

บันทึก

เรื่อง การเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน

กรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ส่งเรื่องดังกล่าวข้างบนให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นโดยหนังสือที่ ๒๖๒๓ กง.๒ - ๑๗/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๐๑

กรณีปรากฏว่า ตามบทเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ มาตรา ๑๑๗ ที่บัญญัติว่า ในกรณีที่สมาชิกประเภทที่ ๒ จะต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๑๖ ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๑ เพิ่มขึ้นมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๒ ที่จะต้องออกจากตำแหน่งและสมาชิกประเภทที่ ๒ จะต้องออกจากตำแหน่งในวันที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่

คำว่า เข้ารับหน้าที่ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น จะหมายความว่าถึงวันใดโดยมีทางพิจารณาได้เป็นหลายนัย ดังต่อไปนี้

๑. เงินเดือนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประเภทที่ ๑ นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยแล้วว่า ควรจ่ายให้ตั้งแต่วันเปิดสมัยประชุมตามบันทึกของคณะกรรมการกฤษฎีกาเดือนมิถุนายน ๒๔๘๒ และในบันทึกนี้เองคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ยอมรับว่า ได้มีสภาพเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะที่ได้รับเลือกตั้งแล้ว

๒. เมื่อได้มีกฎหมายว่าด้วยเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาขึ้น กระทรวงการคลังได้จ่ายเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนตั้งแต่วันได้รับเลือกตั้งเป็นต้นไป ไม่ใช่วันเปิดสมัยประชุม เพราะถือว่าเป็นเงินประจำตำแหน่งไม่ใช่เงินเดือน และได้เป็นสมาชิกสภาแล้วตั้งแต่วันเลือกตั้ง ไม่ขัดกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และได้ถือปฏิบัติมาตั้งแต่ปี ๒๔๙๒

๓. เมื่อเป็นเช่นนี้การเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ ๑ ที่เข้ามาแทนสมาชิกประเภทที่ ๒ ตามบทเฉพาะกาลแห่งรัฐธรรมนูญจำนวน ๒๖ คน ต้องจ่ายให้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๐๑ เป็นต้นไปตามข้อ ๒

๔. ถ้าวันเข้ารับหน้าที่ของสมาชิกประเภทที่ ๑ หมายความว่าถึงวันได้รับเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ ก็ต้องพ้นตำแหน่งในวันเดียวกันนั้นด้วย กรณีเช่นนี้การเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกทั้ง ๒ ประเภทก็จะไม่ซ้อนกัน แต่ถ้าคำว่า เข้ารับหน้าที่ หมายความว่าถึงวันอื่นอันไม่ใช่วันเลือกตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ ก็ยังมีสิทธิที่จะได้รับเงินประจำตำแหน่งต่อไปอีกชั่วระยะเวลาหนึ่งจนถึงวันสมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่ และในขณะเดียวกันสมาชิกประเภทที่ ๑ ก็เบิกเงินประจำตำแหน่งในฐานะที่เป็นสมาชิกสภาแล้วตั้งแต่วันได้รับเลือกตั้ง ในระยะเวลาที่ต้อง

จ่ายเงินประจำตำแหน่งให้สมาชิกประเภทที่ ๑ ที่เข้ามาใหม่กับสมาชิกประเภทที่ ๒ ที่จะต้องออกไปช้อนกันอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่งนั้น เป็นการทำให้สมาชิกมีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญ

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาว่าจะถือวันใดเป็นวันที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ และควรจะจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่สมาชิกประเภทที่ ๑ และงดจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่สมาชิกประเภทที่ ๒ ตั้งแต่วันใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่พึงพิจารณาในเรื่องนี้มี ๓ ประการ คือ

๑. วันใดเป็นวันที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
๒. ควรจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่สมาชิกประเภทที่ ๑ ตั้งแต่วันใด
๓. ควรงดจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่สมาชิกประเภทที่ ๒ ตั้งแต่วันใด

สำหรับปัญหาในข้อ ๑ เมื่อได้พิจารณามาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญซึ่งบัญญัติว่า มาตรา ๔๘ ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฎิญาณในที่ประชุมแห่งสภาว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับมาตรา ๑๑๗ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ก็อาจเห็นได้ว่า วันที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่ คือวันที่ได้ปฎิญาณตนในที่ประชุมแห่งสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับปัญหาในข้อ ๒ เมื่อได้พิจารณามาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งบัญญัติว่า มาตรา ๙ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้เริ่มแต่วันเลือกตั้ง ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและค่าพาหนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับเบี้ยประชุมของกรรมการ พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งบัญญัติว่า มาตรา ๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้ได้รับเงินประจำตำแหน่งเดือนละ ๓๕๐ บาทแล้ว ก็จะได้เห็นว่าเงินประจำตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนี้จะต้องจ่ายให้ตลอดเวลาที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๗ ดังกล่าวข้างต้นก็มิได้มีข้อความบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๙ แต่ประการใด เพียงแต่บัญญัติถึงเรื่องการออกจากตำแหน่งของสมาชิกประเภทที่ ๒ ไว้เท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงเห็นว่าจะต้องจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่สมาชิกประเภทที่ ๑ ตั้งแต่วันเลือกตั้งเป็นต้นไป เพราะเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งแต่วันนั้นแล้ว

สำหรับปัญหาในข้อ ๓ เมื่อได้วินิจฉัยมาแล้วเกี่ยวกับ วันที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่ ดังกล่าวในข้อ ๑ และเกี่ยวกับการจ่ายเงินประจำตำแหน่งว่าจะต้องจ่ายให้ตลอดเวลาที่ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวในข้อ ๒ ก็เป็นที่เห็นได้ว่าจะต้องงดจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้แก่สมาชิกประเภทที่ ๒ ตั้งแต่วันที่สมาชิกประเภทที่ ๑ เข้ารับหน้าที่ตามความในตอนท้ายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๗

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่เสนอข้อสังเกตด้วยว่า โดยปกติแล้วเงินเดือนหรือเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประเภทที่ ๑ และประเภทที่ ๒ ไม่ควรจะจ่ายซ้อนกัน หากในการพิจารณาให้ความเห็นดังกล่าวข้างต้นนี้เป็นการพิจารณาตามถ้อยคำในตัวบทกฎหมายเป็นหลัก

(ลงชื่อ) เสกส บุนยัยฐิติ

(นายเสกส บุนยัยฐิติ)

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

ลงชื่อแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๐๑

คำแปล
ความเห็นแย้งของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย
เรื่อง การเบิกจ่ายเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทน

ในกรณีการใช้บังคับรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๑๖ (สมาชิกประเภทที่ ๒ ต้องออกจากตำแหน่งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกประเภทที่ ๑) มีปัญหาว่า เงินประจำตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ ๒ จะงดจ่ายเมื่อใด และเงินประจำตำแหน่งสมาชิกประเภทที่ ๑ จะเริ่มจ่ายให้ตั้งแต่เมื่อใด

ข้าพเจ้าคิดว่าในการตอบปัญหานี้ก็ต้องอาศัยการตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังต่อไปนี้เท่านั้น

มาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๔๙๙ บัญญัติว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้เริ่มแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งหมายความว่า เมื่อบุคคลใดได้รับเลือกตั้งแล้ว บุคคลนั้นมีคุณสมบัติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เท่านั้น และอาจจะได้รับเอกสิทธิและความคุ้มกันในฐานะสมาชิกด้วย (เช่นในมาตรา ๖๒ ๖๓ ของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคดีอาญา ฯลฯ เป็นต้น) และข้าพเจ้าเห็นว่ามิได้มีความหมายอย่างอื่นใดอีก (ดังนั้นก็ย่อมจะขัดแย้งกับบทบัญญัติในเรื่องหน้าที่และเงินประจำตำแหน่งไปไม่ได้)

มาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องปฏิญาณในที่ประชุมแห่งสภาว่าจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญนี้ มาตรานี้เกี่ยวกับการเริ่มต้นเข้าปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งมาใหม่ และมีได้มีความหมายอย่างอื่นใดอีก(เฉพาะอย่างยิ่งมิได้มีข้อความกล่าวถึงเรื่องเงินประจำตำแหน่งเลย)

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและค่าพาหนะของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับเบี้ยประชุมของกรรมาธิการ พ.ศ. ๒๔๙๕ บัญญัติถึงการกำหนดเงินประจำตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (เดือนละ ๓๕๐ บาท) แต่คำว่า ตำแหน่ง ก็มีได้เป็นถ้อยคำที่บ่งให้เห็นว่าจะเริ่มจ่ายเงินประจำตำแหน่งให้ตั้งแต่เมื่อใด เพราะกำหนดให้รู้แต่เพียงว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะได้รับเงินอะไรเท่านั้น

ผลจึงเป็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างบนไม่มีข้อความใดที่พอจะเป็นแนวทางให้ตอบปัญหานี้ได้ แต่โดยเหตุที่จำเป็นจะต้องตีความ เราก็ต้องพยายามทำความเข้าใจในความมุ่งหมายของผู้ร่าง

ข้าพเจ้าจึงคาดว่าเมื่อได้อ่านรัฐธรรมนูญโดยพินิจพิจารณาแล้ว ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่าความนึกคิดที่สำคัญของผู้ร่างก็คือหลีกเลี่ยงการที่จะให้บุคคลสองคนเป็นผู้แทนในตำแหน่งเดียว และในขณะเดียวกัน ซึ่งนับว่าเป็นการรอบคอบอย่างยิ่ง เพราะมิฉะนั้นแล้วจำนวนสมาชิกทั้งหมดตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งก็เป็นอันล้มเหลว ความนึกคิดดังกล่าวนี้ปรากฏออกมาโดยชัดแจ้งในเมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ชัดในอันมาตรา ๑๑๗ ว่า เมื่อสมาชิกที่เข้ามาใหม่ (โดยการเลือกตั้ง) เข้ารับหน้าที่ สมาชิกเดิม (โดยการแต่งตั้ง) จะต้องออกจากตำแหน่งทันที

สำหรับปัญหาเรื่องเงินประจำตำแหน่ง ข้าพเจ้าคิดว่าเราต้องอาศัยความนึกคิด

ของผู้ร่างเป็นแนวทางพิจารณา ผู้ร่างเป็นห่วงอยู่แล้วในข้อที่ว่า เงินประจำตำแหน่งจะจ่ายให้แก่สมาชิกสองคนในตำแหน่งเดียวและในขณะเดียวกันไม่ได้ ซึ่งก็นับว่าเป็นการรอบคอบอย่างยิ่งอีกเหมือนกัน เพราะมิฉะนั้นแล้วจะกระทบกระเทือนถึงการคำนวณเงินในงบประมาณด้วยเหตุนี้สมาชิกใหม่ (ประเภทที่ ๑) จะหวังรับเงินประจำตำแหน่งในขณะที่สมาชิกประเภทที่ ๒ ยังรับอยู่ย่อมไม่ได้

อนึ่ง อาจกล่าวได้ว่า ถ้ายอมรับว่าสมาชิกประเภทที่ ๑ พึงรับเงินประจำตำแหน่งตั้งแต่วันเลือกตั้งทั้ง ๆ ที่สมาชิกประเภทที่ ๒ ยังคงรับเงินประจำตำแหน่งอยู่จนถึงวันออกจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๑๗ แล้ว ก็หมายความว่าจะต้องมีการจ่ายเงินประจำตำแหน่งซ้อนกันอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่ง (คือตั้งแต่วันเลือกตั้งจนถึงวันปฏิญาณตน) นโยบายเช่นนั้นไม่เพียงแต่จะเป็นการไม่สมควรเท่านั้น แต่ยังเป็นการขัดกับรัฐธรรมนูญด้วย หากมิได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบทเฉพาะกาล ให้เป็นไปตามนัยดังกล่าวนั้นเสียก่อน

(ลงชื่อ) พ.บ.

มิถุนายน ๒๕๐๑

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา