

การทบทวนของคณะกรรมการ กรณีคะแนนเสียงเท่ากันในการลงคะแนนลับ

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ*

ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองในหลายประเด็นเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น^๑ โดยเรื่องหนึ่งซึ่งมีการแก้ไข คือ กลไกการทบทวนกรณีกรรมการออกเสียงลงคะแนนแล้ว คะแนนเสียงเท่ากัน มาตรา ๘๒ ปัจจุบันกำหนดให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นควรเพิ่มความให้ชัดเจนขึ้นว่า ประธานมี “หน้าที่” ออกเสียงชี้ขาด โดยจะงดออกเสียงชี้ขาดไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายในเรื่องใดกำหนดให้คณะกรรมการลงมติโดยวิธีลงคะแนนลับ หากกรรมการได้ลงมติแล้วคะแนนเสียงเท่ากัน ย่อมไม่อาจหาข้อยุติโดยให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงชี้ขาดได้ เพราะที่ประชุมย่อมรู้ว่าประธานออกเสียงไปในทางใด ซึ่งจะขัดต่อหลักการลงคะแนนลับ ในกรณีเช่นนี้ จึงมีความจำเป็นต้อง “ออกแบบ” กลไกการทบทวนของคณะกรรมการในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากันในการลงคะแนนลับเป็นการเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณา กำหนดหลักเกณฑ์ในประเด็นนี้โดยพิจารณาแนวทางของกฎหมายต่างประเทศประกอบด้วย

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ มีเพียงกฎหมายของประเทศโปรตุเกสและประเทศกรีซที่บัญญัติหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งกฎหมายของแต่ละประเทศได้กำหนดวิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้

ประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของโปรตุเกส (Código do Procedimento Administrativo) กำหนดใน**มาตรา ๓๓^๒** ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วย**กรณีคะแนนเสียงเท่ากัน (Empate na votação)** ว่า ให้ประธานออกเสียงชี้ขาด (voto de qualidade) เว้นแต่กรณีที่การลงมติต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ (escrutínio secreto) โดยกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน

* ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ สำหรับภาพรวมประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม โปรดดู คณิงนิจ แซเฮง โปรดปราน วัฒนศิริธรรม เปริการ์ต และ ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, “แนวคิดเกี่ยวกับการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง”, วารสารกฎหมายปกครอง ปีที่ ๓๔ ตอน ๒ (๒๕๖๕), หน้า ๗๐-๗๓

^๒ Artigo 33. Empate na votação

1 - Em caso de empate na votação, o presidente tem voto de qualidade, ou, sendo caso disso, de desempate, salvo se a votação se tiver efetuado por escrutínio secreto.

2 - Havendo empate em votação por escrutínio secreto, procede-se imediatamente a nova votação e, se o empate se mantiver, adia-se a deliberação para a reunião seguinte.

3 - Se, na primeira votação da reunião seguinte, se mantiver o empate, procede-se a votação nominal, na qual a maioria relativa é suficiente.

ในการลงคะแนนลับ ให้ลงมติใหม่โดยพลัน ซึ่งหากปรากฏว่ายังมีคะแนนเสียงเท่ากันอีก ให้เลื่อนการลงมติไปในการประชุมครั้งถัดไป และในการประชุมครั้งถัดไป หากมีการลงมติโดยวิธีลงคะแนนลับแล้ว ยังมีคะแนนเสียงเท่ากันอีก ให้มีการออกเสียงลงคะแนนโดยเปิดเผย (votação nominal) โดยให้ถือคะแนนเสียงข้างมากธรรมดา (ซึ่งเข้าใจได้ว่า หากคะแนนเสียงยังเท่ากันอีก ย่อมให้ประธานออกเสียงชี้ขาดได้ เพราะเป็นการลงมติโดยเปิดเผยแล้ว)

ส่วนประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของกรีซ (Administrative Procedure Code) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีจุดเด่นประการหนึ่งตรงที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการ (collective administration bodies) ไว้โดยละเอียด ได้บัญญัติในมาตรา ๑๕^m วรรคหนึ่ง ที่ว่าด้วยการลงมติว่า ในกรณีที่คะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานออกเสียงชี้ขาด เว้นแต่การลงมติกระทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ ในกรณีเช่นนี้ ให้ลงมติใหม่อีกครั้ง ซึ่งหากปรากฏว่าคะแนนเสียงยังเท่ากันอีก ให้ถือว่ามิตินั้นไม่เห็นชอบ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาบทบัญญัติกฎหมายของทั้งสองประเทศแล้ว เห็นว่า หลักเกณฑ์ของกฎหมายกรีซน่าจะมีความเหมาะสม เพราะสามารถหาข้อยุติในการประชุมได้ทันที ไม่ต้องจัดการประชุมใหม่อีกครั้งหนึ่ง ทั้งยังสามารถรักษาความลับในการลงมติของคณะกรรมการได้ด้วย จึงได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์ในมาตรา ๘๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ทั้งนี้ ได้เพิ่มเติมหลักการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยคณะกรรมการฯ เห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว ดังนี้

“มาตรา ๘๒ การลงมติของคณะกรรมการให้ถือเสียงข้างมากของกรรมการที่ออกเสียงลงคะแนน เว้นแต่กฎหมายหรือกฎกำหนดให้ใช้คะแนนเสียงข้างมากเป็นพิเศษ

กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันประธานในที่ประชุมมีหน้าที่ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด โดยจะงดออกเสียงชี้ขาดไม่ได้ แต่กรณีการลงมติโดยวิธีลงคะแนนลับ หากคะแนนเสียงเท่ากัน ให้คณะกรรมการลงมติใหม่อีกครั้งโดยพลัน ถ้าคะแนนเสียงยังเท่ากันอีก ให้ถือว่าคณะกรรมการมิตินี้

(๑) มิตินั้นทางที่เป็นผลดีหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลน้อยกว่า
หรือ

(๒) ในกรณีนอกจาก (๑) หากมีการขอความเห็นชอบ ให้ถือว่าคณะกรรมการมิตินั้น
ไม่เห็นชอบ

^mArticle 15 Resolutions

1. The resolutions of the collective bodies are made by absolute majority of the attending members, unless the law stipulates otherwise. If such majority cannot be attained, the voting is repeated until absolute majority is attained, with the compulsory agreement each time of the person or persons who express the weakest opinion, with one of the prevailing ones. In case of equal votes, the chairman's vote is prevailing, unless the voting is secret, in which case it is repeated once more, any equal votes in this case amounts to rejection. Any member who abstains from voting or gives a blank vote is considered as absent.

.....

เรื่องใดถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ประธานอาจถามที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่นให้ถือว่าคณะกรรมการลงมติเห็นชอบในเรื่องนั้น”^๔

จากบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมข้างต้น จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ใช้บทบัญญัติกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของกริชเป็นต้นแบบ แต่ได้เพิ่มหลักเกณฑ์ในกรณีที่คณะกรรมการได้ลงมติใหม่อีกครั้งแล้วคะแนนเสียงยังเท่ากันอีก โดยนอกจากกรณีที่ให้ถือว่า คณะกรรมการมีมติไม่เห็นชอบเช่นเดียวกับกฎหมายกริชแล้ว ยังเพิ่มกรณีที่ให้ถือว่ามีมติในทางที่เป็นผลดีหรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลน้อยกว่า ในทางปฏิบัติ การพิจารณาถึงผลของการลงมติครั้งใหม่ ในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาว่าวาระหรือเรื่องที่เสนอต่อที่ประชุมเพื่อลงมตินั้น มีเนื้อหาสาระเช่นไร หากเป็นเรื่องที่การลงมติของคณะกรรมการจะมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลโดยตรง โดยเฉพาะกรณีที่คณะกรรมการอาจมีมติได้หลายแนวทาง ถ้าในการลงมติ โดยวิธีลงคะแนนลับครั้งใหม่ยังมีคะแนนเสียงเท่ากันอีก ย่อมถือว่าคณะกรรมการมีมติในทางที่เป็นผลดีต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง หรือกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลน้อยกว่า แต่ถ้าเป็นเรื่องอื่น ๆ ซึ่งมีได้มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือทรัพย์สินของบุคคลโดยตรงและมีใช้กรณีที่คณะกรรมการมีทางเลือกหลายแนวทางในการลงมติ แต่เป็นเรื่องทั่ว ๆ ไป เช่น การขอความเห็นชอบให้อนุมัติโครงการหนึ่ง ในกรณีเช่นนี้ หากการลงคะแนนลับครั้งใหม่ยังมีคะแนนเสียงเท่ากันอีก ย่อมต้องถือว่าคณะกรรมการมีมติไม่เห็นชอบให้อนุมัติโครงการนั้น ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ชอบด้วยเหตุผล เพราะพิจารณาได้ว่า เรื่องที่เสนอขอความเห็นชอบนั้นยังไม่ได้รับคะแนนเสียงข้างมากของกรรมการที่ออกเสียงลงคะแนน

การกำหนดหลักเกณฑ์การหามติของคณะกรรมการ กรณีคะแนนเสียงเท่ากันในการลงคะแนนลับนี้ เป็นตัวอย่างที่ดีของการใช้กฎหมายเปรียบเทียบในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งนอกจากเรื่องดังกล่าวแล้ว ยังมีอีกหลายเรื่องที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้นำผลการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบมาใช้ประโยชน์ในการยกร่างกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนจะได้หยิบยกประเด็นต่าง ๆ ที่น่าสนใจมานำเสนอในโอกาสต่อไป

^๔ร่างบทบัญญัติที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๗ เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๖๕ ในวาระที่หนึ่ง และล่าสุดในการประชุมครั้งที่ ๒๙ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ในวาระที่สอง