

เสนอญัตติเพื่อถอดถอน “ประธาน” แต่ “รองประธาน” ดำเนินการประชุมไม่ชอบ !

นายนิรุฒ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ข้อ ๒๔ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดว่า ให้ประธานสภาท้องถิ่นประกาศสัมพันธกำหนดวันนัดประชุม เวลา สถานที่ประชุม และเรื่องที่จะนำเข้าสู่ที่ประชุมสภาท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนทราบและเข้าฟังการประชุมด้วย ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุมร้องขอให้มีการประชุมลับในระเบียบวาระการประชุมใด ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการประชุมลับในระเบียบวาระการประชุมนั้น โดยไม่ต้องขอมติที่ประชุม การประชุมเช่นนี้ให้ประธานสภาท้องถิ่นสั่งผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการประชุมนั้น ออกจากที่ประชุมจนพ้นระยะที่จะฟังการประชุมได้ ข้อ ๓๒ กำหนดว่า การประชุมสภาท้องถิ่นเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ต้องประชุมลับ เว้นแต่สมาชิกสภาท้องถิ่นผู้ถูกกล่าวหาจะขอให้ประชุมเปิดเผย

กรณีที่สภาเทศบาลมีวาระการประชุมเกี่ยวกับความประพฤติของประธานสภาเทศบาล แต่เมื่อถึงวาระการประชุมดังกล่าวรองประธานสภาเทศบาลทำหน้าที่ประธานสภาเทศบาล ไม่ได้สั่งให้ผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องออกจากห้องประชุม กรณีดังกล่าวจะมีผลทำให้มติของสภาเทศบาลที่ให้ประธานสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ข้อเท็จจริงในคดีมีว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานสภาเทศบาลและในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีเดินทางไปราชการได้มีสมาชิกสภาเทศบาลยื่นเสนอญัตติต่อรองประธานสภาเทศบาลขอให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาลโดยกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียต่อตำแหน่งหรือสภาเทศบาลตามมาตรา ๒๐ ทวิ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยรองประธานสภาเทศบาลได้บรรจุญัตติเข้าในระเบียบวาระการประชุมสมัยสามัญ และในการประชุมครั้งดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือเชิญผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ และประชาชนเข้าร่วมประชุม และผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมประชุมและชี้แจงในการประชุมด้วย โดยที่ประชุมสภาเทศบาลตำบลมีมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาล ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการบรรจุญัตติเข้าในระเบียบวาระการประชุมของรองประธานสภาเป็นการปฏิบัติไม่ถูกต้องตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗

จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของสภาเทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในการประชุมดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๔ วรรคสอง ข้อ ๓๑ วรรคหนึ่ง และข้อ ๓๒ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการประชุมสภาเทศบาลจะต้องดำเนินการประชุมโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าฟังการประชุม โดยมีข้อยกเว้นในบางกรณีที่โดยสภาพเป็นเรื่องที่ไม่สมควรเปิดเผย หรือผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นร้องขอให้ประชุมลับ ทั้งนี้ อาจเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยภายในท้องถิ่น หรืออาจเป็นเรื่องที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของสมาชิกสภาท้องถิ่น แม้กรณีนี้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองก็ตาม แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ เชิญผู้ใหญ่บ้าน ประธานชุมชน เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์และประชาชนให้เข้าร่วมรับฟังการประชุมในวันที่ ๑๐ สิงหาคม

๒๕๕๔ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปในฐานะประธานสภาเทศบาล เพื่อประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบและเข้าร่วมฟังการประชุมตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๔ วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว และแม้ผู้ฟ้องคดีได้แนบสำเนาหนังสือลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมประชุมสภาเทศบาลเพื่อชี้แจงข้อกล่าวหาตามที่มีสมาชิกสภาเทศบาลยื่นเสนอญัตติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาล เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีความประพฤติที่เป็นไปตามมาตรา ๒๐ ทวิ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ ในตอนท้ายหนังสือดังกล่าวไปด้วย แต่ก็ไม่ได้เป็นการแสดงออกให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่อื่นประชาชน หรือผู้ที่ไม่เกี่ยวข้องได้รับรู้ถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานสภาเทศบาลแต่อย่างใด เนื่องจากในการประชุมดังกล่าวมีวาระการประชุมทั้งหมดห้าวาระ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ความยินยอมโดยปริยายไว้ล่วงหน้าก่อนที่จะมีการเริ่มต้นการประชุมแต่อย่างใด

แต่ในการประชุมในวาระที่ ๑ ซึ่งเป็นวาระที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาญัตติที่ขอให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งประธานสภาเทศบาล ถือว่าเป็นการอภิปรายเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานสภาเทศบาล และเป็นกรณีที่เกี่ยวกับความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓๒ ของระเบียบดังกล่าว รองประธานสภาเทศบาลซึ่งทำหน้าที่แทนประธานสภาเทศบาลในการประชุมจะต้องแจ้งต่อที่ประชุมว่าการประชุมในวาระดังกล่าวเป็นการประชุมลับ และสั่งให้ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมออกจากที่ประชุมจนกว่าจะเสร็จสิ้นการประชุมในวาระดังกล่าว แต่กลับเป็นการดำเนินการประชุมแบบเปิดเผยทั้งหมด โดยที่วาระที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้เป็นการประชุมโดยเปิดเผยแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่ทำให้มติของผู้ถูกฟ้องคดีในวาระที่ ๑ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

พิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๕๕๐/๒๕๕๕)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในครั้งนี้ ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการประชุมสภาเทศบาลตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่เกี่ยวกับความประพฤติของสมาชิกสภาท้องถิ่นในการเสนอญัตติให้ถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่ามีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียที่จะต้องเป็นการประชุมลับ แม้การประชุมครั้งนั้นจะมีวาระการประชุมอื่น ๆ และสามารถประชุมโดยเปิดเผยได้ก็ตาม แต่หากเมื่อถึงคราวการพิจารณาในวาระที่กฎหมายกำหนดให้เป็นการอภิปรายลับ ประธานในที่ประชุมจะต้องสั่งให้เป็นการประชุมลับและสั่งให้ผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการประชุมออกจากห้องประชุมจนกว่าการประชุมในวาระนั้นจะเสร็จสิ้น เว้นแต่สมาชิกซึ่งเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองนั้นจะให้ความยินยอมให้มีการประชุมโดยเปิดเผย