

ลงมติแบบรวบรัด : ชัดกฎหมาย !

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

แม้จะมีอำนาจในมือ... ก็เชื่อว่าใช้อำนาจตามความคิดเห็นของตนได้ โดยเฉพาะอำนาจในการสั่งให้ผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง แม้ในใจของท่านจะมั่นใจว่าผู้ที่ท่านกำลังจะลงโทษให้พ้นจากตำแหน่งนั้น เป็นผู้มีความผิดจริงและสมาชิกผู้ลงมติส่วนใหญ่เห็นด้วยกับท่านก็ตาม ก็อาจเข้าลักษณะพวกมากลากไปและไม่มีเหตุผลแก่การรับฟัง

การสั่งให้พ้นจากตำแหน่งถือเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อสถานภาพและสิทธิของผู้นั้นโดยตรง อันส่งผลต่ออนาคตและชีวิตครอบครัวของเขาด้วย การดำเนินการดังกล่าวจึงต้องมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่กระจ่างและชัดเจนเพียงพอ รวมทั้งต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอก่อนที่จะสรุปผลหรือมีมติให้พ้นจากตำแหน่งด้วย

เรียกได้ว่า **“ไม่รวบรัดเกินไป ไม่ล่าช้าเกินเหตุ”** การยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบในเรื่องนั้น ๆ อย่างเคร่งครัด จะทำให้ท่านสามารถใช้อำนาจได้โดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม รวมทั้งป้องกันการถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีกด้วยค่ะ

ประเด็นที่จะคุยกันในคราวนี้... จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรวบรัดลงมติของสภาเทศบาลแห่งหนึ่งที่ได้มีมติให้สมาชิกสภาเทศบาลพ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติในทางที่นำมาซึ่งความเสื่อมเสีย หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาท้องถิ่น หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ สมาชิกสภาเทศบาลรายดังกล่าวจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนมติของสภาเทศบาล

ในการประชุมดังกล่าว... กระบวนการที่สมาชิกสภาเทศบาลยื่นขอเสนอญัตติให้เปิดอภิปรายและลงมติถอดถอนให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมดที่มีอยู่และการมีหนังสือแจ้งญัตติแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 2 วัน เป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น ฯ ที่กำหนดไว้แล้ว **ในส่วนของรูปแบบจึงไม่มีปัญหา...**

แต่ปัญหาอยู่ที่เนื้อหาในการประชุม ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งขึ้นในที่ประชุมว่า ตามที่กล่าวหาผู้ฟ้องคดีในเรื่องต่าง ๆ นั้น ขอให้ผู้นเสนอญัตติและที่ประชุมอภิปรายว่า ตนมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียอย่างไร พร้อมทั้งขอให้แสดงพยานหลักฐานตามที่กล่าวหา เช่น ตนให้ร้ายผู้ใด หรือมีพฤติกรรมข่มขู่ใคร ข่มขู่แบบใด ???

เจอคำถามเป็นชุดเช่นนี้ เมื่อที่ประชุมไม่ได้เตรียมข้อมูลให้พร้อม จึงไม่อาจอภิปรายในประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีซักถามอย่างชัดเจนได้ แม้จะมีสมาชิกบางรายได้แสดงหลักฐานการแจ้งความแต่ก็ยังไม่สามารถตอบ

คำถามต่าง ๆ ของผู้ฟ้องคดีซึ่งถือเป็นสาระสำคัญในการใช้ลงมติได้ทุกประเด็น กระทั่งประธานในที่ประชุมฯ คือประธานสภาเทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กล่าวต่อที่ประชุมว่า ในเรื่องนี้ผู้ที่เสนอจะตอบหรือไม่ตอบซึ่งมีกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องดำเนินการต่อไป

หลังจากนั้นก็ได้ลงมติโดยวิธีลงคะแนนลับ ผลคือมีผู้เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง จำนวน 10 เสียง งดออกเสียง 2 เสียง ซึ่งเป็นคะแนนที่ไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มีอยู่ทั้งหมด คือ 12 เสียง จึงเป็นไปตามจำนวนที่ระเบียบในเรื่องดังกล่าวกำหนดไว้

กรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า แม้การลงมติที่พิพาทจะมีผู้เห็นด้วยถึง 10 เสียง แต่ในการอภิปรายมิได้มีการชี้แจงรายละเอียดและข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบอย่างชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจข้อกล่าวหา เพื่อที่จะได้ใช้สิทธิในการชี้แจง แสดงพยานหลักฐานในการโต้แย้งข้อกล่าวหา จึงทำให้ไม่ชัดเจนในข้อเท็จจริงว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวเป็นความจริงหรือไม่ เพียงใด

เมื่อมีการลงมติโดยที่ข้อเท็จจริงยังไม่ชัดเจน จึงเป็นการลงมติที่ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาใช้สิทธิอภิปรายจนหมดข้อสงสัย เป็นการลงมติที่มีลักษณะรวบรัด ขัดต่อข้อ 72 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 การลงมติให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาให้เพิกถอนมติที่ประชุมของสภาเทศบาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 11/2560)

คดีนี้จึงเป็นอุทธรณ์ในกรณีการประชุมลงมติให้สมาชิกผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ที่ต้องมีการอภิปรายในข้อเท็จจริงตามที่มีการกล่าวหาให้ครบถ้วนจนหมดสิ้นข้อสงสัยในเหตุที่จะนำมาลงโทษ ไม่อาจใช้ความรู้สึกไม่ชอบส่วนตัวหรือเชื่อว่าผู้นั้นกระทำความผิดจริง เพราะย่อมเกิดอคติและอาจเป็นการลงมติที่ไม่มีเหตุผลหนักแน่นเพียงพอเพราะขาดพยานหลักฐาน

ซึ่ง “พยานหลักฐาน” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้ความหมายว่า “ในทางแพ่งหมายถึง สิ่งที่จะนำมาใช้ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริง ในทางอาญาหมายถึง สิ่งที่จะพิสูจน์ได้ว่าจำเลยหรือผู้ต้องหามีความผิดหรือบริสุทธิ์” พยานหลักฐานจึงถือเป็นสิ่งสำคัญในการที่จะใช้ในการพิจารณาตัดสินความผิดของผู้ใด

ลองคิดในมุขกลับกัน... หากเราเป็นผู้ถูกลงโทษ โดยผู้ที่ลงโทษไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ มีเพียงการกล่าวหาลอย ๆ เราก็ย่อมรู้สึกไม่ได้รับความเป็นธรรมเช่นกัน ทั้งยังอาจเป็นช่องทางให้เกิดการกลั่นแกล้งกันได้ง่ายอีกด้วย จึงได้ข้อสรุปสำหรับผู้มีอำนาจว่า “การจะให้ผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ต้องมีพยานหลักฐานสามารถแจกแจงความผิดได้อย่างชัดเจน เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงจนหมดข้อสงสัย และไม่รีบรวบรัดตัดความในการลงมติ” ก็จะทำให้การใช้อำนาจของท่านถูกต้องและเป็นธรรม ไม่จำเป็นต้องมาขึ้นศาลเช่นคดีนี้นั่นเองค่ะ

(หมายเหตุ : กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง คือ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 19 วรรคหนึ่ง (7), พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5, พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1), ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 32 ข้อ 38 วรรคหนึ่ง ข้อ 54 และข้อ 72)