

การขยายเวลาเกษียณอายุราชการ Extending the retirement for civil servants

กนกลักษณ์ จุยมณี¹
Kanokluck Juimane¹

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2544 มาตรา 19 บัญญัติให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลา 69 ปี (นับถึง พ.ศ. 2563) ซึ่งสภาพสังคมในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งอายุเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้นจากเมื่อ พ.ศ. 2490 ประมาณ 30 ปี หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขจะทำให้ข้าราชการมีระยะเวลาในการรับบำนาญเป็นเวลานานและมีแนวโน้มที่ระยะเวลาในการรับบำนาญจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ตามอายุเฉลี่ยของคนไทยที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อบประมาณ

ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรขยายเวลาเกษียณอายุราชการของข้าราชการพลเรือน (ที่ไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายตุลาการ) เช่น ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการครู ออกไป โดยอาจนำหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการของตุลาการศาลปกครองเกษียณมาปรับใช้กับข้าราชการพลเรือนทั่วไปด้วย เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างข้าราชการพลเรือนทั่วไปกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ และการขยายเวลาเกษียณอายุราชการดังกล่าวไม่น่าจะส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการทำงานของข้าราชการพลเรือนทั่วไป

คำสำคัญ : ขยายเวลาเกษียณอายุ สังคมผู้สูงอายุ ข้าราชการพลเรือนทั่วไป

¹ ผศ.ดร.,คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ สงขลา 90000

¹ Asst.Prof.Dr., Faculty of Law Thaksin University Songkhla 90000.

*E-mail address:kanokluk@hotmail.com



Abstract

The Government Pension Act, 1941, Section 19 provides for civil servants to retire at the age of 60. The law came into force for 69 years (Until 2020). The current state of society has changed dramatically. Especially medical progress causing the average age of Thai people to increase. The average age of Thai people has increased 30 years from 1909. If there is no improvement, government officials will have a longer period to receive pensions. This will be a burden on the budget. If there is no improvement, civil servants will have a longer period to receive pensions. This will be a burden on the budget.

The author suggests that civil servants retirement should be extended by applying the retirement rules of the retired Administrative Courts to apply to civil servants, for equality between civil servants with the judge. The extension of retirement time should not affect the work efficiency of civil servants.

Key words : extended retirement, aging society, general public servant

บทนำ

ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่การเปลี่ยนแปลงด้านโครงสร้างประชากร โดยประเทศไทยเป็นประเทศที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุสูงที่สุดในอาเซียน² [1] ประชากรผู้สูงอายุของประเทศไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นทั้งในแง่จำนวนผู้สูงอายุ และอัตราส่วนของผู้สูงอายุ ต่อจำนวนประชากรทั้งประเทศ กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2552 ผู้สูงอายุมีจำนวน 7.17 ล้านคน และอัตราส่วนประชากรผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดคิดเป็นร้อยละ 11.30 ต่อมา พ.ศ. 2556 จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น 8.73 ล้านคน โดยอัตราส่วนต่อประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 13.48 และ พ.ศ. 2561 จำนวนผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเป็น ๑๐.๖๖ ล้านคน โดยคิดเป็นอัตราส่วนต่อประชากรทั้งหมดเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 16.06 ในขณะที่สัดส่วนของประชากรวัยทำงานมีแนวโน้มลดลง กล่าวคือ

² กรพรหม สารทพันธุ์ และคณะ. (2560). คุณลักษณะของศูนย์ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่เป็นที่ชื่นชอบของผู้สูงอายุหญิง. Veridian E-Journal Silpakorn University, 10 (3), หน้า 142. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/article/view/103700>



อัตราส่วนของประชากรวัยทำงาน มีอัตราร้อยละ 66.80 66.55 และ 64.74 ในปี พ.ศ. 2552 พ.ศ. 2556 และ พ.ศ. 2561 ตามลำดับ³ [8] จากข้อมูลทางสถิติดังกล่าว ชำงต้นจะเห็นได้ว่านอกจากจำนวนผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแล้ว อัตราส่วนประชากร ผู้สูงอายุต่อประชากรทั้งหมดยังเพิ่มขึ้นอีกด้วย และนอกจากนั้นตลอดระยะเวลา 60 ปี ที่ผ่านมา แนวโน้มเกี่ยวกับอายุขัยของคนไทยมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาโดยตลอด จาก ในอดีตเมื่อ พ.ศ. 2504 คนไทยมีอายุเฉลี่ย 55 ปี แต่ต่อมา พ.ศ. 2562 คนไทย มีอายุเฉลี่ยประมาณ 75 ปี⁴ [6] ดังนั้น ในกรณีที่ผู้สูงอายุรับราชการและมีสิทธิ ได้รับบำนาญจากทางราชการ จะทำให้มีระยะเวลาในการรับบำนาญยาวนานขึ้น ซึ่งเป็นการเพิ่มภาระต่อกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และอาจทำให้ กบข. ประสบปัญหาทางการเงินทำนองเดียวกับกองทุนประกันสังคมได้ ซึ่งกองทุน ประกันสังคมนั้นสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย หรือทีดีอาร์ไอ คาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2587 กองทุนประกันสังคมอาจจะขาดสภาพคล่องหรือล้มละลาย⁵ [7]

แนวคิดเกี่ยวกับการเกษียณอายุราชการ

ความหมายของการเกษียณอายุราชการ

การเกษียณอายุราชการ หมายถึง การพ้นจากความเป็นข้าราชการตามเวลาที่ กฎหมายกำหนด ซึ่งตามกฎหมายไทยกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ โดยจะพ้นจากการรับราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ หกสิบปีบริบูรณ์ เว้นแต่ ข้าราชการพลเรือนในพระองค์ สมุหราชองครักษ์ รองสมุห ราชองครักษ์ ทหารผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัย รักษาพระองค์ ข้าราชการการเมือง และข้าราชการซึ่งมีกฎหมายบัญญัติเรื่องการพ้น จาการราชการไว้เป็นอย่างอื่น (พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 19) ประเภทของการเกษียณอายุราชการ การเกษียณอายุราชการอาจ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

³ สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). สถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx>.

⁴ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2562). รายงานที่ดีอาร์ไอ, 152 (1), 3. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2019/08/wb152.pdf>.

⁵ สุริยัน ปัญญาไว. (2557). ทีดีอาร์ไอเตือน 'สปส.' เสี่ยงล้ม เงินไหลออก เน้นปรับจ่ายบำนาญ. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://tdri.or.th/2014/01/bangkokbiz-2014-01-16/>



1. การเกษียณอายุแบบตายตัว (Fixed Retirement) หมายถึง การเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement) จะมีการกำหนดอายุเกษียณไว้แน่นอนตายตัว เมื่อข้าราชการมีอายุตามที่กำหนดไว้ ถือว่าผู้นั้นเกษียณอายุและต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ เช่น ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 มาตรา 19 กำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เป็นต้น

2. การเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement) การเกษียณอายุแบบยืดหยุ่นมี 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 ไม่มีกำหนดอายุเกษียณไว้ ข้าราชการสามารถเลือกเกษียณขณะที่อายุเท่าใดก็ได้

ลักษณะที่ 2 มีการกำหนดอายุเกษียณไว้แต่สามารถเกษียณอายุก่อนกำหนดได้ หรือ Early Retirement เช่น กำหนดว่าเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี แต่สามารถเกษียณอายุได้เมื่ออายุครบ 55 ปีได้ เป็นต้น⁶

ลักษณะของผู้สูงอายุ

เมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุร่างกายย่อมเสื่อมลงไปตามกาลเวลา ซึ่งแต่ละคนจะเปลี่ยนแปลงไม่เท่ากัน ด้วยปัจจัยที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นกรรมพันธุ์ โรคหรือความเจ็บป่วย ตลอดจนพฤติกรรมการใช้ชีวิต ทั้งอาหาร อาชีพ ความเครียด การนอนหลับพักผ่อน การออกกำลังกาย สำหรับความเสื่อมของผู้สูงอายุอาจสรุปได้ ดังนี้

1. ความเสื่อมทางด้านสมรรถภาพทางกาย ในวัยสูงอายุอวัยวะต่าง ๆ เริ่มเสื่อมลง เช่น กล้ามเนื้อ กระดูกและข้อ การทำงานของปอดเริ่มลดลง ทำให้สมรรถภาพทางกายลดลงทำให้การเคลื่อนไหวไม่คล่องตัวหรือเคลื่อนไหวได้ช้าลง และเหนื่อยง่ายเมื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ เช่น เดินขึ้นบันได เป็นต้น

2. ความเสื่อมด้านสมอง ภาวะสมองเสื่อมสามารถเกิดขึ้นได้กับผู้สูงอายุ ส่งผลให้สูญเสียความสามารถในการทรงตัว และความสามารถในการรู้คิด (Cognitive Function) ซึ่งเป็นกระบวนการรับรู้ เรียนรู้ และวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้ผู้สูงอายุลืมง่าย เรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ ได้ช้าลงเนื่องจากสมองทำหน้าที่ผิดปกติไปจากเดิม เสื่อมลงจากการที่อายุมากขึ้น

⁶ สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงระบบการเกษียณอายุราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.. หน้า 2.



3. ความเสื่อมด้านประสาทสัมผัส ในวัยสูงอายุประสาทสัมผัสต่าง ๆ เริ่มเสื่อมลงได้แก่

หู การได้ยินลดลง มีอาการหูตึงมากขึ้น การเสื่อมของอวัยวะในหูชั้นในมีมากขึ้น เสียงพูดเปลี่ยนไป เพราะกล้ามเนื้อกล่องเสียงและสายเสียงบางลง ระดับเสียงสูงจะได้ยินน้อยกว่าระดับเสียงต่ำ นอกจากนี้ยังอาจเกิดอาการเวียนศีรษะและเคลื่อนไหวไม่คล่อง เนื่องจากหลอดเลือดที่ไปเลี้ยงหูชั้นในมีภาวะแข็งตัว

ตา การมองเห็นไม่ดีเหมือนเคย เนื่องจากรูม่านตาเล็กลงและตอบสนองต่อแสงลดลง หนึ่งตาตก แก้วตาเริ่มขุ่นมัว เกิดต้อกระจก ลานสายตาแคบ กล้ามเนื้อลูกตาเสื่อม ความไวในการมองภาพลดลง สายตายาว เวลาמידหรือกลางคืนการมองเห็นจะไม่ดี ตาแห้งและเยื่อตาระคายเคืองง่าย

จมูก การดมกลิ่นไม่ดีเหมือนเดิม เนื่องจากเยื่อบุโพรงจมูกเสื่อม ต่อมรับรสทำหน้าที่ลดลง การรับรสของลิ้นเสียไป อาจเกิดภาวะเบื่ออาหาร โดยรสหวานจะเสียก่อนรสเปรี้ยว รสขม และรสเค็ม

4. ความเสื่อมของกระดูก ปัญหากระดูกของผู้สูงอายุ คือ แคลเซียมจะสลายออกจากกระดูกมากขึ้น ทำให้น้ำหนักกระดูกลดลง เพราะ หักง่าย ความยาวกระดูกสันหลังลดลง หมอนรองกระดูกบางลง หลังค่อมมากขึ้น ความสูงลดลง เคลื่อนไหวข้อไม่สะดวก ดึง แข็ง อักเสบ ติดเชื้อง่ายขึ้น

5. มีความเปลี่ยนแปลงด้านอารมณ์ วัยนี้เป็นวัยที่เริ่มถูกแยกออกจากสังคม อาจเป็นเพราะเกษียณอายุ ทำให้บทบาททางสังคมเปลี่ยนแปลงไป อารมณ์หวนไหวง่าย มีความกังวลต่อสุขภาพ ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเสื่อมของร่างกาย หรือต้องปรับตัวเนื่องจากการสูญเสียคู่ครอง หรือบุคคลในครอบครัว⁷ [3]

เหตุผลความจำเป็นของการเกษียณอายุราชการ

เนื่องจากข้าราชการเมื่อเข้าสู่วัยสูงอายุความชราเริ่มเข้าเบียดเบียน สมรรถภาพทางร่างกายย่อมเสื่อมลงทำให้ไม่อาจปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพเหมือนเดิม จึงต้องให้ข้าราชการผู้นั้นต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่⁸ ทั้งนี้ เนื่องจากตามหลักของการทำงานโดยทั่วไป ผู้ที่เป็นนายจ้างทุกคนย่อมต้องการลูกจ้างที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน

⁷ ปฐม นิคมานนท์. (2528). การศึกษานอกระบบโรงเรียน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ทิพย์อักษร. หน้า 305-307.

⁸ สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนการบุคคล สำนักงาน ก.พ.. อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 6. หน้า 1-4.



ตราใบที่ผู้เป็นลูกจ้างยังรับเงินเดือนหรือค่าตอบแทน ลูกจ้างควรที่จะปฏิบัติงานให้อย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพ เมื่อใดที่ลูกจ้างไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไปแล้วย่อมแสดงว่าไม่เหมาะสมที่จะทำงานนั้นต่อไป

เกณฑ์ในการพิจารณาประสิทธิภาพในการทำงาน

เกณฑ์ในการพิจารณาว่าบุคคลใดหมดประสิทธิภาพในการทำงานสมควรเกษียณอายุราชการ มีดังนี้

1. อายุ ใช้อายุเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยพิจารณาโดยภาพรวมว่าคนส่วนใหญ่เมื่อมีอายุครบช่วงอายุใดอายุหนึ่ง สมรรถภาพในการทำงานย่อมเสื่อมลงสมควรที่ให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่

2. สุขภาพ โดยพิจารณาจากความเสื่อมสมรรถภาพของร่างกายมนุษย์ บุคคลใดที่สมรรถภาพทางร่างกายเสื่อมลงจนไม่อาจปฏิบัติงานต่อไปได้ บุคคลนั้นสมควรที่จะต้องพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ อย่างไรก็ดี ความเสื่อมสมรรถภาพทางร่างกายของบุคคลที่มีอายุเท่ากันแต่ละคนจะมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับสุขภาพของแต่ละบุคคล บุคคลที่อยู่ในวัยเดียวกันบางคนอาจจะมีร่างกายแข็งแรงสามารถปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี ในขณะที่บางคนอาจไม่สามารถปฏิบัติงานที่ต่อไปได้

3. เพศ สภาพร่างกายของชายและหญิงมีความแตกต่างกัน งานบางประเภทอาจกำหนดให้เพศหญิงเกษียณอายุเร็วกว่าชาย

4. ลักษณะงาน งานบางประเภทอาจจำเป็นต้องใช้ความแข็งแรงทางด้านร่างกาย และจิตใจ หรือเป็นงานที่ต้องใช้พลกำลัง เป็นงานที่ต้องเสี่ยงภัย เช่น ทหาร ตำรวจ พนักงานดับเพลิง เป็นต้น อาจกำหนดให้เกษียณอายุเร็วกว่าสายงานประเภทอื่น ส่วนงานที่ไม่จำเป็นต้องใช้ความแข็งแรงทางด้านร่างกาย เช่น ครู อาจารย์ นักวิจัย เป็นต้น อาจกำหนดให้เกษียณอายุช้า

5. นโยบายของรัฐบาล เกณฑ์ในการพิจารณาเกี่ยวกับการเกษียณอายุอาจเป็นแปลงไปตามความจำเป็นตามสภาพเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ตามที่รัฐบาลเห็นสมควร เช่น การขยายอายุการเกษียณราชการเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนในบางตำแหน่งหรือบางสาขาอาชีพ เป็นต้น⁹ [9]

⁹ สำนักวิจัยและพัฒนากระบวนบุคคล สำนักงาน ก.พ.. เพ็งอ้ง. หน้า 5-6.



ประวัติความเป็นมาของการเกษียณอายุราชการ

ในอดีตก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 เจ้านายและขุนนางจะรับราชการจนตลอดชีวิต ไม่มีการเกษียณอายุ โดยการรับราชการนั้นจะไม่มีการแบ่งแยกข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนเหมือนในปัจจุบัน ทำให้ข้าราชการต้องไปรบหรือทำสงครามเป็นประจำ และส่วนมากจะเสียชีวิตก่อนวัยชรา โดยการแบ่งแยกข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนเพิ่งเกิดขึ้นในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 โดยรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูประบบราชการ มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมใหม่ เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 โดยมีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวงมหาดไทย กับกระทรวงกลาโหม ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกความเป็นข้าราชการพลเรือนกับทหาร แต่การแยกข้าราชการพลเรือนจากข้าราชการทหารอย่างเด็ดขาด เกิดขึ้นเมื่อได้ตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร รศ. 124 (พ.ศ. 2448)¹⁰ [2]

นอกจากนั้น การปฏิรูประบบราชการในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการนำแนวความคิดเกี่ยวกับการเกษียณอายุมาจากประเทศอังกฤษ โดยรัชกาลที่ 5 ทรงมีพระราชประสงค์ให้เงินบำเหน็จบำนาญแก่ข้าราชการเพื่อใช้สำหรับเลี้ยงชีพเมื่อยามชราหรือทุพพลภาพ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 ขึ้น โดยกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่อมีอายุครบ 55 ปี เว้นแต่รัฐบาลเห็นว่าผู้นั้นความชรายังไม่เบียดเบียน และยังสามารถในราชการ จะให้รับราชการต่อไปคราวละ 5 ปีอีกหนึ่งหรือสองคราวก็ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 แต่อย่างไรก็ดีบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 ไม่ถือเป็นสิทธิของข้าราชการ แต่เป็นของพระราชทานโดยทรงพระกรุณาเท่านั้น ข้าราชการจะเรียกร้องโดยถือว่าตนมีสิทธิได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120¹¹ [11]

ในรัชสมัยของรัชกาลที่ 7 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 โดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่สำคัญตามกฎหมายบำเหน็จ

¹⁰ ขวัญชัย เสงฆุลธนา. (2553). การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ). หน้า 14.

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา. (24545). เล่มที่ 18 วันที่ 15 ธันวาคม รศ.120. หน้า 702.



บำนาญฉบับเดิมคือ ตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 บำเหน็จบำนาญถือเป็นของพระราชทานโดยทรงพระกรุณาไม่ถือเป็นสิทธิของข้าราชการ แต่บำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ถือเป็นสิทธิของข้าราชการ อย่างไรก็ตามก็ดีพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 ยังคงกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 55 ปี เช่นเดียวกับที่เคยกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติเบี้ยบำนาญ รัตนโกสินทร์ศก 120 อย่างไรก็ตามก็ดี เจ้ากระทรวงอาจอนุญาตให้ต่ออายุราชการ หรือพระมหากษัตริย์อาจต่อพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ต่ออายุราชการได้ไม่เกินห้าปีทั้งนี้ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471¹² [12]

หลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 มีการตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2478 ยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช 2471 และต่อมาได้ตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2482 ยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2478 โดยทั้งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2478¹³ [13] และพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2482¹⁴ [14] ยังคงกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 55 ปี เช่นเดิม และต่ออายุราชการได้คราวละ 1 ปี โดยต่ออายุราชการได้ไม่เกินห้าปี

ต่อมา พ.ศ. 2479 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2482 โดยได้ตราพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 ขึ้นใช้บังคับแทน ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี โดยคณะรัฐมนตรีอาจต่ออายุราชการได้คราวละ 1 ปี ได้จนถึงอายุ 65 ปี แต่หลักการในเรื่องการต่ออายุราชการถูกเลิกโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ 15) พ.ศ. 2530¹⁵ [16]

¹² ราชกิจจานุเบกษา. (2471). เล่มที่ 45 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2471 หน้า 315.

¹³ ราชกิจจานุเบกษา. (2478). (เล่มที่ 52 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2478 หน้า 1537.

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา. (2482). เล่มที่ 56 วันที่ 30 ตุลาคม 2482 หน้า 1424.

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา. (2530). เล่ม 104 ตอนที่ 119 ฉบับพิเศษ วันที่ 24 มิถุนายน 2530 หน้า 1.



การเกษียณอายุของข้าราชการตามกฎหมายไทย

การเกษียณอายุของข้าราชการตามกฎหมายไทย ใช้ระบบผสม กล่าวคือ ใช้ทั้งระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement) กล่าวคือ จะมีการกำหนดอายุเกษียณไว้แน่นอนตายตัว เมื่อข้าราชการมีอายุตามที่กำหนดไว้ ถือว่าผู้นั้นเกษียณอายุและต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนั้นยังใช้ระบบเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement) กล่าวคือ มีการกำหนดอายุเกษียณไว้แต่สามารถเกษียณอายุก่อนกำหนดได้

ระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement)

โดยหลักทั่วไปแล้ว ข้าราชการ (หมายรวมทั้งข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน) จะต้องเกษียณอายุราชการเมื่อมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ โดยจะต้องพ้นจากราชการเมื่อสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบหกสิบปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 และหากข้าราชการผู้นั้นมีเวลารับราชการตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ผู้นั้นย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญเพราะเหตุสูงอายุตามมาตรา 13 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 15 วรรคสอง และมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494¹⁶ [15]

อย่างไรก็ดี มีข้าราชการอีกหลายประเภทที่กฎหมายมิได้กำหนดให้เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ เช่น 1. ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม เกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 8/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 โดยข้าราชการตุลาการซึ่งมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์จะต้องไปดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโสจนกว่าจะอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 6/1 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การแต่งตั้ง และการดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาอาวุโส พ.ศ. 2542¹⁷ [19]

2. ข้าราชการฝ่ายอัยการ เกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 โดยข้าราชการอัยการซึ่งมีอายุครบ 65 ปี ในปีงบประมาณใด ให้พ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เมื่อสิ้นปีงบประมาณนั้น และให้ไปดำรงตำแหน่งอัยการอาวุโสจนกว่าจะจนกว่าจะอายุ

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา. (2494). เล่ม 68 ตอนที่ 24 ฉบับพิเศษ วันที่ 11 เมษายน 2494 หน้า 1

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา. (2560). เล่ม 134 ตอนที่ 83 ก วันที่ 13 สิงหาคม 2560 หน้า 4.



ครบ 70 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 39 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553¹⁸ [20]

3. ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง เกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ หากผ่านการประเมินสมรรถภาพให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ แต่หากไม่ผ่านการประเมินสมรรถภาพให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ ตามมาตรา 21 และมาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁹ [18]

ระบบเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement)

พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 นอกจากจะใช้ระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement) ยังกำหนดให้มีระบบเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement) เอาไว้อีกด้วย กล่าวคือ แม้จะมีการกำหนดอายุเกษียณไว้แน่นอน โดยให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี แต่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494 ยังเปิดช่องให้ข้าราชการสามารถเกษียณอายุก่อนอายุครบ 60 ปี โดยมีสิทธิได้รับบำนาญด้วย เช่น

(1) รับบำนาญด้วยเหตุสูงอายุตามมาตรา 13 วรรคสอง กล่าวคือ ข้าราชการที่มีอายุครบ 50 ปี และมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญด้วยเหตุสูงอายุตามมาตรา 13 วรรคสอง ประกอบมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494²⁰ [17]

นอกจากนั้น ข้าราชการที่อายุครบ 50 ปี และมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กองทุน กบข.) นอกจากจะได้รับเงินบำนาญที่จ่ายจากเงินงบประมาณแล้ว ยังมีสิทธิได้รับเงินจากกองทุน กบข. อีกส่วนหนึ่งด้วย ตามมาตรา 52 มาตรา 53(2) และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา. (2560). เล่ม 134 ตอนที่ 93 ก วันที่ 13 กันยายน 2560 หน้า 32.

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา. (2542). เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542 หน้า 1.

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา. (2539). เล่ม 113 ตอนที่ 42 ก วันที่ 27 กันยายน 2539 หน้า 1.



(2) รับบำนาญด้วยเหตุรับราชการนานตามมาตรา 14 วรรคสอง กล่าวคือ ข้าราชการที่มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว และลาออกจากราชการ ย่อมมีสิทธิได้รับบำนาญตามมาตรา 14 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2494

นอกจากนั้น ข้าราชการที่มีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบ ยี่สิบห้าปีบริบูรณ์แล้ว และลาออกจากราชการที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กองทุน กบข.) นอกจากจะได้รับเงินบำนาญที่จ่ายจากเงินงบประมาณแล้ว ยังมีสิทธิได้รับเงินจากกองทุน กบข. อีกส่วนหนึ่งด้วย ตามมาตรา 48 ประกอบมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539

การเกษียณอายุราชการของต่างประเทศ

สหรัฐอเมริกาในสหรัฐอเมริกามีพระราชบัญญัติการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่ง อายุในการจ้างงาน ค.ศ. ๑๙๖๗ (The Age Discrimination in Employment Act of 1967) ทำให้โดยหลักแล้วการเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement) เป็น สิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว สหรัฐอเมริกาจึงไม่มีการกำหนดอายุเกษียณไว้ ข้าราชการสามารถเลือกเกษียณขณะที่ยังอายุเท่าใดก็ได้ โดยพระราชบัญญัติการเลือก ปฏิบัติเพราะเหตุแห่งอายุในการจ้างงาน ค.ศ. 1967 ใช้บังคับกับข้าราชการที่ปฏิบัติงาน ในหน่วยงานในระดับมลรัฐ และระดับสหรัฐ²¹ [25]

อย่างไรก็ดี บางสาขาอาชีพที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ระบบเกษียณอายุแบบ บังคับ เช่น

(1) ทหาร ข้าราชการกองทัพกสหรัฐ ใช้ระบบการเกษียณอายุราชการแบบ บังคับ โดยมีการเพิ่มอายุราชการจากเดิมเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 55 ปี เป็นเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 62 ปี²² [22]

²¹ Facts About Age Discrimination. (2019). Retrieved 19 February, 2020, from www.eeoc.gov.

²² Army Ups Mandatory Retirement Age. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.thebalancecareers.com/army-changes-mandatory-retirement-separation-age-3976316>.



(2) นักบิน เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 65 ปี ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติที่เป็นธรรมสำหรับนักบินที่มีประสบการณ์ (Fair Treatment for Experienced Pilots Act)²³ [26]

(3) เจ้าหน้าที่ควบคุมการจราจรทางอากาศ เกษียณอายุแบบบังคับเมื่ออายุครบ 56 ปี แต่ในกรณีซึ่งเป็นกรณียกเว้นเกษียณเมื่ออายุครบ 61 ปี

(4) เจ้าหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Federal law enforcement officers) เจ้าหน้าที่รักษาอุทยานแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ดับเพลิง เกษียณอายุแบบบังคับเมื่ออายุครบ 57 ปี

5) ผู้พิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐฟลอริดา ตามรัฐธรรมนูญแห่งรัฐฟลอริดาซึ่งแก้ไขเมื่อ พ.ศ. 2561 กำหนดให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาเกษียณอายุแบบบังคับเมื่ออายุครบ 75 ปี ซึ่งก่อนการแก้ไขรัฐธรรมนูญผู้พิพากษาศาลฎีกาเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 70 ปี²⁴ [29]

ออสเตรเลีย โดยหลักทั่วไปแล้วการกำหนดให้เกษียณอายุแบบบังคับนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของออสเตรเลีย²⁵ [21] แต่อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นสำหรับข้าราชการบางประเภท เช่น ข้าราชการในกองทัพออสเตรเลีย ทั้งกองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ จะต้องเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี²⁶ [23] และนับตั้งแต่มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเมื่อ พ.ศ. 2520 ผู้พิพากษาในศาลแห่งรัฐ (judges on federal courts) จะต้องเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 70 ปี²⁷ [28] ฟิลิปปินส์ ข้าราชการสามารถเกษียณก่อนกำหนดได้เมื่ออายุครบ 60 ปี และต้องเกษียณอายุราชการแบบบังคับ

²³ Fair Treatment for Experienced Pilots Act. (2008) . Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/4343> .

²⁴ Merit Selection, Retention& Mandatory Retirement of Justice. (2008). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.floridasupremecourt.org/Justices/Merit-Selection-Retention-Retirement>

²⁵ Age Discrimination Internationally. (2015). Retrieved 19 February, 2020, from <https://web.archive.org/web/20120711152948/http://www.agediscrimination.info/international/Pages/australia.aspx>.

²⁶ Compulsory Retirement. (2012). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.alrc.gov.au/publication/grey-areas-age-barriers-to-work-in-commonwealth-laws-dp-78/2-recruitment-and-employment-law/compulsory-retirement/>.

²⁷ Judges of the Court. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.fedcourt.gov.au/about/judges>.



เมื่ออายุครบ 65 ปี²⁸ [27] อย่างไรก็ตามการทหารในกองทัพ (กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ) เจ้าหน้าที่ตำรวจ หน่วยยามฝั่ง (Philippine Coast Guard) เจ้าพนักงานดับเพลิง และพัศดีเรือนจำจะต้องเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 56 ปี²⁹ [24]

วิเคราะห์ระบบเกษียณอายุราชการของไทย

เมื่อพิจารณาการเกษียณอายุราชการของไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันโดยเปรียบเทียบกับเกษียณอายุราชการของต่างประเทศพบว่า มีประเด็นที่น่าพิจารณาดังนี้

1. การเกษียณอายุราชการเมื่ออายุ 60 ปี พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 กำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ ซึ่งนับถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2563) ประเทศไทยได้ใช้เกณฑ์นี้มาแล้วเป็นเวลานานถึง 69 ปีแล้ว ซึ่งสภาพสังคมในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเจริญทางการแพทย์ และอายุเฉลี่ยของคนไทย เปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก เมื่อเปรียบเทียบ พ.ศ. 2494 โดยในปัจจุบันความเจริญทางการแพทย์ก้าวหน้าไปมาก ทำให้อายุเฉลี่ยของคนไทย เพิ่มขึ้นอย่างมาก กล่าวคือ เมื่อ พ.ศ. 2490 อายุเฉลี่ยของคนไทย เป็นดังนี้ เพศชาย อายุเฉลี่ย 40 ปี เพศหญิงอายุเฉลี่ย 43 ปี ในขณะที่ปัจจุบัน (พ.ศ. 2563) เพศชาย อายุเฉลี่ย 70 ปี เพศหญิงอายุเฉลี่ย 79 ปี³⁰ [4] อายุเฉลี่ยของคนไทยเพิ่มขึ้น 30 ปี โดยประมาณ นอกจากนั้นในปัจจุบันผู้ที่อายุ 60 ปี ส่วนใหญ่ยังคงมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง สามารถรับราชการต่อไปได้³¹[5] ดังนั้น การกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี จึงไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป และหากไม่มี

²⁸ House panel okays bill lowering retirement age of gov't workers. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.pna.gov.ph/articles/1053970>.

²⁹ Duterte says 56 is “too young” for military, police to retire; DND proposes “up to 65”. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.mindanews.com/top-stories/2018/01/duterte-says-56-is-too-young-for-military-police-to-retire-dnd-proposes-up-to-65/>

³⁰ ปราโมท ประสาทกุล. สังคมสูงวัยไทย : ปัจจุบันและอนาคต. (2560). สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.spko.moph.go.th/wp-content/uploads/2013/10/aged-society-2558-09-09.pdf>.

³¹ ผ่องพรรณ อรุณแสง. (2555). สถานการณ์การทำงานและสุขภาพของอาจารย์พยาบาลไทยที่ปฏิบัติงานในสถาบันการศึกษาพยาบาลภายหลังเกษียณอายุราชการ. วารสารการพยาบาล, 27(2), 73. สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/TJONC/article/view/5370>.



การขยายเวลาเกษียณอายุราชการ จะทำให้ข้าราชการมีระยะเวลาในการรับบำนาญนานขึ้น เนื่องจากคนไทยมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจะเป็นภาระต่องบประมาณ

2. ความเหมาะสมของการกำหนดให้ข้าราชการเกือบทุกประเภทเกษียณอายุพร้อมกัน ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 กำหนดให้ข้าราชการเกือบจะทุกประเภทเกษียณอายุพร้อมกันเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ โดยไม่มีแบ่งแยกตามลักษณะของงาน กล่าวคือ งานที่มีลักษณะต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกายสูง เช่น ทหาร ตำรวจ ควรต้องเกษียณอายุเร็วกว่าข้าราชการพลเรือนทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในต่างประเทศเช่น ออสเตรเลีย กำหนดให้ข้าราชการทหารเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปี ดังนั้น การที่กฎหมายไทยกำหนดให้ข้าราชการทหาร ตำรวจ เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ อาจมีความเหมาะสมดีแล้ว แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนประเภทอื่น ๆ เช่น ข้าราชการครู ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปี เช่นเดียวกับข้าราชการทหารและตำรวจ จึงอาจไม่เหมาะสม เพราะข้าราชการพลเรือนส่วนใหญ่ไม่จำเป็นต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกายสูงเหมือนอย่างข้าราชการทหารและตำรวจ

3. ความเหมาะสมของระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ การกำหนดให้ข้าราชการต้องเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบตามที่กฎหมายกำหนด หรือการเกษียณอายุแบบบังคับ (Mandatory Retirement) โดยไม่มีการตรวจร่างกาย หรือพิจารณาด้านสุขภาพหรือสมรรถภาพทางร่างกายว่าข้าราชการผู้นั้นยังคงปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ทำให้ข้าราชการที่อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องเกษียณอายุแต่ยังคงมีสุขภาพร่างกายแข็งแรง และยังสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ³² [10] ต้องถูกบังคับให้เกษียณอายุราชการไปด้วย อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องอายุ ซึ่งอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 27 วรรคสาม ซึ่งบัญญัติว่า “การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ

³² อัครวิทย์ ศาสณพิทักษ์. (2560). การขยายอายุที่จะเกษียณในสังคมผู้สูงอายุ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธนบุรี, 11(24), หน้า 94. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://so03.tci-thajjo.or/index.php/trujournal/article/view/72755>



สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

บทสรุป

การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 บัญญัติให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์นั้น บทบัญญัติดังกล่าวบังคับใช้มาเป็นเวลา 69 ปีแล้ว (นับถึง พ.ศ. 2563) บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมในปัจจุบัน ซึ่งการแพทย์และวิทยาการด้านต่างๆ มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ทำให้อายุเฉลี่ยของคนไทยในปัจจุบันสูงขึ้นกว่าเมื่อ พ.ศ. 2494 มากถึง 30 ปีโดยประมาณ ทำให้การกำหนดให้ข้าราชการเกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ จึงอาจไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ควรขยายเวลาเกษียณอายุราชการข้าราชการพลเรือนทั่วไป (ข้าราชการพลเรือนอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการฝ่ายตุลาการ) ที่ลักษณะงานไม่จำเป็นต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกายสูง ควรขยายเวลาเกษียณอายุราชการออกไป ส่วนจะขยายเวลาเกษียณไปจนถึงอายุเท่าไรนั้น ผู้เขียนเห็นว่าอาจนำหลักเกณฑ์การเกษียณอายุราชการของตุลาการศาลปกครองเกษียณมาปรับใช้ได้ กล่าวคือ ให้ข้าราชการเกษียณอายุราชการเมื่ออายุครบ 65 ปีบริบูรณ์ หากผ่านการประเมินสมรรถภาพ ให้ดำรงตำแหน่งต่อไปได้จนถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ผู้นั้นมีอายุครบ 70 ปีบริบูรณ์ แต่หากไม่ผ่านการประเมินสมรรถภาพให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ 65 ปี เพราะนอกจากจะทำให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันระหว่างข้าราชการพลเรือนทั่วไป กับข้าราชการฝ่ายตุลาการแล้ว ในต่างประเทศ เช่นในสหรัฐอเมริกา หรือออสเตรเลีย ข้าราชการพลเรือนทั่วไป กฎหมายจะไม่กำหนดอายุเกษียณไว้ ข้าราชการสามารถเลือกเกษียณขณะที่อายุเท่าใดก็ได้ ส่วนข้าราชการตุลาการในต่างประเทศมักจะกำหนดให้เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 70-75 ปี ดังนั้น ในต่างประเทศข้าราชการพลเรือนทั่วไปจึงสามารถรับราชการได้นานกว่าข้าราชการตุลาการ หากประเทศไทยแก้ไขกฎหมายให้หลักเกณฑ์

การเกษียณอายุของข้าราชการพลเรือนทั่วไปให้เหมือนกับข้าราชการฝ่ายตุลาการ น่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการพลเรือน

อย่างไรก็ดี ข้าราชการที่ลักษณะงานจำเป็นต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกายสูง เช่น ข้าราชการทหาร ตำรวจ เป็นต้น อาจกำหนดให้เกษียณอายุเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์เช่นเดิม

2. ความเหมาะสมของระบบการเกษียณอายุแบบบังคับ การที่พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. 2494 นำระบบการเกษียณแบบบังคับมาใช้เป็นหลัก โดยให้ข้าราชการต้องเกษียณอายุราชการเมื่ออายุถึงเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่พิจารณาสุขภาพ หรือสมรรถภาพทางร่างกายของข้าราชการแต่ละคนว่า ยังคงปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ อาจถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องอายุ และอาจไม่สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบันและอนาคตที่อายุเฉลี่ยของคนไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงควรศึกษาระบบการเกษียณอายุแบบยืดหยุ่น (Flexible Retirement) (ระบบที่ไม่มีการกำหนดอายุเกษียณไว้ ข้าราชการสามารถเลือกเกษียณขณะที่อายุเท่าใดก็ได้) อย่างจริงจัง ว่ามีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับประเทศไทยหรือไม่

อย่างไรก็ดี ระบบการเกษียณอายุแบบบังคับอาจนำมาใช้กับข้าราชการบางประเภทที่ลักษณะงานมีความจำเป็นต้องใช้สมรรถภาพทางร่างกายสูง เช่น ข้าราชการทหาร หรือตำรวจ เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- [1] กรพรหม สารทพันธุ์ และคณะ. (2560). คุณลักษณะของศูนย์ส่งเสริมคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุที่เป็นที่ชื่นชอบของผู้สูงอายุหญิง. Veridian E-Journal Silpakorn University, 10 (3), หน้า 142. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/article/view/103700>



- [2] ขวัญชัย เฮงพลธนา. (2553). การปรับปรุงระบบข้าราชการพลเรือนในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ).
- [3] ปฐม นิคมานนท์. (2528). การศึกษานอกระบบโรงเรียน. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: ทิพย์อักษร.
- [4] ปราโมท ประสาทกุล. สังคมสูงวัยไทย : ปัจจุบันและอนาคต. (2560). สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://www.spko.moph.go.th/wp-content/uploads/2013/10/aged-society-2558-09-09.pdf>.
- [5] ผ่องพรรณ อรุณแสง. (2555). สถานการณ์การทำงานและสุขภาพของอาจารย์พยาบาลไทยที่ปฏิบัติงานในสถาบันการศึกษาพยาบาลภายหลังเกษียณอายุราชการ. วารสารการพยาบาล, 27(2), 73. สืบค้น 20 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://he02.tci-thaijo.org/index.php/TJONC/article/view/5370>
- [6] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ). (2562). รายงานทีดีอาร์ไอ, 152 (1), 3. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2019/08/wb152.pdf>.
- [7] สุริยัน ปัญญาโว. (2557). ทีดีอาร์ไอเตือน 'สปส.' เสี่ยงล้ม เงินไหลออก ณะปรับจ่ายบำนาญ. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://tdri.or.th/2014/01/bangkobbiz-2014-01-16/>
- [8] สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2562). สถิติประชากรศาสตร์ ประชากรและเคหะ. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <http://statbbi.nso.go.th/staticreport/page/sector/th/01.aspx>.
- [9] สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ.. (2550). รายงานการวิจัยเรื่องการปรับปรุงระบบการเกษียณอายุ ราชการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ..



- [10] อัครวินท์ ศาสนพิทักษ์. (2560). การขยายอายุที่จะเกษียณในสังคมผู้สูงอายุ. วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธนบุรี, 11(24), หน้า 94. สืบค้น 17 กุมภาพันธ์ 2563, จาก <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/trujournal/article/view/72755> ราชกิจจานุเบกษา
- [11] ราชกิจจานุเบกษา. (2445). เล่มที่ 18 วันที่ 15 ธันวาคม รศ.120. หน้า 702.
- [12] ราชกิจจานุเบกษา. (2471). เล่มที่ 45 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2471 หน้า 315.
- [13] ราชกิจจานุเบกษา. (2478). เล่มที่ 52 วันที่ 17 พฤศจิกายน 2478 หน้า 1537.
- [14] ราชกิจจานุเบกษา. (2482). เล่มที่ 56 วันที่ 30 ตุลาคม 2482 หน้า 1424.
- [15] ราชกิจจานุเบกษา. (2494). เล่ม 68 ตอนที่ 24 ฉบับพิเศษ วันที่ 11 เมษายน 2494 หน้า 1
- [16] ราชกิจจานุเบกษา. (2530). เล่ม 104 ตอนที่ 119 ฉบับพิเศษ วันที่ 24 มิถุนายน 2530 หน้า 1.
- [17] ราชกิจจานุเบกษา. (2539). เล่ม 113 ตอนที่ 42 ก วันที่ 27 กันยายน 2539 หน้า 1.
- [18] ราชกิจจานุเบกษา. (2542). เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542 หน้า 1.
- [19] ราชกิจจานุเบกษา. (2560). เล่ม 134 ตอนที่ 83 ก วันที่ 13 สิงหาคม 2560 หน้า 4.
- [20] ราชกิจจานุเบกษา. (2560). เล่ม 134 ตอนที่ 93 ก วันที่ 13 กันยายน 2560 หน้า 32.

ภาษาต่างประเทศ

- [21] Age Discrimination Internationally. (2015). Retrieved 19 February, 2020, from <https://web.archive.org/web/20120711152948/http://www.agediscrimination.info/international/Pages/australia.aspx>.



- [22] Army Ups Mandatory Retirement Age. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.thebalancecareers.com/army-changes-mandatory-retirement-separation-age-3976316>
- [23] Compulsory Retirement. (2012). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.alrc.gov.au/publication/grey-areas-age-barriers-to-work-in-commonwealth-laws-dp-78/2-recruitment-and-employment-law/compulsory-retirement/>.
- [24] Duterte says 56 is “too young” for military, police to retire; DND proposes “up to 65”. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.mindanews.com/top-stories/2018/01/duterte-says-56-is-too-young-for-military-police-to-retire-dnd-proposes-up-to-65/>
- [25] Facts About Age Discrimination. (2019). Retrieved 19 February, 2020, from www.eeoc.gov.
- [26] Fair Treatment for Experienced Pilots Act. (2008). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.congress.gov/bill/110th-congress/house-bill/4343>.
- [27] House panel okays bill lowering retirement age of gov’t workers. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.pna.gov.ph/articles/1053970>.
- [28] Judges of the Court. (2018). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.fedcourt.gov.au/about/judges>.
- [29] Merit Selection, Retention& Mandatory Retirement of Justice. (2008). Retrieved 19 February, 2020, from <https://www.floridasupremecourt.org/Justices/Merit-Selection-Retention-Retirement>.

