

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การหามติของ ก.อบต.จังหวัด กรณีกรรมการลงมติเห็นชอบ
น้อยกว่าจำนวนกรรมการทั้งดออกเสียง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๙.๖/๖๘๕๘ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า สืบเนื่องจาก คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอุดรธานี (ก.อบต.จังหวัดอุดรธานี) ได้มีมติเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษพนักงานส่วนตำบลผู้ถูกลงโทษปลดออกจากราชการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด โดยมี ๓ เรื่อง ที่มีมติเห็นชอบน้อยกว่าการงดออกเสียง ดังนี้

๑) เรื่องการเพิกถอนมติในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕ เห็นชอบให้ลงโทษปลดพนักงานส่วนตำบลออกจากราชการ มีกรรมการเห็นชอบให้เพิกถอน มติดังกล่าว ๗ คน ไม่เห็นชอบ ๑ คน งดออกเสียง ๑๐ คน และไม่อยู่ในที่ประชุม ๘ คน

๒) เรื่องการพิจารณาทบทวนและทุเลาการปฏิบัติตามมติครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ มีกรรมการเห็นชอบให้เพิกถอนมติดังกล่าว ๖ คน ไม่เห็นชอบ ๑ คน งดออกเสียง ๑๒ คน และไม่อยู่ในที่ประชุม ๘ คน

๓) เรื่องการพิจารณาแก้ไขมติในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ พิจารณาข้อหารือองค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องให้ถือปฏิบัติตามมติในการประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๕๖ มีกรรมการเห็นชอบให้เพิกถอนมติดังกล่าวจำนวน ๘ คน งดออกเสียง ๑๑ คน และไม่อยู่ในที่ประชุม ๗ คน

ทั้งนี้ ในการประชุม ก.อบต.จังหวัดอุดรธานี ครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ ก.อบต.จังหวัดอุดรธานี ได้มีมติเสียงข้างมาก (โดย ก.อบต. จังหวัดอุดรธานี รวม ๒๗ คน ได้ลงมติเห็นชอบ ๑๑ คน ไม่เห็นชอบ ๑ คน งดออกเสียง ๘ คน ไม่อยู่ในที่ประชุม ๖ คน และไม่มาประชุม ๑ คน) ให้เพิกถอนมติทุกครั้งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยพนักงานส่วนตำบล ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมทั้งเรื่องในลำดับที่ ๒) และ ๓) ข้างต้น ด้วย

ต่อมา ก.อบต.จังหวัดอุดรธานีมีประเด็นสงสัยและสอบถามคณะกรรมการกลาง พนักงานส่วนตำบล (ก.อบต.) ว่า การลงมติโดยมีผู้งดออกเสียงมีจำนวนมากกว่าผู้ลงมติเห็นชอบ กับประเด็นที่เสนอ มติที่ประชุม ก.อบต.จังหวัด ดังกล่าว จะเป็นอย่างไร ในการประชุม ก.อบต. ครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ ซึ่ง ก.อบต. เห็นว่า เมื่อมาตรา ๑๐ ประกอบกับ มาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติให้การวินิจฉัยชี้ขาดถือเสียงข้างมาก โดยกรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน แต่ไม่ได้บัญญัติว่าต้องเป็นเสียงข้างมากเกินกว่ากึ่งหนึ่งและไม่ได้บัญญัติถึงการงดออกเสียง

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๒๓๙ ลงวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ซึ่งสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ของกรรมการแต่อย่างใด การนับคะแนนเสียงจึงต้องนับจากเสียงที่ลงคะแนนโดยให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นมติของคณะกรรมการ ส่วนการงดออกเสียงเป็นการไม่ลงคะแนนเสียงจึงไม่อาจนับเป็นเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งได้ ดังนั้น การที่ ก.อบต.จังหวัดอุดรธานี พิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว มีกรรมการที่ลงคะแนนเสียงเห็นชอบมากกว่าไม่เห็นชอบ ย่อมต้องถือว่ามติของ ก.อบต.จังหวัดอุดรธานี มีมติเห็นชอบในเรื่องที่ได้พิจารณาแล้ว แม้กรรมการที่งดออกเสียงจะมีจำนวนมากกว่าก็ตาม แต่เพื่อความถูกต้องชัดเจนและเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.อบต.จังหวัดอุดรธานี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในฐานะเลขานุการของ ก.อบต. ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ก.อบต. จึงขอหารือว่าความเห็นตามมติของ ก.อบต. ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๘ ข้างต้นถูกต้องหรือไม่ หรือมีแนวทางปฏิบัติเรื่องดังกล่าวอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า โดยทั่วไปหลักการห้ามมติของคณะกรรมการโดยการนับคะแนนเสียง นั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ แบบ คือ

(๑) เสียงข้างมากแบบธรรมดา (Simple Majority) หมายถึง คะแนนเสียงข้างมากของผู้ซึ่งประกอบเป็นองค์ประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนนให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องนั้น การงดออกเสียงลงคะแนนหรือไม่อยู่ในที่ประชุมไม่ว่าด้วยเหตุใด ย่อมไม่ถือว่าเป็นการออกเสียงจึงไม่อาจนับคะแนนเหล่านั้นไปรวมกับการออกเสียงลงคะแนนของฝ่ายที่เห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยได้

(๒) เสียงข้างมากแบบเด็ดขาด (Absolute Majority) หมายถึง คะแนนเสียงข้างมากของจำนวนทั้งหมด ซึ่งอาจกำหนดให้เกินกึ่งหนึ่งหรือมากกว่านั้น เช่น สองในสาม หรือสามในสี่ของสมาชิกหรือกรรมการทั้งหมดหรือเท่าที่มีอยู่ ในกรณีนี้การห้ามมติของที่ประชุมจึงต้องให้ได้คะแนนเสียงตามที่กำหนดไว้ ไม่ว่าจะมิใช่ผู้ลงคะแนนเสียงเท่าใด มาประชุมเท่าใด หรืองดออกเสียงเท่าใด คะแนนเสียงที่จะถือเป็นมติได้ต้องได้ตามจำนวนที่กำหนดไว้เท่านั้น

สำหรับข้อเท็จจริงในกรณีนี้ เมื่อปรากฏว่ามาตรา ๒๕ วรรคเจ็ด^๑ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคสี่^๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่าการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก โดยมีได้กำหนดว่าต้องเป็นเสียงข้างมากของทั้งหมด

^๑มาตรา ๒๕

ฯลฯ

ฯลฯ

ให้นำความในมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลด้วยโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบล หรือประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี

^๒มาตรา ๑๐

ฯลฯ

ฯลฯ

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

จึงต้องหมายความว่า เป็นการกำหนดให้ถือเสียงข้างมากแบบธรรมดา ที่จะต้องนับคะแนนเสียง แต่เฉพาะกรรมการซึ่งออกเสียงลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบในเรื่องดังกล่าวเท่านั้น ส่วนกรรมการที่งดออกเสียงและกรรมการที่ขาดประชุมย่อมไม่อาจนำมานับเป็นคะแนนเสียงได้ด้วยเหตุนี้ ความเห็นของ ก.อบต. จึงชอบแล้ว

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๘