

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “ไม่อยู่ในที่ประชุม” ตามมาตรา ๒๑ แห่ง
พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๑๒๔๑๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดบางจังหวัด ปรากฏว่า ในระหว่างดำเนินการประชุม ประธานสภาหรือรองประธานสภาซึ่งทำหน้าที่ประธานเดินลงจากบัลลังก์โดยมิได้สั่งอย่างใด ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๙^๑ ให้ถือว่าเลิกประชุมจึงก่อให้เกิดปัญหาแก่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการที่จะดำเนินการประชุมต่อไปได้ กรมการปกครองจึงได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ให้มีหลักการว่า ประธานจะสั่งปิดประชุมก่อนหมดระเบียบวาระประชุมมิได้ ถ้าประธานลงจากบัลลังก์โดยมิได้สั่งอย่างใดก่อนหมดระเบียบวาระประชุม ให้ถือว่าประธานไม่อยู่ในที่ประชุม ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าอาจขัดกับมาตรา ๒๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คำว่า “ไม่อยู่ในที่ประชุม” หมายความว่ารวมถึง “อยู่ในที่ประชุมแต่ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่” ด้วยถูกต้องหรือไม่

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวทางสำหรับให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดถือปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือ ดังนี้

๑ คำว่า “ไม่อยู่ในที่ประชุม” ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๒๑ หมายความว่า “อยู่ในที่ประชุมแต่ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่” ด้วยหรือไม่

๒ หากจะกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ กรณีที่ประธานสภาอยู่ในที่ประชุมแต่ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่าไม่อยู่ในที่ประชุม นั้น จะเป็นการกำหนดที่ขัดกับพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มาตรา ๒๑ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๕) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว มีความเห็นดังนี้

^๑ ข้อ ๒๙ ถ้าประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลงจากบัลลังก์โดยมิได้สั่งอย่างใด ให้ถือว่าเลิกประชุม

^๒ มาตรา ๒๑ เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองคนไม่อยู่ในที่ประชุม ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกกันขึ้นเองเป็นประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมคราวนั้น

๑. พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้บัญญัติถึงการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไว้ตามมาตรา ๒๐^๓ ที่ให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระเบียบข้อบังคับการประชุม และกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ได้กำหนดให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนตามลำดับ หากประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสองคนไม่อยู่ในที่ประชุมแล้ว ตามมาตรา ๒๑^๔ กำหนดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกกันขึ้นเองเป็นประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมคราวนั้น สำหรับปัญหาที่ว่า คำว่า “ไม่อยู่ในที่ประชุม” จะหมายความรวมถึงการอยู่ในที่ประชุมแต่ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ด้วยหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดความหมายไว้เป็นพิเศษ ย่อมต้องถือตามสภาพแห่งความจริง กล่าวคือ ตัวบุคคลนั้นต้องไม่อยู่ในที่ประชุมจริง หากผู้นั้นยังอยู่ในที่ประชุมแต่ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ ก็ไม่อาจถือได้ว่า “ไม่อยู่ในที่ประชุม” นอกจากนั้น ถ้าสังเกตถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในวรรคสามของมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ ดังกล่าวจะเห็นถึงเจตนารมณ์อันชัดเจนว่า ในกรณีที่กฎหมายประสงค์จะให้หมายความถึงกรณีที่อยู่ในที่ประชุมแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งมาตรา ๒๐ วรรคสาม ใช้คำว่า “ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้” ส่วนกรณีตามมาตรา ๒๑ คงใช้คำว่า “ไม่อยู่ในที่ประชุม” เท่านั้น ซึ่งหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันนี้จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๒๗^๕ ที่ได้กำหนด กรณีที่ ประธานสภาฯ ไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือ

^๓ มาตรา ๒๐ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ดำเนินการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ช่วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมอบหมาย

ในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน และในกรณีที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนที่สองปฏิบัติหน้าที่แทน

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๕ มาตรา ๒๗ ประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการของสภากรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานคร

รองประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการแทนประธานสภากรุงเทพมหานครเมื่อประธานสภากรุงเทพมหานครไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตามที่ประธานสภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

เมื่อประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานเฉพาะในการประชุมคราวนั้น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๖^๖ ที่ได้กำหนดในกรณีที่ไม่ได้มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ให้สมาชิกเลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมครั้งนั้นได้ ฉะนั้น คำว่า “ไม่อยู่ในที่ประชุม” ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ นี้ จึงไม่อาจหมายความว่ารวมถึง “อยู่ในที่ประชุมแต่ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่” ด้วย

๒. เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นแรกว่า คำว่า “ไม่อยู่ในที่ประชุม” ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่หมายความว่ารวมถึง “อยู่ในที่ประชุมแต่ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่” ด้วยแล้ว ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยจะไปกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ว่า ในการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ในที่ประชุมแต่ไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ให้ถือว่าไม่อยู่ในที่ประชุม นั้น จึงเป็นการกำหนดที่ขัดกับบทบัญญัติในมาตรา ๒๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และไม่อาจกระทำได้

(นายอักษราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๔๒

^๖ มาตรา ๒๖ ประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา

รองประธานสภาเมืองพัทยามีหน้าที่ช่วยประธานสภาเมืองพัทยาปฏิบัติการตามหน้าที่และกระทำการตามที่ประธานสภาเมืองพัทยามอบหมาย

ในกรณีที่ไม่มีประธานสภาเมืองพัทยาหรือประธานสภาเมืองพัทยามิได้อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ให้รองประธานสภาเมืองพัทยาคณหนึ่งปฏิบัติหน้าที่แทน และในกรณีที่ไม่มีประธานสภาเมืองพัทยาและรองประธานสภาเมืองพัทยาคณหนึ่ง หรือประธานสภาเมืองพัทยาและรองประธานสภาเมืองพัทยาคณหนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ ให้รองประธานสภาเมืองพัทยาคณที่สองปฏิบัติหน้าที่แทน

ในการประชุมครั้งใด ถ้าไม่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม ให้สมาชิกเลือกกันเองเพื่อทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสำหรับการประชุมครั้งนั้น

ในการประชุมครั้งใด ถ้าผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมสั่งปิดประชุมก่อนหมดระเบียบวาระการประชุม แต่สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของสมาชิกเท่าที่มีอยู่เสนอให้เปิดประชุมให้ดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุมต่อไป จนกว่าสมาชิกจะมีมติให้ปิดประชุม และให้นำความในวรรคสามและวรรคสี่มาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าว

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น