

บันทึก

เรื่อง คำพาหนะเดินทางของสมาชิกรัฐสภา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๒๖๕๓ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ความว่า สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้ให้ใบเบิกทางโดยสารรถไฟแก่สมาชิกรัฐสภาโดยจ่ายค่าโดยสารรถไฟให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยเท่าที่เดินทางจริง ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงการคลัง สำนักงานประมาณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา และการรถไฟแห่งประเทศไทย นอกจากนี้ยังได้จ่ายค่าโดยสารเครื่องบินให้เฉพาะตัวสมาชิกรัฐสภาสำหรับการเดินทางภายในประเทศอันเกี่ยวกับงานของสมาชิกรัฐสภาตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๑๓ แต่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ทักท้วงว่า สมาชิกรัฐสภาได้เบิกค่าพาหนะเดินทางไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยอ้างว่า มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกจังหวัดอันเป็นที่ตั้งรัฐสภาได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางเฉพาะครั้งแรกจากจังหวัดอันเป็นถิ่นที่อยู่มายังจังหวัดอันเป็นที่ตั้งรัฐสภาเมื่อมีการเปิดประชุมและให้ได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากจังหวัดอันเป็นที่ตั้งรัฐสภากลับไปยังจังหวัดอันเป็นถิ่นที่อยู่เมื่อปิดประชุมเท่านั้น สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงหารือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า

(๑) ข้อตกลงระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง คือกระทรวงการคลังกระทรวงคมนาคม สำนักงานประมาณและสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาที่มีอยู่ก่อนพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับและสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้ถือปฏิบัติตลอดมานั้น จะยังคงใช้เป็นหลักปฏิบัติต่อไปได้อีกหรือไม่

(๒) ถ้าถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไปอีกไม่ได้ ขอให้พิจารณาแนะแนวทางปฏิบัติเพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้รับสิทธิการโดยสารรถไฟและเครื่องบินตามที่เคยได้รับอยู่ให้ได้รับต่อไป

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคมและสำนักงานประมาณพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแล้ว กระทรวงการคลังและกระทรวงคมนาคมเห็นควรให้สมาชิกรัฐสภาเบิกจ่ายค่าพาหนะได้ตามที่เคยได้รับอยู่ โดยดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไป ส่วนสำนักงานประมาณมีความเห็นว่า การที่สมาชิกรัฐสภาได้รับบริการโดยสารรถไฟและโดยสารเครื่องบินโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายเป็นคนละกรณีกับการเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทาง และไม่ขัดกับมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิก

วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยที่ข้อทักท้วงของ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษา ลงมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นก่อน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้ พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) มาตรา ๑๑^๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทน อย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็น บทบัญญัติที่ให้สิทธิแก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีถิ่นที่อยู่นอกจังหวัดอัน เป็นที่ตั้งรัฐสภาในอันที่จะได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ซึ่งได้แก่ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าเช่าที่พัก ค่าพาหนะ ค่าขนย้ายและค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต้องจ่ายเฉพาะการเดินทางครั้งแรกจากจังหวัดอัน เป็นถิ่นที่อยู่มายังจังหวัดอันเป็นที่ตั้งรัฐสภาเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาหรือมีพระ ราชโองการประกาศเรียกประชุมรัฐสภา และให้ได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากจังหวัดอันเป็น ที่ตั้งรัฐสภากลับไปยังจังหวัดอันเป็นถิ่นที่อยู่ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภา หรือเมื่อ สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงการให้สิทธิแก่สมาชิกตาม นัยดังกล่าว เมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง” ที่ใช้อยู่ในกฎหมาย อื่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า คงมุ่งหมายให้รวมถึงค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง ค่าพาหนะ ค่าขนย้าย และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นต้องจ่ายทำนองเดียวกับที่ได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่า ด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการฯ แต่จะให้สิทธิแก่สมาชิกแค่ไหนเพียงใด ย่อมเป็นไปตาม ข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาหรือของสภาผู้แทนราษฎร และวัตถุประสงค์ของการให้สิทธิแก่ สมาชิกตามนัยมาตรา ๑๑ ก็เพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกในระหว่างสมัย ประชุมรัฐสภาซึ่งมีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน เพราะนอกจากจะต้องเสียค่าพาหนะ สมาชิก อาจมีความจำเป็นต้องขนย้ายสิ่งของหรือเครื่องใช้จากจังหวัดอันเป็นถิ่นที่อยู่มายังจังหวัดอันเป็น ที่ตั้งรัฐสภา และเมื่อสภาปิดสมัยประชุมหรือเมื่อสภาลิ้นอายุหรือถูกยุบ สมาชิกย่อมมีความ จำเป็นต้องขนย้ายสิ่งของหรือเครื่องใช้กลับไปจังหวัดของตนอีกด้วย

(๒) ส่วนการให้ใบเบิกทางโดยสารรถไฟแก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร โดยสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจ่ายค่าโดยสารรถไฟให้แก่การรถไฟแห่งประเทศไทยเท่าที่ เดินทางจริงตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา

^๑ มาตรา ๑๑ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา หรือมีพระบรมราชโองการ ประกาศเรียกประชุมรัฐสภา ให้ประธานวุฒิสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร รองประธานวุฒิสภา รอง ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมี ถิ่นอยู่นอกจังหวัดอันเป็นที่ตั้งรัฐสภา ได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางเฉพาะครั้งแรกจากจังหวัดอันเป็นถิ่นที่อยู่ มายังจังหวัดอันเป็นที่ตั้งรัฐสภา หรือเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภา หรือเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิก วุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ให้ได้รับค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากจังหวัดอันเป็นที่ตั้งรัฐสภา กลับไปยังจังหวัดอันเป็นถิ่นที่อยู่ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของวุฒิสภาหรือของสภา ผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี

และการรถไฟแห่งประเทศไทย สำหรับการเดินทางภายในประเทศอันเกี่ยวกับงานของสมาชิก รัฐสภาตามนัยมติคณะรัฐมนตรี นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอีกประการหนึ่ง นอกเหนือจาก สิทธิที่ให้ตามมาตรา ๑๑ เพราะในฐานะสมาชิกรัฐสภาสมาชิกอาจมีความจำเป็นต้องเดินทางไป จังหวัดต่าง ๆ เพื่อศึกษาถึงเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อนำมาอภิปรายในรัฐสภา แต่การให้ ใบเบิกทางโดยสารรถไฟและค่าโดยสารเครื่องบินจะเป็นการให้ประโยชน์แก่สมาชิกเกินกว่า พระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ นั้น สำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีความเห็น ว่า ถ้าในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้จัดสรรงบประมาณ ให้แก่สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาเพื่อการนี้แล้ว สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาย่อมมีอำนาจเบิกจ่าย ค่าเดินทางให้แก่สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่เดินทางจริงอีกได้ โดยไม่เป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทน อย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือกรรมการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เปรียบได้ใน ลักษณะทำนองเดียวกับค่ารักษาพยาบาลและค่าเล่าเรียนบุตรของข้าราชการซึ่งไม่ได้มีกฎหมาย บัญญัติไว้โดยเฉพาะแต่ทั้งนี้การเบิกจ่ายย่อมต้องอยู่ภายในวงงบประมาณที่จัดสรรไว้ให้ตาม พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถ้าไม่มีงบประมาณที่จะจ่าย รัฐบาลอาจไม่ตั้ง งบประมาณรายจ่ายเพื่อการนี้ให้ก็ได้ กรณีจึงแตกต่างกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือกรรมการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐบาลต้องเบิกจ่ายให้ เพราะในการเดินทางมาประชุมครั้งแรกนั้น สมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ได้ รับใบเบิกทางหรือเมื่อสภาผู้แทนราษฎรสิ้นอายุหรือถูกยุบ สมาชิกย่อมหมดสิทธิที่จะใช้ใบเบิกทาง เดินทางกลับจังหวัดของตน และนอกจากคำพาหนะสำหรับเดินทางมาประชุมเป็นครั้งแรก หรือ เดินทางกลับจังหวัดของตน สมาชิกอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายขนย้ายสิ่งของหรือเครื่องใช้อีกด้วย ดังได้ กล่าวไว้ใน (๑)

(๓) สรุปแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า เมื่อวัตถุประสงค์ ของการให้สิทธิแก่สมาชิกตามพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนฯ แตกต่างกับวัตถุประสงค์ของการให้ใบเบิกทาง ฉะนั้น การจัดให้สมาชิกรัฐสภาได้รับใบเบิกทาง โดยโดยสารรถไฟหรือค่าโดยสารเครื่องบินจึงไม่ขัดกับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๑๙