

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง วิธีการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีเป็นกรรมการ
ในคณะกรรมการหาข้อยุติ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กจ ๕๑๐๐๒.๑/๑๑๘ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีขอหารือเกี่ยวกับวิธีการเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีเป็นกรรมการในคณะกรรมการหาข้อยุติ กรณีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีมีมติไม่รับหลักการร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดกาญจนบุรีเห็นว่า การที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีเลือกสมาชิกจำนวนเจ็ดคนพร้อมกัน และให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นกรรมการคนที่หนึ่ง ผู้ได้รับคะแนนลำดับรองลงมาเป็นกรรมการคนที่สอง คนที่สามตามลำดับจนครบเจ็ดคน ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และข้อ ๔๘ ประกอบกับข้อ ๑๒ และข้อ ๘ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ให้นำวิธีการเลือกรองประธานสภาท้องถิ่นคนที่หนึ่งก่อน แล้วจึงเลือกรองประธานสภาท้องถิ่นในลำดับถัดไป โดยใช้วิธีเลือกประธานสภาท้องถิ่นตามข้อ ๘ โดยอนุโลม

จากความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดกาญจนบุรีดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีไม่เห็นด้วย เพื่อให้ได้ข้อยุติและถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป จึงขอหารือในประเด็นดังต่อไปนี้

๑. การที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีเลือกสมาชิกจำนวนเจ็ดคนพร้อมกัน และให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเป็นกรรมการคนที่หนึ่ง ผู้ได้รับคะแนนลำดับรองลงมาเป็นกรรมการคนที่สอง คนที่สามตามลำดับจนครบเจ็ดคน เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔๘ ประกอบกับข้อ ๑๒ และข้อ ๘ หรือไม่ อย่างไร

๒. หากการเลือกกรรมการตามข้อ ๑ เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีจะต้องปฏิบัติตามความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือจังหวัดกาญจนบุรีหรือไม่ อย่างไร และการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีนำรายชื่อกรรมการจำนวนสิบสี่คน ซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีเสนอฝ่ายละเจ็ดคน ส่งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีภายในระยะเวลาเจ็ดวัน

หากผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรีไม่ดำเนินการแต่งตั้งจะถือเป็นการประวิงเวลาหรือไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ และจะมีผลประการใด

๓. อำนาจกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมีข้อขัดแย้งได้ ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยต้องแสดงเหตุผลของการเพิกถอนและต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ หากผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกินสามสิบวันจะถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวหรือไม่ และจะมีผลอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและจังหวัดกาญจนบุรี) และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีแล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า โดยที่มาตรา ๕๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติว่า ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการจำนวนสิบสี่คนซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอฝ่ายละเจ็ดคน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยวิธีการเลือกบุคคลเป็นกรรมการในส่วนของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

๑มาตรา ๕๕ ในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนสิบห้าคนเพื่อพิจารณาหาข้อยุติความขัดแย้ง โดยแก้ไขปรับปรุง หรือยืนยันสาระสำคัญในร่างข้อบัญญัตินั้น ทั้งนี้ ให้ยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประโยชน์ของท้องถิ่นและประชาชนเป็นสำคัญ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน และบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเสนอจำนวนเจ็ดคน โดยให้ตั้งภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติไม่รับหลักการ และให้กรรมการทั้งสิบสี่คนร่วมกันปรึกษาและเสนอบุคคลซึ่งมิได้เป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่ปรึกษานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และมีได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการดังกล่าวภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่กรรมการครบจำนวนสิบสี่คน

พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๔๘^๒ ที่ให้นำวิธีการเลือกรองประธานสภาท้องถิ่นตามข้อ ๑๒^๓ และวิธีการเลือกประธานสภาท้องถิ่นตามข้อ ๔^๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ตามข้อ ๑๒ กำหนดให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้มีการเลือกรองประธานสภาท้องถิ่นเท่ากับจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกำหนด โดยให้เลือกรองประธานสภาท้องถิ่นคนที่หนึ่งก่อน แล้วจึงเลือกรองประธานสภาท้องถิ่นในลำดับถัดไป โดยการให้สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนลงคะแนนเลือกสมาชิกจากชื่อที่ได้รับการเสนอโดยวิธีเขียนชื่อตัวและชื่อสกุลของบุคคลนั้นคนละหนึ่งชื่อตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ บทบัญญัติข้อ ๔๔ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่ากฎหมายประสงค์จะให้เลือกกรรมการจนกว่าจะครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด สำหรับวิธีการเลือกนั้น ข้อ ๔๘ ให้นำวิธีการเลือกรองประธานสภาท้องถิ่นตามข้อ ๑๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีนี้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีจึงต้องให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรี

^๒ข้อ ๔๘ ในกรณีที่สภาท้องถิ่นมีมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ให้ประธานสภาท้องถิ่นนำปรึกษาในที่ประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อเลือกสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นกรรมการในคณะกรรมการหาข้อยุติตามจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกำหนด โดยให้นำวิธีการเลือกในข้อ ๑๒ แห่งระเบียบนี้ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แล้วแจ้งมติไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณและรายชื่อกรรมการหาข้อยุติฝ่ายสภาท้องถิ่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาลให้แจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลให้แจ้งนายอำเภอทราบ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในสามวันนับแต่วันที่สภาท้องถิ่นมีมติไม่รับหลักการ

ให้ประธานสภาท้องถิ่นทำหนังสือแจ้งมติของสภาท้องถิ่นที่ไม่รับหลักการแห่งร่างข้อบัญญัติงบประมาณให้ผู้บริหารท้องถิ่นทราบในวันถัดจากวันที่สภาท้องถิ่นมีมติไม่รับหลักการ

^๓ข้อ ๑๒ วิธีการเลือกรองประธานสภาท้องถิ่น ให้ประธานสภาท้องถิ่นจัดให้มีการเลือกรองประธานสภาท้องถิ่นเท่ากับจำนวนที่กฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นกำหนด ให้เลือกรองประธานสภาท้องถิ่นคนที่หนึ่งก่อน แล้วจึงเลือกรองประธานสภาท้องถิ่นในลำดับถัดไป โดยใช้วิธีการตามข้อ ๔ วรรคหนึ่ง โดยอนุโลม แต่หากได้มีการเลือกใหม่เฉพาะคนที่ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันแล้วปรากฏว่า ได้คะแนนสูงสุดเท่ากันอีก ให้ประธานสภาท้องถิ่นออกเสียงชี้ขาด

^๔ข้อ ๔ วิธีการเลือกประธานสภาท้องถิ่น ให้สมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละคนมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภาท้องถิ่นคนหนึ่งซึ่งตนเห็นควรให้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งประธานสภาท้องถิ่น คำเสนอนั้นต้องมีสมาชิกสภาท้องถิ่นรับรองไม่น้อยกว่าสองคน ชื่อที่เสนอไม่จำกัดจำนวน และให้สมาชิกสภาท้องถิ่นลงคะแนนเลือกจากชื่อเหล่านั้น โดยวิธีเขียนชื่อตัวและชื่อสกุลของผู้ที่ถูกเสนอคนละหนึ่งชื่อ เมื่อตรวจนับแล้วให้ประธานสภาท้องถิ่นชั่วคราวประกาศคะแนนต่อที่ประชุมสภาท้องถิ่น ผู้ได้คะแนนสูงสุดเป็นผู้ได้รับเลือก ถ้าได้คะแนนสูงสุดเท่ากันหลายคน ให้เลือกใหม่เฉพาะคนที่ได้คะแนนเท่ากันโดยใช้วิธีเดิม แต่ถ้าคะแนนสูงสุดเท่ากันอีก ให้ใช้วิธีจับสลาก

ในการตรวจนับคะแนน ให้ประธานสภาท้องถิ่นชั่วคราวเชิญสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่าสองคนมาช่วย

วิธีจับสลาก ให้ประธานสภาท้องถิ่นชั่วคราวดำเนินการให้คนที่ได้รับคะแนนเท่ากันตกลงกันเสียก่อนว่า จะให้คนใดเป็นคนจับสลากก่อนหลัง หากตกลงกันไม่ได้ ให้ประธานสภาชั่วคราวจับสลากว่าคนใดจะเป็นคนจับสลากก่อน แล้วให้จัดทำบัตรสลาก ชนิด สี และขนาดอย่างเดียวกัน มีจำนวนเท่ากับจำนวนคนที่ได้รับคะแนนสูงสุดเท่ากัน โดยเขียนข้อความว่า “ได้รับเลือกเป็นประธานสภาท้องถิ่น” เพียงบัตรเดียว นอกนั้นเขียนข้อความว่า “ไม่ได้รับเลือกเป็นประธานสภาท้องถิ่น”

เลือกกรรมการที่ละคนจนกว่าจะครบเจ็ดคน การที่ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีให้สมาชิกเลือกกรรมการทั้งเจ็ดคนพร้อมกัน จึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และข้อ ๔๘ ประกอบกับข้อ ๑๒ และข้อ ๘ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นฯ

ประเด็นที่สอง เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า การเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดกาญจนบุรีเป็นกรรมการในคณะกรรมการหาข้อยุติไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติกฎหมาย จึงไม่ต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สอง

ประเด็นที่สาม เห็นว่า โดยที่มาตรา ๗๘ วรรคสอง^๔ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดในการสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดว่า คำสั่งเพิกถอนนั้นต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ ดังนั้น ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดจะใช้อำนาจดังกล่าวต้องกระทำภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้สั่งเพิกถอนมติที่เป็นปัญหาภายในเวลาดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมไม่มีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ และตราบไต่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมิได้สั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด มติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเรื่องนั้นย่อมยังคงมีผลและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามมติตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๐

^๔มาตรา ๗๘ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมิใช่ข้อบัญญัติได้ ในกรณีที่ปรากฏว่ามตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ หรือเป็นมติที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

คำสั่งเพิกถอนมติของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งต้องแสดงผลของการเพิกถอนมตินั้น และต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีมติ