.dop.go.th/download/laws/law_th_20152509145848_1.pdf
- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2566). *สถิติผู้สูงอายุ ธันวาคม 2566*. 15 กุมภาพันธ์ 2567. สืบค้นจาก https://www.dop.go.th/th/statistics_page?cat=1&id=2
- กรมกิจการผู้สูงอายุ. (2565). *สิทธิผู้สูงอายุสหประชาชาติ*. 26 มีนาคม 2565. สืบค้นจาก https://www.dop.go.th/download/laws/law_th_20152509143815_1.pdf
- กระทรวงการต่างประเทศ. (2565). *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights*. 5 พฤษภาคม 2565. สืบค้นจาก <https://humanrights.mfa.go.th/upload/pdf/udhr-th-en.pdf>
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2551). *คู่มือการดำเนินงานการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชน*. กรุงเทพมหานคร : สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ.
- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2562). *มาตรการขับเคลื่อนระเบียบวาระแห่งชาติ เรื่อง สังคมสูงอายุ (ฉบับปรับปรุง)*. กรุงเทพมหานคร : กรมกิจการผู้สูงอายุ.
- กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. (2560). *ดัชนีพัฒนาพลังผู้สูงอายุไทย*. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มประสานและติดตามสารสนเทศ ศูนย์สารสนเทศยุทธศาสตร์ภาครัฐ สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ. (2550). *การพัฒนาประชากรวัยเรียนและวัยแรงงานเพื่อเตรียมความพร้อมเข้าสู่วัยสูงอายุของประเทศไทย*. วิทยาลัยประชากรศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพมหานคร. อ่างใน พภัสสรณ์ วรรณฤทธิ์ระกุล. (2565). *ปัญหาแรงงาน : เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์*. มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น. 12 กุมภาพันธ์ 2565. สืบค้นจาก <https://oldweb.western.ac.th/media/attachments/2017/12/06/7-.pdf>

- เกื้อ วงศ์บุญสิน และคณะ. (2547). *ประชากรศาสตร์ทรัพยากรมนุษย์*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อ้างใน พงษ์สรรณ์ วรภัทร์ธีระกุล. (2565). *ปัญหาแรงงาน : เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์*. มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น. 12 กุมภาพันธ์ 2565. สืบค้นจาก <https://oldweb.western.ac.th/media/attachments/2017/12/06/7-.pdf>
- จรรย์ ปิ่นทอง และคณะ. (2561). *สังคมสูงวัยกับความท้าทายของตลาดแรงงานไทย*. ธนาคารแห่งประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร.
- จิราพร สุทัศน์กิตระ. (2562). *การคุ้มครองแรงงานสูงอายุจากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน*. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี.
- จุฬา จงสถิตถาวร. (2560). *กฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ*. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*, 8(1), 51-68.
- จำนงค์ ณะภพ. (2566). *อาชีพอนามัยในสังคมสูงวัย : สถานการณ์ ผลกระทบ และความต้องการ*. 30 พฤศจิกายน 2566 สืบค้นจาก <https://sph.wu.ac.th/wp-content/uploads/2018/02/4.อาชีพอนามัยในสังคมผู้สูงอายุ.pdf>
- เฉลิมพล แจ่มจันทร์. (2556). *ข้อพิจารณาโมทัศน์ใหม่ของ “นิยามผู้สูงอายุ” และ “อายุเกษียณ” ในประเทศไทย*. *วารสารประชากร*, 4(1), 131-150.
- ชมพูนุท พรหมภักดี. (2556). *การเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุของประเทศไทย*. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร.
- ธนยศ สุมาลย์โรจน์ และ ฮานานมูฮิบบะตุตดิน นอจี สุขไสว. (2558). *ผู้สูงอายุในโลกแห่งการทำงาน มุมมองเชิงทฤษฎีทางกาย จิตสังคม*. *วารสารปัญญาภิวัฒน์*, 7(1), 242-254.
- นงนุช สุนทรชวากานต์ และ สายพิณ ชินตระกูลชัย. (2556). *รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการการสร้างโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ*. มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. กรุงเทพมหานคร.
- ปัทมา อมรสิริสมบูรณ์. (2535). *ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์ต่อภาวะการทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยมหิดล, นครปฐม.
- พงษ์สรรณ์ วรภัทร์ธีระกุล. (2565). *ปัญหาแรงงาน : เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์*. มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น. 12 กุมภาพันธ์ 2565. สืบค้นจาก <https://oldweb.western.ac.th/media/attachments/2017/12/06/7-.pdf>
- พรรณี จรัมย์พร. (2548). *เศรษฐศาสตร์แรงงานร่วมสมัย Contemporary Labor Economics*. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ท็อป. อ้างใน พงษ์สรรณ์ วรภัทร์ธีระกุล. (2565). *ปัญหา*

แรงงาน : เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์. มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น.
12 กุมภาพันธ์ 2565. สืบค้นจาก

<https://oldweb.western.ac.th/media/attachments/2017/12/06/7-.pdf>

พัชรพงศ์ ชวนชม, ธีระวัฒน์ จันทิก และ พิทักษ์ ศิริวงศ์. (2561). ลักษณะงานที่เหมาะสมกับแรงงานผู้สูงอายุ. *วารสารวิจัยและพัฒนา วไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์*, 13(1), 107-116.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2561). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2561*. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย. (2564). *สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2563*. นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล.

ระวี สัจจโสภณ. (2556). แนวคิดทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาภาวะพหุพลังในผู้สูงอายุ. *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์*, 34(3), 471- 490.

สมเกียรติ ศิริวัฒนพฤษภ. (2565). กรมควบคุมโรค. *การจัดบริการอาชีวอนามัยสำหรับแรงงานสูงวัย*
31 พฤษภาคม 2565 สืบค้นจาก

<http://www.envoc.ddc.moph.go.th/html/content/107357>.

สุทธิชัย จิตะพันธุ์กุล. (2544). *หลักสำคัญของเวชศาสตร์ผู้สูงอายุ*. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อ้างใน ระวี สัจจโสภณ. (2556). แนวคิดทางการศึกษาเพื่อการพัฒนาภาวะพหุพลังในผู้สูงอายุ. *วิทยาสารเกษตรศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์*, 34(3), 471- 490.

โสธญา พิภลทอม. (2562). *แรงงานสูงอายุในประเทศไทยสิงคโปร์*. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. กรุงเทพมหานคร.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2565). 8 พฤษภาคม 2565 สืบค้นจาก
<https://www.thaihealth.or.th/Content/47931>

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2561). *วารสารข้าราชการ*, 60 (4), 1-24. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *การคาดประมาณประชากรของประเทศไทย ปี 2543-2573*,

<http://social.nesdb.go.th/social/Default.aspx?tabid=126&articleType=ArticleView&articleId=70>. อ้างใน จิราพร สุทันกิตระ. (2562). *การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ*

จากการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี.

- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2565). *แนวทางการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การพัฒนาผู้สูงอายุอย่างบูรณาการ*. 15 มิถุนายน 2565. สืบค้นจาก <http://www.nesdb.go.th>
- สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้. (2558). *องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ไอแอลโอ)*. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานแรงงานระหว่างประเทศประจำอนุภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.
- สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี. (2565). 17 พฤษภาคม 2565. สืบค้นจาก <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/54659>
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). *ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). *บทสรุปสำหรับผู้บริหารการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2564*. 1 พฤษภาคม 2565 สืบค้นจาก http://www.nso.go.th/sites/2014/DocLib13/ด้านสังคม/สาขาประชากร/ประชากรสูงอายุ/2564/summary_exclusive_64.pdf
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). *สรุปผลที่สำคัญ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2562*. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มสถิติแรงงาน กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2565). *สรุปผลที่สำคัญ การทำงานของผู้สูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2565*. กรุงเทพมหานคร : กลุ่มสถิติแรงงาน กองสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ.
- Abraham Maslow. (2021). *Hierarchy of Needs Theory*. October 1, 2021. Retrieved from https://www.novabizz.com/NovaAce/Behavior/Need_Theories.htm
- Czaja, S. J. (1999). *Handbook of the Psychology of Aging*. California : Academic Press.
- อึ้งใน ธนยศ สุมาลย์โรจน์ และฮานานมูฮิบบะตุคติน นอจี สุขไสว. (2558). ผู้สูงอายุในโลกแห่งการทำงาน มุมมองเชิงทฤษฎีทางกาย จิต สังคม. *วารสารปัญญาภิวัฒน์*, 7(1), 242-254.
- Juan C. Botero, Semeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-Der-Silence and Anderi Shlerifer. *The Quarterly of Journal of economics*. อึ้งใน จุฬา จงสถิตถาวร. (2560). กฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*, 8(1), 51-68.
- Jo Thissen and Tonette Rocco. *Working and Aging Emerging Theories and Empirical Perspectives*. Luxembourg : European Centre for the Development of

Vocational Training. อ้างอิงใน จุฬา จงสถิตถาวร. (2560). กฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*, 8(1), 51-68.

Kanfer, R. and Ackerman, P. L. (2004). Aging, Adult Development, and Work Motivation. *Academy of Management Review*. อ้างอิงใน ธนยศ สุมาลย์โรจน์ และ ฮานานมุฮิบบะตุตติน นอจิ สุขไสว. (2558). ผู้สูงอายุในโลกแห่งการทำงาน มุมมองเชิงทฤษฎีทางกาย จิต สังคม. *วารสารปัญญาภิวัฒน์*, 7(1), 242-254.

Kooreman and Wunderink. *The economic of household behavior*. New York : Martins Press, INC. อ้างอิงใน พกัศสรณ์ วรภัทร์ธีระกุล. (2565). ปัญหาแรงงาน : เมื่อประเทศไทยเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุอย่างสมบูรณ์. มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น. 12 กุมภาพันธ์ 2565. สืบค้นจาก <https://oldweb.western.ac.th/media/attachments/2017/12/06/7-.pdf>

Norman Medvin. Employment Problems of Older workers. *Social Security Bulletin*, 14-20. อ้างอิงใน จุฬา จงสถิตถาวร. (2560). กฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ*, 8(1), 51-68.



ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวกัญณ์ศิริณ ไสงาม
วัน เดือน ปี เกิด	25 กันยายน 2534
สถานที่เกิด	จังหวัดสุรินทร์
ที่อยู่ปัจจุบัน	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. 2557
ประวัติการทำงาน	พ.ศ. 2566 - ปัจจุบัน พนักงานคดีปกครองปฏิบัติกรณ ศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2559 - พ.ศ. 2565 นิติกรประจำองค์คณะ ณ ศาลอุทธรณ์ พ.ศ. 2559 นิติกร ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

