

บันทึก

เรื่อง สถานภาพของกรรมการ

ตามที่ประธานคณะกรรมการร่วมกันได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ ๑๒๖๑/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ และสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สผ.๐๐๐๔/๒๕๖๑๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๓ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความสถานภาพของกรรมการโดยมีข้อเท็จจริงว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาได้มีความเห็นแตกต่างกันเกี่ยวกับเบี้ยประชุมของกรรมการว่า ควรกำหนดครั้งละเท่าใด และสภาทั้งสองจึงได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามมาตรา ๑๒๘ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว แต่ในการประชุมของคณะกรรมการร่วมกันเป็นครั้งแรกเมื่อวันศุกร์ ที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ที่ประชุมมีความเห็นว่า การจะพิจารณาเรื่องนี้ได้ สมควรทราบสถานภาพของสมาชิกสภาและกรรมการของสภาก่อนว่าอยู่ในสถานะใด และถ้าจะเปรียบเทียบระหว่างกรรมการของสภากับกรรมการของฝ่ายบริหารตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๖๓ แล้ว จะมีลักษณะแตกต่างกันอย่างไร สำนักงานเลขาธิการรัฐสภาจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหานี้ประกอบกับฟังคำชี้แจงจากประธานคณะกรรมการร่วมกัน และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) แล้ว มีความเห็นว่า สถานภาพของสมาชิกรัฐสภาคือใช้อำนาจของสถาบันฝ่ายนิติบัญญัติ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนกรรมการของสภานั้น จากบทบัญญัติมาตรา ๑๒๘^๑ และมาตรา ๑๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กรรมการคือได้รับแต่งตั้งโดย

^๑มาตรา ๑๒๘ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๓ เมื่อวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้ว

(๑) ถ้าเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๗๗

(๒) ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นคืนไปยังสภาผู้แทนราษฎร

(๓) ถ้าแก้ไขเพิ่มเติม ก็ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปยังสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สภาทั้งสองต่างตั้งบุคคลที่เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกแห่งสภานั้น ๆ มีจำนวนเท่ากันตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น แล้วให้คณะกรรมการร่วมกันนั้นรายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้พิจารณาแล้วต่อสภาทั้งสอง ถ้าสภาทั้งสองต่างเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการร่วมกันได้

มติของรัฐสภาและตามรัฐธรรมนูญ เพื่อปฏิบัติงานฝ่ายนิติบัญญัติให้แก่รัฐสภา ดังนั้น การเปรียบเทียบ “ฐานะ” ระหว่างกรรมาธิการของสภาภิกรรมการตามมาตรา ๖^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ.๒๕๒๓ นั้น จึงไม่อาจเปรียบเทียบกันได้โดยตรง เนื่องจากมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ.๒๕๒๓ ได้กำหนดกรรมการไว้สองลักษณะคือ ลักษณะ ๑ ได้แก่ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือโดยประกาศพระบรมราชโองการ และลักษณะ ๒ ได้แก่ กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรรมาธิการของสภาภิไม่เข้าลักษณะของกรรมการทั้งสองลักษณะนี้ นอกจากนั้น เหตุผลในประการสำคัญที่ไม่อาจเปรียบเทียบกรรมาธิการกับกรรมการตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ.๒๕๒๓ คือ กรรมาธิการเป็นบุคคลซึ่งปฏิบัติงานฝ่ายนิติบัญญัติส่วนกรรมการเป็นบุคคลซึ่งปฏิบัติงานโดยกฎหมายหรือโดยทางฝ่ายบริหาร

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ไม่อาจเปรียบเทียบกรรมาธิการของสภาภิกับกรรมการของฝ่ายบริหารตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ.๒๕๒๓ ได้ เนื่องจากกรรมาธิการและกรรมการดังกล่าวมีลักษณะแตกต่างกัน ส่วนการจะกำหนดเบี่ยประชุมสำหรับกรรมาธิการอย่างไรนั้น ก็สุดแต่จะพิจารณากำหนดตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงลักษณะงานและปริมาณงานของกรรมาธิการ

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

พิจารณาแล้วนั้น ก็ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๗๗ ถ้าสภาใดสภาหนึ่งไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ยับยั้งร่างพระราชบัญญัตินั้นไว้ก่อน

คณะกรรมาธิการร่วมกันอาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ และเอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๔ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการที่ตามมาตรา ๑๑๔ ด้วย

การประชุมคณะกรรมาธิการร่วมกันต้องมีกรรมาธิการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม และให้นำข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรรมาธิการใช้บังคับโดยอนุโลม

๒มาตรา ๑๓๙ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ ตามที่สภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา คณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้อาจเรียกเอกสารจากบุคคลใด ๆ หรือเรียกบุคคลใด ๆ มาแสดงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๔ นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำการที่ตามมาตรา ๑๑๔ ด้วย

(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๓