

บันทึก

เรื่อง วันเริ่มต้นเบิกจ่ายเงินเดือนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ประเภทที่ ๑)

๑. หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ ฎ.๕๘๐/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๖๒ แจ้งว่า มีปัญหากฎหมายโต้เถียงระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและกระทรวงการคลัง

๒. สภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าเงินเดือนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๑ จะต้องเบิกจ่ายตั้งแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๑

โดยให้เหตุผลว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ จะต้องได้รับเงินเดือน ตั้งแต่วันเปิดสมัยประชุม กล่าวคือ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป

๓. กระทรวงการคลัง มีความเห็นว่า เงินเดือนดังกล่าวแล้วควรจะเบิกจ่ายได้ ตั้งแต่วันที่ ๑๒ ธันวาคม เป็นต้นไปเท่านั้น

กระทรวงการคลัง ให้เหตุผลว่า มาตรา ๑๙ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามบัญญัติว่า “ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณในที่ประชุมแห่งสภา” เมื่อจะมีการปฏิญาณก่อนวันเปิดสมัยประชุมไม่ได้ก็ต้องถือว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เข้ารับหน้าที่ในวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๑ นั้นเอง

ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงสั่งจ่ายเงินเดือนให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๑ ตั้งแต่วันที่เข้ารับหน้าที่เป็นต้นไป โดยอ้างข้อ ๘ แห่งระเบียบการเบิกจ่ายเงินเดือนข้าราชการ พ.ศ.๒๕๕๐

๔. คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้พิจารณา ปัญหาข้อนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๕. ประการที่หนึ่ง ควรระลึกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นหาได้เป็นข้าราชการ ไม่ ความข้อนี้เป็นที่รับรองกันอยู่ในบรรดาประเทศต่างๆ ทั้งหลาย แม้ในประเทศไทยเอง ศาลฎีกาก็ได้เคยตัดสินไว้แล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะอันแตกต่างออกไปเป็นพิเศษ (sui generis) (คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๓๕/๒๕๖๔) เพราะฉะนั้น ระเบียบการเบิกจ่ายเงินเดือนข้าราชการ พ.ศ.๒๕๕๐จึงนำมาใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้

๖. ประการที่สอง เงินซึ่งจ่ายให้แก่สมาชิกนั้น ว่าโดยสภาพแล้วมิใช่เป็นเงินเดือน ในการอาชีพ แต่เป็นค่าทดแทน ซึ่งมุ่งหมายโดยเฉพาะที่จะชดเชยค่าใช้จ่ายต่างๆ ค่าเสียเวลา ฯลฯ ของสมาชิกมากกว่าอื่น ข้าราชการหรือลูกจ้างนั้น แม้ว่าจะได้รับแต่งตั้งในวันใดวันหนึ่งที่แน่นอนก็ตาม โดยมากมักจะเข้ารับหน้าที่และใช้วิชาชีพประกอบการงานของตนในภายหลัง และจะได้รับเงินเดือนก็เฉพาะสำหรับการทำงานที่เขาได้ลงมือทำจริง ตั้งแต่วันเข้ารับหน้าที่เป็นต้นไป แต่สำหรับในเรื่องค่าทดแทนที่กำหนดให้แก่สมาชิกนั้น การเข้าทำงานจริงหรือไม่ มิได้ใช้เป็น

เครื่องประกอบการพิจารณาเลย เพราะเหตุว่าค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เสียไปนั้นมิได้อาศัยการทำงานจริงๆ ค่าทดแทนนั้นคิดให้อย่างต่ำที่สุดก็ตั้งแต่วันที่เปิดสมัยประชุมนั่นเอง (เช่น ค่าเช่าที่พักในกรุงเทพ ฯ ค่ายานพาหนะ ฯลฯ เป็นต้น)

๗. ประการที่สาม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้ชื่อว่าเป็นสมาชิกในขณะที่ได้รับเลือกตั้ง มาตรา ๑๙^๑ แห่งรัฐธรรมนูญยังเรียกบุคคลเหล่านั้นว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหลาย ที่เขายังมิได้เข้ารับหน้าที่เลย การเข้ารับหน้าที่นี้เป็นแต่เพียงแบบพิธีที่ให้อำนาจสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีส่วนเข้าดำเนินกิจการในสภาผู้แทนราษฎรได้เท่านั้น หากว่าในระหว่างเวลา ๔ ปี มีสมาชิกคนหนึ่งคนใดที่ได้ได้ปฎิญาณตน และด้วยเหตุนี้จึงไม่ได้เข้าทำหน้าที่ในสภา ผู้นั้นก็จะยังคงเป็นสมาชิกอยู่นั่นเอง แต่ว่าจะรับเงินเดือนไม่ได้ เพราะเหตุว่า ไม่มาประชุม ดังที่ได้บัญญัติไว้ในข้อบังคับของสภา^๒ ยังมีกรณีอื่นๆ อีกซึ่งสนับสนุนการตีความเช่นว่านี้เช่นรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า “ในระหว่างสมัยประชุม ห้ามมิให้จับหรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปกักขัง” ด้วยเหตุที่สมาชิกได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๓๔ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ และ ๑๑ ธันวาคม (วันในระหว่างสมัยประชุม) นี้เอง จึงทำให้เห็นได้ชัดว่าเขาได้รับอำนาจหน้าที่เป็นสมาชิกแล้วก่อนวันปฎิญาณตน

๘. ด้วยเหตุนี้ กรรมการจึงมีความเห็นว่า สำหรับกรณีเฉพาะเรื่องที่ปรึกษามานี้ ควรเบิกจ่ายเงินให้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันเปิดสมัยประชุม คือตั้งแต่วันที่ ๑๐ ธันวาคม เป็นต้นไป

(ลงชื่อ) เดือน บุญนาค

(นายเดือน บุญนาค)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๔๘๒

^๑ มาตรา ๑๙ ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฎิญาณในที่ประชุมแห่งสภาว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญนี้

^๒ ข้อบังคับสภาว่าด้วยการลา การลดเงินเดือน ค่าพาหนะเดินทางของสมาชิกสภาและเบี้ยประชุมของกรรมการสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๔๘๐

“ข้อ ๒ (ก) สมาชิกผู้ใดขาดประชุมหรือลาเกินสมควร ให้ลดเงินเดือนของเดือนที่มีการประชุม โดยเกณฑ์ต่อไปนี้

(๑) ขาดประชุมโดยมิได้รับอนุญาตให้ลาตลอดสมัยประชุม ให้งดจ่ายเงินเดือนในระหว่างสมัยประชุมนั้นเสียทั้งสิ้น”