

## สรุปผลการประชุม

คณะอนุกรรมการติดตามและรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ  
และคณะอนุกรรมการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

วันศุกร์ที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

ณ ห้องประชุมงบประมาณ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๓

พิจารณาเรื่อง ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับสถานะสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอขอ  
เปลี่ยนสถานะให้พนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยเชิญ  
ผู้แทนจาก สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนัก  
งบประมาณ กรมบัญชีกลาง และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เข้าร่วมประชุมสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ชี้แจงข้อเสนอขอเปลี่ยนสถานะให้พนักงาน  
ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ดังนี้

### หลักการและเหตุผล

๑. คณะกรรมการการเลือกตั้งเล็งเห็นว่า การสร้างความมั่นคงให้กับพนักงานของสำนักงาน  
คณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นสิ่งสำคัญในการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับพนักงาน ซึ่งในปัจจุบันสำนักงาน  
คณะกรรมการการเลือกตั้งมีพนักงานทั้งหมดประมาณ ๒,๓๐๐ คนเศษ โดยแบ่งพนักงานเป็น ๒ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่หนึ่ง พนักงานในระยะเริ่มต้น ที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการรับโอน  
ข้าราชการมาจากหน่วยงานต่างๆ อาทิ สำนักงานนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นๆ เป็นต้น เข้ามา  
ช่วยปฏิบัติงานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา โดยพนักงานในระยะเริ่มต้นนี้ ได้มีการจูงใจโดยการให้เงินเดือน  
เพิ่มขึ้น ๓๐ เปอร์เซ็นต์ รวมทั้งมีระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดให้เกษียณอายุที่ ๖๕ ปี ทำให้  
ข้าราชการจากหน่วยงานต่างๆ ที่มีความชำนาญในการเลือกตั้งได้โอนย้ายมาเป็นพนักงานของสำนักงาน  
คณะกรรมการการเลือกตั้งโดยการลาออกจากราชการ ซึ่งพนักงานกลุ่มนี้มีจำนวน ๑๐ เปอร์เซ็นต์ และคาดว่า  
จะเกษียณอายุภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑

ต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่กำหนดให้เกษียณอายุที่ ๖๕ ปี  
ลดเหลือเกษียณอายุที่ ๖๐ ปี ทำให้พนักงานที่อายุใกล้ครบ ๖๕ ปี ต้องออกจากการเป็นพนักงานทันที  
ซึ่งพนักงานกลุ่มดังกล่าวนี้ได้ฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งให้สำนักงาน  
คณะกรรมการการเลือกตั้งชดใช้เงินให้กับพนักงานกลุ่มดังกล่าว ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ได้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยกลับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้นว่า  
ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้แก้ไขเรื่องการเกษียณอายุที่ ๖๐ ปีนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้ง  
มีอำนาจในการแก้ไขระเบียบดังกล่าวได้

กลุ่มที่สอง พนักงานที่บรรจุเข้าเป็นพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ในภายหลัง

๒. ความมั่นคงในชีวิตหลังจากเกษียณอายุ เนื่องจากพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง  
ที่บรรจุในภายหลังส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาล ทำให้พนักงานเกิดความกังวลว่า เมื่อภายหลังจาก  
เกษียณอายุแล้วในกรณีที่ได้รับการเจ็บป่วยด้วยโรคร้ายแรงอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง

๓. การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ให้กับพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า สำนักงานและพนักงานได้มีการปฏิบัติงานที่สำคัญให้กับประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติงานดังกล่าวเป็นงานที่มีความกดดันค่อนข้างสูง โดยเฉพาะพนักงานที่ปฏิบัติงานในต่างจังหวัดและเป็นผู้บริหารระดับสูง เมื่อมีงานรัฐพิธีมักจะไม่ค่อยได้รับเกียรติเท่าที่ควร เนื่องจากพนักงานไม่ได้รับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์เท่าเทียมกับข้าราชการ ทำให้กระทบกับขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... ซึ่งประกอบด้วยหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การเลือกตั้งสุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม รวมทั้งได้บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยสนับสนุนและปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้ประสบความสำเร็จ

ผู้แทนจาก สำนักคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงบประมาณ และกรมบัญชีกลาง ได้แสดงความเห็นและข้อเสนอแนะในหลักการและเหตุผลข้างต้น ดังนี้

#### หลักการและเหตุผล ข้อที่ ๑

ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้แสดงความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรพิจารณาหลักการในเบื้องต้นก่อนว่า ในวาระเริ่มต้นเมื่อมีการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการบริหารงานเป็นอิสระ เพื่อให้องค์กรมีความเป็นอิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ มีความอิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กร มีความอิสระในเรื่องงบประมาณ และมีหน่วยธุรการหรือสำนักงานที่เป็นอิสระ ซึ่งเมื่อเทียบเคียงการกำหนดบทบาทหน้าที่ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรวิเคราะห์สภาพปัญหาในปัจจุบันขององค์กรว่ามีสภาพปัญหาในการปฏิบัติงานอย่างไร การนำประเด็นเรื่องบุคลากรภายในสำนักงานมาเป็นสภาพปัญหาเพื่อขอเปลี่ยนสถานะเป็นข้าราชการนั้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวรัฐจะได้รับประโยชน์ หรือไม่

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอมานั้น จะเห็นได้ว่าเป็นการวางโครงสร้างองค์กรในลักษณะผสมระหว่างรูปแบบพนักงานของรัฐและรูปแบบข้าราชการ กล่าวคือ มีการกำหนดอัตราเงินเดือนแบบข้าราชการพลเรือนสามัญและได้รับประโยชน์ตอบแทนแบบพนักงานของรัฐ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรพิจารณาเลือกที่จะมีการวางโครงสร้างองค์กรในลักษณะใด และควรมีการสำรวจความเห็นของพนักงานทั้งหมดว่าประสงค์จะเปลี่ยนสถานะเป็นข้าราชการ หรือไม่

#### หลักการและเหตุผล ข้อที่ ๒

ผู้แทนจาก สำนักงบประมาณ ได้แสดงความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

ในการพิจารณางบประมาณในแต่ละปีของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงบประมาณได้มีการพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับทุกแหล่งเงิน อาทิ เงินเหลือจ่ายในปีงบประมาณที่ผ่านมา เงินสะสมอุดหนุนเงินเดือนและเงินค่าตอบแทนของพนักงาน เป็นต้น เพื่อจัดสรรงบประมาณในแต่ละปีให้กับสำนักงาน

คณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อมีการจัดสรรงบประมาณแล้ว สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถบริหารงบประมาณดังกล่าวได้เอง โดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมบัญชีกลาง และเงินงบประมาณดังกล่าวเมื่อเหลือจ่ายไม่ต้องนำส่งคลัง แต่สามารถนำไปสะสมเป็นเงินอุดหนุนของสำนักงานได้

นอกจากนี้ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรพิจารณาเรื่องการวางโครงสร้างองค์กรว่าจะมีการวางโครงสร้างองค์กรในลักษณะใดระหว่างรูปแบบพนักงานของรัฐและรูปแบบข้าราชการ และเมื่อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้เสนอนั้นเห็นว่า สำนักงานขอเปลี่ยนสถานะของพนักงานเป็นข้าราชการ แต่สำนักงานสามารถออกระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ถูกต้องและจะส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณที่อาจเพิ่มขึ้น

### **ผู้แทนจาก กรมบัญชีกลาง ได้แสดงความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้**

เมื่อพิจารณาวาระเริ่มต้นในการก่อตั้งสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วเห็นว่า มีการก่อตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการบริหารงานเป็นอิสระ เพื่อให้สะดวกในการปฏิบัติงานทั้งในด้านการบริหารและด้านงบประมาณ อาทิ การออกกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการใช้งบประมาณภายในหน่วยงานเพื่อให้เกิดความคล่องตัว โดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมบัญชีกลางเหมือนกับส่วนราชการทั่วไป

สำหรับผู้ปฏิบัติงานในสำนักงานที่มี ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มพนักงานในระยะเริ่มต้นและกลุ่มพนักงานที่บรรจุเข้าเป็นพนักงานในภายหลัง ซึ่งกลุ่มพนักงานในระยะเริ่มต้นนั้นจะเป็นข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ที่ลาออกราชการเพื่อโอนย้ายมาเป็นพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยบางคนเลือกที่จะได้รับบำเหน็จและบางคนเลือกที่จะได้รับบำนาญ สำหรับผู้ที่ได้รับบำเหน็จจะไม่มีสิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลได้เหมือนกับผู้ที่ได้รับบำนาญ ซึ่งประเด็นดังกล่าวทำให้พนักงานในระยะเริ่มต้นที่เลือกรับบำเหน็จและพนักงานที่บรรจุเข้าเป็นพนักงานในภายหลังไม่มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาล ซึ่งหากเกษียณอายุไปแล้วและมีกรณีเจ็บป่วยด้วยโรคร้ายแรงทำให้มีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลสูง จะทำให้ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวรัฐได้จัดให้มีการรักษาพยาบาลโดยใช้บัตรประกันสุขภาพถ้วนหน้า หรือพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งอาจเลือกทำกรรมธรรม์ประกันชีวิตเพื่อคุ้มครองสุขภาพในอนาคตได้

ในส่วนของการนับอายุราชการนั้น ต้องพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. .... ให้นับอายุราชการได้ถึงช่วงใด ซึ่งถ้าหากให้นับอายุราชการได้ถึงช่วงที่ลาออกราชการอาจจะส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากอาจจะต้องส่งคืนเงินส่วนต่างที่ได้รับมาในระหว่างเป็นพนักงานให้กับทางราชการ

ผลกระทบในการเปลี่ยนสถานะจากพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นข้าราชการจะมีผลกระทบ ดังนี้

๑. เมื่อพิจารณาเรื่องบำเหน็จบำนาญต้องพิจารณาเรื่องอายุราชการควบคู่กัน ซึ่งในการนับอายุราชการจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่เริ่มรับราชการจนถึงวันสุดท้ายที่รับราชการ โดยมีหลักเกณฑ์ในการคำนวณ ดังนี้

$$\frac{\text{เงินเดือนเดือนสุดท้าย} \times \text{จำนวนปีเวลาราชการ}}$$

๕๐

ดังนั้น มีประเด็นพิจารณาว่า เวลารับราชการของพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเริ่มนับเมื่อใด ซึ่งหากเริ่มนับอายุราชการนับตั้งแต่วันที่พนักงานจำนวนมากจะเสียประโยชน์เนื่องจากมีอายุราชการน้อย

๒. หากนำระยะเวลาที่เป็นพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมารวมคำนวณเป็นเวลาราชการด้วย มีประเด็นพิจารณาว่า ในขณะที่ไม่ได้เป็นข้าราชการแต่เป็นพนักงานและได้รับค่าตอบแทนเพิ่มมากขึ้นกว่าอัตราเงินเดือนปกติของข้าราชการไปแล้วนั้น หากจะให้นำเวลาดังกล่าวนั้นมารวมเป็นอายุราชการได้อีกและผลประโยชน์ที่รับไปแล้วในช่วงที่ไม่ได้เป็นข้าราชการจะดำเนินการอย่างไร โดยเฉพาะหากมีกรณีที่จะต้องส่งคืนเงินส่วนต่างที่ได้รับไปแล้ว ซึ่งอาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นได้

๓. การบรรจุเข้ารับราชการภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ข้าราชการทุกคนจะต้องเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ซึ่งสมาชิกทุกคนจะต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุน ซึ่งการคำนวณบำเหน็จบำนาญของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะได้น้อยกว่าสูตรการคำนวณบำเหน็จบำนาญตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ดังนั้น ผู้ที่สะสมเงินในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นเวลานานก็จะได้รับประโยชน์มากกว่าผู้ที่สะสมเงินในกองทุนในระยะสั้น

### หลักการและเหตุผล ข้อที่ ๓

ผู้แทนหน่วยงานได้แสดงความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

การขอรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์นั้น หากเป็นข้าราชการก็จะได้รับเครื่องราชอิสริยาภรณ์ตามหลักเกณฑ์การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ที่ได้กำหนดไว้

ข้อสรุปของคณะอนุกรรมการติดตามและรวบรวมความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและคณะอนุกรรมการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะประเด็นสำคัญที่เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๑. จากการรับฟังความเห็นของหน่วยงานที่ให้ข้อมูลกับคณะอนุกรรมการเห็นว่า หากสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเปลี่ยนสถานะให้พนักงานเป็นข้าราชการแล้ว อาจจะไม่เกิดประโยชน์โดยรวมต่อราชการ รวมทั้งอาจจะไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพนักงานมหาวิทยาลัยแล้วเห็นว่า การเป็นพนักงานในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีข้อดีกว่าการเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย กล่าวคือ การเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยจะมีความเข้มงวดในการควบคุมกำกับผลการปฏิบัติงานมากกว่าพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

๒. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่มี ความจำเป็นเร่งด่วนในขอเปลี่ยนสถานะของพนักงานในช่วงที่อยู่ในระยะเวลาเปลี่ยนผ่านนี้ นอกจากนี้จะเป็นการสร้าง ความกังวลให้กับพนักงานซึ่งอาจจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในช่วงที่ต้องดำเนินการจัดการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพ

๓. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีการศึกษาข้อดี - ข้อเสีย รวมทั้งผลกระทบจากการเปลี่ยนสถานะดังกล่าวให้รอบด้าน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของพนักงาน

๔. ข้อสังเกตเกี่ยวกับการได้รับบำเหน็จบำนาญของพนักงานก่อนโอนย้ายมาบรรจุในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ มีดังนี้

(๑) ถ้าข้าราชการผู้ใดมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญครบ ๒๕ ปีบริบูรณ์แล้ว ประสงค์จะลาออกจากราชการ ก็มีสิทธิรับบำเหน็จบำนาญ โดยผู้ที่ได้รับบำนาญจะยื่นคำขอรับบำเหน็จแทนบำนาญก็ได้

(๒) ถ้าข้าราชการผู้ซึ่งมีเวลาราชการสำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญไม่ถึง ๑๐ ปีบริบูรณ์ มีสิทธิได้บำเหน็จ