



บรรณานุกรม

- มหาวิทยาลัยศรีปทุม. (2541). *หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาภาษาอังกฤษสื่อสารธุรกิจ หลักสูตร 4 ปี ฉบับปรับปรุงพุทธศักราช 2541*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- _____. (2541). *หลักสูตรศิลปศาสตรบัณฑิต (ต่อเนื่อง 2 ปี) สาขาวิชาภาษาอังกฤษสื่อสารธุรกิจ ฉบับปรับปรุงพุทธศักราช 2541*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม.
- มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2544). *ประมวลสาระชุดวิชา การประเมินหลักสูตร และการเรียนการสอน หน่วยที่ 1-5*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ส.วาสนา ประवालพฤษ. (2514). *คู่มือการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาบุคลากรทางการศึกษา เรื่อง “หลักการและเทคนิคการประเมินทางการศึกษา”*. กรุงเทพฯ: เดอะมาสเตอร์กรุ๊ป แมเนจเม้นท์.
- Cronbach, Lee J. (1973). *Educational evaluation: Theory and practice*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Stake, Robert E. (1975). *Evaluating the arts in education: A responsive evaluation*. Kalamazoo, MI: Western Michigan University Press.
- Stufflebeam, Daniel L., & Shrinkfield, A. J. (1985). *Systematic evaluation*. Boston, MA: Kluwer-Nijhoff.
- Tyler, Robert W. (1986). Program evaluation. *International Journal of Educational Research*. 10, pp. 53-67.

มาตรการกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ: กรณีศึกษาการจ้างงานของผู้สูงอายุ LEGAL MEASURE PROTECTING THE ELDERLY PEOPLE’S RIGHTS: STUDY IN CASE OF ELDERLY PEOPLE’S EMPLOYMENT CONTRACT

ว่าที่ร้อยตรีศิริพงษ์ อัครชัยภูมิสกุล*
Acting Sub Lt. Siriphong Akkachaipumsakul

บทคัดย่อ

มาตรการกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุกรณีศึกษาการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยขยายการจ้างงานเพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ในสังคมของการจ้างงานหรือการสร้างรายได้ให้นานที่สุด โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการจ้างงานของผู้สูงอายุในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลี ผลการวิจัยพบว่ากฎหมายไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดการคุ้มครองเกี่ยวกับการจ้างงานผู้สูงอายุเป็นการเฉพาะ ดังนั้นภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ โดยกำหนดให้พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 มีบทบัญญัติการคุ้มครองแรงงานในกลุ่มผู้สูงอายุ ให้ขยายไปเป็น 65 ปี และนายจ้างต้องสร้างมาตรการเพื่อการพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพให้แก่ลูกจ้าง ปรับปรุงเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ ในพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ควรเน้นการมีหลักประกันให้กับผู้สูงอายุตั้งแต่ 55 ปีขึ้นไป และรัฐบาลควรประเมินสถานการณ์ตลาดแรงงานว่าขาดแคลนบุคลากรในสาขาอาชีพหรืออุตสาหกรรมหรือบริการใด เพื่อนำมาเป็นข้อมูลในการขยาย

อายุเกษียณจาก 55 ปี เป็น 65 ปีว่าจะขยายกับลูกจ้างเอกชนทุกอาชีพหรือบางอาชีพที่เหมาะสมกับผู้สูงอายุ
คำสำคัญ: ผู้สูงอายุ, การคุ้มครองสิทธิ

ABSTRACT

The law measure in protection of elderly rights especial employing elderly, by enlarging employment for elderly to live in employing society and earning income as long as they can. This study compared with employment system of elderly in the foreign countries, such as, The United States of America, Japan and Korea. The result found that Thai laws still have no provisions of protection about employment of elderly people specifically. Thus, the government needs to amend the labour protection and the welfare regulations for elderly labour. The Labour Protection Act 1998 (B.E. 2541) should have provisions of labour protection for elderly labour extending to 65 years, and an employer must have the measure for ability development in

* หัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตชลบุรี



earning a living to an employee, improving tools or equipments in the work for elderly labour. In the Social Security Act 1990 (B.E. 2533) should emphasize having social security with age 55 years up, and the government should evaluate the situation of labour market that lack the personnel in occupation branch or the industry or any others, and apply the data in expanding the age of retirement from 55 years to 65 years to every private occupation or some appropriate occupations suitable with older aged.

Keywords: elderly people, right protection.

บทนำ

กฎหมายไทยได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้หลายฉบับ ทั้งในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ และกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ โดยได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุในกฎหมายครั้งแรกคือประมวลกฎหมายอาญา พุทธศักราช 2499 ในเวลาต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับผู้สูงอายุต่างจากผู้พิการหรือผู้ทุพพลภาพไว้โดยเฉพาะเป็นครั้งแรก โดยบัญญัติให้บุคคลที่มีอายุเกินหกสิบปีที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการยังชีพ มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (มาตรา 54) และต่อมาได้มีการพัฒนาจนถึงการกำหนดเป็นพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

แม้พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 จะกำหนดมาตรการในการส่งเสริมผู้สูงอายุในด้านการศึกษา การศาสนา และด้านการหาข้อมูลข่าวสารอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการดำรงชีวิต จากเดิมที่มองว่าผู้สูงอายุเป็นภาระของสังคม ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุกลายมาเป็นกำลังของสังคมได้ ทั้งที่ในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้ตั้งกองทุนผู้สูงอายุเพื่อเป็นกลไกในการผลักดันมาตรการให้การช่วยเหลือและส่งเสริมผู้สูงอายุให้เป็นรูปธรรมก็ตาม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้

การช่วยเหลือผู้สูงอายุ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วการให้ความหมายของการช่วยเหลือผู้สูงอายุไม่แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักการคุ้มครองสิทธิและการช่วยเหลือผู้สูงอายุว่าด้วยสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และว่าด้วยการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชรา ในเรื่องสิทธิในกระบวนการยุติธรรม รัฐธรรมนูญปี 2550 ยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีแต่อย่างใด มีแต่เรื่องการออมเพื่อการดำรงชีพในยามชราเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สูงอายุ ในด้านกฎหมายควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เอื้ออำนวยให้ผู้สูงอายุสามารถทำงานอยู่ได้ อาทิ พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุและลดจำนวนชั่วโมงการทำงานต่อหนึ่งวันลงให้มีการพักในระหว่างทำงาน เพื่อให้สามารถดูแลรักษาสุขภาพได้ พ.ร.บ.ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ไม่ควรกำหนดเจาะจงอายุเกษียณ 60 ปี แต่ให้ข้าราชการทำงานอยู่ต่อไปได้ตามความสมัครใจเท่าที่สมรรถภาพทางร่างกายจะเอื้ออำนวย และควรมีการระบุประเภทอาชีพที่เหมาะสมสำหรับผู้สูงอายุให้ได้รับความคุ้มครองสนับสนุน ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาเกี่ยวกับมาตรการกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุกรณีศึกษาการจ้างงานผู้สูงอายุเพื่อให้ผู้สูงอายุอยู่ในสังคมของการจ้างงานมิได้เป็นภาระสังคม โดยจะศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศที่พัฒนาแล้วในประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลี

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในการทำงาน สภาพการจ้างงานกับการเกษียณอายุของผู้สูงอายุในประเทศไทย
2. เพื่อศึกษามาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานของผู้สูงอายุตามกฎหมายไทย

3. เพื่อศึกษามาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานของผู้สูงอายุในต่างประเทศ

4. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานของผู้สูงอายุในประเทศไทยกับผู้สูงอายุในต่างประเทศ

5. เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาในการจ้างงานและรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุตามกฎหมายไทย

สมมติฐานของการวิจัย

การกำหนดมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานและการสร้างรายได้ให้แก่ผู้สูงอายุหลังจากเกษียณอายุการจ้างงาน ต้องมีการขยายอายุการทำงานให้มากขึ้น และสิทธิเฉพาะเรื่องการจ้างงานของผู้สูงอายุ เพื่อให้การทำงานของผู้สูงอายุมีประสิทธิภาพมากขึ้น ย่อมทำให้ผู้สูงอายุไม่เป็นภาระแก่สังคม

วิธีดำเนินการวิจัย

1. **รูปแบบการวิจัย** เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับผู้สูงอายุ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 กฎหมายของต่างประเทศ อาทิ อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO) ได้แก่ ข้อแนะนำว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 (R 162 Older Workers Recommendation, 1980) และการจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ รวมถึงระบบการจ้างงานของผู้สูงอายุในต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลี จากนั้นนำข้อมูลมาเรียบเรียงโดยการพรรณนาและการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปและแนวทางในการกำหนดเป็นกฎหมายเกี่ยวกับจ้างงานของผู้สูงอายุต่อไป

2. **การเก็บรวบรวมข้อมูล** เป็นข้อมูลทุติยภูมิโดยการรวบรวมเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ ตำราทฤษฎี

คำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง

3. **การวิเคราะห์ข้อมูล** เป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและต่างประเทศ อาทิ กฎหมายการจ้างงานของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีในด้านสิทธิการจ้างงานของผู้สูงอายุ และโอกาสการขยายการจ้างงานของผู้สูงอายุ สภาพของปัญหาและการจ้างงานของผู้สูงอายุเพื่อชี้ให้เห็นถึงแนวความคิด ความเป็นมา เจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ้างงานของผู้สูงอายุ

4. **ขอบเขตของการวิจัย** เป็นการศึกษาจากเอกสารโดยศึกษาเกี่ยวกับสิทธิการจ้างงานของผู้สูงอายุ กฎหมายการจ้างงานของผู้สูงอายุเท่านั้น

ผลการวิจัย

การคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุในการทำงานที่สำคัญ อันควรกล่าวถึงได้แก่

1. กฎบัตรสหประชาชาติ ได้แสดงเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติที่ต้องการให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง โดยมีมาตรการสำคัญเพื่อส่งเสริมและดำเนินการเพื่อยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชน

2. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1984 มีข้อความรวม 30 ข้อ โดยรับรองสิทธิของมนุษย์ทุกคนไว้ว่ามีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องชาติกำเนิด สีผิว เพศ อายุ ศาสนา ภาษา หรือเผ่าพันธุ์ใดใด อีกทั้งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สามารถที่จะแยกประเภทสิทธิของผู้สูงอายุอันจะกล่าวได้ว่าเป็นสิทธิซึ่งถือเป็นมาตรฐานสากลในระดับระหว่างประเทศ ดังนี้ (ศรีทัตติม พานิชพันธ์, 2543, หน้า 97-98) 1) สิทธิในความเป็นพลเมือง 2) สิทธิในการเมือง 3) สิทธิในทางเศรษฐกิจ 4) สิทธิในทางสังคม 5) สิทธิในทางวัฒนธรรม 6) สิทธิในการศึกษา



7) สิทธิในครอบครัว 8) สิทธิในทางศาสนา

3. อนุสัญญาแห่งองค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิของผู้สูงอายุ เป็นมาตรการเชิงกฎหมายที่ประเทศภาคีขององค์การสหประชาชาติจะต้องให้ความร่วมมือและยึดถือเป็นเป้าหมายและทิศทางของการดำเนินงานด้านผู้สูงอายุในระดับนานาชาติ คู่ขนานไปกับแผนปฏิบัติการระหว่างประเทศด้านผู้สูงอายุมาดริด (The Madrid International Plan of Action on Ageing: MIPAA) สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้สูงอายุนี้จะครอบคลุมในเรื่องการไม่ถูกกระทำความรุนแรง การได้รับความคุ้มครองทางสังคม การได้รับบริการด้านสุขภาพ การได้รับโอกาสในการทำงาน และการได้รับการคุ้มครองสิทธิด้านทรัพย์สินและครอบครองมรดก (สุนทรี พัวเวส, 2553, หน้า 4-5)

4. ปฏิญญาผู้สูงอายุ พ.ศ. 2542 ในปี พ.ศ. 2535 สมัชชาองค์การสหประชาชาติได้รับรองสิทธิของผู้สูงอายุในด้านความเป็นอิสระ การมีส่วนร่วม การดูแลเอาใจใส่ ความพึงพอใจในตนเองและศักดิ์ศรี รวม 20 ประการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานจัดทำปฏิญญาผู้สูงอายุไทย เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ 9 ข้อ (ระพีพรรณ คำหอม, 2545, หน้า 105-107)

5. การคุ้มครองสิทธิของผู้สูงอายุในการทำงาน พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนไว้ว่า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการรับรองโดยมีสาระสำคัญตามแนวความคิดว่า มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มนุษย์มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมนุษย์มาแต่กำเนิดจนกระทั่งถึงแก่ความตาย สิทธิดังกล่าวได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาค (วีระ โฉมฉาย, 2532, หน้า 1-2) หลักสิทธิมนุษยชนมีสิทธิอยู่ 2 ประการ คือ สิทธิในการจำกัดอำนาจรัฐและสิทธิผู้สูงอายุ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ (กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, 2551, หน้า 2) ได้กล่าวถึงสิทธิผู้สูงอายุ ประกอบ

ด้วยสิทธิ 4 ประการ คือ การมีอายุยืน การคุ้มครองการส่งเสริม และการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

แนวทางการส่งเสริมการมีงานทำในผู้สูงอายุ ได้แก่ การทบทวนเกณฑ์การเกษียณอายุ การกำหนดลักษณะประเภทของงานและอัตราค่าจ้างที่เหมาะสม การเพิ่มโอกาสในการทำงานแก่ผู้สูงอายุ

อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization: ILO)

1. กฎหมายแรงงานตามอนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ชื่อนี้ว่าด้วยการทำงานของผู้สูงอายุ ค.ศ. 1980 (R 162 Older Workers Recommendation, 1980) (สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิธิใบ และนงนุช อินทวิเศษ, 2551, หน้า 22-26) เน้นเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นเรื่องการทำงานหรืออาชีพ ประเทศสมาชิกควรมีนโยบายส่งเสริมความเสมอภาคและโอกาสในการทำงานกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าผู้นั้นจะมีอายุเท่าไร

2. การขจัดการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานและอาชีพ (elimination of discrimination in respect of employment and occupation) อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องได้แก่ อนุสัญญาระดับที่ 100 ว่าด้วยค่าตอบแทนที่เท่าเทียมกัน อนุสัญญาระดับที่ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ

ระบบการจ้างงานของผู้สูงอายุในต่างประเทศ

1. ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย ระบบการออมเพื่อเกษียณอายุและระบบประกันสังคมของสหรัฐอเมริกา (The Federal Old-Age, Survivors, and Disability Insurance (OASDI) program) กำหนดให้ผู้เกิดก่อน ค.ศ. 1937 ยังคงเกษียณอายุ 65 ปี แต่บุคคลที่เกิดหลังจาก ค.ศ. 1937 ขยายเพิ่มอายุเป็น 67 ปี (Social security and retirement, Online, 2011) ระบบสวัสดิการผู้สูงอายุ (The original 1935 statute) และการขยายอายุการทำงาน ลูกจ้างหรือผู้ประกอบการอาชีพอิสระมีอายุ

65 ปี และเกษียณจากงาน (ใน พ.ศ. 2548) แต่ในปัจจุบันผู้ขอรับบำนาญต้องมีอายุ 65 ปี 6 เดือน จึงจะสามารถได้รับเงินบำนาญเต็มจำนวน และจะมีการขยายออกไปเป็นอายุ 67 ปี ใน พ.ศ. 2570 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ อเมริกัน ค.ศ. 1965 (วรพจน์ จรัสศรี, 2545, หน้า 67) (The Older Americans Act หรือ OAA) ผู้สูงอายุ 60 ปีขึ้นไป และครอบครัวมีสิทธิที่จะได้รับบริการต่าง ๆ ภายใต้ OAA แต่ The Fair Labor Standards Act ผู้วิจัยเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่เกี่ยวข้องกับว่าจ้างผู้สูงอายุ แต่มีการห้ามเลือกปฏิบัติโดยนำประเด็นเรื่องอายุมาพิจารณาในการจ้างงาน

2. ประเทศญี่ปุ่น ประกอบด้วย ระบบการออมเพื่อเกษียณอายุ มี 2 ระบบ ได้แก่ ระบบบำนาญแห่งชาติ (national pension program) จะมีการจ่ายเงินบำนาญให้แก่ลูกจ้าง/ผู้ประกอบการอาชีพอิสระที่อายุ 65 ปี และระบบการประกันบำนาญสำหรับลูกจ้าง (employees' pension insurance) ภายใต้ระบบนี้จะสามารถขอรับเงินบำนาญได้เมื่ออายุครบ 60 ปี (อายุ 57 ปีสำหรับคนงานเหมืองและคนงานเรือประมง) (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2551, หน้า 3, 28-29) การขยายอายุการทำงานตามแผนการรับเบี้ยบำนาญลูกจ้าง (employees' pension plan) จะถูกขยายอายุการเริ่มมีสิทธิรับบำนาญ โดยแบ่งการขยายออกเป็นสี่ระยะคือการขยายครั้งที่สี่ จากการมีสิทธิเมื่ออายุ 64 ปี เป็นมีสิทธิเมื่ออายุ 65 ปี โดยมีผลบังคับในวันที่ 1 เมษายน 2556 (Yamashita, 2007, pp. 71-72) และกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานผู้สูงอายุ (The Act Concerning Stabilization of Employment of Older Person) มีมาตรการให้ผู้ประกอบการต้องจ้างงานลูกจ้างหลังจากลูกจ้างมีอายุ 60 ปี (ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์, 2551, หน้า 79-81)

3. ประเทศเกาหลีใต้ ประกอบด้วย ระบบการออมเพื่อเกษียณอายุ ได้แก่ โครงการบำเหน็จบำนาญของรัฐบาล ผู้มีสิทธิขอรับบำนาญต้องมีอายุ 60 ปี (มีแนวโน้มในการขยายออกไปเป็น 65 ปี ภายใน พ.ศ. 2576) (มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา

ประเทศไทย, 2551, หน้า 3, 33-34) การขยายอายุการจ้างงานรัฐบาลได้ผ่านกฎหมายอายุเกษียณที่เป็น 60 ปี อย่างเป็นทางการ (Rahn, Online, 2011) กฎหมายแรงงานของเกาหลีใต้ ได้แก่ กฎหมายแรงงานมาตรฐาน (Labour Standard Act) ไม่ได้ระบุไว้ถึงการจ้างงานผู้สูงอายุ กฎหมายความเท่าเทียมในโอกาสการจ้างงาน (Equal Employment Act) นายจ้างที่จ้างแรงงานมากกว่า 300 คนจะต้องว่าจ้างแรงงานพ้นวัยเกษียณ จำนวนมากกว่าร้อยละ 3 ของจำนวนแรงงานปกติทั้งหมด (Ministry of Government Legislation, Online, 2010)

โดยสรุปการเปรียบเทียบการขยายการจ้างงานของผู้สูงอายุของต่างประเทศ สหรัฐอเมริกาคำหนดอายุที่ได้รับบำนาญ 65 ปี 6 เดือน (มีแนวโน้มขยายอายุ) ญี่ปุ่นกำหนดอายุที่ได้รับบำนาญ 65 ปี เกาหลีใต้กำหนดอายุที่ได้รับบำนาญ 60 ปี (มีแนวโน้มขยายอายุ)

วิเคราะห์เปรียบเทียบมาตรการกฎหมายเกี่ยวกับการจ้างงานของผู้สูงอายุในประเทศไทยกับผู้สูงอายุในต่างประเทศ

1. วิเคราะห์นโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุหลายประเทศในเอเชียการเกษียณก่อนเป็นการปรับปรุงมาตรฐานของการมีชีวิตรอดนโยบายที่ส่งเสริมให้เกษียณก่อนทำให้เกิดการสูญเสียได้หลายประการ ได้แก่ คนงานที่มีอายุมากอาจจะไม่เตรียมวางแผนทางการเงินสำหรับการเกษียณทำให้มาตรฐานชีวิตต่ำ และการเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นการลดการสูญเสียของผู้สูงอายุ และเป็นการเพิ่มโอกาสในการทำงานของเด็ก นโยบายการจ้างงานผู้สูงอายุ ได้แก่ การเพิ่มอายุในวัยเกษียณ เป็นการสนับสนุนธุรกิจให้ยังคงมีการจ้างงานผู้สูงอายุ โดยมีเงื่อนไขการทำงานให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น

2. วิเคราะห์เปรียบเทียบตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ในต่างประเทศ ผู้สูงอายุกำหนดอายุเป็น 65 ปี ยกเว้นเกาหลีใต้และของไทยคำว่า “ผู้สูงอายุ” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีการจัดสวัสดิการทั้งในด้าน



สุขภาพ ระบบบำนาญ การจ้างงาน กองทุน และอื่น ๆ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีความมั่นคงในชีวิต

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบตามกฎหมายแรงงาน ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดการคุ้มครองเกี่ยวกับมาตรการส่งเสริมการจ้างงานในผู้สูงอายุ ภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ โดยปรับตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ที่ได้มีประกาศกระทรวงแรงงานเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุในการประกอบอาชีพและฝึกอาชีพที่เหมาะสม

4. วิเคราะห์เปรียบเทียบตามระบบการออมเพื่อเกษียณอายุ ระบบประกันสังคม เงินบำนาญชราภาพ เงินบำนาญชราภาพ ให้มีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากเดือนที่อายุครบ 55 ปีบริบูรณ์ เว้นแต่เมื่อมีอายุ 55 ปีบริบูรณ์และความเป็นผู้ประกันตนยังไม่สิ้นสุดให้ผู้มีสิทธิได้รับตั้งแต่เดือนถัดจากความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ส่วนระบบบำนาญชราภาพพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539 จ่ายให้แก่สมาชิกซึ่งออกจากราชการเมื่อมีอายุครบ 60 ปีบริบูรณ์แล้ว หรือลาออกเมื่อมีอายุครบ 50 ปีบริบูรณ์แล้ว ระบบบำนาญแห่งชาติต้องคุ้มครองด้านรายได้ประชาชนที่เกษียณอายุไปจนกระทั่งสิ้นอายุขัย ประชาชนที่ไม่ใช่แรงงาน เช่น แม่บ้าน ผู้ว่างงาน ผู้ทำงานไม่เป็นหลักแหล่งบุคคลเหล่านี้เสี่ยงต่อความเป็นผู้สูงอายุที่ยากจนควรที่จะได้รับการคุ้มครองในระบบบำนาญแห่งชาติเช่นกัน

ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยเห็นว่าสมควรแก้ไขกฎหมายในการขยายการเกษียณอายุของลูกจ้างเอกชน โดยภาครัฐจำเป็นต้องปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานและสวัสดิการให้แก่แรงงานผู้สูงอายุ ได้แก่ เพิ่มบทบัญญัติใน พ.ร.บ.คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ให้มีบทบัญญัติการคุ้มครองแรงงานในกลุ่มผู้สูงอายุให้ขยายไปเป็น 65 ปี พร้อมทั้งปรับปรุงพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องเพื่อเปิดโอกาสให้บุคลากรสาขาอาชีพที่ขาดแคลนได้ขยายอายุการทำงานต่อไป ส่วนปัญหาแรงงานผู้สูงอายุควรจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อทำหน้าที่ประเมินความพร้อมของบุคลากรที่ประสงค์จะทำงานหลังเกษียณอายุ กำหนดขอบเขตและ/หรือลักษณะงานของบุคลากรหลังเกษียณที่ผ่านการประเมินความพร้อมแล้ว คิดค่าตอบแทนให้เหมาะสม

สำหรับ นายจ้าง หรือผู้ประกอบการต้องสร้างมาตรการเพื่อพัฒนาความสามารถในการประกอบอาชีพ ปรับปรุงเครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการทำงานสำหรับผู้สูงอายุ และควรมีโครงการศูนย์การจ้างงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงสุขภาพและสวัสดิการตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 สำหรับผู้สูงอายุควรระบุและจัดหางานที่เหมาะสม และคุ้มครองให้มีความมั่นคงด้านรายได้และมีสวัสดิการที่จะช่วยให้เกิดความมั่นคงในบั้นปลายของชีวิตมากขึ้น พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ควรประเมินว่าขาดแคลนบุคลากรในสาขาอาชีพหรืออุตสาหกรรมหรือบริการอะไร เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการขยายอายุเกษียณจาก 55 ปีเป็น 65 ปีว่าจะขยายกับลูกจ้างเอกชนทุกอาชีพหรือเฉพาะบางอาชีพเท่านั้น และควรอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจของผู้สูงอายุ

บรรณานุกรม

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2551). *คู่มือการดำเนินงานการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุในชุมชน*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ.
- ณัฐภัทร ถวัลย์โพธิ์. (2551). ผู้สูงอายุในกฎหมายไทย. *ศุลพาฬ*, 55(3), หน้า 138-145.
- มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2551). *รายงานการวิจัยการขยายกำหนดเกษียณอายุ และการออมสำหรับวัยเกษียณอายุ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน.
- ระพีพรรณ คำหอม. (2545). *สวัสดิการสังคมกับสังคมไทย*. กรุงเทพฯ: สามเจริญพาณิชย์.
- วรพจน์ จรัสศรี. (2545). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- วีระ โลจายะ. (2532). *กฎหมายสิทธิมนุษยชน*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชวนพิมพ์.
- ศรีทัตติม พานิชพันธ์. (2543). *สิทธิและสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุในประเทศไทยและนานาชาติ*. กรุงเทพฯ: คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมรักษ์ รักษาทรัพย์, ถวิล นิลใบ และนงนุช อินทวิเศษ. (2551). *โครงการนำร่องศึกษาความเหมาะสมในการทำงานของแรงงานหลังเกษียณอายุ*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ สถาบันวิจัยและการพัฒนา มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- สุนทรี พัวเวส. (2553). การประชุม IFA: สหพันธ์ผู้สูงอายุระหว่างประเทศ ครั้งที่ 10 ณ เมืองเมลเบิร์น ประเทศออสเตรเลีย ในพลังผู้สูงอายุ สร้างสังคม ไทยรู้รักสามัคคี. *สารรักผู้สูงวัย*, 2(6), หน้า 4-5, 24.
- Rahn, Kim. (2011). *Legislation sought to change retirement age to 60* (Online). Available: http://www.koreatimes.co.kr/www/news/nation/2011/03/117_82209.html. [2011, June 4].
- Social security and retirement* (Online). (2011). Available: <https://www.wellsfargo.com/investing/retirement/planning/socialsecurity> [2011, August 10].
- Yamashita, Noboru. (2007). Act concerning stabilization of employment of older persons. *Japan Labor Review*, 4(1), pp. 71-72.