

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการเกษียณอายุราชการตามพระราชบัญญัติ

บำเหน็จบำนาญข้าราชการ

การเกษียณอายุราชการเป็นขั้นตอนสุดท้ายในกระบวนการบริหารงานบุคคล ทำให้ข้าราชการต้องพ้นจากราชการหรือพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีปกติเพราะเหตุสูงอายุโดยผลของกฎหมาย ซึ่งการเกษียณอายุราชการของระบบราชการไทยได้มีมาตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 โดยพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120 เป็นบทบัญญัติทางกฎหมายฉบับแรกที่มีการบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ โดยใช้อายุตัวของข้าราชการเป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนด กล่าวคือ มีการกำหนดอายุตัวไว้ชัดเจนสำหรับข้าราชการทุกประเภท อันเป็นผลให้ข้าราชการทุกประเภทต้องพ้นจากราชการเพราะการเกษียณอายุราชการทันทีในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ คือ หกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งการเกษียณอายุราชการในกรณีนี้ เรียกว่า “การเกษียณอายุราชการแบบตายตัว หรือ การบังคับเกษียณ”

ต่อมาได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ ร.ศ. 120 และได้มีการตราและยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2471 พ.ศ. 2478 และฉบับปี พ.ศ. 2482 ที่ได้กำหนดอายุข้าราชการให้พ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่อายุห้าสิบห้าปีบริบูรณ์ จนกระทั่ง พ.ศ. 2494 ได้มีการกำหนดอายุข้าราชการที่ต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการเป็นหกสิบปีบริบูรณ์ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกฎหมายหลักในการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้มาโดยตลอด แต่ยังคงหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้ข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนทุกประเภทต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ โดยใช้อายุตัวเป็นเกณฑ์ในการกำหนดไว้เมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการผู้นั้นมีอายุครบตามที่กฎหมายกำหนดเท่ากันทุกประเภท โดยมีข้อยกเว้นไว้เฉพาะข้าราชการ

พลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ รองสมุหราชองครักษ์ และข้าราชการการเมือง
เท่านั้นที่ไม่จำเป็นต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุ
ครบหกสิบปีบริบูรณ์

ปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
พ.ศ. 2494 โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 ผลใน
การใช้บังคับบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้หลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุ
ราชการของข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนแต่ละประเภทและหรือประเภทเดียวกันใน
ตำแหน่งอื่นแตกต่างกัน ดังนั้น ผู้เขียนขอวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ในแต่ละประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ

ข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551

ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25)
พ.ศ. 2551 กรณีบทบัญญัติ มาตรา 19¹ ซึ่งกรณีตามความในวรรคสองนั้น เป็นบทบัญญัติ
กำหนดข้อยกเว้นข้าราชการบางประเภทและหรือประเภทเดียวกันในบางตำแหน่งมีผลให้
ข้าราชการประเภทนั้นไม่จำเป็นต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปี
งบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งในกรณีของข้าราชการพลเรือนในพระองค์
สมุหราชองครักษ์ รองสมุหราชองครักษ์ เป็นการบัญญัติที่มีหลักการและเหตุผล ภายใต้
การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขตาม
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 3 วรรคแรก ที่บัญญัติให้
พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญนี้ อันทำให้การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการ
พลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ และรองสมุหราชองครักษ์นั้น เป็นไปตาม
พระราชอัธยาศัย

¹พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551,
มาตรา 19.

กรณีของข้าราชการการเมืองที่กฎหมายได้กำหนดข้อยกเว้นให้ไม่ต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์นั้นก็ด้วยเหตุผลอันสืบเนื่องมาจากข้าราชการการเมืองมีที่มา คุณสมบัติ กระบวนการเข้าสู่ความเป็นข้าราชการการเมืองและภาระหน้าที่ในการปฏิบัติงานแตกต่างไปจากข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนประเภทอื่น ๆ ซึ่งเป็นความแตกต่างอันถือว่าเป็นข้อสาระสำคัญ

ดังนั้น บทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ รองสมุหราชองครักษ์ และข้าราชการการเมืองที่ได้กำหนดไว้แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนประเภทอื่น จึงมีเหตุผลที่สามารถอธิบายได้ หรือเป็นเหตุผลอันควรค่าแก่การรับฟัง

ในกรณีของข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนที่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการพ้นจากราชการไว้เป็นอย่างอื่นอันเป็นข้อยกเว้นอย่างหนึ่งที่ทำให้ข้าราชการซึ่งมีกฎหมายบัญญัติเรื่องการพ้นจากราชการไว้แตกต่างไปจากบทบัญญัติมาตรา 19 วรรคแรก อันเป็นการยอมรับกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือกฎหมายอื่นที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการไว้แตกต่างไปจากที่กำหนดในพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญราชการ ทั้งที่บทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทในหมวดของการพ้นจากราชการนั้น กฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้การพ้นจากราชการเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ อันเป็นการบัญญัติที่มีหลักการมาจากการกระจายอำนาจในด้านการบริหารงานบุคคล เพื่อให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทสิ้นสุดที่ส่วนราชการนั้น ๆ โดยมอบอำนาจให้กับคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เป็นผู้ควบคุม กำกับ และมีอิสระในการออกประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

เมื่อได้พิจารณาผลของการใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา 19 แล้ว จะเห็นได้ว่าการบัญญัติกฎหมายลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดช่องว่างในการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ ทำให้หลักเกณฑ์ในการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนแต่ละประเภทเกิดความแตกต่างกัน

อย่างชัดเจน แม้กระทั่งข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนในประเภทเดียวกันหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการก็มีความแตกต่างกัน ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1) ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ พ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ โดยไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ในการพิจารณาให้ได้รับการขยายเวลาราชการ และระยะเวลาที่ขยายเวลาราชการได้กำหนดไว้ถึงสิบปี โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551

เหตุผลส่วนหนึ่งของบทบัญญัติข้างต้น เป็นการปลว้ตรของกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 306 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ ที่ได้มีการบัญญัติให้มีการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปี งบประมาณที่มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ ดังกล่าวมาทำให้ข้าราชการตุลาการหรือผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และข้าราชการอัยการไม่จำเป็นต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ หรือเรียกได้ว่าผลของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้ข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการได้รับการขยายเวลาราชการ ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 306 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นี้เป็นบทบัญญัติที่มีพื้นฐานมาจากมาตรา 334 (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต่อมาได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการตุลาการ โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 17 และฉบับที่ 18 กรณีของข้าราชการอัยการตามลำดับ โดยสาระสำคัญของมาตรา 334 (2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้มีการกำหนดให้มีการต่อเวลาราชการของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ และหลังจากนั้นได้กำหนดให้มีการประเมินสมรรถภาพในการปฏิบัติงานก่อนที่จะสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ ขณะที่บทบัญญัติมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 นั้น ไม่ได้มีการกำหนดให้ทำการประเมินสมรรถภาพของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการ

โดยข้าราชการทั้งสองประเภทสามารถดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ แม้ว่าบทบัญญัติมาตราดังกล่าวจะกำหนดให้การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการทั้งสองประเภทเป็นการทยอยพ้นจากตำแหน่งเป็นลำดับในแต่ละปีต่อเนื่องกันไปจนสิบปีก็ตาม เพราะหากเมื่อครบสิบปีหลังจากบทบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับการอยู่ในตำแหน่งความเป็นข้าราชการของข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการนั้น ก็จะสามารอยู่ตำแหน่งหรือรับราชการต่อไปได้จนถึงสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ทันที โดยไม่มีการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ

2) ข้าราชการพลเรือน โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 108² แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ดังกล่าวมาทำให้ข้าราชการพลเรือนบางประเภทในบางตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติที่ทางราชการมีความจำเป็นจะให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่จำเป็นต้องพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ หรือเรียกได้ว่าผลของบทบัญญัตินี้ดังกล่าวทำให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นได้รับการขยายเวลาราชการ ซึ่งการขยายเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนนั้น กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขไว้ให้ได้รับการขยายเวลาราชการได้เฉพาะข้าราชการพลเรือนผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการ หรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวในตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไปในระดับอาวุโส หรือระดับทักษะพิเศษ อันเป็นเงื่อนไขในการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตัวของข้าราชการพลเรือนผู้ที่จักมีสิทธิได้รับการพิจารณาในการให้ขยายเวลาราชการ อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องของระยะเวลาในการได้รับการขยายเวลาราชการไว้ โดยกำหนดให้ขยายเวลาราชการได้อีกไม่เกินสิบปี ซึ่งเป็นการกำหนดระยะเวลาในการขยายเวลาราชการที่ไม่ชัดเจน ซึ่งผลของกฎหมายลักษณะเช่นนี้ทำให้ระยะเวลาในการขยายเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนนั้นอาจจะเป็นกี่ปีก็ได้แต่ไม่เกินสิบปี และแม้ว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นจะมีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้วก็หาใช่ว่าข้าราชการพลเรือนผู้นั้นจักได้รับการขยายเวลาราชการทันที เพราะการขยายเวลา

²พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, มาตรา 108.

ราชการของข้าราชการพลเรือนนั้นขึ้นอยู่กับความจำเป็นของทางราชการ กล่าวคือ แม้ว่าข้าราชการพลเรือนผู้ใดมีคุณสมบัติครบตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ตาม หากส่วนราชการหน่วยงานนั้นไม่มีความจำเป็นต้องให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปก็ไม่จำเป็นต้องขยายเวลาราชการให้กับข้าราชการพลเรือนผู้นั้น ผลทำให้ข้าราชการพลเรือนผู้นั้นต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ดังกล่าวมานั้นอาจทำให้ข้าราชการพลเรือนที่มีคุณสมบัติอย่างเดียวกันแต่สังกัดส่วนราชการต่างกันมีความแตกต่างกันในเรื่องของการได้รับการขยายเวลาราชการ โดยที่ข้าราชการพลเรือนคนหนึ่งอาจได้รับการขยายเวลาราชการ และข้าราชการพลเรือนอีกคนหนึ่งนั้นอาจไม่ได้รับการขยายเวลาราชการเพราะส่วนราชการหนึ่งเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องขยายเวลาราชการให้กับข้าราชการพลเรือนที่มีคุณสมบัติเช่นนี้ แต่ส่วนราชการอีกหน่วยงานหนึ่งเห็นว่าการขยายเวลาราชการดังกล่าวให้กับข้าราชการพลเรือนผู้มีคุณสมบัติเช่นนี้ไม่มีความจำเป็น ทั้งในกรณีของระยะเวลาในการขยายเวลาราชการส่วนราชการหนึ่งเห็นว่ามีความจำเป็นต่อเวลาราชการให้กับข้าราชการพลเรือนผู้นี้เพียงสี่ปี แต่ส่วนราชการอีกหน่วยงานหนึ่งเห็นว่าการขยายเวลาราชการให้กับข้าราชการพลเรือนผู้นั้นมีความจำเป็นแค่สองปี

3) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 ประกอบมาตรา 72 และมาตรา 19³ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 ดังกล่าวมาทำให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาในตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติที่สถาบันอุดมศึกษานั้น มีความต้องการ เพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัยไม่จำเป็นต้องพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ หรือเรียกได้ว่าผลของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นได้รับการขยายเวลาราชการ ซึ่งการขยายเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้น กฎหมายกำหนดคุณสมบัติ

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

ของผู้ที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับการขยายเวลาราชการได้เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป อันเป็นการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะตัว อีกทั้งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขในเรื่องของระยะเวลาในการได้รับการขยายเวลาราชการไว้ โดยกำหนดให้ขยายเวลาราชการได้อีกห้าปี และแม้ว่าข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้นั้นจะมีคุณสมบัติครบตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ก็หาใช่ว่าจะได้รับการขยายเวลาราชการทันที เพราะการขยายเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาขึ้นอยู่กับความต้องการของสถาบันอุดมศึกษา นั้น ๆ และต้องเป็นการขยายเวลาราชการเพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัยเท่านั้น

ดังกล่าวมานั้น อาจทำให้เกิดปัญหาในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ที่มีคุณสมบัติเหมือนกันแต่สังกัดสถาบันอุดมศึกษาต่างกัน บางคนอาจได้รับการขยายเวลาราชการแต่บางคนอาจไม่ได้รับการขยายเวลาราชการ เพราะสถาบันอุดมศึกษาบางแห่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นและไม่ต้องการ บางแห่งเห็นว่าจำเป็นและต้องการ ตัวอย่างเช่น นาย ก สังกัดมหาวิทยาลัย A นาย ข สังกัดมหาวิทยาลัย B เป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ดำรงตำแหน่งรองศาสตราจารย์มีคุณวุฒิปริญญาเอกด้านนิติศาสตร์ และทำหน้าที่สอนวิชานิติศาสตร์เหมือนกัน นาย ก ได้รับการขยายเวลาราชการ นาย ข ไม่ได้รับการขยายเวลาราชการ เพราะมหาวิทยาลัย A เห็นว่ามีความจำเป็นและต้องการที่จะต้องให้บุคคลผู้ที่มีคุณสมบัติเช่นนี้ได้รับราชการต่อไปเพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัย ส่วนมหาวิทยาลัย B เห็นว่าไม่มีความจำเป็นและไม่ต้องการที่จะต้องให้บุคคลผู้ที่มีคุณสมบัติเช่นนี้ได้รับราชการต่อไป ในขณะที่ข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนประเภทอื่น หรือประเภทเดียวกันตามที่กล่าวข้างต้น แต่ดำรงตำแหน่งอื่น อันได้แก่ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญ และข้าราชการตำรวจ รวมทั้งข้าราชการพลเรือนผู้ที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการ หรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวในตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไปในระดับอาวุโส หรือระดับทักษะพิเศษ ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป และแม้กระทั่งข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่มีคุณสมบัติเฉพาะตัวและตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ทางราชการเห็นว่าไม่มี

ความจำเป็น ไม่มีประโยชน์ที่จะให้ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติงานต่อไป หลังจากมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ในสิ้นปีงบประมาณ ข้าราชการผู้นั้นก็ต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ทันที

ดังกล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนแต่ละประเภทและหรือประเภทเดียวกันในตำแหน่งอื่น รวมทั้งกรณีที่เป็นข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนประเภทเดียวกันและดำรงตำแหน่งตำแหน่งเดียวกันมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่เป็นธรรม ซึ่งภายใต้หลักความเสมอภาคในทางกฎหมายอาจอ้างได้ว่า “ข้อเท็จจริงแตกต่างกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน” แต่จากการใช้บังคับกฎหมายดังกล่าวเห็นได้ว่าการนำเอาข้อเท็จจริงที่อ้างว่าแตกต่างของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการพลเรือนที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการ หรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวในตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไปในระดับอาวุโส หรือระดับทักษะพิเศษ และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์ ต่างไปจากข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนประเภทอื่น และหรือประเภทเดียวกันในตำแหน่งอื่น ทำให้การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการหรือระยะเวลาในการรับราชการหรืออายุราชการของข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ข้าราชการพลเรือนที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการ หรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวในตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไปในระดับอาวุโส หรือระดับทักษะพิเศษ และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองศาสตราจารย์นั้น มีระยะเวลาที่ยาวกว่าข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนประเภทอื่น แม้ว่าคุณสมบัติของบุคคลในกรณีการกำหนดอายุที่มีสิทธิเข้ารับราชการประเภทต่าง ๆ ข้างต้น มีกฎหมายกำหนดไว้แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการกฎหมายกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 25 ปี และ 35 ปี แล้วแต่กรณี ส่วนข้าราชการพลเรือน ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษากฎหมายกำหนดอายุขั้นต่ำไว้ที่ 18 ปี ก็ตามแต่ในทางปฏิบัติแล้ว โดยเฉพาะกรณีข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นไม่อาจมีบุคคลใดที่บรรจุเป็นข้าราชการในตำแหน่งอาจารย์ในขณะที่มีอายุ 18 ปี รวมไปถึงการได้รับผลตอบแทน สวัสดิการ และ

ประโยชน์ที่เกี่ยวเนื่องอย่างอื่นที่ได้รับหลังจากการได้รับการขยายเวลาราชการจะเพิ่มสูงขึ้น เพราะสิทธิที่จะได้รับหลังจากการเกษียณอายุราชการไม่ว่าจะเป็นการได้รับสิทธิตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ในกรณีของการได้รับบำเหน็จบำนาญจะมีเวลาราชการเป็นหลักในการคิดคำนวณบำเหน็จบำนาญ ซึ่งข้อเท็จจริงที่จะนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีความแตกต่างเพื่อให้ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกัน ข้อเท็จจริงดังกล่าวโดยหลักต้องนำไปสู่ความสำคัญในทางมหาชน (Public) หรือเป็นไปเพื่อประโยชน์ในทางสาธารณะ จึงจะทำให้ข้อเท็จจริงนั้นนำไปสู่การได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงอื่น ๆ ในทางกฎหมายได้ รวมไปถึงในกรณีที่การขยายเวลาราชการของข้าราชการ ตุลาการและข้าราชการอัยการสามารถเกิดขึ้นได้ทันที โดยผลของกฎหมายในรูปแบบของพระราชบัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่การขยายเวลาราชการของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นเป็นการกำหนดสิ่งอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาการขยายเวลาราชการโดยฝ่ายบริหาร เพราะการพิจารณาขยายเวลาราชการให้กับข้าราชการพลเรือนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎ ก.พ. คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน และการพิจารณาการขยายเวลาราชการให้กับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษานั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศ ก.พ.อ. คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเป็นคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และเมื่อพิจารณาจากรายได้ เงินเดือน หรือค่าตอบแทนและสวัสดิการต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าข้าราชการตุลาการและข้าราชการอัยการจะมีรายได้ เงินเดือน หรือค่าตอบแทน และสวัสดิการต่าง ๆ สูงกว่าข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนประเภทอื่น ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการตามที่กล่าวข้างต้น ทำให้เห็นภาพความแตกต่างในลักษณะของการพ้นจากราชการในแนวทางของระบบการพ้นจากราชการในเนวราบ

กล่าวโดยสรุป จากผลของบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการดังกล่าวข้างต้น เป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้

ตรากฎหมายออกมาใช้บังคับแล้วเกิดความแตกต่างเป็นการกำหนดถึงความสำคัญ โดยเหตุผลอื่น ๆ อันเป็นเหตุผลที่นำไปสู่การอธิบายในทางกฎหมายได้ค่อนข้างยาก และบทบัญญัติดังกล่าวขาดความสัมพันธ์และสอดคล้องกับบทบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ ในเรื่องเดียวกัน

2. ปัญหาหลักความได้สัดส่วนตามกฎหมายภายใต้หลักความเสมอภาค

การที่บทบัญญัติกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือน โดยกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ ซึ่งจากการศึกษาปรากฏว่าหลักกฎหมายดังกล่าว ทำให้การพ้นจากราชการอันเนื่องจากการเกษียณอายุราชการของข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนแต่ละประเภทและหรือประเภทเดียวกันมีการบัญญัติหลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแตกต่างกัน แต่เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและข้าราชการอัยการแล้ว จะพบว่า ทั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม และข้าราชการอัยการนั้น หลักเกณฑ์การพ้นจากราชการของข้าราชการทั้งสองประเภทจะอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายสูงสุด คือ มาตรา 306 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ชัดเจนให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและข้าราชการอัยการเกษียณอายุราชการเมื่อมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ และมีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยกฎหมายลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ อันได้แก่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมและพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการแล้วแต่กรณี

ดังนั้น จากหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการผลสรุปเห็นได้ว่าสามารถพบหลักและโครงสร้างทางหลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องที่ผู้เขียนได้ศึกษานี้ใน 3 กรณีด้วยกัน กล่าวคือ

1) เป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติกำหนดให้ข้าราชการจำต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ ในสิ้นปีงบประมาณเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ตาม

หลักเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ บทบัญญัติตามความในมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 สำหรับข้าราชการพลเรือนในบางตำแหน่ง บทบัญญัติตามความในมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547 สำหรับข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาบางตำแหน่ง บทบัญญัติตามความในมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2547 บทบัญญัติตามความในมาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2547 และบทบัญญัติตามความในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2518

2) เป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติกำหนดให้ข้าราชการไม่จำเป็นต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ โดยกำหนดให้หน่วยงานราชการนั้น ๆ อาจพิจารณาให้ข้าราชการผู้นั้นรับราชการต่อไปจนถึงสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์ หรือให้ข้าราชการผู้นั้นรับราชการต่อไปอีกไม่เกินสิบปี โดยให้คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขภายใต้พระราชบัญญัติหรือกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการประเภทนั้น ๆ ที่ให้อำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวตามความในมาตรา 19 ประกอบมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 บทบัญญัติตามความในมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

3) เป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติกำหนดให้ข้าราชการต้องพ้นจากราชการเพราะการเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่ข้าราชการผู้นั้นมีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์ ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 306 และบทบัญญัติตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 ประกอบพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ แล้วแต่กรณี

ดังนั้น จากผลการศึกษาได้ศึกษาวิเคราะห์แล้วได้พบปัญหาทางกฎหมายที่นำมาสู่การพิจารณาดังต่อไปนี้

ความเสมอภาคทางกฎหมายข้อพิจารณาภายใต้หลักความเหมาะสมหรือหลักความได้สัดส่วนตามกฎหมาย แม้ว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมย่อมไม่สามารถกระทำได้แต่เมื่อพิจารณาแล้ว ภายใต้ข้อยกเว้นของความเสมอภาคนั้น ต้องเป็นไปภายใต้หลักความเหมาะสม หรือหลักความได้สัดส่วนในทางกฎหมาย แม้การกำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการทั้ง 3 กรณีดังกล่าวข้างต้นนี้ จะมีผลเป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไปใน 3 กลุ่มอาชีพหลัก และไม่ได้ใช้บังคับอันเป็นประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะเจาะจงก็ตาม แต่ภายใต้การประกอบอาชีพในฐานะของสาระสำคัญแห่งสิทธิในการที่จะดำรงตำแหน่งราชการที่ไม่ต่างกัน ภายใต้หลักความเหมาะสมของหลักความเสมอภาคแล้ว ข้อเท็จจริงโดยพื้นฐานเดียวกันย่อมต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐที่เหมือนกัน ซึ่งเมื่อเทียบกับการมีเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือการประกอบกิจการของเอกชนภายใต้หลักความเสมอภาคแล้วรัฐสามารถจำกัดเสรีภาพเหล่านี้ที่มีอยู่ได้ภายใต้ข้อยกเว้น เช่น เพื่อความมั่นคงแห่งรัฐ หรือป้องกันความเสียหายอันเกิดกับระบบเศรษฐกิจของประเทศ รวมทั้งหากเป็นไปเพื่อการจัดระเบียบในการประกอบอาชีพ ซึ่งหลักดังกล่าวนี้ได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 29 มาตรา 30 และมาตรา 43 เป็นสาระสำคัญ

ดังนั้น ภายใต้หลักความเสมอภาคของกฎหมายทุกบทบาทที่สามารถพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงเดียวกัน ซึ่งต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันและภายใต้ข้อเท็จจริงต่างกัน ต้องได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมือนกัน มิฉะนั้นจะทำให้ขัดต่อหลักความเสมอภาคทางกฎหมายแต่ทั้ง 2 กรณีดังกล่าวนี้ไม่ว่ากรณีข้อเท็จจริงเดียวกัน หรือข้อเท็จจริงต่างกัน กรณีแรกพึงต้องพิจารณาจากฐานของข้อเท็จจริงอันเหมาะสม เพื่อนำมาสู่ข้อยุติในเรื่องนั้น ๆ ก่อน ก่อนที่จะสรุปในหลักเกณฑ์ทางกฎหมายว่าข้อเท็จจริงเหล่านั้นเหมือนกันหรือต่างกัน ในทางกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกันหรือแตกต่างกัน

ซึ่งจากการศึกษาวิจัยของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พบว่า จากหลักเกณฑ์การกำหนดการเกษียณอายุราชการที่ต่างกัน โดยสรุปในหลักใหญ่ ๆ 3 กรณีข้างต้นนั้นเห็นว่า

1) อาชีพข้าราชการใน 3 กลุ่มดังกล่าวนี้เป็นฐานของข้อเท็จจริงทางกฎหมายที่ต่างกันไม่ว่าการเข้าสู่ตำแหน่ง คุณสมบัติ และเงื่อนไขข้อกำหนดอื่น ๆ

2) จากฐานสรุปทางกฎหมายเมื่อมองว่าข้อเท็จจริงที่มานั้นต่างกันจึงนำไปใช้ในการพิจารณาในกรณีที่สอง คือ ไม่จำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมือนกัน ดังนั้น จึงนำไปสู่การต้องพ้นจากราชการเหตุเพราะการเกษียณอายุราชการที่ต่างกัน ไปด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม จากปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวนี้ หากพิจารณาอาชีพข้าราชการเป็นอาชีพภายใต้ข้าราชการของรัฐ อันเป็นข้อเท็จจริงของอาชีพเดียวกัน และข้าราชการทุกประเภทมีหน้าที่หลักอย่างเดียวกัน อันได้แก่การนํานโยบายภาครัฐไปสู่การปฏิบัติเพื่อจัดทำบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชนตามภารกิจและขอบข่ายหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยราชการนั้นๆ ซึ่งการบัญญัติหรือการตรากฎหมายดังกล่าว เห็นได้ว่าขาดการนำเอาข้อเท็จจริงบางประการอันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นข้อกำหนด ทั้งนี้ เพราะความเป็นข้าราชการนั้น ถือได้ว่าข้าราชการทุกคนทุกประเภทเป็นบุคลากรภาครัฐที่สำคัญในการนํานโยบายของรัฐไปสู่การปฏิบัติ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในแต่ละด้านตามภารกิจของหน่วยงาน อันเป็นข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และหากได้พิจารณาจากประเภทและลักษณะงานของข้าราชการทุกประเภทแล้วก็จะเห็นได้ว่า ในวิชาชีพของอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและครูนั้น อาชีพทั้งสองก็เป็นอาชีพที่ต้องใช้ประสบการณ์ในการทำงานประกอบวิชาชีพเช่นกัน และลักษณะงานก็มีใช่เป็นงานตรากตรำ ถือได้ว่ามีลักษณะงานอันเป็นข้อเท็จจริงที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกันหรือหากได้พิจารณาในความยากง่ายของการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสองอาชีพแล้ว แม้ความเป็นอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาจะมีลักษณะงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่ยากกว่าอาชีพครูก็ตาม แต่ความแตกต่างในส่วนนี้ก็ได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันแล้วเช่นกัน คือ การได้รับค่าตอบแทนในอัตราที่แตกต่างกัน อีกทั้งหากได้พิจารณาในมิติของความขาดแคลนบุคลากรทั้งสองสาขาวิชาชีพอาชีพข้าราชการทั้งอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาและครูนั้นในปัจจุบันก็ถือได้ว่าขาดแคลนเช่นกัน โดยเฉพาะอาชีพครูนั้นเมื่อพิจารณาจากจำนวนครู จำนวน โรงเรียนและจำนวนนักเรียนในปัจจุบันประกอบกันแล้วก็จะถือได้ว่าเป็นวิชาชีพที่ขาดแคลน ซึ่งสภาพสังคมปัจจุบันคงได้รับรู้กันมาตลอดว่าจำนวนโรงเรียนของรัฐไม่สามารถรองรับกับความต้องการของประชาชนได้ เนื่องจากสภาพปัญหาการขาดแคลนครูประกอบกับกรณีการขาดแคลนครู ซึ่งปัจจุบันทั่วประเทศขาดแคลนครูวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ 3.2 หมื่นคน โดยอีก 10 ปีข้างหน้า

จะมีครูเกษียณอายุราชการอีกเกือบ 2 แสนคน ส่งผลให้ขาดแคลนครูเพิ่มทุกสาขา โดยโรงเรียนในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) ขาดแคลนครูประมาณ 40,000 คน ส่วนใหญ่จะขาดแคลนในสาขาวิทยาศาสตร์ คณิตศาสตร์ และภาษาอังกฤษ⁴ แต่การกำหนดระยะเวลาการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการครู และอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษานั้นอยู่ในกลุ่มระยะเวลาการเกษียณอายุราชการที่แตกต่างกัน คือ ข้าราชการครูมีระยะเวลาการเกษียณอายุราชการตามกลุ่มที่ 1 คือ ในสิ้นปีงบประมาณเมื่ออายุครบหกสิบปีบริบูรณ์และอาจารย์ในสถาบันอุดมศึกษาผู้มีตำแหน่งทางวิชาการระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป มีระยะเวลาการเกษียณอายุราชการตามกลุ่มที่ 2 คือ ในสิ้นปีงบประมาณเมื่ออายุครบหกสิบห้าปีบริบูรณ์

สรุปจากการศึกษากรณีการพ้นจากราชการเพราะการเกษียณอายุราชการของ 3 กลุ่มข้าราชการหลัก ๆ ดังกล่าว ยังไม่สัมพันธ์กับหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ภายใต้อัตลักษณ์ความเหมาะสมหรือหลักความได้สัดส่วนตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

3. ปัญหาภาระงบประมาณของรัฐ

การที่บทบัญญัติของกฎหมายตามความในมาตรา 19 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2551 และตามความในมาตรา 108 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 รวมทั้งตามความในมาตรา 19 ประกอบมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551 มีผลใช้บังคับทำให้หลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนแต่ละประเภทหรือประเภทเดียวกันในตำแหน่งอื่นมีความแตกต่างกัน เพราะบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ข้าราชการอัยการ ข้าราชการพลเรือนผู้ปฏิบัติหน้าที่ในทางวิชาการหรือหน้าที่ที่ต้องใช้ความสามารถเฉพาะตัวในตำแหน่งระดับเชี่ยวชาญ หรือระดับทรงคุณวุฒิ หรือตำแหน่งประเภททั่วไปในระดับอาวุโส หรือระดับ

⁴“สพฐ.” มติชนรายวัน, 4 กุมภาพันธ์ 2554, หน้า 5.

ทักษะพิเศษ ผู้ที่ทางราชการมีความจำเป็นจะให้ปฏิบัติราชการต่อไป และข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาผู้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการตั้งแต่ระดับรองศาสตราจารย์ขึ้นไป ผู้ที่สถาบันอุดมศึกษาต้องการเพื่อประโยชน์แก่การสอนหรือวิจัยนั้น ไม่จำเป็นต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ส่งผลให้เกิดปัญหาด้านงบประมาณของภาครัฐตามมา กล่าวคือ เดิมนี้พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ โดยกำหนดอายุเกษียณไว้ให้ข้าราชการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ สำหรับข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนทุกประเภทที่กำหนดค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณรายจ่ายของรัฐในส่วนของค่าตอบแทน หรืออัตราเงินเดือนของข้าราชการก็จะเป็นไปตามเป้าหมายของงบประมาณที่ได้กำหนดไว้ เมื่อปรากฏว่ามีข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนบางประเภทมีการต่อเวลาราชการหรือการขยายเวลาราชการได้ โดยไม่จำเป็นต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในสิ้นปี งบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ค่าใช้จ่ายของรัฐในส่วนนี้ก็จะเพิ่มขึ้น แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ

1) ผลกระทบระยะสั้น

เมื่อข้าราชการพลเรือนผู้ใดประเภทใดที่ได้รับการขยายเวลาราชการ อัตราเงินเดือนก็จะเพิ่มขึ้นไปตามลำดับทุกปีงบประมาณ ในช่วงระยะเวลาที่ได้รับการขยายเวลาราชการ สะท้อนให้เห็นถึงโครงสร้างที่ขยายใหญ่ขึ้นอย่างผิดสัดส่วน อันเป็นการขยายโครงสร้างเฉพาะในส่วนยอดจนอาจกลายเป็นพีระมิดหัวคว่ำ

2) ผลกระทบระยะยาว

เมื่อข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนผู้ใดประเภทใด ได้รับการขยายเวลาราชการผลจะทำให้เวลาราชการของข้าราชการผู้นั้นเพิ่มสูงขึ้น ส่งผลต่อการคิดคำนวณบำเหน็จบำนาญเพราะการคิดคำนวณบำเหน็จบำนาญนั้นจะต้องนำเอาเวลาราชการมาเป็นตัวคูณเงินเดือน จำนวนเงินบำเหน็จหรือบำนาญของข้าราชการผู้นั้นก็จะเพิ่มสูงขึ้น และเมื่อพิจารณาในส่วนของงบประมาณของรัฐที่ได้จัดสรรไว้สำหรับส่วนราชการแล้ว หากส่วนราชการที่มีข้าราชการได้รับการขยายเวลาราชการเป็นจำนวนมากหรือทุกรายแล้วแต่กรณี ก็จะทำให้เงินงบประมาณในหมวดเงินเดือนอันเป็นค่าตอบแทนบุคลากร

ของส่วนราชการนั้นจะเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งอาจทำให้การจัดสรรงบประมาณสำหรับกรณีอื่น ๆ ของส่วนราชการนั้นต้องลดจำนวนลง ส่งผลต่อการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ของส่วนราชการดังกล่าว

ในทางกลับกัน หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการให้เป็นไปตามกำหนดเดิมที่ให้ข้าราชการต้องพ้นจากราชการในสิ้นปีงบประมาณที่มีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์แล้วพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการไป อัตราเงินเดือนดังกล่าวสามารถนำไปวิเคราะห์กรอบอัตราเป็นอัตราว่างเพื่อบรรจุบุคคลเข้ามาใหม่จากตำแหน่งที่ว่างลงเพราะเกษียณอายุราชการไป การกำหนดอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างก็จะเริ่มจากอัตราในระดับต้น ซึ่งเป็นอัตราเงินเดือนหรือค่าจ้างที่ต่างกันมากเมื่อเทียบกับข้าราชการที่ได้รับการขยายเวลาราชการ ประกอบกับการศึกษาการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า รูปแบบการกำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการนั้นมีทั้งกรณีที่ไม่มีการกำหนดอายุเกษียณราชการ กรณีที่มีการกำหนดอายุเกษียณราชการแบบยืดหยุ่น ตามลักษณะงาน และกรณีที่มีการกำหนดอายุเกษียณราชการแบบบังคับเท่ากัน สำหรับข้าราชการทุกประเภทและทุกลักษณะงาน ขึ้นอยู่กับนโยบายรัฐบาล สภาพกำลังคน ตลอดจนลักษณะการปกครองของแต่ละประเทศ โดยการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการนั้น ประเทศต่าง ๆ มีกระบวนการเริ่มต้นในเรื่องดังกล่าวที่เหมือนกัน คือ มีการแบ่งประเภทของข้าราชการ แบ่งกลุ่มลักษณะงาน โดยใช้อายุตัว อายุการทำงาน เพศ ระดับตำแหน่ง สายงานและลักษณะงาน เป็นเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดให้ข้าราชการพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการ ซึ่งการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการของไทยในปัจจุบัน มีลักษณะคล้ายกับหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการของประเทศสหราชอาณาจักรที่ใช้ระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ แต่ไม่ได้บังคับให้ข้าราชการทุกคนต้องเกษียณอายุราชการที่มีกำหนดอายุเดียวกัน โดยได้มีการกระจายอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ส่วนราชการแต่ละแห่งเป็นผู้กำหนดนโยบาย และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเกษียณอายุราชการของข้าราชการในสังกัด อันมีการกำหนดเกณฑ์อายุขั้นต่ำที่ให้เกษียณอายุราชการ และกำหนดเกณฑ์อายุขั้นสูง อันเป็นอายุที่เมื่อครบกำหนดแล้วจักต้องพ้นจากราชการ ซึ่ง

การกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการกรณีของต่างประเทศ นั้น ผู้เขียนเห็นด้วยกับกรณีของประเทศมาเลเซียที่ใช้รูปแบบการเกษียณอายุแบบบังคับ เท่ากันทุกลักษณะงาน สำหรับข้าราชการทุกประเภท กล่าวคือ เมื่อข้าราชการผู้ใดมีอายุตัว ถึงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็จะต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการทันที ในกรณีของกระบวนการต่อเวลาราชการให้กับข้าราชการนั้น หากรัฐเห็นว่าข้าราชการ ผู้ใดที่มีอายุครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นผลให้ต้องพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุ ราชการนั้น เป็นผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ และการปฏิบัติราชการของ บุคคลนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ทางราชการ รัฐก็จะดำเนินการให้บุคคลดังกล่าวได้ปฏิบัติ ราชการต่อไปด้วยการพิจารณาจ้างเป็นรายปีแล้วมีการประเมินผลการปฏิบัติงานใน ทุกรอบปี เพื่อประกอบการพิจารณาการจ้างงานในปีถัดไป ทำให้อายุราชการและอัตรา เงินเดือนของข้าราชการผู้ที่ได้รับการจ้างเป็นรายปีนั้น ไม่เพิ่มจำนวน จึงไม่ส่งผลกระทบต่อ การคิดคำนวณเงินบำเหน็จบำนาญ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านภาระงบประมาณของรัฐ ทั้งใน ระยะสั้นและระยะยาว อีกทั้ง การต่อเวลาราชการหรือการขยายอายุเกษียณราชการให้กับ ข้าราชการนั้น แม้จะมีเหตุผลเพื่อเป็นการรักษาบุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถ มีประสบการณ์ไว้กับองค์กรส่วนราชการและเพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรใน บางสาขาวิชาชีพก็ตาม แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวในทางกลับกัน ได้ส่งผลกระทบต่อ การว่างงานของบัณฑิตจบใหม่อยู่เป็นจำนวนมาก จนในที่สุดแล้วก็จะกลายเป็นปัญหาสังคม ที่ส่งผลกระทบต่อภาพรวมในทางเศรษฐกิจของประเทศ เพราะบทบาทที่สำคัญอีกอย่าง หนึ่งของการกำหนดอายุตัวบุคคลที่ให้พ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการนั้น คือ เป็นกลไกในการเปิด โอกาสให้คนรุ่นใหม่ได้เข้ามาแทนที่คนที่ได้เกษียณอายุราชการไป อันเป็นการปล่อยถ่ายคนรุ่นเก่าเพื่อรับบุคคลใหม่เข้ามาทำงานแทน ส่งผลต่อการจัดระเบียบ ตลาดแรงงานและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การต่อเวลาราชการ หรือการขยายอายุเกษียณราชการของ ข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนในบางประเภทและหรือในบางตำแหน่งนั้น ก่อให้เกิด ปัญหาด้านภาระงบประมาณของรัฐ และปัญหาสังคมกรณีของการว่างงานสำหรับบัณฑิต จบใหม่ในบางสาขาวิชา จนทำให้รัฐต้องจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มเติม ซึ่งหากพิจารณาภาพรวมงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐแล้ว ปรากฏว่าร้อยละ 40

ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะถูกกำหนดเป็นค่าใช้จ่ายประจำปีสำหรับนำไปเป็นค่าใช้จ่ายในเรื่องของการจ่ายค่าตอบแทนอันเป็นค่าจ้าง หรืออัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งให้แก่ข้าราชการ ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงยิ่งส่งผลกระทบต่อการนำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวไปเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ต้องลดจำนวนลงจนไม่เพียงพอกับความต้องการของประชาชน และความเจริญก้าวหน้าด้านต่าง ๆ ของประเทศ⁵ ซึ่งนโยบายของรัฐในปัจจุบัน ส่วนของการจำกัดงบประมาณรายจ่ายนั้น รัฐได้มีการกำหนดนโยบายให้มีการลดค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณในส่วน of ค่าตอบแทนหรือเงินเดือนของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐลง โดยจะกำหนดให้ลดขนาดกำลังคนในภาคราชการลงร้อยละ 30 เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ ในระยะยาวที่เป็นค่าใช้จ่ายที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นในทุก ๆ ปี ทั้งนี้ เพื่อจ้กได้นำเงินงบประมาณนั้นไปเป็นปัจจัยในการพัฒนาประเทศด้านอื่น ๆ ประกอบกับจากการศึกษาเกณฑ์ที่พิจารณาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกษียณอายุราชการ จะเห็นได้ว่า เกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาว่าเมื่อไรที่บุคคลจะสมควรแก่การเกษียณอายุราชการนั้น นโยบายรัฐบาลเป็นเกณฑ์อย่างหนึ่งที่จะต้องนำมาพิจารณาเพื่อกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ในการเกษียณอายุราชการ

ดังนั้น จากข้อพิเคราะห์พิจารณาประกอบข้ออ้างอิงอันเป็นนโยบายของรัฐในปัจจุบันประกอบเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาในการกำหนดหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการและการกำหนดหลักเกณฑ์การพ้นจากราชการเพราะเกษียณอายุราชการในต่างประเทศนั้น จะเห็นได้ว่า การต่อเวลาราชการหรือการขยายเวลาเกษียณอายุราชการให้กับข้าราชการประจำฝ่ายพลเรือนในบางประเภทไม่สอดคล้องกับเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น

⁵ASTV ผู้จัดการออนไลน์, เตรียมชง ครม. ลดจำนวนข้าราชการ 30% คปร. ห่วงแบกเงินเดือนหลังแอ่น [Online], available URL: <http://www.manager.co.th>, 2553 (เมษายน, 24)