

กฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ*

Law on Older Workers Employment

จุฬา จงสถิตยธาวร**

Chula Chongsathitthavorn

บทคัดย่อ

ในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยจะเผชิญปัญหาแรงงานสูงอายุ เพราะจะมีแรงงานสูงอายุเพิ่ม สัดส่วนขึ้น ขณะที่แรงงานอายุน้อยมีอัตราเพิ่มต่ำ อันมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้าง ทางประชากร ซึ่งเป็นผลจากอัตราการเกิดต่ำ หากประเทศไทยขาดมาตรการทางกฎหมายสำหรับ การจ้างแรงงานสูงอายุ จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศทั้งในมิติทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง บทความนี้ได้นำเสนอบทวิเคราะห์ปัญหาและแนวทางการพัฒนากฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุของ ประเทศไทย โดยมีข้อเสนอแนะว่าประเทศไทยควรต้องตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุ และ กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

คำหลัก: แรงงานสูงอายุ การจ้างแรงงานสูงอายุ แรงงาน

ABSTRACT

In the near future, employment of older workers will challenge Thailand because number of older workers in Thailand will increase. Growth of older workers

* บทความนี้เป็นข้อมูลส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย เรื่อง กฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ (Employment of Older Workers) ซึ่งผู้เขียนและคณะกำลังดำเนินการวิจัยอยู่ และจะได้เผยแพร่ ข้อมูลการวิจัยที่สมบูรณ์ในอนาคตต่อไป

** หัวหน้าภาควิชากฎหมายวิธีสบัญญัติ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม.

** Chairperson of Department of Procedural Law, Faculty of Law, Siam University.

results from change of population structure because of low rate of birth. If the country does not provide regulation for employment of old workers the problem may affect economy, society and politic in the country. This article offers guidelines for developing of law on old workers employment of Thailand. This article recommends that Thailand should introduce aging worker protection law and aging worker employment promotion law.

Keywords: aging workers, older workers, employment

บทนำ

แรงงานสูงอายุมีอัตราเพิ่มขึ้นตลอดระยะหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา ซึ่งมีสาเหตุมาจากปัจจัยหลักสองประการ ประการแรกมาจากอัตราการเกิดลดลงและบุคคลมีอายุยืนยาวขึ้น เป็นผลให้แรงงานกลุ่มนี้สามารถอยู่ในตลาดแรงงานได้ยาวนานขึ้น ประการที่สองมาจากความต้องการแรงงานเพิ่มขึ้นในภาคธุรกิจเอกชน แต่แรงงานใหม่เข้าสู่ตลาดแรงงานไม่เพิ่มขึ้น ซึ่งไม่ทันกับความต้องการของผู้ประกอบธุรกิจประกอบกับแรงงานสูงอายุที่มีอยู่มีประสบการณ์ในการทำงานมายาวนาน อีกทั้งยังสามารถทำงานได้ ผู้ประกอบธุรกิจทั้งภาคการผลิตและบริการจึงจำเป็นต้องจ้างแรงงานสูงอายุ

การจ้างแรงงานสูงอายุได้กลายเป็นปัญหาสังคมในปัจจุบันและอนาคตของประเทศส่วนใหญ่ ดังนั้น ในหลายประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ญี่ปุ่น และสิงคโปร์ จึงได้มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมในประเทศ แต่ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันและแก้ไขเยียวยาปัญหาการจ้างแรงงานสูงอายุในภาคเอกชน

แม้ประเทศไทยตราพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ออกมาใช้บังคับนานสองทศวรรษแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่ากฎหมายคุ้มครองแรงงานมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่าในขณะที่ร่างกฎหมายนี้ ปัญหาต่าง ๆ ยังไม่ปรากฏชัด การที่ไม่มีกฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุก่อให้เกิดผลกระทบต่อกิจการกลุ่มนี้โดยตรงหลายประการ เช่น ปัญหาการเลือกปฏิบัติ ปัญหาการจัดสวัสดิการ จึงมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

ดังนั้น บทความนี้จึงได้นำเสนอปัญหาการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ โดยแยกการวิเคราะห์ปัญหาออกเป็นสองประเด็นหลัก ประเด็นแรก คือ ปัญหาและผลกระทบจากการขาดกฎหมาย

คุ้มครองแรงงานสูงอายุ ประเด็นที่สอง คือ ปัญหาแนวทางการปรับปรุงพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายพัฒนาฝีมือแรงงาน กฎหมายภาษีอากร

ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการ และเพื่อเป็นข้อมูลส่วนหนึ่งในการปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงานในอนาคต

สภาพทั่วไปของแรงงานสูงอายุ

ในหัวข้อนี้จะนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทั่วไปของแรงงานสูงอายุ ในเรื่องนิยามของแรงงานสูงอายุ การเปลี่ยนแปลงสภาพทางสรีรวิทยาในผู้สูงอายุที่มีผลต่อการทำงาน และสถิติแรงงานสูงอายุในประเทศไทย

1. คำจำกัดความของแรงงานสูงอายุ

คำว่า “แรงงานสูงอายุ” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “aging workers” หรือ “older workers” ซึ่งมีผู้อธิบายความหมายของ “แรงงานสูงอายุ” ในทางการแพทย์ว่า หมายถึง ผู้ทำงานที่มีอายุอยู่ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพและจิตใจอย่างมากซึ่งส่งผลเกี่ยวกับการทำงาน โดยเฉพาะในประเด็นสมรรถนะของการทำงาน ในตลอดช่วงอายุการทำงานทั้งหมด

ในมิติทางอาชีวอนามัยจึงได้กำหนดเกณฑ์แรงงานสูงอายุ คือ แรงงานที่มีอายุ 40-45 ปี ขึ้นไป (สมเกียรติ ศิริรัตนพฤษ, 2559)

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุของประเทศต่าง ๆ กำหนดคำจำกัดความไว้แตกต่างกันออกไป เช่น Age Discrimination in Employment Act ของสหรัฐอเมริกา บัญญัติว่า กฎหมายนี้ครอบคลุมถึงแรงงานสูงอายุซึ่งเป็นลูกจ้างที่มีอายุตั้งแต่ 40 ปี ขึ้นไป (Suinda, 2015) บางประเทศก็กำหนดไว้เฉพาะอายุสำหรับการเกษียณ เช่น กฎหมายญี่ปุ่นกำหนดไว้ที่ 65 ปี (Mitani, 2012) หรือ กฎหมายสิงคโปร์ กำหนดไว้ที่ 62 ปี (Foo, 2009) แต่กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยมิได้กำหนดนิยามของแรงงานสูงอายุและอายุสำหรับการเกษียณอายุของลูกจ้างไว้

แรงงานสูงอายุ มีความหมายกว้างกว่าแรงงานที่เกษียณอายุ (retire workers) เพราะแรงงานเกษียณอายุหมายถึงแรงงานที่พ้นจากการทำงานเมื่อครบอายุที่กำหนดไว้โดยกฎหมายหรือโดยข้อบังคับการทำงานของสถานประกอบการ แต่หากยังคงทำงานอยู่ต่อไปหรือกลับเข้ามาสู่ตลาดแรงงานอีก ย่อมถือว่าเป็นแรงงานสูงอายุ

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแรงงานสูงอายุ คือ แรงงานที่มีใช้แรงงานหนุ่มสาว แต่เป็นแรงงานที่พ้นวัยหนุ่มสาวแต่ยังอยู่ในตลาดแรงงาน ซึ่งรวมถึงแรงงานที่เกษียณอายุแล้วกลับเข้ามาสู่ตลาดแรงงาน

2. การเปลี่ยนแปลงสภาพทางสรีรวิทยาในแรงงานสูงอายุที่มีผลต่อการทำงาน

สภาพร่างกายของมนุษย์จะเปลี่ยนแปลงไปตามอายุ ซึ่งเป็นผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสุขภาพในสองด้าน ประกอบด้วย การเปลี่ยนแปลงด้านความสามารถทางกายภาพ (physical work capacity) และการเปลี่ยนแปลงด้านความสามารถทางความคิดและจิตใจ (mental functional capacity) กล่าวคือ ด้านความสามารถทางกายภาพจะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางระบบกระดูกและกล้ามเนื้อ ระบบหัวใจและหลอดเลือด ระบบประสาท และโครงสร้างของร่างกาย อันส่งผลต่อการเคลื่อนไหวของข้อต่อ การควบคุมท่าทางและความสมดุลของร่างกาย การควบคุมอุณหภูมิร่างกาย สายตา การได้ยิน และการนอนหลับ เป็นต้น (วิวัฒน์ เอกบูรณะวัฒน์, 2559) สำหรับความสามารถด้านความคิดและจิตใจ จะเกิดการเปลี่ยนแปลงทางความสามารถในการรับรู้ การระลึกได้ และการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างตนเองกับสภาพแวดล้อม เป็นต้น (สมเกียรติ ศิริรัตนพฤกษ์, เรื่องเดียวกัน) อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีข้อมูลทางการศึกษาบ่งชี้ว่าแรงงานสูงอายุทำงานมีประสิทธิภาพน้อยกว่าแรงงานหนุ่มสาว แต่รายงานการศึกษาของสมาคมโรคจากการประกอบอาชีพและสิ่งแวดล้อมแห่งประเทศไทยพบว่าแรงงานสูงอายุมีอัตราการลาออกจากงานต่ำ (low turnover rate) อุทิศตนเองให้งานมากกว่า หยุตงานน้อยกว่า และมีความมั่นคงทางอารมณ์จึงเกิดอุบัติเหตุในการทำงานน้อยกว่า รวมถึงมีประสบการณ์และความชำนาญจึงสร้างงานที่มีคุณค่าได้มากกว่า เมื่อเทียบกับแรงงานหนุ่มสาว (วิวัฒน์ เอกบูรณะวัฒน์, เรื่องเดียวกัน)

3. สถิติแรงงานสูงอายุในประเทศไทย

จากการรายงานของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เผยแพร่ในปี พ.ศ. 2557 ระบุว่าจำนวนและสัดส่วนของประชากรไทยที่อยู่ในวัยสูงอายุ ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2533 ถึงปี 2553 พบว่าในปี 2543 มีผู้สูงอายุทั้งสิ้นจำนวน 5,838,000 คน ในปี 2553 เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 8,011,000 คน (เพิ่มขึ้น 2,173,000 คน) และคาดว่าในช่วงปี 2563 จะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 12,272,000 คน (เพิ่มขึ้น 4,261,000 คน หรือเพิ่มขึ้นจากปี 2553 เกือบเท่าตัว) และในช่วงปี 2573 จะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 17,744,000 คน (เพิ่มขึ้นจากปี 2563 ถึง 5,472,000 คน) ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากปี 2543 เปรียบเทียบกับปี 2573 พบว่าประชากรสูงอายุในประเทศไทยเพิ่มสูงขึ้นถึง 11,906,000 คนภายในระยะเวลา 30 ปี

จากการรายงานข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติซึ่งได้มาจากโครงการสำรวจประชากรสูงอายุในประเทศไทยช่วงปี พ.ศ. 2550 และ พ.ศ. 2554 ระบุว่าในระหว่างสองช่วงเวลาที่ผ่านมามีจังหวัดที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานสูงกว่าร้อยละ 50 ขึ้นไปนั้นมีทั้งสิ้น 5 จังหวัด จำแนกตามภาคได้ดังนี้

- ภาคเหนือ คือ จังหวัดลำพูน
- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ จังหวัดนครพนม จังหวัดยโสธร และจังหวัดศรีสะเกษ
- ภาคใต้ คือ จังหวัดนครศรีธรรมราช

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในประเด็นของจังหวัดที่มีสัดส่วนของผู้สูงอายุที่ยังคงทำงานอยู่น้อยกว่าร้อยละ 30 มีจำนวนทั้งสิ้น 7 จังหวัดซึ่งจำแนกตามภาคได้ ดังนี้

- ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คือ จังหวัดขอนแก่น
- ภาคกลาง คือ กรุงเทพมหานคร จังหวัดปทุมธานี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดสระบุรี และจังหวัดชลบุรี
- ภาคใต้ คือ จังหวัดภูเก็ต

แม้สถิติข้างต้นจะมีใช้สถิติจำเพาะแรงงานสูงอายุในภาคธุรกิจก็ตาม แต่ข้อมูลนี้ก็แสดงให้เห็นว่าแนวโน้มของอัตราประชากรสูงอายุจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ฉะนั้น หากรัฐไม่มีการมาตรการทางกฎหมายในการจูงจูงแรงงานสูงอายุ จะก่อให้เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองตามมาได้

แนวคิด ทฤษฎีทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ และรูปแบบของ หลักเกณฑ์ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

1. แนวคิดและความเป็นมาทางกฎหมายในการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

แนวคิดการคุ้มครองแรงงานสูงอายุได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงกลางศตวรรษที่ยี่สิบ เพราะได้กลายเป็นปัญหาที่ทำนายสังคมและทวีความรุนแรงขึ้นตามลำดับด้วยปัจจัยภาวะแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป ตั้งแต่ช่วงเวลาดังกล่าวเป็นต้นมาในประเทศที่พัฒนาแล้วได้มีการวิจัยปัญหาแรงงานสูงอายุ เช่น ระหว่างปี ค.ศ. 1955 ถึง ค.ศ. 1956 สำนักงานความมั่นคงการจ้างแรงงาน กระทรวงแรงงาน ของสหรัฐอเมริกา ร่วมกับมหาวิทยาลัยห้าสถาบันได้ศึกษาวิจัยกลุ่มตัวอย่างจากตลาดแรงงานในเมืองหลัก เจ็ดแห่ง คือ ดีทรอยท์ (Detroit) ลอสแอนเจลิส (Los Angeles) ไมอามี (Miami) มินนีแอโพลิส-เซนต์พอล (Minneapolis-St. Paul) ในมินเนโซตา (Minnesota) ฟิลาเดเฟีย (Philadelphia) ซีแอตเติล (Seattle) และวอร์เชสเตอร์ (Worcester) ในแมสซาชูเซตส์ (Mass.) พบว่าแรงงานในตลาดแรงงานนอกภาคการเกษตรกว่าร้อยละ 40 เป็นแรงงานที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป และร้อยละ 10 เป็นแรงงานอายุ 65 ปีขึ้นไป โดยการวิจัยนี้ยังมีข้อมูลที่แสดงให้เห็นถึงช่วงอายุของแรงงานสูงอายุ การว่างงาน รูปแบบของการจ้างงาน การใช้แรงงานผู้สูงอายุ และยังแสดงถึงผลกระทบเกี่ยวกับข้อจำกัดของแรงงานสูงอายุ โอกาสในการเข้าสู่

ตลาดแรงงาน การว่าจ้าง และช่วงอายุของการว่างงาน ตามลำดับ สำนักงานความมั่นคงการจ้างแรงงาน ได้นำผลการศึกษาวิจัยดังกล่าวมาเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงโครงการของสำนักงานแรงงานท้องถิ่นทั่วประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมุ่งไปที่รูปแบบการจ้างแรงงานสูงอายุและบำนาญ (Medvin, 1958)

Medvin ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากรายงานการวิจัยข้างต้นและปรากฏผลการวิจัยว่า แม้ตลาดการจ้างงานมองว่าแรงงานสูงอายุมีข้อด้อย (disadvantage) แต่แรงงานสูงอายุมีคุณสมบัติในการทำงานที่ดีหลายประการ (Older workers have numerous outstanding work qualities) อาทิ แรงงานสูงอายุทำงานในสถานที่จ้างงานเดิมได้นานกว่าแรงงานอายุน้อย ทำให้การหมุนเวียนของแรงงานกลุ่มนี้ต่ำ ไม่ค่อยหยุดงาน สร้างงานที่มีคุณค่าได้มาก ส่งผลให้นายจ้างได้รับประโยชน์จากการลดต้นทุนในความผกผันของการหมุนเวียนแรงงาน (cost of turnover) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แรงงานสูงอายุก็น่าจะมีข้อด้อยหลักสองประการ ประการแรก คือ ความสามารถทางกายภาพ (physical handicaps) ของแรงงานสูงอายุที่เปลี่ยนแปลงไป ประการที่สอง คือ แรงงานสูงอายุมีความกระตือรือร้นต่อการศึกษาในระบบน้อยกว่าแรงงานอายุน้อย (less formal education than younger) ซึ่งผู้ประกอบการเอกชนอาจจะเล็งต่อจุดเด่น ไปเน้นแต่ข้อด้อยของแรงงานสูงอายุ และมุ่งให้ความสำคัญแก่แรงงานอายุน้อย จึงทำให้เกิดปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ (Medvin, 1958)

ในประเทศไทยมีรายงานการวิจัยหลายฉบับที่ได้ศึกษาปัญหาแรงงานสูงอายุ เช่น อรรถพร บัวพิมพ์ ได้ศึกษาปัญหาการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ พบว่ามีกฎหมายเกี่ยวข้องกับหลายฉบับ และได้เสนอให้รัฐบาลแก้ไขปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน (อรรถพร บัวพิมพ์, 2552) รัชพล อ่ำสุข ได้ศึกษาปัญหาสถานการณ์และนโยบายของรัฐบาลไทยในแรงงานผู้สูงอายุ (รัชพล อ่ำสุข, 2558) เป็นต้น รายงานการวิจัยดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าได้เกิดปัญหาในการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ครอบคลุมปัญหาการจ้างแรงงานสูงอายุทุกมิติ ซึ่งจำเป็นจะต้องวิจัยให้กว้างขวางครอบคลุมทุกปัญหา เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมาสภาพปัญหาแรงงานสูงอายุได้เพิ่มทวีขึ้น ประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ญี่ปุ่น และ สิงคโปร์ เป็นต้น จึงได้กำหนดนโยบายเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุและได้ตรากฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุขึ้น นอกจากนี้องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้ออกข้อแนะนำฉบับที่ 162 ว่าด้วยแรงงานสูงอายุ (R162-Older Workers Recommendation, 1980 (No.162)) เพื่อให้ประเทศสมาชิกรับไปใช้เป็นแนวทางในการตราหรือพัฒนากฎหมายภายใน

2. ทฤษฎีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน

กฎหมายการจ้างแรงงานอยู่ภายใต้ทฤษฎีแรงงานเสรี (Free Labor Market Theory) ซึ่งมีแนวคิดว่าการจ้างแรงงานเป็นเสรีภาพของคู่สัญญา แต่เหตุผลที่รัฐเข้ามาแทรกแซงตลาดแรงงานเนื่องจากเห็นว่าทฤษฎีตลาดแรงงานเสรีมีความไม่สมบูรณ์ (imperfect) ในด้านการจ้างแรงงาน เพราะนายจ้างมักจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดต่อลูกจ้าง เนื่องด้วยนายจ้างมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจเหนือลูกจ้าง อีกทั้ง นายจ้างมักจะเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง ปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและการใช้แรงงานขาดประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงเข้ามาแทรกแซงตลาดแรงงานด้วยการกำหนดมาตรการทางกฎหมายโดยมุ่งคุ้มครองลูกจ้างจากการใช้แรงงานของนายจ้างด้วยมาตรการหลักสี่ประการ คือ ประการที่หนึ่งกำหนดมาตรการห้ามนายจ้างเลือกปฏิบัติต่อลูกจ้าง ประการที่สองกำหนดมาตรการว่าด้วยการใช้แรงงานลูกจ้าง ประการที่สามกำหนดมาตรการว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ประการที่สี่กำหนดมาตรการส่งเสริมความมั่นคงในชีวิตของลูกจ้างด้วยการจัดให้มีประกันสังคมเพื่อต่อต้านการว่างงาน การจ้างแรงงานสูงอายุ แรงงานพิการ แรงงานที่เจ็บป่วยหรือมีปัญหาสุขภาพ หรือตาย (Botero, Semeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-Der-Silence and Ander Shleifer, 2004: 342-343)

กฎหมายคุ้มครองแรงงานยุคดั้งเดิมมุ่งคุ้มครองการใช้แรงงานเด็ก แรงงานหญิง และแรงงานทั่วไปมิให้ถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม มิได้แยกหลักเกณฑ์การคุ้มครองแรงงานสูงอายุ แต่เมื่อสภาพแวดล้อมในการจ้างงานเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในช่วงกลางถึงปลายศตวรรษที่ยี่สิบเป็นต้นมา จึงได้เกิดทฤษฎีการคุ้มครองแรงงานสูงอายุในด้านการพัฒนาแรงงานสูงอายุเพื่อส่งเสริมให้แรงงานสูงอายุมีการเรียนรู้ตลอดชีวิต ซึ่งเป็นแนวคิดเพิ่มเติมไปจากการใช้แรงงานในสถานประกอบการ ภายใต้ทฤษฎีนี้รัฐจะเข้ามาแทรกแซงการจ้างแรงงานสูงอายุในด้านการส่งเสริมยิ่งกว่าการควบคุมผู้ประกอบการ เช่น การกำหนดมาตรการอุดหนุนการจ้างแรงงานสูงอายุ เป็นต้น (Thissen and Rocco, 2010: 13-20)

3. รูปแบบของหลักเกณฑ์ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

กฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุปรากฏขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทำให้กฎหมายมีความแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกัน แต่ก็พอที่จะแบ่งหลักเกณฑ์ออกเป็นสามประเภท คือ หลักเกณฑ์ห้ามเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ หลักเกณฑ์ส่งเสริมสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานสูงอายุ และหลักเกณฑ์ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ (Cavico and Mujtaba, 2012: 7-8)

3.1 หลักเกณฑ์ห้ามเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ

หลักเกณฑ์นี้ใช้ปฏิบัติในสหรัฐอเมริกา และกำหนดไว้โดยองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ โดยมุ่งเน้นที่การคุ้มครองแรงงานสูงอายุในด้านห้ามมิให้นายจ้างหรือผู้จ้างงานเลือกปฏิบัติต่อแรงงานหรือผู้หางานสูงอายุ ซึ่งเรียกว่าการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุในการจ้างงาน เช่น กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการประกาศโฆษณาเรื่องรับสมัครงาน และการรับสมัครงานในลักษณะที่จะกีดกันการจ้างงานแรงงานสูงอายุ

3.2 หลักเกณฑ์ส่งเสริมการจัดสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานสูงอายุ

ประเทศส่วนใหญ่ เช่น ญี่ปุ่น สิงคโปร์ และประเทศในสหภาพยุโรป กำหนดมาตรการส่งเสริม สวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงานสูงอายุในเรื่องต่าง ๆ โดยเฉพาะการใช้แรงงาน การจัดสถานที่ทำงาน การฝึกอบรม ค่าแรง การลา ประกันสังคม การเกษียณอายุ

3.3 หลักเกณฑ์ส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

หลายประเทศส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยใช้มาตรการคงไว้ในการจ้างแรงงานสูงอายุด้วยการกำหนดอายุการเกษียณของลูกจ้าง หรือกำหนดสัดส่วนแรงงานสูงอายุต่อแรงงานที่มีอายุน้อย อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ ได้นำมาตรการจูงใจนายจ้างให้จ้างแรงงานสูงอายุ ด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่นายจ้างที่จ้างแรงงานสูงอายุ เพื่ออุดหนุนการจ่ายค่าแรงแก่ลูกจ้างสูงอายุ เป็นสัดส่วนมาก-น้อยตามช่วงอายุของลูกจ้าง

ปัญหาการตรากฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย

จากข้อมูลสถิติแรงงานสูงอายุในประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานสูงอายุในประเทศไทยมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้นเมื่อเทียบอัตราส่วนกับแรงงานอายุน้อย ดังนั้น จึงควรมีการตรากฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ ที่อยู่บนพื้นฐานของสภาพปัญหาการจ้างแรงงานสูงอายุ ซึ่งปรากฏในปัจจุบัน เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและสามารถใช้แก้ไขปัญหาได้ ทั้งนี้ มาตรการทางกฎหมายควรต้องมีทั้งมาตรการควบคุมและมาตรการส่งเสริมที่ได้สัดส่วนกัน เพื่อให้ทั้งลูกจ้างและนายจ้างได้รับประโยชน์จากการใช้บังคับกฎหมายอย่างสมดุล

ปัญหาการตรากฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทยแยกเป็นสองประเด็น คือ ปัญหาความจำเป็นที่จะต้องมีการจ้างแรงงานสูงอายุประการหนึ่ง และปัญหาการกำหนดมาตรการทางกฎหมายอีกประการหนึ่ง ดังนี้

1. ปัญหาความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ

จากข้อมูลที่ระบุข้างต้นจะเห็นได้ว่าในปัจจุบันและในอนาคตประเทศไทยจะมีอัตราแรงงานสูงอายุเพิ่มสูงขึ้น แต่ยังไม่มียกกฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ อันจะนำมาซึ่งปัญหาการจ้างแรงงานสูงอายุหลายประการ คือ

1.1 ปัญหาการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดย อรรถพร บัวพิมพ์ เรื่อง “การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ” ที่เผยแพร่ในปีการศึกษา 2552 ระบุว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานหลายฉบับ ประกอบด้วยกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติจำนวน 4 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 พระราชบัญญัติจัดตั้งและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และกฎหมายฝ่ายบริหารจำนวน 1 ฉบับ คือ ประกาศกระทรวงแรงงานฉบับลงวันที่ 16 กันยายน พ.ศ. 2547 เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองการส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพหรืออาชีพที่เหมาะสม แต่กฎหมายดังกล่าวยังไม่เพียงพอสำหรับการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ เพราะกฎหมายดังกล่าวยังขาดมาตรการในการคุ้มครองแรงงานที่เหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และประกาศกระทรวงแรงงานฯ มุ่งคุ้มครองแรงงานที่มีอายุตั้งแต่ 60 ปี ขึ้นไป (อรรถพร บัวพิมพ์, 2552)

ปัญหาการคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ ประกอบด้วยปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาการใช้แรงงาน ปัญหาสวัสดิภาพและสวัสดิการของแรงงาน และปัญหาการเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ

- ปัญหาการใช้แรงงาน ยังไม่มีกฎหมายบัญญัตินิยามคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ทำให้ไม่อาจทราบได้ว่าแรงงานสูงอายุหมายความว่าอย่างไร ไม่มีกฎหมายคุ้มครองการกำหนดลักษณะงานหรือวันทำงาน ทำให้เกิดปัญหาการใช้แรงงานสูงอายุในแต่ละช่วงอายุ หรือสภาพทางกายภาพหรือจิตใจ หรือเพศของแรงงานสูงอายุ

- ปัญหาการจัดสวัสดิภาพและสวัสดิการ ไม่มีการจัดสวัสดิภาพที่เหมาะสมกับวัยของแรงงานสูงอายุ เช่น สถานที่ทำงาน เป็นต้น ไม่มีกฎหมายกำหนดสวัสดิการของแรงงานสูงอายุตามช่วงอายุ รวมถึงการฝึกอบรมแรงงานสูงอายุเพื่อเพิ่มทักษะในการทำงานหรือการเรียนรู้ใหม่

- ปัญหาการเลือกปฏิบัติ ไม่มีมาตรการเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติในการประกาศโฆษณาการจ้างงาน การทำสัญญาจ้าง การย้ายงาน และการเลิกจ้าง

โดยที่มาตรการคุ้มครองแรงงานเป็นมาตรการในเชิงบังคับและควบคุม จึงทำให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องบางฝ่าย ด้วยเหตุนี้ในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น ได้มีการถกเถียงปัญหาการคุ้มครองแรงงานสูงอายุหลายประเด็นเพื่อปรับปรุงกฎหมายคุ้มครองแรงงาน เช่น

- ปัญหาว่าควรให้ลูกจ้างมีสิทธิแสดงความต้องการทำงานเมื่อครบอายุการทำงานหรืออายุการเกษียณหรือไม่ และควรกำหนดอายุสูงสุดไว้เท่าใด
- ปัญหาผลกระทบต่อนายจ้าง เช่น การเพิ่มต้นทุนแรงงาน เป็นต้น
- ปัญหาผลกระทบต่อลูกจ้าง เช่น ทักษะที่ล้าสมัยของแรงงานอายุน้อยที่มีต่อแรงงานสูงอายุ ปัญหาการจัดตั้งสหภาพแรงงานของแรงงานสูงอายุ เป็นต้น

1.2 ปัญหาการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

การส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุถือว่าเป็นมาตรการทางบวกที่จะจูงใจให้ผู้ประกอบการหรือสถานประกอบการจ้างแรงงานสูงอายุ ซึ่งอาจแยกเป็นมาตรการอุดหนุนทางการเงิน และมาตรการทางภาษี บางประเทศได้นำมาตรการอุดหนุนทางการเงินแก่นายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างว่าจ้างแรงงานสูงอายุจนถึงอายุสูงสุดหรือแรงงานวัยหลังเกษียณอายุ ประเทศที่เจริญแล้วและมีอัตราแรงงานสูงอายุสูงได้ตรากฎหมายแรงงานสูงอายุออกมาใช้บังคับ เช่น สิงคโปร์ ตรากฎหมายในรูปแบบของรัฐบัญญัติเกษียณอายุและการจ้างงานใหม่ (Retirement and Re-Employment Act – RRA) และมีมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุด้วยการให้เงินสนับสนุนพิเศษหลายลักษณะ ดังนี้

ก. เงินอุดหนุนที่จ่ายชดเชยให้แก่ นายจ้างเพื่อจ้างแรงงานสูงอายุสัญญาพิเศษสิงคโปร์ (special employment credit: SEC) รัฐจ่ายเงินอุดหนุนค่าจ้าง คำนวณตามอัตราส่วนร้อยละของค่าจ้างในการจ้างแรงงานสูงอายุตามช่วงอายุ

ข. เงินสวัสดิการสนับสนุนการฝึกอบรม (workfare training support: WTS) รัฐจ่ายเงินให้แก่ลูกจ้างและนายจ้าง เพื่อจูงใจให้ลูกจ้างที่มีรายได้ต่ำเพิ่มทักษะในการทำงาน และจูงใจให้นายจ้างสนับสนุนการฝึกอบรมลูกจ้างเพื่อเพิ่มทักษะในการทำงาน

ค. สวัสดิการรายได้เพิ่มเติม (workfare income supplement scheme: WIS) โดยรัฐจ่ายเป็นเงินสดและเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (central provident fund: CPF) ให้แก่ลูกจ้างที่ทำงานและฝึกทักษะเพื่อยกระดับฝีมืออย่างสม่ำเสมอ และจ่ายให้นายจ้างที่ส่งลูกจ้างสูงอายุเข้าฝึกอบรมทักษะแรงงาน (กระทรวงแรงงาน, 2559)

การกำหนดมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานในรูปแบบต่างๆ จะช่วยส่งเสริมทั้งฝ่ายลูกจ้างและนายจ้างให้มีส่วนร่วมในการส่งเสริมตลาดแรงงานสำหรับแรงงานสูงอายุ ซึ่งจะสามารถช่วยลดปัญหาการว่างงานของผู้สูงอายุ ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ

จากสภาพปัญหาแรงงานสูงอายุทั้งสองประการดังกล่าว ย่อมเป็นเหตุผลสำคัญที่ต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายทั้งด้านการคุ้มครอง และด้านการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ในภาคธุรกิจเอกชนขึ้นในประเทศไทย

2. ปัญหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุ

การกำหนดแนวทางในการพัฒนากฎหมายการจ้างแรงงานสูงอายุอาจแยกพิจารณาเป็นสองประเด็น คือ ปัญหารูปแบบของกฎหมาย และปัญหามาตรการทางกฎหมาย แยกพิจารณาดังนี้

2.1 ปัญหารูปแบบของกฎหมาย

จากข้อมูลที่ได้รับจากการศึกษาทำให้ทราบว่าประเทศต่าง ๆ รวมทั้งประเทศไทยใช้กฎหมายหลายฉบับเพื่อคุ้มครองแรงงานและส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ อันอาจแบ่งกฎหมายออกเป็นสามกลุ่ม คือ กลุ่มแรกกฎหมายการจ้างงาน กลุ่มที่สองกฎหมายความมั่นคงในชีวิตของแรงงาน และกลุ่มที่สามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายแต่ละกลุ่มทำหน้าที่แตกต่างกันไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การมีกฎหมายหลายฉบับมีข้อดีที่จะทำให้กฎหมายสามารถทำหน้าที่เฉพาะได้อย่างชัดเจน แต่มีข้อด้อยตรงที่อาจทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารกฎหมาย จึงทำให้เกิดแนวคิดที่ว่าควรต้องมีกฎหมายรวม (collective regulations laws) หรือไม่ ปัญหานี้ยังคงมีข้อถกเถียงอยู่ว่าจะสามารถรวมมาตรการทางกฎหมายไว้ในกฎหมายฉบับเดียวจะทำให้กฎหมายทำหน้าที่ได้ดีกว่าการใช้กฎหมายหลายฉบับหรือไม่ ในกรณีของประเทศไทยยังไม่มีถกเถียงถึงปัญหานี้อย่างกว้างขวางมากนัก การมีกฎหมายเฉพาะอาจมีผลดีในมิติที่จะทำให้กฎหมายนั้นสามารถใช้ได้เฉพาะเจาะจงกับแรงงานสูงอายุ โดยอาจแยกกฎหมายออกเป็นสองฉบับ คือ กฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุ โดยบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยบัญญัติเป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งในรูปแบบของพระราชบัญญัติส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ การพัฒนากฎหมายในแนวทางนี้ปรากฏอยู่ในประเทศสิงคโปร์ดังข้อมูลที่ได้นำเสนอข้างต้น

2.2 ปัญหามาตรการทางกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงาน และส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ ย่อมมีความแตกต่างกัน ซึ่งอาจแยกพิจารณาดังนี้

2.2.1 ปัญหาแนวทางการกำหนดมาตรการเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

มาตรการเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุควรครอบคลุมเพียงใดเป็นปัญหาที่สำคัญ แต่เพื่อให้กฎหมายชัดเจนโดยไม่ต้องมีรายละเอียดมากเกินไป ควรกำหนดมาตรการสำคัญไว้ในกฎหมายดังต่อไปนี้

มาตรการการกำหนดขอบข่ายแรงงานสูงอายุ

ควรกำหนดนิยามคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ไว้ให้ชัดเจน โดยนำหลักทางการแพทย์มาเป็นข้อพิจารณากำหนด ซึ่งแต่ละประเทศกำหนดไว้แตกต่างกันไป เช่น Age Discrimination Employment Act ของสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ที่ 40 ปี (Lahey, 2016) กฎหมายคุ้มครองแรงงานของประเทศไทยไม่ได้กำหนดนิยามจำกัดความไว้ แม้กฎหมายประกันสังคมจะกำหนดอายุของผู้ประกันตนที่มีสิทธิได้รับบำนาญกรณีชราภาพไว้ที่ 60 ปี แต่ความหมายในกฎหมายนี้ไม่น่าจะสอดคล้องกับคำว่าแรงงานสูงอายุ แต่น่าจะหมายถึงแรงงาน ชราภาพ ซึ่งหมายถึงแรงงานที่เกษียณอายุ (retiring workers) ข้อดีของการกำหนดคำจำกัดความ “แรงงานสูงอายุ” จะทำให้การปรับใช้กฎหมายเกิดความแน่นอน อย่างไรก็ตาม การกำหนดนิยามไว้ก็มีข้อด้อย เพราะจะทำให้กฎหมายขาดความยืดหยุ่น

มาตรการการใช้แรงงาน

โดยที่สภาพทางกายภาพของแรงงานสูงอายุ (older workers) มีความแตกต่างจากแรงงานที่มีอายุน้อย (youth workers) จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดมาตรการการใช้แรงงานสำหรับแรงงานสูงอายุ โดยควรคำนึงถึงเพศ ช่วงอายุ และลักษณะของงาน เป็นเกณฑ์พิจารณา กฎหมายคุ้มครองแรงงานของไทยได้กำหนดมาตรการการใช้แรงงานเด็กและแรงงานหญิงไว้แล้ว แต่ยังมีกำหนดมาตรการคุ้มครองการใช้แรงงานสูงอายุ

มาตรการการเลือกปฏิบัติ

หลายประเทศนำมาตรการการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุมาใช้ปฏิบัติ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ โดยมุ่งไปที่การต่อต้านการเลือกปฏิบัติด้านการว่าจ้าง (recruitment) การโยกย้ายงาน การเลิกจ้าง เป็นสำคัญ คือ นายจ้างหรือผู้ประกอบการจะปฏิเสธหรือปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุในด้านต่างๆ ที่กล่าวมาเพราะเหตุเป็นแรงงานสูงอายุไม่ได้ เช่น การโฆษณารับสมัครงานจะกำหนดอายุขั้นสูงไว้ไม่ได้ เป็นต้น เว้นแต่สภาพแห่งงานต้องการแรงงานที่มีอายุน้อย โดยข้อแนะนำที่ 162 ว่าด้วยแรงงานสูงอายุ (R162-Older Workers Recommendation, 1980(No.162)) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้กำหนดหลักการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุในเรื่องเกี่ยวกับความเท่าเทียมกันทางโอกาสและการปฏิบัติ (equality of opportunity and treatment) และการเตรียมความพร้อมสำหรับการเกษียณอายุ และการเข้าถึงโครงการการเกษียณอายุ (preparation for and access to retirement)

มาตรการค่าจ้าง

ในการกำหนดค่าจ้างสำหรับแรงงานสูงอายุสำหรับประเทศไทยอาจมีปัญหาไม่มากนัก เพราะมีการกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม หากมีการกำหนดมาตรการค่าจ้างควร

ต้องยึดโยงกับมาตรการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากการกำหนดมาตรการค่าแรงงานไว้แม้จะสามารถคุ้มครองแรงงานสูงอายุซึ่งเป็นลูกจ้างให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมั่นคงก็ตาม แต่ก็มีแนวโน้มสองประการ ประการแรกอาจได้รับการต่อต้านจากนายจ้าง เพราะหากกำหนดค่าแรงงานไว้สูงก็จะเป็นการเพิ่มต้นทุนในการจ้างงาน ประการที่สองอาจได้รับการต่อต้านจากแรงงานอายุน้อย เพราะหากกำหนดค่าแรงงานไว้ต่ำกว่าแรงงานอายุน้อย ก็อาจเป็นทางให้แรงงานอายุน้อยเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ยากขึ้น

มาตรการสวัสดิภาพ และสวัสดิการ

การจัดสวัสดิภาพและสวัสดิการให้แก่แรงงานสูงอายุ ควรมุ่งไปที่สภาพแวดล้อมในสถานที่ทำงาน รวมถึงตลอดถึงการฝึกอบรมแรงงานสูงอายุให้รู้เทคโนโลยีสมัยใหม่หรือสามารถทำงานใหม่ ๆ เพื่อให้ทำงานร่วมกับแรงงานอายุน้อยได้ (working participation) และให้เกิดทักษะในการทำงานใหม่ ๆ ที่สามารถพัฒนาการใช้ความคิดของแรงงานสูงอายุได้

อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายให้สามารถตอบสนองความต้องการของทุกฝ่าย ควรต้องเกิดจากความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างแท้จริง มิใช่เกิดจากนโยบายหรือความต้องการของรัฐแต่ฝ่ายเดียว มิฉะนั้น จะทำให้การใช้บังคับกฎหมายมีปัญหาตามมา

มาตรการการเลิกจ้าง

มาตรการการเลิกจ้างนี้กฎหมายของประเทศสิงคโปร์ และญี่ปุ่น กำหนดไปในทิศทางเดียวกัน คือ ให้สิทธิแรงงานที่ครบเกษียณอายุมีสิทธิขอทำงานต่อเนื่องได้

2.2.2 ปัญหาแนวทางการกำหนดมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

ประเทศต่าง ๆ ได้นำมาตรการส่งเสริมการจ้างงานสูงอายุมาใช้โดยกำหนดเป็นโครงการต่าง ๆ ไว้ เช่น สิงคโปร์ ได้กำหนดมาตรการไว้หลากหลาย เพื่อจูงใจให้ลูกจ้างพัฒนาทักษะตนเอง และจูงใจให้นายจ้างว่าจ้างแรงงานสูงอายุ อย่างไรก็ตาม ลูกจ้างที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายต้องเป็นคนสัญชาติสิงคโปร์ การกำหนดมาตรการส่งเสริม ซึ่งเป็นมาตรการในเชิงบวกควบคู่กับมาตรการบังคับย่อมเป็นผลดี เพราะจะสามารถสร้างสมดุลทางกฎหมายให้ทั้งฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างได้รับผลประโยชน์

สรุปและข้อเสนอแนะ

1. สรุป

การส่งเสริมและคุ้มครองแรงงานทุกเพศ ทุกวัย เป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น รัฐต้องมีมาตรการทางกฎหมายสำหรับแรงงานสูงอายุให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป ในทางกฎหมายแบ่ง

มาตรการเกี่ยวกับแรงงานสูงอายุแบ่งออกเป็นสองประเภท คือ มาตรการคุ้มครองแรงงานสูงอายุซึ่งเป็นมาตรการในเชิงบังคับ ภายใต้หลักการของกฎหมายคุ้มครองแรงงานอันประกอบด้วยมาตรการที่หลากหลาย และมาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุซึ่งเป็นมาตรการในเชิงบวก เพื่อจูงใจให้ลูกจ้างมีส่วนร่วมในการทำงานอย่างมีความสุขและเพื่อส่งเสริมให้สถานประกอบการว่าจ้างแรงงานสูงอายุต่อไป

ประเทศไทยยังขาดมาตรการคุ้มครองแรงงานและการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่เพียงพอสำหรับนำมาใช้กับแรงงานสูงอายุได้อย่างเหมาะสม ดังนั้นแนวทางการพัฒนากฎหมาย สำหรับประเทศไทย ในเรื่อง “การจ้างแรงงานสูงอายุ” ต้องพัฒนากฎหมายขึ้นใช้หลายฉบับให้ครอบคลุมกฎหมายสองกลุ่มใหญ่ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองการใช้แรงงานลูกจ้างสูงอายุ และกฎหมายเกี่ยวกับส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

2. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่พบข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

2.1 ข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมาย

ควรแยกกฎหมายออกเป็นสองฉบับ คือ กฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุฉบับหนึ่ง กับกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุอีกฉบับหนึ่ง

2.1.1 กฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

ก. ควรบัญญัติกฎหมายคุ้มครองแรงงานสูงอายুরวมไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน
ข. ควรมีการนิยามคำว่า “แรงงานสูงอายุ” ไว้ โดยหมายถึงผู้ที่ทำงานให้แก่นายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานที่มีอายุ 45 ปีขึ้นไป

ค. ควรมีกฎกระทรวงออกตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อ

- กำหนดจำนวนวันทำงานตามปกติต่อหนึ่งสัปดาห์ รวมถึงจำนวนระยะเวลาทำงานในแต่ละวันให้สอดคล้องกับประเภทของงาน ที่เหมาะสมกับแรงงานสูงอายุ อย่างชัดเจน

- กำหนดให้สถานประกอบการ จัดสวัสดิการแก่แรงงานสูงอายุ เช่น การตรวจสุขภาพประจำปี การจัดอบรม รวมถึงการสนับสนุนให้แรงงานสูงอายุพัฒนาทักษะของตนเองให้เข้ากับยุคสมัยและลักษณะการทำงาน

2.1.2 กฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

ก. ควรบัญญัติกฎหมายส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในรูปพระราชบัญญัติ แยกออกจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน โดยให้สิทธิแก่นายจ้างที่จ้างลูกจ้างสัญชาติไทยหรือลูกจ้างผู้มีถิ่น

พำนักรถในประเทศไทย และนายจ้างสามารถประเมิณผลการปฏิบัติงานของลูกจ้างที่เป็นแรงงานสูงอายุเพื่อส่งไปอบรม หรือเพื่อพิจารณาปรับเปลี่ยนลักษณะงานได้ รวมถึงบัญญัติเรื่องการสนับสนุนของภาครัฐต่อนายจ้างในการจ้างแรงงานสูงอายุ เช่น เงินหรือสิทธิประโยชน์สนับสนุนนายจ้าง

ข. ควรต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ประมวลรัษฎากร ให้สอดคล้องกับมาตรการในกฎหมายทั้งสองฉบับ ตาม 2.1.1 และ 2.1.2 ก.

กระทรวงแรงงานควรเป็นกลไกสำคัญในกำหนดแผนงานและดำเนินงานเพื่อสนับสนุนการยกร่างกฎหมาย เช่น ทำวิจัย จัดประชุมสัมมนาทางวิชาการ จัดประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เพื่อเตรียมการพัฒนากฎหมายดังกล่าว

2.2 ข้อเสนอแนะนโยบายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ

ในระหว่างการพัฒนากฎหมายตาม 2.1 กระทรวงแรงงานควรดำเนินโครงการประชาสัมพันธ์ให้สถานประกอบการ ว่าจ้างแรงงานสูงอายุ โดยชี้ชวนให้ผู้ประกอบการเห็นถึงความสำคัญในการจ้างแรงงานสูงอายุ ให้เข้าใจกฎหมาย และสิทธิประโยชน์ต่างๆที่สถานประกอบการหรือนายจ้างจะได้รับ เช่น สิทธิประโยชน์ทางภาษี รวมถึงจูงใจให้แรงงานสูงอายุทำงานอย่างต่อเนื่อง รวมถึงฝึกฝนพัฒนาตนเอง และเข้าร่วมอบรมความรู้ตามโครงการต่างๆที่รัฐหรือสถานประกอบการจัดขึ้น นอกจากนี้ กระทรวงแรงงานควรหามาตรการเสริมโดยอาศัยกฎหมายปัจจุบันโดยออกเป็นกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างแรงงานสูงอายุเท่าที่กฎหมายจะอำนวย โดยต้องทำอย่างต่อเนื่อง

บรรณานุกรม

กระทรวงแรงงาน.การจ้างแรงงานสูงอายุของประเทศสิงคโปร์. คำน 31 ธันวาคม 2559 จาก <http://mol.go.th/content/53441/1474256149>.

ฉันทนา จันทวงศ์, นันทพร ภัทรพทุธ, วรณภา ลือกิตตินันท์และแฟร์ กัญจนวลัย นนทแก้ว. 2559. รูปแบบการดูแลสุขภาพพลความปลอดภัยในการประกอบอาชีพของแรงงานสูงอายุในระบบในประชาชนชายทะเลเพื่อส่งเสริมคุณภาพชีวิต. ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา.

รัชพล อ่ำสุข. 2558. แรงงานผู้สูงอายุ. สถานการณ์และนโยบายของประเทศไทย. วารสารการเมืองการปกครอง ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 กันยายน 2558 – กุมภาพันธ์ 2559, หน้า 354-364.

วิวัฒน์ เอกบูรณวัฒน์. แรงงานสูงอายุ (Elderly Workers). คำน 31 ธันวาคม 2559 จาก http://www.anamai.moph.go.th/occmmed/indexarticle_elderly_worker.

สมเกียรติ ศิริวัฒนพฤษชัย. 2559. การจัดการอาชีพอนามัยสำหรับแรงงานสูงวัย. นนทบุรี: กรมควบคุมโรค. คำน 31 ธันวาคม 2559 จาก <http://www.envoc.ddc.moph.go.th/html/content/107357>.

สมชาย สุขสิริเสรีกุล. 2556. การศึกษาผลของการคงอยู่ในกำลังแรงงานของแรงงานสูงอายุต่อการบรรเทาปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่มีทักษะในภาคบริการของประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2557. สรุปผลที่สำคัญการทำงานของสูงอายุในประเทศไทย พ.ศ. 2557. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2555. ตัวชี้วัดแรงงาน พ.ศ. 2550-2554. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานสถิติแห่งชาติ.

อรรถพร บัวพิมพ์. 2552. การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

Bockman, Shel and Sirtnik, Barbara. 2016. The aging Workforce: An Expanded Definition. Retrieved December 31, 2016 from <http://www.questia.com/library/journal/1p3-1604388281/the-aging-workforce-an-expanded-definition>.

Botero, Juan C., Djankov, Semeon, Porta, Rafael La, Lopez-Der-Silence, Florencio and Shlerifer, Anderi. 2004. The Quaternary of Journal of economics, Vol. 119 (4), pp. 1339-1382.

Cavico, Frank J. and Mujtaba, Bahaudin G. 2012. Discrimination and Aging American Workforce. *Journal of Legal Issues and Cases in Business*, Vol. 1, April, page 4-41.

Department for Work and pensions. Employing Older Workers. Retrieved December 31, 2016 from <http://www.acas.org.uk>.

Foo, Shanyuan. 2009. Aging and Work Policies in Singapore. In *Global Policy Brief No.3*, October 2009. Boston: Slon Center on Aging and Work.

Government of Canada. Age-friendly Workplace. Retrieved December 31, 2016 from <http://www.seniors.gc.ca/eng/working/fptf/promoting>.

Jone, Marc. 2012. The Ticking Time Bomb of Older Workers. *Turbervilles Solicitors*. Retrieved December 31, 2016 from http://www.hrandlemploymentlaw.com/assets/Publications/The_ticking_time_bomb_of_older_workers.

Lahey, Joanna N. 2006. How Do Age Discrimination Laws Affect Older Workers?. Center for Retirement research, Boston College.

Medvin, Norman. 1957. Employment Problems of Older workers. *Social Security Bulletin*, April, page 14-20.

Mitani, Naoki. 2012. Employment Policies for Older Workers and Labor Department in Japan. Kobe: Kobe University.

Parry, Emma and Harris, Lynnette. 2011. The Employment Relations Challenges of an Aging Workforce. Discussion Paper of Advisory, Conciliation and Arbitration Service. London: Conciliation and Arbitration Service.

State of Wisconsin. Age Discrimination in Workplace. Retrieved December 31, 2016 from http://www.wisconsin.gov/er/discrimination_civil_rights/publication_erd_10453.

Suinda, Steve. Older Worker Benefit Protection Act (OWBPA) 1989 Age Discrimination in Employment Act. Retrieved December 30, 2016 from <https://www.andrews.edu/schwab/laws-2015a>.

Tishman, Francine M., Looy, Sara Van and Bruyere, Susanne M. 2012. Employment Strategies for responding to an Aging Workforce. New Brunswick: National technical Assistance and Research Center.

Thissen, Jo and Rocco, Tonette. 2010. Working and Aging Emerging Theories and Empirical Perspectives. Luxembourg: European Centre for the Development of Vocational Training.

United States Government Accountability Center. 2012. Unemployed Older Workers. Washington D.C.: United States Government Accountability Center.