

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยกำลังเข้าสู่สังคมสูงอายุ (Ageing Society) อย่างรวดเร็ว หรือสังคมที่มีประชากรสูงอายุมากกว่าร้อยละ 10 ของประชากรทั้งหมดทั้งประเทศ จากรายงานการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์แรงงานของผู้สูงอายุปี 2557 จัดทำโดยกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ซึ่งให้เห็นว่า ในปี 2552 มีสัดส่วนผู้สูงอายุอยู่ที่ร้อยละ 11.8 หรือ 7.5 ล้านคน คาดการณ์ว่าในปี 2568 ไทยจะก้าวกระโดด มีผู้สูงอายุมากถึง 14.4 ล้านคน และในปี 2593 ผู้สูงอายุจะมีจำนวนมากถึงร้อยละ 27 ของพลเมืองทั้งประเทศโดยทุก 1 ใน 5 รายของประชากร จะเป็นผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่เร็วกว่าประเทศตะวันตกหลายเท่าตัว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ทำการคาดการณ์ประชากรไทยในระยะ 30 ปีข้างหน้า พบว่า ในปี 2583 ประเทศไทยจะมีผู้สูงอายุที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป จำนวนสูงถึง 20.5 ล้านคน หรือเป็นสัดส่วนร้อยละ 32 ของประชากรไทยทั้งหมด จะเป็นผู้สูงอายุ ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มที่เร็วกว่าประเทศตะวันตกหลายเท่าตัวแต่จะมีประชากรวัยแรงงาน เพียง 35 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 55 ในปี 2583 ขณะที่ประชากรวัยเด็กจะมีจำนวนลดลงเช่นกัน จาก 12.6 ล้านคนในปี 2553 เป็น 8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 13 ของประชากรไทย¹

จากสถิติข้างต้นจะเห็นว่าไทยมีแรงงานที่เกิดใหม่ลดลง และมีผู้สูงอายุจำนวนมากขึ้นและเป็นสัดส่วนใหญ่ของประชากรมากขึ้นเรื่อยๆ ผลที่ตามมาคือ แรงงานสูงอายุมีความสำคัญต่อตลาดแรงงานยิ่งขึ้น² เพราะจะเป็นแหล่งแรงงานที่สำคัญในอนาคต ในด้านสังคมและเศรษฐกิจนั้นการมีผู้สูงอายุจำนวนมากขึ้นและเป็นสัดส่วนใหญ่ของประชากรมากขึ้นจะส่งผลให้เกิดภาระของประเทศในการดูแลเนื่องจากการมีชีวิตยืนยาวขึ้นมีต้นทุนมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลมากขึ้นในขณะที่รายได้จากการทำงานลดลงเพราะไม่ได้ทำงาน ด้วยเหตุที่กล่าวมาประเทศไทยจึงได้มีการเริ่มนโยบายเพื่อรองรับสังคมผู้สูงอายุด้วยการให้ความสำคัญต่อการทำงานของแรงงานสูงอายุ โดยทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องจะมีนโยบายเพื่อสนับสนุนให้เกิดความตระหนักในคุณค่าของแรงงานสูงอายุ นโยบายสำคัญที่นำมาใช้ได้แก่ การส่งเสริมการทำงานของ

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การคาดการณ์ประชากรของประเทศไทย ปี 2543-2573, 2554, <http://social.nesdb.go.th/social/Default.aspx?tabid=126&articleType=ArticleView&articleId=70>. (เข้าถึงเมื่อ 15 มกราคม 2562)

² ศิวลาภ สุขไพบุลย์วัฒน์ “บทบาทของผู้สูงอายุต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” วารสารศรีนครินทรวิโรฒวิจัยและพัฒนา (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) ปีที่ 9 ฉบับที่ 17 มกราคม - มิถุนายน 2560 หน้า 184

ผู้สูงอายุ เช่น มาตรการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุ³ การขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุให้อยู่ในตลาดแรงงานได้ยาวนานขึ้น⁴ ด้วยการขยายอายุเกษียณ การจูงใจให้มีการจ้างงานผู้สูงอายุมากขึ้นด้วยการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นายจ้าง⁵ เพื่อเป็นทั้งการแก้ปัญหา การขาดแคลนแรงงานของประเทศในอนาคต อีกทั้งการช่วยยืดเวลาการอยู่ในตลาดแรงงานช่วยให้คนมีโอกาสเพิ่มช่วงเวลาช่วยให้คนมีโอกาสเพิ่มช่วงเวลาการสะสมเงินออมไว้ใช้หลังเลิกการทำงาน และลดช่วงเวลาการเป็นภาระต่อรัฐและประชากรในวัย

การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุดังกล่าวเป็นนโยบายที่มุ่งไปสู่การแก้ปัญหาสังคมสูงอายุได้หลายด้านกล่าวคือ เป็นหลักประกันด้านรายได้ของผู้สูงอายุ เพราะความคุ้มครองทางสังคมของประเทศไทยยังไม่พอเพียง ในปี 2557 ผู้สูงอายุของไทยเพียงร้อยละ 5 มีรายได้จากบำเหน็จบำนาญ และ ร้อยละ 15 จากเบี้ยยังชีพทางราชการซึ่งไม่มากเท่าใด ข้อมูลล่าสุดเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2562 จากกรมกิจการผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เปิดเผยว่าประเทศไทยมีประชากรอายุตั้งแต่ 60 ปีขึ้นไปกว่า 11 ล้านคน โดยในปี 2564 จะมีประชากรสูงวัย 1 ใน 5 ของประชากรทั้งหมด หรือ 20% ประการสำคัญคือจำนวนผู้สูงวัยที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน อยู่ที่ ร้อยละ 34.3 (ในปี 2557 เส้นต่ำกว่าความยากจนคือผู้มีรายได้ต่ำกว่า 2,647 บาท/เดือน) อีกทั้งกว่า ร้อยละ 55.8 คนสูงวัยยังต้องพึ่งพารายได้จากผู้อื่น ยังต้องทำงานหารรายได้เองร้อยละ 34 ซึ่งแหล่งรายได้หลักการดำเนินชีวิตของผู้สูงอายุมาจากบุตร ร้อยละ 36.7 รายได้จากการทำงานของผู้สูงอายุเอง ร้อยละ 33.9 เบี้ยยังชีพจากราชการร้อยละ 14.8 เงินบำเหน็จบำนาญร้อยละ 4.9 จากคู่สมสร้อยละ 4.3 ดอกเบี้ยเงินออมและการขายสินทรัพย์ที่มีอยู่ 3.9% และรายได้จากทางอื่น ๆ อีกร้อยละ 1.5 นอกจากนี้ปัจจุบันผู้สูงอายุยังต้องการทำงานเพราะสุขภาพในวัย 60 ปีขึ้นไปในปัจจุบันแข็งแรงกว่าในสมัยก่อน ผลการวิจัยของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) พบว่าผู้สูงอายุร้อยละ 17 บอกว่ายังต้องการทำงานเพราะยังมีสุขภาพแข็งแรงอยู่ และต้องการช่วยเหลือสังคม ร้อยละ 15 ต้องการพึ่งตนเองและจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรหรือการสำรวจแรงงาน ในปี 2558 พบว่า มีผู้สูงอายุที่ทำงาน 3.8 ล้านคน จากจำนวนผู้สูงอายุทั้งสิ้น 10.4 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 36⁶ นอกจากนี้การที่ผู้สูงอายุมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้นแต่อัตราการเกิดน้อยลงทำให้

³ กรมการจัดหางาน ‘การส่งเสริมการมีงานทำของผู้สูงอายุไทยและนานาชาติ’

https://www.doe.go.th/prd/download/download_by_pool_file/33860. (เข้าถึงเมื่อ 12 มกราคม 2562)

⁴ นงนุช สุนทรชวากานต์ ‘การสร้างโอกาสการทำงาน ของผู้สูงอายุไทย’ ประชาชาติธุรกิจ วันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2552 ปีที่ 32 ฉบับที่ 4168

⁵ พระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ 639) พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 3 มีนาคม 2560 และประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 290) ๓ ลงวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2560 โดยให้เริ่มใช้สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในหรือหลังวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2559 เป็นต้นไป ดังนั้น ผู้สูงอายุที่บริษัทจะใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีตามกฎหมายได้จึงต้องเกิดก่อนวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2498

⁶ สราวุธ โพธิ์พงษ์ พงษ์ จ้างงานผู้สูงอายุ ลดภาษี 2 เท่า 2016-12-09 <<https://tdri.or.th/2017/01/2016-12-09/>> (เข้าถึงเมื่อ 12 มกราคม 2562)

ผู้สูงอายุต้องทำงานมากขึ้นหรือนานขึ้นเพื่อช่วยรักษาขนาดกำลังแรงงานในตลาดแรงงานโดยรวมไม่ให้ลดลงจนเกิดความขาดแคลนดังที่ประเทศญี่ปุ่น⁷ และประเทศสิงคโปร์⁸ กำลังประสบอยู่

อย่างไรก็ดีผลการศึกษหลายชิ้นชี้ให้เห็นว่ามาตรการต่าง ๆ นั้นเน้นหนักไปในด้านการขยายโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ยังไม่เพียงพอที่จะส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุอย่างเป็นรูปธรรมได้ เพราะแรงงานสูงอายุมักประสบปัญหาอุปสรรคหลายประการในการทำงาน เริ่มตั้งแต่ผู้สูงอายุต้องเผชิญกับการถูกเลือกปฏิบัติตั้งแต่แรกเริ่มกระบวนการเข้าสู่ตลาดแรงงาน การจ้างงาน การบรรจุคนเข้าทำงาน และระหว่างการทำงาน เช่น การถูกสัมภาษณ์โดยมีการสอบถามถึงอายุ ผู้สูงอายุอาจถูกปฏิเสธการจ้างงานอันมีสาเหตุจากอายุทั้งโดยตรงและโดยอ้อม กล่าวคือนายจ้างปฏิเสธการจ้างงานด้วยเหตุแห่งอายุของผู้สูงอายุเพราะสันนิษฐานว่าผู้สูงอายุไม่มีความสามารถในการทำงานนั้น หรือนายจ้างกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับในการทำงานอย่างไม่มีเหตุอันควรและการเลิกจ้างเพราะเหตุแรงงานสูงอายุ ซึ่งเป็นประเด็นที่ประสบในเกือบทุกประเทศถึงขนาดที่ว่าในปี 2559 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งออสเตรเลียได้อธิบายถึงการกีดกันทางอายุกับผู้สูงอายุว่าเป็น “ระบบ” และ “เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของแรงงาน”⁹ ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีสาเหตุสำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก รัฐไม่ตระหนักว่าการคุ้มครองคนทำงานจำเป็นต้องครอบคลุมทุกด้าน โดยเฉพาะการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ ที่ผ่านมามุมมองต่อแรงงานในแต่ละประเทศจะเน้นเชื่อมโยงกับความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจมากกว่าจะอยู่บนฐานสิทธิมนุษยชนในฐานะสิทธิของคนทำงานที่พึงมีพึงได้ แม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะมีบทบัญญัติรับรองความเสมอภาคให้มีความเท่าเทียมกันไว้โดยไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติก็ตาม การกำหนดนโยบายด้านแรงงานจึงไม่ได้พิจารณาในมิติรอบด้านเท่าที่ควร¹⁰ ปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือไทยยังไม่ได้มุ่งเน้นไปที่มาตรการในการขจัดอุปสรรคในการจ้างงาน ปัจจุบันประเทศไทย แม้ว่าจะมีกฎหมายคุ้มครองแรงงานหลายฉบับ แต่ยังไม่มีกฎหมายที่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการคุ้มครองการจ้างแรงงานสูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุต่อแรงงานสูงอายุซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการส่งเสริมการจ้างงานผู้สูงอายุ ดังเช่น

⁷ OECD, 'Further reforms in Japan needed to meet the challenges of population ageing and high public debt' <https://www.oecd.org/japan/further-reforms-in-japan-needed-to-meet-the-challenges-of-population-ageing-and-high-public-debt.htm>. (เข้าถึงเมื่อ 12 มกราคม 2562)

⁸ Leng Leng Thang, Population aging, older workers and productivity issues: the case of Singapore, *Journal of Comparative Social Welfare*, (2011) , 27:1, 17-33.

⁹ Australian Human Rights Commission, *Employment discrimination against older Australian*, 2015 < <https://www.humanrights.gov.au/our-work/age-discrimination/publications/issues-paper-employment-discrimination-against-older>. (เข้าถึงเมื่อ 12 มกราคม 2562)

¹⁰ มูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) รายงานประจำปีสถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2555 2.1 ติดตามและประเมินแผนผู้สูงอายุแห่งชาติ ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2545-2564) ระยะที่ 2 (พ.ศ.2550-2554) กันยายน 2556 หน้า 42-51

ในหลายๆประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา หรือประเทศในสหภาพยุโรป ทำให้ผู้สูงอายุเสียประโยชน์ และไม่ได้รับความเสมอภาคทางโอกาสในการทำงานเท่าที่ควร¹¹

องค์การแรงงานระหว่างประเทศมุ่งเน้นไปที่มาตรการในการขจัดอุปสรรคในการจ้างงาน โดยส่งเสริมให้ประเทศสมาชิกบัญญัติกฎหมายเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติโดยระบุถึงความจำเป็นว่ากฎหมายที่มีประสิทธิภาพนั้นเป็นก้าวหลักในการป้องกันการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม นานาประเทศได้ออกกฎหมายเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงานต่อแรงงานสูงอายุมากขึ้น สหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้กฎหมายเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติเพราะอายุต่อแรงงานสูงอายุมาได้ 50 ปีแล้ว ส่วนสหภาพยุโรปก็ได้มี Directives ที่ห้ามการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงานมากกว่า 12 ปี ซึ่งทั้งสหรัฐอเมริกาและประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปต่างพัฒนากฎหมายของตนอย่างมาก สำหรับประเทศไทยนั้นแม้มีการศึกษาเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุมานานพอสมควรและในระยะหลังมีความสนใจในการศึกษาการจ้างแรงงานสูงอายุมากขึ้น¹² แต่ยังไม่ได้มีการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติในต่างประเทศมากนัก

ด้วยเหตุนี้ผู้วิจัยจึงเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจกับปัญหาการขจัดอุปสรรคการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุต่อแรงงานสูงอายุในการจ้างงานของแรงงานสูงอายุในประเทศไทยด้วย โดยการศึกษาวิเคราะห์ความเห็นทางวิชาการ การทบทวนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุโดยเฉพาะในการดูแลให้ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม อันจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขและหรือจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความคุ้มครองแรงงานสูงอายุมีความครอบคลุมครบถ้วนสมบูรณ์นำไปสู่การปฏิบัติได้จริง เพื่อให้ผู้สูงอายุมีโอกาสทำงานได้อย่างจริงจัง และเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้ความเท่าเทียมกันทางสังคมมากยิ่งขึ้น อีกทั้งเป็นการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายแรงงานของประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานในระดับสากล

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

2.1 ศึกษาแนวคิด หลักการ ที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุในด้านการเลือกปฏิบัติในการจ้างงานตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ

2.2 ศึกษากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานในด้านการเลือกปฏิบัติต่อการจ้างงานแรงงานสูงอายุของไทย

¹¹ อรรถพร บัวพิมม์ 2552 การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพฯ หน้า 94

¹² ดู อรรถพร บัวพิมม์ 2552 การคุ้มครองแรงงานผู้สูงอายุ วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์กรุงเทพฯ , และ มานิตย์ ศรายุทธิกรณ์ 2551 มาตรการทางกฎหมายในการส่งเสริมการจ้างแรงงานสูงอายุในประเทศไทย วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรุงเทพฯ

2.3 ศึกษากรอบหรือขอบเขตของการคุ้มครองแรงงานสูงอายุในด้านการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุสูงอายุของไทย

2.4 วิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างแรงงานสูงอายุนระหว่างกฎหมายไทยกับกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ และกฎหมายของสหรัฐอเมริกา และกฎหมายของสหภาพยุโรป

2.5 เสนอแนวปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมในการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

3. ขอบเขตการวิจัย

การเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุ หรือ Age Discrimination เป็นศัพท์ทางกฎหมายที่ได้รับการยอมรับทั่วไปในทางสากล ซึ่งมีความหมายและขอบเขตแตกต่างกันในหลายบริบท เช่น ในด้านสุขภาพ ในด้านประกันภัย และอาจเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้มีอายุน้อยหรือคนหนุ่มสาว แต่งานวิจัยนี้เน้นเฉพาะการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในด้านการจ้างงานต่อแรงงานสูงอายุ

4. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบว่าเอกสารสำคัญทั้งในประเทศและต่างประเทศ หลายชิ้นแสดงถึงปัญหาของผู้สูงอายุสังคมไทย โดยงานชิ้นสำคัญของแต่ละประเทศได้ให้ความสนใจเรื่องการคุ้มครองแรงงานสูงอายุคือ The Oxford Handbook of Work and Aging, The changing workforce demography in Asia Pacific, Thailand, Influences introduced in a developing democracy, 2012, หน้า 88-90 โดย Jerry W Hedge งานชิ้นนี้ได้ชี้ให้เห็นความจำเป็นที่จะต้องรองรับผลกระทบต่อตลาดแรงงานอย่างเร่งด่วน โดยระบุว่า ณ เวลานี้ ตัวเลขผู้สูงอายุในประเทศไทย ถือว่าสูงที่สุดในภูมิภาค เอเชียตะวันออก (รองจากสิงคโปร์) และ เอเชียอาคเนย์ การเพิ่มขึ้นของผู้สูงวัย โดยไม่สัมพันธ์กับอัตราการเกิดของคนไทย ส่งผลให้คนวัยเกษียณจำนวนมาก ต้องนั่งหลังขด หลังแข็ง ทำงาน เพื่อหาเลี้ยงปากท้องตนเอง และหากภาครัฐไม่สนใจไม่หามาตรการเยียวยาปัญหาดังกล่าว ผลการวิจัยเหล่านี้แสดงให้เห็นว่า ควรจะต้องมีการให้ความสำคัญกับการดูแลผู้สูงอายุโดยเฉพาะในด้านการคุ้มครองแรงงาน ข้อเสนอและข้อวิตกกังวลที่นำเสนอโดยงานวิจัยคือมีความสำคัญที่จะต้องคุ้มครองแรงงานและทบทวน มาตรการคุ้มครองแรงงานทันสมัยและครอบคลุมมีครบถ้วนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่คุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของผู้สูงอายุ มีงานวิจัยของไทยจำนวนมากที่สอดคล้องกับงานวิจัยชิ้นนี้ ซึ่งงานวิจัยหลักๆได้แก่ สถานการณ์ผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2551 โดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย, ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี Sustainable Development Goals และ แผนฯ 12 ของประเทศ พ.ศ. 2559 โดยสำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้ มีงานวิจัยด้านกลุ่มนโยบายด้านแรงงานและการเสริมสร้างการจ้างงานรวมถึงแนวทางด้านกฎหมาย โดยงานชิ้นสำคัญได้แก่ งานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551) ที่ศึกษาเพิ่มโอกาสการทำงานที่เหมาะสมให้กับผู้สูงอายุ โดยการขยายอายุเกษียณ และยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับอายุสำหรับการจ้างแรงงานใหม่ กระบวนการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2553) ได้นำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการดูแลผู้สูงอายุและการก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ข้อเสนอแนะด้านกฎหมาย ได้แก่ ออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือแนวทางที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการดูแลผู้สูงอายุ และการจัดการทรัพย์สินเงินทองของผู้สูงอายุ มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (2545) เสนอว่าให้มีหลักประกันในเรื่องการเงินและการเข้าถึงบริการที่จำเป็นต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการด้านการรักษาพยาบาลและเรื่องที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งควรเพิ่มอายุผู้มีสิทธิรับบำนาญนี้จาก 55 เป็น 60 ปี อย่างต่ำ โดยชี้ให้เห็นว่าลูกจ้างผู้ที่มีอายุครบ 55 ปีแล้วมีโอกาสจะถูกให้ออกจากงานสูงซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ลูกจ้างเหล่านี้หากไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ ปัญหานี้จึงเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สมควรได้รับการแก้ไข

ในเรื่องส่งเสริมการจ้างงานของแรงงานสูงอายุนั้นเน้นไปที่การขยายอายุการทำงานซึ่งมีงานวิจัยของหลายหน่วยงานได้เสนอไว้ไปในทางที่สอดคล้องกัน งานวิจัยสำคัญชิ้นแรกคืองานของสภาที่ปรึกษาเพื่อพัฒนาแรงงานแห่งชาติและกระทรวงแรงงาน (2549) เสนอมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาเลื่อนระยะเวลาการเกษียณอายุทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยอาจแยกตามประเภทของงานหรือตามความสามารถของบุคคลสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ หลังจากนั้นในปี 2552 ก็ได้มีงานวิจัยเรื่อง "การสร้างโอกาสการทำงานของผู้สูงอายุ" สนับสนุนโดยมูลนิธิสถาบันวิจัยและพัฒนาผู้สูงอายุไทย (มส.ผส.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการเสริมสร้างสุขภาพ (สสส.) ต่อมาสำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2553) นำเสนอรูปแบบของการขยายอายุการทำงานของภาคเอกชน ในปีเดียวกัน สำนักเศรษฐกิจการแรงงาน สำนักงานปลัดกระทรวงแรงงาน (2553) เสนอข้อเสนอด้านนโยบายและมาตรการต่างๆ ข้อเสนอแนะสำหรับพนักงานสูงอายุ เพื่อที่ผู้สูงอายุจะมีโอกาสอยู่ในชีวิตการทำงานยาวขึ้นการออกกฎหมายขยายอายุการทำงานในระบบ โดยงานวิจัยเหล่านี้ได้ให้เหตุผลว่าปัญหาแรงงานสูงอายุส่งผลต่อปัญหาสังคมหากเพราะปัจจุบันมีผู้สูงอายุจำนวนมากไม่มีบุตรหลานเลี้ยงดู เป็นที่พึ่ง รวมทั้งไม่มีเงินออมที่จะใช้ดำรงชีวิตในวัยชรา จึงต้องทำงานหารายได้เลี้ยงดูตนเอง การสร้างโอกาสในการทำงานและขยายอายุการทำงานจะแก้ปัญหาดังกล่าวได้ จากผลการศึกษางานวิจัยดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าได้มีการศึกษาวิจัยถึงผลกระทบของสังคมผู้สูงอายุอย่างต่อเนื่องซึ่งงานเหล่านี้ได้เสนอมาตรการเพื่อเตรียมรับมือกับผลกระทบดังกล่าวในหลายๆ ด้าน

อย่างไรก็ตามในเรื่องปัญหาการกีดกันแรงงานสูงอายุซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญนั้น ยังไม่ได้มีการศึกษาโดยตรงคงมีแต่เพียงการกล่าวถึงเล็กน้อยในงานวิจัยบางชิ้นเท่านั้น เช่น งานวิจัยของมูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย (2545) และงานวิจัยของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2551) ทำให้ประเด็นปัญหานี้เป็นช่องว่างที่ยังไม่ได้มี

การศึกษาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหอย่างจริงจัง ยิ่งไปกว่านั้นผลการศึกษากฎหมายหลักที่เกี่ยวกับผู้สูงอายุที่บังคับใช้อยู่ปัจจุบันที่กำหนดรับรองสิทธิของผู้สูงอายุระบุไว้หลายฉบับสมควรได้รับการทบทวนแก้ไข อาทิ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายคุ้มครองแรงงาน ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่แรงงานผู้สูงอายุจากการเลือกปฏิบัติในด้านการจ้างงานได้อย่างเพียงพอ

5. ระเบียบวิธีการวิจัย

วิธีการศึกษาวิจัยจะดำเนินการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก ได้แก่ หนังสือ ตำรา บทความ รายงานการวิจัย คำพิพากษาของศาล โดยศึกษาถึงทฤษฎีทางกฎหมายรวมถึงการวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการคุ้มครองแรงงานสูงอายุ

6. ประโยชน์ที่ได้รับ

6.1 ทราบแนวคิด หลักการ ที่เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองแรงงานสูงอายุในด้านในด้านการเลือกปฏิบัติเพราะเหตุอายุในการจ้างงาน

6.2 สามารถกำหนดประเด็นปัญหาของกฎหมาย เกี่ยวกับแรงงานผู้สูงอายุในของประเทศไทย โดยเฉพาะในด้านการเลือกปฏิบัติต่อแรงงานสูงอายุ

6.3 ทราบข้อแตกต่าง ข้อดี ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุเพื่อวิเคราะห์กฎหมายไทยโดยเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงานสูงอายุในประเด็นการกีดกันแรงงานสูงอายุของต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป

6.4 สามารถเสนอแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายการคุ้มครองแรงงานสูงอายุในประเทศไทยอย่างเหมาะสม