

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ข้าราชการถือเป็นบุคลากรของรัฐที่มีความสำคัญยิ่งในการบริหารกิจการด้านต่าง ๆ ของประเทศเป็นกลไกหลักในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยโครงสร้างของข้าราชการจะถูกจำแนกไว้อย่างเป็นระบบ ซึ่งระบบราชการของไทยได้มีการริเริ่มขึ้นในสมัยพระบาท สมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงสร้างระบบเกียรตินิยมและให้อภิสิทธิ์แก่ข้าราชการซึ่งจะทำให้ข้าราชการสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ และมีการพระราชทานศักดินาแก่ข้าราชการ เพื่อให้ข้าราชการมีความสำนึกในการทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถด้วยพลังแห่งความจงรักภักดีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ ซึ่งเรียกว่า ข้าราชการในพระมหากษัตริย์ก็ว่าได้ แต่อย่างไรก็ตามในสมัยนั้นระบบของราชการโดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลในส่วนราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือนยังไม่มีการระเบียบแบบแผนที่แน่นอน การรับบุคคลเข้ารับราชการและการให้พ้นจากราชการขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของพระมหากษัตริย์และเสนาบดีของแต่ละกระทรวง สำหรับบุคคลที่อยู่ในข่ายจะได้รับการคัดเลือกเข้ารับราชการก็ถูกจำกัดอยู่เฉพาะในบรรดาเชื้อพระวงศ์ บุตรหลานของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่หรือผู้ใกล้ชิดเป็นสำคัญ เมื่อบริบททางสังคมเปลี่ยนแปลงท่ามกลางการแข่งขันที่รุนแรงและความต้องการของประชาชนในสาธารณูปโภคด้านต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ประเทศไทยจึงมีความจำเป็นต้องพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ทั้งมิติเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนทุกกลุ่มอย่างสมดุล โดยที่กลุ่มหลากหลายของประชากรมีทั้งผู้ด้อยโอกาสและผู้มีสถานภาพสูง แต่ละกลุ่มมีความต้องการ ความคาดหวัง และมีขีดความสามารถที่แตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อให้ข้าราชการแต่ละประเภทมีสมรรถนะที่สูงขึ้นสอดคล้องกับภารกิจของรัฐที่ซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของสังคมตามสมัย ประกอบกับปัญหาของ

กระบวนการบริหารงานบุคคลตั้งแต่กระบวนการเริ่มต้นในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการจนถึงกระบวนการสุดท้ายในการให้บุคคลพ้นจากราชการ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐต้องปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการ หรือการปฏิรูประบบราชการและการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อที่จะได้มาซึ่งบุคคลผู้มีความรู้ ความสามารถ มาปฏิบัติราชการและรักษามูลค่าเหล่านี้ไว้ในหน่วยงานราชการ โดยที่กระบวนการเข้าสู่ตำแหน่งความเป็นข้าราชการตามหลักการบริหารงานบุคคล กระบวนการเริ่มต้น คือ การรับสมัคร การสอบแข่งขัน หรือการคัดเลือกบุคคลผู้ที่มีคุณสมบัติทั่วไป และมีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่งมาเป็นข้าราชการในตำแหน่งนั้น ๆ ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งไปจนพ้นจากตำแหน่งหน้าที่หรือการพ้นจากราชการ เรียกว่า “เกษียณอายุราชการ” ซึ่งการเกษียณอายุราชการนั้นเป็นการกำหนดให้ข้าราชการพ้นจากความเป็นราชการ ในกรณีปกติถือเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการเป็นข้าราชการ อันทำให้สถานภาพของความเป็นข้าราชการสิ้นสุดลง

โดยหลักการเกษียณอายุราชการของข้าราชการในประเทศไทยแต่ละประเภทจะอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาโดยตลอดอันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการด้วยการกำหนดอายุตัวไว้ที่ห้าสิบห้าปีหรือหกสิบปี ทั้งให้ต่ออายุราชการได้และไม่สามารถต่ออายุราชการได้ จนกระทั่ง พ.ศ. 2530 มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ที่ได้บัญญัติให้มีการยกเลิกการต่ออายุราชการสำหรับข้าราชการทั่วไป อันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ฉบับที่ 15 ตามความในมาตรา 19 กล่าวคือ ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วเป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และกำหนดข้อยกเว้นไว้ในวรรคสอง มิให้นำหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น มาใช้บังคับกับข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ รองสมุหราชองครักษ์ และข้าราชการการเมือง โดยให้การพ้นจากราชการของข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์และรองสมุหราชองครักษ์ให้เป็นไปตามพระราช-
อัยศาสตร์ เป็นผลให้ข้าราชการดังกล่าวไม่ต้องพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณเมื่อมี

อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์

ดังกล่าวมานั้น จะเห็นได้ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์การให้ข้าราชการพ้นจากราชการในกรณีปกติ หรือหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการของข้าราชการตามบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้นเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะที่เรียกว่า “การเกษียณอายุแบบตายตัว” หรือ “การบังคับเกษียณ” อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ถูกกำหนดไว้ด้วยอายุตัวที่แน่นอนเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันสำหรับข้าราชการทุกประเภท โดยใช้อายุตัวเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ เมื่อข้าราชการผู้ใดมีอายุตัวถึงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ข้าราชการผู้นั้นก็จะพ้นจากความเป็นข้าราชการทันที โดยมีข้อยกเว้นไว้เฉพาะข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ และรองสมุหราชองครักษ์ ที่กำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการนั้นไว้ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย และในกรณีข้าราชการการเมืองโดยให้ยกเลิกการขยายเวลาการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ หรือการต่ออายุราชการสำหรับข้าราชการพลเรือนทั่วไป

จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ทำให้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มีการแก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 ในมาตรา 19 ทวิ โดยมีหลักการและเหตุผลในการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 334 (2) ซึ่งบัญญัติให้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ซึ่งจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในปีกบประมาณใดไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสเพื่อนั่งพิจารณาคดีในศาลชั้นต้นตั้งแต่วันถัดจากวันสิ้นปีกบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์จนถึงวันสิ้นปีกบประมาณที่ผู้พิพากษาผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ และหากผู้พิพากษาอาวุโสผู้ใดผ่านการประเมินตามที่กฎหมายบัญญัติว่ายังมีสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันสิ้นปีกบประมาณที่ผู้พิพากษาผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

ปีพุทธศักราช 2543 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 อันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมความ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการ (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543 ในมาตรา 19 และ 19 ตี โดยมีหลักการและเหตุผลอันเนื่องมาจากได้มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการอัยการ ซึ่งจะมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในปีงบประมาณใดไปดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส เพื่อปฏิบัติหน้าที่พนักงานอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุดตั้งแต่วันถัดจากวันสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการอัยการผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์และหากอัยการอาวุโสผู้ใดผ่านการประเมินตามที่กฎหมายบัญญัติว่ายังมีสมรรถภาพในการปฏิบัติหน้าที่ก็ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่อัยการอาวุโสผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ เมื่อปีพุทธศักราช 2551 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 อันเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมความโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2551 กำหนดให้เพิ่มความเป็นวรรคเจ็ดของมาตรา 19 “การพ้นจากราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญหรือระดับทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไป ระดับอาวุโสหรือระดับทักษะพิเศษให้เป็นไปตามมาตรา 19 สัตต” มาตรา 19 สัตต “ข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับอาวุโสหรือระดับทักษะพิเศษและจะต้องพ้นจากราชการตามมาตรา 19 อาจรับราชการต่อไปได้ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน”

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้มีการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการอีกครั้ง โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 ได้มีการบัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2551 โดยให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “ข้าราชการซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วเป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์วรรคสอง ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ รองสมุหราชองครักษ์ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการซึ่งมีกฎหมายบัญญัติเรื่องการพ้นจากราชการไว้เป็นอย่างอื่น วรรคสาม การพ้นจากราชการของข้าราชการพลเรือนใน

พระองค์ สมุหราชองครักษ์ และรองสมุหราชองครักษ์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย” ทั้งให้ยกเลิกมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ตรี แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2543 และมาตรา 19 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2547 และได้กำหนดแนวปฏิบัติหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ ในระหว่างที่ยังมิได้มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการตุลาการ และข้าราชการอัยการดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบเจ็ดสิบปี ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 อันเป็นการพลวัตของกฎหมายที่ต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 306 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

จากที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการ โดยมีเจตนารมณ์ที่สำคัญในการขยายเวลาการพ้นจากราชการ เพราะเกษียณอายุราชการให้กับข้าราชการบางประเภทเพื่อรักษาบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ไว้ให้ปฏิบัติราชการต่อไป และเป็นการแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรในบางสาขาทำให้ข้าราชการประเภทดังกล่าวสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้ โดยไม่ต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละครั้งมีหลักการและเหตุผลหลายประการตามแต่ช่วงภาวะการณ์ของสังคม หรือในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ รวมทั้งเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่อนุวัติไปตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการในกรณีปกติหรือการเกษียณอายุราชการไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งล่าสุดนี้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการของข้าราชการเพราะจากกรณีการบัญญัติเพิ่มเติมข้อยกเว้นที่ให้ข้าราชการที่มีกฎหมาย

บัญญัติเรื่องการพ้นจากราชการไว้เป็นอย่างอื่นนั้น เป็นผลทำให้หลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการที่มีกฎหมายบัญญัติ เรื่องการพ้นจากราชการไว้เป็นอย่างอื่นไม่ต้องตกอยู่ในบังคับตามหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการ มาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 อีกต่อไป กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากประเภทข้าราชการแล้ว จะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันประเภทของข้าราชการ แบ่งออกเป็น

1) ข้าราชการประจำ มีหน้าที่รับผิดชอบงานประจำกระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล การบรรจุมาจากการสอบแข่งขัน การคัดเลือก และดำรงตำแหน่งไปจนเกษียณอายุราชการ แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ

(1) ข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย (ปัจจุบันเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา) ข้าราชการครู (ปัจจุบันเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา) ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ และข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (เฉพาะข้าราชการรัฐสภาสามัญ)

(2) ข้าราชการทหาร

(3) ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เช่น ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการส่วนจังหวัด พนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานเมืองพัทยา พนักงานเทศบาล

2) ข้าราชการการเมือง เช่น ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา ที่ปรึกษารองประธานรัฐสภา ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายเป็นฝ่ายกำหนดนโยบายของประเทศคอยควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำให้ปฏิบัติตามนโยบาย เข้าดำรงตำแหน่งด้วยวิธีทางการเมือง

แต่ข้าราชการที่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการพ้นจากราชการไว้เป็นอย่างอื่น คือ ข้าราชการที่กฎหมายบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์ให้การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการนั้น นอกเหนือไปจากกรณีที่ให้ข้าราชการพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์มีเพียงข้าราชการในบางประเภทเท่านั้น อันได้แก่

- ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม และข้าราชการอัยการตามมาตรา 9¹ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 306² วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

- ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามมาตรา 19 ประกอบมาตรา 72³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

- ข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา 108⁴ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

ส่วนข้าราชการประเภทอื่น ๆ แม้จะมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับข้าราชการประเภทนั้น ๆ ก็ตามแต่หลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการมิได้ถูกกำหนดไว้ให้เป็นอย่างอื่นจึงยังคงตกอยู่ในบังคับตามมาตรา 19 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 คือ ให้ข้าราชการที่มีอายุหกสิบปีบริบูรณ์เป็นอันพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ประเด็นดังกล่าวข้างต้นผู้เขียนเห็นว่าการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนอกจากจะเป็นการเพิ่มเกณฑ์ในการพิจารณาหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณ อายุราชการของข้าราชการที่มีลักษณะในการกำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการในรูปแบบของการเกษียณอายุแบบตายตัว โดยถูกกำหนดไว้ด้วยอายุที่แน่นอนเป็นหลักเกณฑ์เดียวกันสำหรับข้าราชการทุกประเภท โดยใช้อายุตัวเป็น

¹พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551, มาตรา 9.

²รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 306 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่

³พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551, มาตรา 19 ประกอบมาตรา 72.

⁴พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 108.

เกณฑ์ในการพิจารณาถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ เมื่อข้าราชการผู้ใดมีอายุตัวถึงที่กำหนดไว้ข้าราชการผู้นั้นก็จะพ้นจากความเป็นข้าราชการทันที โดยมีข้อยกเว้นไว้เฉพาะข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ และรองสมุหราชองครักษ์ที่กำหนดให้การพ้นจากราชการในกรณีปกตินั้นเป็นไปตามพระราชอัธยาศัยแล้วยังใช้เกณฑ์ในเรื่องลักษณะงานและสาขา วิชาที่ขาดแคลนมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ ซึ่งการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ โดยใช้ลักษณะงานนั้นไม่ได้พิจารณาอย่างรอบด้าน และครอบคลุม ขาดการนำเอาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาพิจารณา เพื่อนำข้อเท็จจริงนั้นกำหนดเป็นข้อกำหนดสำหรับข้าราชการทุกประเภท เพราะถ้าได้พิจารณาจากลักษณะงานของข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนทุกประเภทแล้ว สามารถแบ่งลักษณะงานออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ

- (1) ลักษณะงานที่ต้องใช้ความพร้อมทางด้านสมรรถภาพร่างกาย เป็นงานที่เสี่ยงอันตราย ตรายคร่า มีผลต่อสุขภาพ รวมไปถึงงานทางด้านธุรการ
- (2) ลักษณะงานทางการบริหาร
- (3) ลักษณะงานที่ต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่สั่งสมมาเป็นเวลานาน

ดังนั้น การบัญญัติหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนประเภทต่าง ๆ ข้างต้น จึงมีความลักลั่น ขาดความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่เป็นธรรมต่อข้าราชการบางประเภท ขาดความสัมพันธ์และสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ ในเรื่องเดียวกัน และเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาอันเป็นการพิจารณาข้อเท็จจริงที่นำมาบัญญัติเป็นข้อกำหนดนั้น ไม่มีความชัดเจน ครอบคลุม ดังในกรณีข้าราชการบางประเภทที่มีลักษณะงานที่คล้ายกันยังมีหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการที่แตกต่างกัน เช่น ข้าราชการครูกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์หรือรองศาสตราจารย์ ซึ่งข้าราชการทั้งสองประเภทต่างก็มีลักษณะงานที่อาศัยความรู้ และประสบการณ์ที่ต้องสั่งสมกันมานานด้วยกัน แต่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ หรือรองศาสตราจารย์ กลับมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ให้ได้รับการต่อเวลาราชการได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบ

หกสิบห้าปีบริบูรณ์ ในขณะที่ข้าราชการครูยังคงหลักเกณฑ์เดิมที่ให้พ้นจากราชการใน
 สิ้นปีงบประมาณเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ในทางกลับกันข้าราชการตำรวจและ
 ข้าราชการทหารที่มีลักษณะงานตราครุฑ ต้องใช้ความพร้อมทางด้านสมรรถภาพร่างกาย
 นั้นเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการครูที่มีลักษณะงานที่ต้องใช้ความรู้และประสบการณ์ที่
 ต้องสั่งสมกันมานาน อันมีลักษณะงานที่แตกต่างกันยังคงมีหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการ
 เพราะเกษียณอายุราชการที่เป็นหลักเกณฑ์เดียวกัน ทั้งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะ
 ดังกล่าวนี้อย่างเป็นกรณีที่ทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย เป็นปัจจัยส่งเสริมให้เกิดการ
 แข่งขันกันระหว่างข้าราชการประเภทต่าง ๆ ทั้งนี้ เพราะข้าราชการประเภทใดที่ยังมิได้มี
 การบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการกำหนดไว้ให้
 เป็นอย่างอื่นก็จะผลักดันให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วย
 หลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการตามที่ต้องการ จนอาจจะเป็นการ
 แสวงหาประโยชน์ให้กับภาคราชการส่วนตนมากกว่าประโยชน์ของประชาชน และอาจ
 ทำให้ข้าราชการในส่วนราชการที่ไม่ได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพ้นจากราชการ
 เพราะเกษียณราชการเป็นอย่างอื่นขอโอนย้ายไปยังภาคราชการที่มีกฎหมายบัญญัติเรื่อง
 การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการเป็นอย่างอื่นเพราะเชื่อว่ามีโอกาสที่จะมี
 ความก้าวหน้าในตำแหน่ง รวมทั้งจะได้รับค่าตอบแทนหรือสิทธิประโยชน์มากกว่า ซึ่ง
 จะทำให้ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งเมื่อพิจารณาถึงค่าตอบแทน
 และสวัสดิการต่าง ๆ ของข้าราชการแต่ละประเภทแล้ว จะเห็นได้ว่า ข้าราชการประเภท
 ที่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการไว้เป็นอย่างอื่น
 นอกเหนือจากการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณเมื่อมี
 อายุครบหกสิบปีบริบูรณ์จะได้รับค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ ในอัตราที่สูงกว่า
 ข้าราชการประเภทที่ต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณ
 เมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์การพ้น
 จากราชการเพราะเกษียณอายุราชการไว้เป็นอย่างอื่นของข้าราชการแต่ละประเภทแล้ว
 ปราบกว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่มีผลเป็นการขยายเวลาการพ้นจากราชการ
 เพราะเกษียณอายุราชการหรือการต่อเวลาราชการ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และ
 เงื่อนไขในการพิจารณาและการกำหนดระยะเวลาที่ให้ข้าราชการประเภทนั้น ๆ ได้รับ

การต่อเวลาราชการมีการบัญญัติไว้แตกต่างกัน ไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาที่เป็นมาตรฐานหรือแนวทางเดียวกัน โดยบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข รวมไปถึงอำนาจในการพิจารณาอนุมัติให้ได้รับการต่อเวลาราชการของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เองได้ ดังนี้

- กรณีตามมาตรา 306 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและข้าราชการอัยการดำรงตำแหน่งได้จนถึงอายุครบเจ็ดสิบปี ภายในหนึ่งปีนับแต่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและข้าราชการอัยการมีโอกาสสูงกว่าข้าราชการประเภทอื่น ทั้งที่เป็นข้าราชการประเภทเดียวกัน คือ ข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือน เพราะผู้พิพากษาและอัยการสามารถต่อเวลาราชการได้ ซึ่งการต่อเวลาราชการของข้าราชการทั้งสองประเภท ก็จะเป็นไปตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 เพราะเป็นกฎหมายที่ตราขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ให้มีผลใช้บังคับกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการในระหว่างที่ยังมิได้มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนอายุครบเจ็ดสิบปี ซึ่งผลของกฎหมายมาตรานี้นั้นหลังจากที่ใช้บังคับไปแล้วสิบปี ก็จะทำให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและข้าราชการอัยการสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนอายุเจ็ดสิบปี โดยมีได้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการและมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการต่อเวลาราชการดังกล่าว อีกทั้งหากผู้พิพากษาศาลยุติธรรมและหรือข้าราชการอัยการผู้ใดต่อเวลาราชการไปจนพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้แล้วยังมีโอกาสไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสหรืออัยการอาวุโสได้แล้วแต่กรณี ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551 และตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโส แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาเพียงการกำหนดระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี และได้ผ่านการ

ประเมินสมรรถภาพ ความรู้ ความประพฤติ ความสามารถ และผลในการปฏิบัติหน้าที่

- กรณีกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาไว้ให้เป็นอย่างอื่น คือ มาตรา 19 ประกอบมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 อันเป็นผลทำให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสามารถต่อเวลาราชการได้ ซึ่งการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาให้เป็นไปตามความต้องการของสถาบันอุดมศึกษาและให้สถานบันอุดมศึกษานั้น ๆ มีอำนาจอนุมัติให้ต่อเวลาราชการ โดยมีข้อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาการต่อเวลาราชการไว้หลายประการ อันเป็นการกำหนดโดยคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) ซึ่งผู้ที่จะได้รับพิจารณาให้ต่อเวลาราชการได้นั้น มิใช่เกิดกับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาทุกรายและหรือในทุกตำแหน่ง เพราะผู้ที่ได้รับการพิจารณาให้ต่อเวลาราชการได้นั้น ต้องมีคุณสมบัติเฉพาะผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์ หรือศาสตราจารย์ อยู่ก่อนวันที่ 31 มีนาคมของปีที่เกษียณอายุราชการ ทั้งต้องมีภาระงานและผลงานทางวิชาการตามที่กำหนดไว้ในประกาศคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ก.พ.อ.) เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2550 และระยะเวลาที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาสามารถต่อเวลาราชการไปได้นั้น ได้กำหนดไว้เพียงห้าปี โดยให้พ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณเมื่อมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์

- กรณีกฎหมายที่บัญญัติหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญให้เป็นอย่างอื่น คือ มาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 อันเป็นผลให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถต่อเวลาราชการได้ ซึ่งการต่อเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนสามัญให้เป็นไปเพื่อความจำเป็นและประโยชน์ของทางราชการ โดยมีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) อันเป็นคณะกรรมการกลางบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาการต่อเวลาราชการ และได้กำหนดคุณสมบัติของข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ที่ได้รับการพิจารณาให้ต่อเวลาราชการได้นั้น

ต้องปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการหรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัว เฉพาะใน ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับผู้ทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไประดับอาวุโส หรือระดับทักษะพิเศษ และระยะเวลาที่กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนสามัญสามารถต่อเวลาราชการไปได้นั้น ไม่มีระยะเวลาที่กำหนดไว้ชัดเจน โดยจะต่อเวลาราชการก็ปีก็ได้แต่ไม่เกินสิบปีตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. ว่าด้วยการให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์รับราชการต่อไป พ.ศ. 2552 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

ดังกล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ผลของกฎหมายที่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทเป็นการบัญญัติกฎหมายที่มีผลให้การกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการแต่ละประเภทและหรือประเภทเดียวกันในตำแหน่งอื่นแตกต่างกัน โดยเป็นพัฒนาการของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ โดยจากเดิมที่ใช้อายุตัวเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาอย่างเดียว แต่จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ โดยใช้ลักษณะงาน และสาขาขาดแคลนมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การใช้กรณีต่าง ๆ ข้างต้นมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณายังไม่มี ความชัดเจน ไม่รอบด้านและไม่ครอบคลุม ซึ่งข้อเท็จจริงที่จะนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความแตกต่างและให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน ข้อเท็จจริงดังกล่าวต้องนำไปสู่ความสำคัญในทางมหาชน (Public) หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงจะทำให้ข้อเท็จจริงนั้นได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงอื่นในทางกฎหมายได้ และจากผลของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ให้มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและข้าราชการอัยการสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์นั้น เป็นการตอกย้ำสถานะและลำดับชั้น (ความเหลื่อมล้ำ) ในความเป็นข้าราชการแต่ละประเภทและยากต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ทั้งที่การกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ รัฐสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ เช่น การ



แก้ไขปัญหาการว่างงานและปัญหาสมองไหล เพราะโครงสร้างของข้าราชการในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาขนาดกำลังคนภาครัฐมีอัตราที่เพิ่มขึ้นส่งผลกระทบต่อปัญหาค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรภาครัฐ ทำให้รัฐมีภาระด้านงบประมาณรายจ่ายที่สูงขึ้นตามไปด้วยรัฐบาลในยุคต่าง ๆ ได้มีนโยบายและมาตรการเกี่ยวกับกำลังคนภาครัฐมาโดยตลอดเพื่อกำหนดขนาดกำลังคนภาครัฐให้มีจำนวนที่เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจและภาระงบประมาณของประเทศ ในขณะเดียวกันข้าราชการรุ่นใหม่ที่บรรจุใหม่ก็มีจำนวนน้อยสืบเนื่องจากส่วนราชการต่าง ๆ ได้ใช้วิธีการยุบตำแหน่งอัตราที่ว่างจากการเกษียณอายุราชการ และมีการยุบรวมตำแหน่งในระดับบรรจุเพื่อนำไปกำหนดตำแหน่งในระดับสูงจึงทำให้มีการบรรจุข้าราชการใหม่น้อย อันส่งผลถึงภาวะการว่างงานของบัณฑิตจบใหม่อีกทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาให้ข้าราชการต่อเวลาราชการ ได้ก็เป็นการกำหนดที่ให้อำนาจคณะกรรมการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการพิจารณาการต่อเวลาราชการของข้าราชการแต่ละประเภท รวมถึงการมอบอำนาจให้ส่วนราชการนั้น ๆ เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับการต่อเวลาราชการหรือไม่ ทำให้ขาดการถ่วงดุลหรือตรวจสอบจากองค์กรที่มีความเป็นกลางส่งผลให้เกิดระบบอุปถัมภ์ในการพิจารณาการต่อเวลาราชการของข้าราชการและการควบคุมการเกษียณอายุราชการได้ ทั้งนำไปสู่ปัญหาในการเกิดความเหลื่อมล้ำ และลักลั่นระหว่างองค์กรกลางบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเกิดผลเสียต่อการบริหารงานบุคคลของส่วนราชการ โดยองค์กรเหล่านี้พยายามที่จะหาวิธีการในการออกประกาศ ระเบียบ และวางหลักเกณฑ์ที่จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประโยชน์เกื้อกูลในด้านต่าง ๆ ให้กับข้าราชการในสังกัด จนเกิดการแข่งขันอันเป็นการแข่งขันที่จะนำไปสู่การก่อให้เกิดประโยชน์แก่ข้าราชการในภาคราชการของตน มิใช่ประโยชน์ของประชาชนจนเกิดความเหลื่อมล้ำไม่ได้มาตรฐาน ส่งผลเสียหายต่อระบบราชการโดยรวมรัฐต้องเสียดงบประมาณเพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น ซึ่งในที่สุดแล้วจะทำให้การต่อเวลาราชการดังกล่าวไม่ตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการไว้เป็นอย่างอื่น อันมีเจตนารมณ์เพื่อให้บุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และเป็นบุคลากรใน

สาขาที่ขาดแคลนได้ปฏิบัติงานในส่วนราชการนั้นต่อไป และจะส่งผลกระทบต่อนโยบายและการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐ รวมทั้งการส่งผลกระทบต่อภาพกว้าง คือ ปัญหาการว่างงานและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน รวมไปถึงปัญหาในการขาดหน่วยงานกลางด้านการบริหารงานบุคคลที่เป็นแกนทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดนโยบายการประสานงานและกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรบริหารงานบุคคลต่าง ๆ เหล่านั้น เพื่อให้การบริหารงานบุคคลในบางกรณีที่เป็นเรื่องระดับมหภาคเป็นไปได้ในทิศทางเดียวกันและมีการถ่วงดุลตรวจสอบโดยองค์กรกลางด้านการบริหารงานบุคคล

จากสภาพปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรได้มีการศึกษาวิจัยในปัญหาดังกล่าว เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการพิจารณาการพ้นจากราชการเพราะเกณียณอายุราชการของข้าราชการ เพื่อให้เกิดความเสมอภาคและความยุติธรรมถูกต้องตามหลักคุณธรรมตรงตามเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกณียณอายุราชการไว้เป็นอย่างอื่น และเพื่อให้ระบบการเกษียณอายุราชการสามารถใช้เป็นมาตรการในการแก้ปัญหาการบริหารงานบุคคลส่วนราชการในกรณีการปรับสัดส่วนกำลังคนภาครัฐให้มีขนาดเล็กกะทัดรัดและมีประสิทธิภาพ รวมไปถึงแก้ปัญหาการว่างงานและการขาดแคลนบุคลากรในบางสาขาต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และพัฒนาการในการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกณียณอายุราชการ

2.2 เพื่อศึกษาถึงมาตรการทางกฎหมายตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และกฎหมายต่าง ๆ ที่บัญญัติหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกณียณอายุราชการไว้เป็นอย่างอื่น รวมถึงกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาในการใช้มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดหลักเกณฑ์การขยายเวลาราชการของข้าราชการตามหลักความได้สัดส่วนของกฎหมายภายใต้หลักความเสมอภาค

2.4 เพื่อศึกษาถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการที่ก่อให้เกิดความเท่าเทียมเป็นธรรม และเสมอภาคตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

3. สมมติฐานของการศึกษา

การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการนั้น ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ซึ่งในปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ดังกล่าวตามความแห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 ทำให้หลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการนั้นแตกต่างกัน และนอกจากนี้ตามที่กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 306 ได้มีบทบัญญัติให้ตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและข้าราชการอัยการสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ และในกรณีของข้าราชการที่มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลได้บัญญัติเรื่องการพ้นจากราชการไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้หลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการเกิดความไม่เสมอภาค ขาดมาตรฐาน และความเป็นระบบเดียวกัน ดังนั้น จึงควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

4. ขอบเขตของการศึกษา

เป็นการศึกษาความเป็นมาของการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการไทยในกรณีของข้าราชการประจำเฉพาะข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนในการศึกษาครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ข้าราชการตำรวจ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 แก้ไขเพิ่มเติมความโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการ (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยนี้เป็นการวิจัยในรูปแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ พระราชบัญญัติ ประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการ ตำรา กฎหมาย วิทยานิพนธ์ บทความ วารสารต่าง ๆ และสืบค้นข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต (Internet)

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และพัฒนาการในการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ

6.2 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องที่บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ

6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาของการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการที่แตกต่างกันของข้าราชการประเภทต่าง ๆ และผลกระทบทางกฎหมายจากปัญหาดังกล่าว

6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหา อันนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการที่ก่อให้เกิดความเท่าเทียมเป็นธรรมและเสมอภาคตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริงต่อไป