

นับคะแนนเสียงการประชุมอย่างไรให้ชอบด้วยกฎหมาย

การประชุมคณะกรรมการจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ตามหลักการอันเป็นสาระสำคัญได้กำหนดไว้สองส่วนด้วยกันคือ ส่วนแรกองค์ประกอบของคณะกรรมการต้องถูกต้อง ครบถ้วน ส่วนที่สองคือการประชุมคณะกรรมการต้องครบองค์ประชุม หมายความว่า การประชุมต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งจึงจะสามารถประชุมต่อไปได้ แล้วเมื่อมีการออกเสียงลงมติการนับมติที่ประชุมที่ถูกต้องเป็นอย่างไรนะฉบับนี้จึงขอนำเรื่องเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงของคณะกรรมการมาเสนอให้ทุกท่านทราบ เพื่อจะได้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น

กรณีนี้คณะกรรมการการศึกษา (คณะที่ ๕) ได้เคยพิจารณาตอบข้อหารือเกี่ยวกับการลงมติของคณะกรรมการ ตามเรื่องเสร็จที่ ๒๖๓/๒๕๖๕ ซึ่งเป็นการเน้นย้ำถึงหลักในการนับคะแนนเสียงของการประชุมคณะกรรมการ กรณีที่กฎหมายมิได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการนับคะแนนเสียงข้างมากเป็นอย่างอื่นก็ต้องถือหลักการนับคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา กล่าวคือ ต้องนับคะแนนเฉพาะกรรมการที่ออกเสียงลงคะแนนเท่านั้น กรรมการที่งดออกเสียงไม่อาจนำมานับเป็นคะแนนเสียงได้ อย่างเช่นกรณีของการลงมติที่ประชุมคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้าในวาระพิจารณาโทษปรับทางปกครอง ว่าคู่กรณีกระทำความผิดในปีใด ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีกรรมการเข้าร่วมประชุมทั้งหมด ๗ คน มี ๒ คน ของงดออกเสียง กรรมการเห็นว่าคู่กรณีกระทำความผิดในปี ๒๕๖๒ จำนวน ๓ เสียง เห็นว่ากระทำความผิดในปี ๒๕๖๓ จำนวน ๒ เสียง จำนวน ๓ เสียงที่เห็นว่ากระทำความผิดในปี ๒๕๖๒ จึงถือเป็นเสียงข้างมากในการออกเสียง ซึ่งหลักการนับคะแนนเสียงข้างมากธรรมดาเป็นไปตามแนวความเห็นของคณะกรรมการการศึกษา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๑๗๘/๒๕๕๘ ที่ได้มีการอธิบายไว้อย่างชัดเจนแล้ว

อีกทั้งศาลปกครองสูงสุดยังได้เคยนำหลักการในลักษณะดังกล่าวมาใช้ประกอบการพิพากษาคดี ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๖๓๒/๒๕๖๒ เป็นกรณีพิจารณาเกี่ยวกับใบประกอบวิชาชีพทันตกรรมของทันตแพทย์สภาและการพิจารณาระดับโทษกับผู้ฟ้องคดีที่เป็นทันตแพทย์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการกำหนดองค์ประกอบคณะกรรมการไว้ใน มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง และกำหนดเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ ตามมาตรา ๒๕ สรุปหลักการได้ว่า กรรมการต้องมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มอีกหนึ่งเสียง ถือเป็นเสียงชี้ขาด แต่ถ้าเป็นกรณีต้องมิตให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ หรือให้พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ให้ถือคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของคณะกรรมการทั้งคณะ และตามข้อเท็จจริงของคดีนี้คือ ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๒ มีกรรมการมาประชุม ๒๘ คน เมื่อถึงวาระที่ ๕ มีกรรมการในที่ประชุม ๒๔ คน ได้พิจารณาลงมติเป็น ๒ ประเด็น คือ ประเด็นที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีประพฤติผิศจรรยาบรรณตามข้อ ๗ หรือไม่ กรรมการเห็นว่าผิด ๓ เสียง ไม่ผิด ๗ เสียง งดออกเสียง ๑๔ เสียง ประเด็นที่ ๒ ฟ้องคดีประพฤติผิศจรรยาบรรณตามข้อ ๘ หรือไม่ เห็นว่าผิด ๑๐ เสียง ไม่ผิด ๓ เสียง งดออกเสียง ๑๑ เสียง และ ประเด็นที่ ๓ การกำหนดระดับโทษ กรรมการ ๙ เสียง ให้ว่ากล่าวตักเตือน กรรมการ ๔ เสียง ให้ลงโทษภาคทัณฑ์ และงดออกเสียง ๑๑ เสียง

ส่วนหลักการลงมติของคณะกรรมการโดยการนับคะแนนเสียง แบ่งเป็น ๒ แบบ คือ แบบที่ ๑ เสียงข้างมากธรรมดา หมายถึง คะแนนเสียงข้างมากขององค์ประชุมและได้ออกเสียงลงคะแนน การงดออกเสียงหรือไม่อยู่ในที่ประชุม ไม่ถือว่าเป็นการออกเสียง จึงไม่อาจนับคะแนนเหล่านั้นได้ แบบที่ ๒ เสียงข้างมากแบบเด็ดขาด หมายถึง คะแนนเสียงข้างมากของจำนวนทั้งหมด ซึ่งอาจกำหนดให้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

/หรือมากกว่า...

หรือมากกว่านั้น เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ เห็นว่า การออกเสียงแบบเสียงข้างมากแบบเด็ดขาด จะให้ใช้กับกรณีให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพ หรือให้พักใช้ใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต ส่วนกรณีอื่น ๆ พิจารณาคดีที่ประชุมโดยถือเสียงข้างมาก โดยมีได้กำหนดให้กรรมการทุกคนต้องลงคะแนนเสียงในการลงมติหรือกำหนดจำนวนเสียงขั้นต่ำไว้ มติดังกล่าวนี้นี้จึงหมายถึง การลงเสียงคะแนนข้างมากธรรมดา ในการนับคะแนนเสียงจึงต้องนับเฉพาะกรรมการซึ่งออกเสียงเท่านั้น ส่วนกรรมการที่งดออกเสียงและกรรมการที่ขาดประชุมย่อมไม่อาจนำมานับเป็นคะแนนเสียงได้ การลงมติของคณะกรรมการในคดีนี้จึงชอบด้วยมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ในวาระดังกล่าวกรรมการ ๒๔ คน เป็นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมด ๓๒ คน จึงครบองค์ประชุมที่กำหนดตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ส่วนการพิจารณาระดับโทษถือเป็นการลงมติโดยเสียงข้างมาก ๙ ต่อ ๔ จึงเป็นไปตามมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แล้ว

จากแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น จึงถือได้ว่า เป็นการวางบรรทัดฐานเกี่ยวกับการพิจารณาลงมติของที่ประชุมคณะกรรมการที่ดีและชัดเจน ดังนั้น เมื่อหน่วยงานใดต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องใดก็ตาม ต้องคำนึงเสมอว่าการประชุมต้องชอบด้วยกฎหมาย และการประชุมที่จะชอบด้วยกฎหมาย ผู้จัดประชุมมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบทั้งเรื่องขององค์ประกอบคณะกรรมการ องค์ประชุม และการออกคะแนนลงมติของคณะกรรมการ ว่ากรณีใดที่มีการกำหนดเป็นการเฉพาะก็ให้ถือปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ๆ ว่าต้องลงมติเป็นแบบใด แต่หากไม่มีการกำหนดไว้ก็ต้องใช้หลักการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และที่ทุกท่านมักเข้าใจผิดหรืออาจสับสนก็คือ กรณีกรรมการงดออกเสียงต้องจำไว้เสมอว่า งดออกเสียงย่อมไม่อาจนำมานับเป็นคะแนนเสียงได้