

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๓๑๓.๑/๑๘๖๔ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดมหาสารคามได้หารือกระทรวงมหาดไทยกรณีที่จังหวัดมหาสารคามแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามสามคนลาออกจากตำแหน่ง ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนได้ยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามว่าพวกตนไม่มีเจตนาลาออกจากตำแหน่ง แต่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามและประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามได้ร่วมกันกรอกข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารซึ่งมีลายมือชื่อของพวกตนอยู่ เพื่อให้เชื่อว่าพวกตนมีความประสงค์ลาออกจากตำแหน่งและเพื่อให้จังหวัดมหาสารคามดำเนินการให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามแทนตำแหน่งที่ว่าง อันเป็นการกระทำโดยมิชอบ และขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามงดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดดังกล่าว รวมทั้งให้สั่งเพิกถอนหนังสือลาออกของพวกตนด้วยซึ่งจังหวัดมหาสารคามได้พิจารณาผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามคนไม่มีเจตนาลาออกจากตำแหน่ง หนังสือลาออกจึงไม่มีผลกระทบต่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสามคน

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า มาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสิ้นสุดลงเมื่อลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนได้ลงนามในหนังสือลาออก และประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามได้รับทราบ พร้อมทั้งได้รายงานจังหวัดมหาสารคามเพื่อประกาศให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนตำแหน่งที่ว่างลง ถือได้ว่าการลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนมีผลสมบูรณ์ และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนย่อมสิ้นสุดลงแล้ว

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นด้วยว่า แม้อันมาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนได้มีหนังสือขอความเป็นธรรมจากผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม โดยอ้างว่านายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามได้เรียกให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

จังหวัดมหาสารคามจำนวน ๑๗ คน ซึ่งรวมทั้งพวกตนทั้งสามคนด้วย ลงลายมือชื่อในกระดาษเปล่าเพื่อใช้ต่อรองกับการยกมือสนับสนุนร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ๒๕๕๕ แต่เมื่อร่างข้อบัญญัติฯ ไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามไม่ยอมคืนกระดาษที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามได้ลงลายมือชื่อไว้ดังกล่าว

ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามและประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ร่วมกันกรอกข้อความอันเป็นเท็จลงในกระดาษที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนได้ลงลายมือชื่อไว้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนประสงค์ลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามตั้งแต่วันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ เป็นต้นไป จนจังหวัดมหาสารคามได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนข้อเท็จจริง และสรุปผลการสอบสวนได้ว่า สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนไม่มีเจตนาลาออกจากตำแหน่ง ทำให้มีปัญหาคือต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามใช้ดุลพินิจไม่ประกาศให้มีการเลือกตั้งได้หรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า มาตรา ๑๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พุทธศักราช ๒๔๘๒ บัญญัติว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดจะทำได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศให้เลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดแล้ว ดังนั้น เมื่อประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามทราบการลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนแล้ว แม้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนได้ร้องคัดค้านให้ระงับการเลือกตั้ง จนผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง และคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงมีความเห็นว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนไม่มีเจตนาลาออกจากตำแหน่งก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามก็ไม่อาจใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ เพราะกระบวนการแจ้งการลาออกถูกต้องแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามต้องดำเนินการประกาศให้มีการเลือกตั้ง

สำหรับกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนได้ฟ้องคดีอาญานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามและประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามต่อศาลจังหวัดมหาสารคามว่าได้ร่วมกันกรอกข้อความอันเป็นเท็จลงในกระดาษที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนได้ลงลายมือชื่อไว้ และขณะนี้คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาดังกล่าวไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามแทนตำแหน่งที่ว่างลง เว้นแต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนจะร้องขอให้ศาลระงับการดำเนินการเลือกตั้งดังกล่าว

กระทรวงมหาดไทยจึงหารือว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ อย่างไร และมีความเห็นอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวประกอบกับรับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและจังหวัดมหาสารคาม) แล้วไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าหนังสือลาออกของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามสามคนตามปัญหาที่หารือเป็นหนังสือลาออกที่แท้จริงหรือไม่ จึงไม่อาจให้ความเห็นตามที่ขอหารือมาได้ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่าในกรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าหนังสือลาออกดังกล่าวเป็นเอกสารที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามและประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามร่วมกันเดิมข้อความโดยไม่ได้รับความยินยอมจากบุคคลทั้งสามลงในเอกสารที่มีลายมือชื่อของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนตามที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนกล่าวอ้างในหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม การกระทำดังกล่าวของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามและประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามย่อมเป็นความผิดอาญาฐานปลอมเอกสารตามมาตรา ๒๖๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในทางกลับกัน หากปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าหนังสือลาออกดังกล่าวเป็นหนังสือลาออกที่แท้จริง การแสดงเจตนาลาออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนย่อมมีผลสมบูรณ์ แต่การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามทั้งสามคนยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม โดยกล่าวหาว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามและประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามร่วมกันกระทำความผิดอาญาฐานปลอมเอกสารด้วยการกรอกข้อความอันเป็นเท็จลงในเอกสารที่มีลายมือชื่อของตน ก็ย่อมเป็นความผิดอาญาฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จแก่เจ้าพนักงานตามมาตรา ๑๓๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เห็นได้ว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติได้ ไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง กรณีตามข้อหาเรื่องนี้จะเป็นกรณีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคามสมควรดำเนินการให้มีการสอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติเบื้องต้นและดำเนินการคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดต่อไป ในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามหมวด ๖ การกำกับดูแล (มาตรา ๗๗ ถึงมาตรา ๘๐) แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ มิฉะนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจมีความผิดฐานเจ้าพนักงานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๕