

บทที่ 1

บทนำ

องค์การบริหารส่วนตำบล (Subdistrict Administration Organization) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทหนึ่งในรูปแบบทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดรูปแบบการปกครองทางการเมืองให้องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดอายุ หรือขาดคุณสมบัติตามกฎหมาย และรวมถึงการมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง โดยมีประเด็นที่ควรศึกษาถึงเหตุดังกล่าวว่า ควรจะใช้หลักเกณฑ์ใดหรือความประพฤติแบบใด ที่จะเป็เหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง เพื่อจะเป็นวางหลักและเป็นแนวทางในการพิจารณาต่อไป

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐ (État)¹ เป็นสังคมการเมืองขนาดใหญ่ซึ่งประกอบด้วยดินแดนหรืออาณาเขตอันแน่ชัด และราษฎร หรือสมาชิกของสังคมการเมืองนั้น ๆ ตลอดจนอำนาจทางการเมืองการปกครองในอันที่จะรักษารัฐนั้นไว้ให้ดำรงต่อไปได้ ซึ่งประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 4 ประการ² คือ 1) ดินแดน 2) ประชากร 3) อำนาจอธิปไตย 4) รัฐบาล³

¹ คำว่า “รัฐ” นั้นในภาษาฝรั่งเศสใช้คำว่า “État” ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “State” ซึ่งมาจากภาษาลาตินว่า “status” ที่แปลว่า “สิ่งที่ยืนขึ้น (Ce qui est debout.)” ในความหมายดังกล่าวก็ได้แสดงให้เห็นถึง “ขนาด” “ขอบตำแหน่งที่อยู่เหนือการประทุษร้ายของพลเมืองหรือผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง” รัฐนั้นไม่ได้เป็นผลจากเหตุการณ์ตามธรรมชาติที่ทำให้เกิดรัฐขึ้นเพราะสามารถพบฐานที่มั่นที่ก่อให้เกิดรัฐขึ้นได้ ถ้ามองในแง่ดังกล่าวรัฐนั้นเป็นสิ่งที่ถูกสร้างขึ้นหรือถูกผลิตขึ้นจากประวัติศาสตร์ กล่าวคือ รัฐเป็นผลผลิตที่เกิดจากประวัติศาสตร์แห่งชนชาตินั้น ๆ โปรดดู เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 19.

รัฐจึงเป็นผู้บริหารจัดการและดูแลประชาชน โดยที่รัฐต้องดำเนินการจัดการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อความมั่นคงปลอดภัย ความผาสุกของประชาชน และเพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีการจัดองค์กร และกลไกของรัฐซึ่งให้ภารกิจต่าง ๆ สำเร็จลุล่วงตามหลักกฎหมายทางปกครอง เรียกว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร⁴ อันเป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และจัดระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐ โดยหลักในการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ มีอยู่ 2 หลัก คือ หลักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง⁵ (Centralisation) และหลักการกระจายการรวมศูนย์อำนาจปกครอง⁶ (Décentralisation)

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นให้มีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น ให้สามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง (มาตรา 78⁷) เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองกันเองรวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างอิสระ ปลอดภัยขึ้นจากรัฐบาล การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เป็นยุทธศาสตร์หนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐ ตามระบอบ

² วิษณุ เครืองาม. (2530). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ. หน้า 4.

³ อย่างไรก็ตาม กรณีเกี่ยวกับองค์ประกอบเกี่ยวกับรัฐนั้น อนุสัญญา Montevideo ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ค.ศ. 1933 (Montevideo convention on rights and duties of State, Signed at Montevideo, December 26, 1933) มาตรา 1 กำหนดว่า รัฐเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (a) ประชากรที่อยู่รวมกันอย่างถาวร (b) ดินแดนที่กำหนดได้แน่นอน (c) รัฐบาล และ (d) ความสามารถที่สถาปนาความสัมพันธ์กับต่างรัฐได้ (อำนาจอธิปไตย) (Article 1. The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.) โดยองค์ประกอบข้างต้นเป็นที่ยอมรับกันเป็นการทั่วไป หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่ง ย่อมไม่ถือเป็นรัฐ

⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2547). *กฎหมายปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา. หน้า 11.

⁵ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Centralisation) ได้แก่ การปกครองภายในประเทศรูปแบบหนึ่งที่กำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจทั้งหลายที่เกี่ยวกับการปกครองประเทศหรือเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเป็นของส่วนกลาง โดยไม่มีการมอบอำนาจในการตัดสินใจในบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำอยู่ในภูมิภาค โปรดคู นันทวัฒน์ บรมนันท์. (2545). *การปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 18.

⁶ การกระจายอำนาจการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Décentralisation) หรือที่เรียกกันในชื่ออื่นว่า การแบ่งอำนาจปกครองหรือการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค ได้แก่ รูปแบบการปกครองที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจในการตัดสินใจบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางที่ถูกส่งไปประจำส่วนภูมิภาค โปรดคู เรืองเดียวกัน. หน้า 18.

⁷ มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนจังหวัดนั้น

ประชาธิปไตย⁸ (Democracy) โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลาง ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนในการบริหารงานชุมชนท้องถิ่น ตามเจตนารมณ์ของประชาชน และให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อแก้ไขปัญหา และตอบสนองความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่น ให้ทันต่อเหตุการณ์ และตรงกับความต้องการของท้องถิ่นนั้น ตามหลักการปกครองตนเองหรือการปกครองท้องถิ่น (Self-Government or Local Government) ต่อมาการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้วางแนวทางนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐว่า รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นให้ทั่วถึง โดยจัดระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัด (มาตรา 281⁹) ทั้งนี้ การกระจายอำนาจต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเป็นเอกภาพของรัฐ¹⁰ (Unity) โดยรัฐจำเป็นต้องเข้าไปกำกับดูแลการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยอาจให้ราชการบริหารส่วนภูมิภาคทำหน้าที่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนส่วนกลาง

ในประเทศไทยมีการแบ่งประเภทของการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 รูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปที่ใช้แก่ท้องถิ่นทั่วประเทศ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดตั้งขึ้น

⁸ ระบอบประชาธิปไตย (Democracy) เป็น รูปการปกครองซึ่งถือว่าประชาชนส่วนใหญ่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทฤษฎีนี้ถือว่าทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน และคัดค้านความคิดที่ว่าชนชั้นใดชนชั้นหนึ่งเป็นผู้มีเอกสิทธิหรือผูกขาดอำนาจทางการเมือง การปกครองแบบนี้ได้ถือความสำคัญของการปกครองโดยประชาชนส่วนใหญ่ และกฎหมายที่ออกมาต้องสอดคล้องกับมติมหาชน ประชาชนสามารถปกครองตนเอง การใช้อำนาจใด ๆ ต้องได้รับความยินยอมจากผู้อยู่ใต้ปกครอง โปรดดู คำริห์ บูรณะนนท์. (2548). *ความรู้เบื้องต้นทางรัฐศาสตร์และกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม. หน้า 148.

⁹ มาตรา 281 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความสำคัญแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

¹⁰ ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 189.

ได้ทั่วไปในทุกพื้นที่ของประเทศไทย¹¹ โดยปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 3 รูปแบบ คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Provincial Administration Organization) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล¹² และมีรูปแบบพิเศษที่ใช้เฉพาะท้องถิ่นบางแห่ง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา¹³

ในวิทยานิพนธ์นี้จะกล่าวถึงองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดและอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบลไว้ว่าสภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลที่ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทย (Ministry of Interior regulations) กำหนดไว้ อาจจัดตั้งเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบลได้ การจัดตั้งองค์กรบริหารส่วนตำบลให้ทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทยที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาซึ่งจะต้องระบุชื่อและเขตขององค์กรบริหารส่วนตำบลไว้ในประกาศด้วย (มาตรา 40¹⁴) องค์กรบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (มาตรา 43¹⁵) และมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบล (Subdistrict) ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

โครงสร้างขององค์กรบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยองค์กร คือ สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่เป็นสภาท้องถิ่น และนายกองค์กรบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 44¹⁶) สภาองค์กรบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 2 คน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละ

¹¹ เรืองเดียวกัน, หน้า 329.

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4, หน้า 387.

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4, หน้า 388.

¹⁴ มาตรา 40 สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท หรือตามเกณฑ์รายได้เฉลี่ยในวรรคสอง อาจจัดตั้งเป็นองค์กรบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประกาศนั้นให้ระบุชื่อและเขตขององค์กรบริหารส่วนตำบลไว้ด้วย

การเปลี่ยนแปลงเกณฑ์รายได้เฉลี่ยของสภาตำบลตามวรรคหนึ่งให้ทำเป็น ประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

¹⁵ มาตรา 43 องค์กรบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

¹⁶ มาตรา 44 องค์กรบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์กรบริหารส่วนตำบลและนายกองค์กรบริหารส่วนตำบล

หมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น แต่ถ้าหากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดที่มีเพียงหนึ่งหมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 6 คน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียง 2 หมู่บ้าน ก็ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละ 3 คน และอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง (มาตรา 45¹⁷) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล คือ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ (มาตรา 46¹⁸)

ส่วนนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (มาตรา 58¹⁹) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตาม

¹⁷ มาตรา 45 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน

๑๗๑

๑๗๑

อายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง

¹⁸ มาตรา 46 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(3) ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

¹⁹ มาตรา 58 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

กฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล คือ กำหนดนโยบาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย รักษาการให้เป็นไปตามข้อบังคับบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และกฎหมายอื่น (มาตรา 59²⁰)

การกำกับดูแลและควบคุมองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งตามหลักการในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชน มิใช่ข้าราชการจากส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ให้อำนาจแก่ส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยให้นายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัย หากยังเป็นกรณีสงสัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะสิ้นสุดลงด้วยเหตุดังต่อไปนี้

1. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 57²¹)

²⁰ มาตรา 59 นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

(2) สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล

(3) แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) วางระเบียบเพื่อให้งานขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(5) รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติขององค์การบริหารส่วนตำบล

(6) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

²¹ มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ (มาตรา 47 ตรี (7))²²

3. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน (มาตรา 47 ตรี (5))²³

4. สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกันสามครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร (มาตรา 47 ตรี (4))²⁴

เมื่อนายอำเภอทำการสอบสวนและวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง (มาตรา 47 ตรี วรรคสอง)²⁵

5. มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัย กรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงด้วยเหตุตามมาตรา 47 ตรี (8)²⁶ ได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การ

(6) เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญาที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นคู่สัญญาหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นหรือที่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้นจะกระทำ
²² มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๑ล๑

๑ล๑

(7) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 47 ทวิ

²³ มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๑ล๑

๑ล๑

(5) มิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน

²⁴ มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๑ล๑

๑ล๑

(4) ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุอันสมควร

²⁵ มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

๑ล๑

๑ล๑

เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (4) (5)

(6) หรือ (7) ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

²⁶ มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๑ล๑

๑ล๑

บริหารส่วนตำบลภายใน 15 วัน นับแต่วันที่รับทราบมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประกอบด้วย หากมีการยื่นอุทธรณ์เช่นนี้ ก็ยังไม่ต้องจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใหม่จนกว่านายอำเภอจะได้มี คำวินิจฉัย หากนายอำเภอเห็นชอบด้วยกับมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกภาพของ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลง (มาตรา 47 ตรี (8) วรรคสอง²⁷)

จากบทบัญญัติมาตรา 47 ตรี (8) ดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้สมาชิกภาพของ สภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง โดยสามารถแบ่งพฤติการณ์ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ ออกเป็น 3 พฤติการณ์ ได้แก่ 1) มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย 2) ก่อความ ไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบล 3) กระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะกรณีที่มีความประพฤติ ในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณา เนื่องจากคำว่า มีความ ประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 มิได้กำหนดคำนิยาม หรือแนวทางในการวินิจฉัยกรณีว่ากรณีหรือพฤติการณ์ เช่นใด จึงจะถือว่า มีความประพฤติในทางซึ่งจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียไว้อย่างชัดเจน เนื่องด้วย

(8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่ง ความ เสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประ โยชน์ ของสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่า ที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมี คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

²⁷ มาตรา 47 ตรี สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อ

(1) ถึงคราวออกตามอายุของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล หรือมีการยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

๑๑๑

๑๑๑

(8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่ง ความ เสื่อมเสีย หรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประ โยชน์ ของสภาองค์การ บริหารส่วนตำบล โดยมีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่า ที่มีอยู่เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณา และมติดังกล่าวต้องมี คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของ จำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (8) ผู้นั้นอาจอุทธรณ์ หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปยังนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ทราบมติของสภา องค์การบริหารส่วนตำบล โดยระบุข้ออุทธรณ์หรือข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประกอบด้วย และ ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์หรือโต้แย้ง คำวินิจฉัย ของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นบุคคลซึ่งประชาชนให้การยอมรับและได้ถูกเลือกมาเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อมาทำหน้าที่ ดังนั้น จะต้องมีความประพฤติเรียบร้อยดีของคนทั่วไป หรือว่าต้องมีพฤติกรรม (Behavior) ที่เป็นพิเศษกว่าคนทั่วไป หมายความว่า มีมาตรฐานสูงกว่าคนทั่วไป เพราะเป็นผู้นำและเป็นแบบอย่างของประชาชนซึ่งเป็นบุคคลที่มีเกียรติ ตลอดจนความรู้สึกรักของสังคมที่คาดหวังไว้ รวมทั้งเจตนาในการกระทำที่ให้เกิดความเสื่อมเสียแก่องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งความไม่ชัดเจนดังกล่าวอาจทำให้การมีมติของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลให้สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลงเพราะเหตุดังกล่าวตามมาตรา 47 ตรี (8) รวมทั้งการสอบสวน และการวินิจฉัยของนายอำเภอ (District Chief) ซึ่งผู้นั้นได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไปยังนายอำเภอเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อประกอบการวินิจฉัยตลอดจนขั้นตอน และวิธีปฏิบัติเพื่อเป็นเครื่องมือให้ผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยได้ใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ว่ากรณีใดถือได้ว่า มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย

ปัญหาดังกล่าวเป็นกรณีที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นการยากที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายอำเภอผู้กำกับดูแลจะพิจารณาได้อันเนื่องจากขาดนิยาม และหลักเกณฑ์ตลอดจนวิธีหรือแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน ซึ่งอาจเป็นเหตุทำให้การใช้ดุลพินิจในวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครองให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ อันเป็นเหตุให้คู่กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมและเกิดการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ ประเด็นดังกล่าวจึงมีความจำเป็นและสำคัญอันนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมาย โดยการแก้ไข ปรับปรุง ให้นำไปบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อเกิดประโยชน์แก่สังคมโดยรวม

การศึกษาหลักเกณฑ์และปัญหาการวินิจฉัยความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นเหตุให้สิ้นสุดสมาชิกภาพสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตลอดจนขั้นตอนและวิธีปฏิบัติเพื่อเป็นเครื่องมือให้ผู้มีอำนาจในการวินิจฉัย ได้ใช้เป็นแนวทางในการการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ของผู้กำกับดูแล จึงมีความจำเป็นเพื่อให้ ผู้มีหน้าที่กำกับดูแลใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อไม่ให้กระทบกระเทือนต่อเจตนารมณ์และสาระสำคัญแห่งหลักการดังกล่าว

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงที่มาและความสำคัญของความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2. เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับเหตุแห่งการถอดถอนสมาชิกภาพของสภาตำบลและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันนำมาซึ่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพ
5. เพื่อเสนอแนะแนวทาง แก้ไขข้อกฎหมาย ขอบเขตการใช้อำนาจการใช้ดุลพินิจในการตีความกฎหมาย

1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 47 ตรีวรรคหนึ่ง (8) ได้วางหลักเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้ว่า สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยเห็นว่ามีคุณสมบัติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

มาตรา 47 ตรี ดังกล่าวข้างต้นมีความมุ่งหมายที่จะให้สมาชิกสภาท้องถิ่นมีความประพฤติที่เป็นแบบอย่างของประชาชนตามที่ได้รับควมไว้วางใจให้มาทำหน้าที่ผู้แทนประชาชน แต่ด้วยพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ไม่สามารถบังคับใช้ได้มีประสิทธิภาพ มีปัญหาในส่วนของการศึกษาว่าพฤติการณ์ใดบ้างที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย และอาจนำไปสู่การก่อกวนแก่งแย่งฝ่ายตรงข้าม ดังนั้น จำเป็นต้องศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหากหากได้กำหนดความหมายหลักเกณฑ์ หรือพฤติการณ์กรณีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะทำให้การวินิจฉัยเป็นไปอย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันจะทำให้อำนาจในการใช้บังคับกฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวិทยานิพนธ์มุ่งศึกษาถึงปัญหาการใช้และตีความกฎหมาย ในประเด็นปัญหาเหตุแห่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกรณี “มีความประพฤติในทางซึ่งนำมาซึ่งความเสื่อมเสียตามกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พุทธศักราช 2537 มาตรา 47 ตรี วรรคหนึ่ง (8) โดยศึกษา

แนวคิด ทฤษฎี ประวัติความเป็นมาของการพัฒนากฎหมาย รวมทั้งวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้ทราบว่าคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยปัญหาการเป็นผู้มีส่วนได้เสียของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละประเด็นอย่างไร ใช้หลักการใดในการวินิจฉัย และเจตนารมณ์ที่แท้จริงของบทบัญญัติดังกล่าวควรเป็นเช่นไร เพื่อเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยนี้จะเป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่เกี่ยวข้องกับเหตุที่ทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง ในกรณีมีความประพฤติในทางซึ่งจะนำมาซึ่งความเสียหาย โดยศึกษาจากคำรากฎหมาย เอกสาร ผลงานทางวิชาการด้วยบทกฎหมาย คำพิพากษาศาลฎีกาหรือคำสั่งศาล วิทยานิพนธ์ และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งของไทยและของต่างประเทศ รวมทั้งสืบค้นข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต เพื่อวิเคราะห์หาข้อสรุป ข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาทางกฎหมาย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงที่มาและความสำคัญของความประพฤติในทางซึ่งจะนำมาซึ่งความเสียหายของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ทำให้ทราบประวัติความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ทำให้เข้าใจมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ทำให้ได้ผลการวิเคราะห์ปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับเหตุแห่งการถอดถอนสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง อันนำมาซึ่งการสิ้นสุดสมาชิกภาพ
5. สามารถเสนอแนะแนวทาง หลักเกณฑ์ หรือพฤติการณ์กรณีความประพฤติในทางซึ่งจะนำมาซึ่งความเสียหายของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อลดปัญหาข้อพิพาทในการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ในกรณี มีความประพฤติในทางซึ่งจะนำมาซึ่งความเสียหาย อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง