

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการวินิจฉัยให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง

ในบทนี้จะศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับ มาตรา 47 ตรี (8) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยวิเคราะห์จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยถึงการกระทำหรือพฤติการณ์ที่ถือว่าเป็นความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย อันเป็นเหตุให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีแนวทางและขอบเขตที่เหมาะสมหรือไม่ ประการใดจากการศึกษาและวิเคราะห์พบว่ามีปัญหา ดังนี้

การกำกับ ดูแล และควบคุมสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นผู้ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากรายชื่อในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล อันถือว่าเป็นผู้แทนของประชาชนพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้ให้อำนาจแก่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และการปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ ให้เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัย ว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะสิ้นสุดลงด้วยเหตุหลายประการ เช่น เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญากับองค์การบริหารส่วนตำบลที่ตนดำรงตำแหน่งหรือในกิจการที่กระทำให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือมิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับการเลือกตั้งเป็นระยะเวลาติดต่อกันเกินหกเดือน หรือขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลติดต่อกันสามครั้ง โดยไม่มีเหตุอันสมควร เป็นต้น โดยเมื่อนายอำเภอทำการสอบสวนและวินิจฉัยแล้ว คำวินิจฉัยดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง (มาตรา 47 ตรี วรรคสอง)

พฤติการณ์ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลข้างต้น ที่นายอำเภอได้วินิจฉัยและมีคำสั่งไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากมีข้อเท็จจริงเป็นพยานหลักฐานยืนยันได้ แต่ในส่วนของ การตีความว่าพฤติการณ์ใดที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดอันเนื่องมาจากมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตาม 47 ตรี (8) นั้น ยังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งนี้ สามารถแบ่งพฤติการณ์ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ออกเป็น 3 พฤติการณ์ ได้แก่ 1) มีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย 2) ก่อความไม่สงบ

เรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบล 3) กระทบการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะกรณี “มีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย”ว่าจะใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาซึ่งเป็นปัญหาที่มีการฟ้องร้องศาลจำนวนมาก เนื่องจากคำว่า “มีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย” ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มิได้กำหนดคำนิยาม หรือแนวทางในการวินิจฉัยกรณีว่ากรณีใดหรือพฤติการณ์เช่นใดถือว่ามีประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียไว้อย่างชัดเจน อันส่งผลกระทบต่อสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ทั้งนี้ จากการที่มิได้มีการกำหนดว่า กรณีใดหรือพฤติการณ์เช่นใดถือว่ามีประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียไว้อย่างชัดเจน และนายอำเภอได้มีคำสั่งวินิจฉัยให้สิ้นสุดสมาชิกภาพ และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง เป็นมีคดีขึ้นสู่ศาลจำนวนมาก ซึ่งต่อมาศาลปกครองได้วินิจฉัยว่าผู้มีความประพฤตินทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะหรือพฤติการณ์ของการกระทำที่เป็นเหตุให้ถูกวินิจฉัยสิ้นสุดสมาชิกภาพ

ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่เป็นเหตุให้ถูกวินิจฉัยให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า จะต้องพิจารณาลักษณะของการกระทำเป็นการเฉพาะกรณีเนื่องจากกฎหมายบัญญัติถ้อยคำที่ไม่แน่นอนตายตัว จึงอาศัยการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่หรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลว่าลักษณะของการกระทำดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่เข้าเงื่อนไขของกฎหมายหรือไม่ รวมทั้ง กรณีดังต่อไปนี้ เช่น การยืมเงินขึ้นฟ้าในที่สาธารณะ การเล่นการพนันในงานศพ การมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด หรือการเป็นเจ้ามือสลากกินรวบ จะถือว่าเป็นพฤติกรรมเสื่อมเสียทางศีลธรรมหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการใช้คุณค่าทางกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง

โดยสภาพแล้วยากจะบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนแน่นอนและครอบคลุมการกระทำได้ในทุกกรณีถึงลักษณะของการกระทำได้ว่าอย่างไร เป็นเรื่องที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียอย่างชัดเจน อาจต้องคำนึงถึงสถานการณ์และความเปลี่ยนแปลง ตลอดจนสภาพการณ์ทางสังคม ประกอบกันในแต่ละช่วงเวลาในการมีคำวินิจฉัย จึงต้องปล่อยให้เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลที่จะใช้อำนาจดุลพินิจในกรอบของกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ครบถ้วนรอบด้าน เพื่อวินิจฉัยให้เหมาะสมกับสภาพของเรื่องเป็นรายกรณีไปศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยชอบหรือไม่ หากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ศาลปกครองย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ ซึ่งถือเป็นการ

ตรวจสอบ ควบคุม โดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองที่เป็นหลักประกันความชอบด้วยกฎหมายของ การกระทำทางปกครอง

ศาลปกครองกลางได้เคยมีคำพิพากษาไว้ว่า พฤติกรรมในทางเสื่อมเสียศีลธรรม ซึ่งเป็นเหตุ ให้สมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง นั้น ในการพิจารณาว่าพฤติกรรมอย่าง ใดเป็นพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียทางศีลธรรมหรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและ พฤติกรรมในแต่ละกรณีไป ซึ่งมีเกณฑ์ในการพิจารณา 2 ประการ คือ

1) พฤติกรรมดังกล่าวมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่การดำรงตำแหน่งของผู้ นั้นหรือไม่ ดังคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 313/2546 สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบล ยิงปืนขึ้นฟ้า ต่อหน้าข้าราชการและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและในสถานที่ ราชการ โดยสาเหตุการยิงปืนของผู้ฟ้องคดีเพื่อระบายความเครียดเนื่องจากไม่พอใจผู้ร่วมประชุม เป็นการส่วนตัว พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการก้าวล่วงในการบริหารกิจการของ องค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ มีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่ง ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องวางตัวเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ สร้างความไม่ เชื่อมั่นและขาดศรัทธาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งพนักงานองค์การบริหาร ส่วนตำบลโดยส่วนรวมอย่างแรง พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรม ในทางเสื่อมเสียศีลธรรม ซึ่งเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

2) พฤติกรรมดังกล่าวนั้นชุมชนในสังคมนั้นยอมรับได้หรือไม่

ปัญหาอันเกิดจากหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำของสมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลอันเป็นพฤติกรรมในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย ได้แก่ ปัญหาแนวทางในการ วินิจฉัยลักษณะของการกระทำที่มีลักษณะเป็นความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย ได้แก่ ปัญหาการกระทำหรือพฤติกรรมเสื่อมเสียทางศีลธรรม ปัญหาการใช้หลักความรู้สึกลง สังกม ปัญหาการใช้หลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รวมถึงปัญหาที่ส่งผล กระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจ การกระทำซึ่งเป็นพฤติกรรมอันเป็นความ ประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย นั้น ควรต้องศึกษาจากพฤติการณ์ประกอบกับแนวคำ พิพากษาของศาลปกครองสูงสุด มาพิเคราะห์ ซึ่งอาจแยกประเด็นต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษา คำพิพากษาของศาลปกครองเป็นผู้ชี้ขาดข้อโต้แย้งของพฤติการณ์ที่มาซึ่งความเสื่อมเสีย และ สรุปผลของคำพิพากษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในคดีซึ่งมีลักษณะหรือประเภทเดียวกันได้ ดังนี้

(1) กรณีใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตน หรืออาศัยอำนาจหน้าที่ของตน แสวงหา ผลประโยชน์โดยมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.42/2546 ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยของนายอำเภอ ที่วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องสิ้นสุดลง กรณีผู้ฟ้องคดีได้อ้างในที่ประชุมคณะกรรมการหมู่บ้านว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีสิทธิได้รับสรรหาน้ำตามโครงการขุดสระน้ำเพื่อการเกษตรเป็นการนำร่อง เป็นเหตุให้ที่ประชุมหลงเชื่อข้ออ้างดังกล่าวและทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับสรรหาน้ำจากโครงการดังกล่าวคนละ 1 สระ โดยไม่ต้องจับสลากร่วมกับราษฎรรายอื่น ๆ ในหมู่บ้าน นายอำเภอจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า พฤติกรรมดังกล่าวถือได้ว่าเป็นผู้ผิดกรรมในทางทุจริตตามมาตรา 9 (10) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ผู้วิจัยเห็นว่า การแอบอ้างคำสั่งผู้บังคับบัญชา ถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่มีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 131/2549 ในคดีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของนายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริต หรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม กรณีผู้รับจ้างก่อสร้างในโครงการก่อสร้างถนนขององค์การบริหารส่วนตำบลร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการไม่อนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าก่อสร้างถนนให้กับผู้รับจ้าง และเรียกเก็บเงินเป็นค่าอนุมัติก่อสร้างจากผู้รับจ้างก่อสร้าง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมเรียกเก็บเงินจากผู้รับจ้างเป็นค่าอนุมัติการก่อสร้าง อันเป็นการอาศัยอำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตและเสื่อมเสียทางศีลธรรม การที่นายอำเภอวินิจฉัยให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้วิจัย เห็นว่า การเรียกเก็บเงินโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ ถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่มีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.496/2558 คดีที่มีมติสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่เข้าร่วมกิจกรรมของตำบล อาทิเช่น ไม่ร่วมกิจกรรม อสม., กิจกรรมจัดเตรียมสถานที่จัดกีฬา ทั้งนี้ได้รับมอบหมายให้เป็นฝ่ายจัดเตรียมสถานที่ แต่กลับไปนอนหลับในรถ, หนีการร่วมกิจกรรมการทำแนวกันไฟ, ไม่เข้าร่วมประชุมเพื่อเตรียมงาน พอ.สว., ไม่ร่วมจุดเทียนชัยถวายพระพรในวันพ่อแห่งชาติ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ตาม

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 คือ ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ควบคุมการปฏิบัติงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติกรต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ถูกกล่าวหาว่ามีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ แต่ได้มีผู้เสนอญัตติและสมาชิกสภาได้ร่วมอภิปรายพฤติกรรมการกระทำของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาการกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวแล้ว เห็นว่า แม้การกระทำดังกล่าวจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการทำกิจกรรมและสร้างความไม่พอใจให้แก่ผู้เกี่ยวข้องที่ต้องขอความร่วมมือจากผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่กิจกรรมดังกล่าวไม่ใช่กิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ และการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่ถึงขนาดเป็นการมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่หากจะมีความเสื่อมเสียเกิดขึ้น ก็เป็นความเสื่อมเสียที่เกิดแก่ตัวผู้ฟ้องคดีเองในฐานะที่ผู้แทนของประชาชน แต่ไม่ประพฤตินำให้เป็นตัวอย่างที่ดีของการมีส่วนร่วมและเสียสละในการทำกิจกรรม อันจะมีผลต่อการสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในอนาคต ประกอบกับกิจกรรมดังกล่าวก็ได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จ และไม่มีความเสียหายใด ๆ เกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีไม่ให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรม การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็นการมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าว

(2) กรณีกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.75/2549 ในคดีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีมีการร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีได้ลักน้ำประปาหมู่บ้านเป็นเวลาหลายปีติดต่อกัน ผู้ฟ้องคดีได้รับสารภาพว่าได้ทำการลักน้ำประปา และยินยอมชดเชยค่าเสียหายค่าน้ำประปาแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเรื่องน่าจะยุติแล้ว การที่นายอำเภออาศัยเหตุดังกล่าวออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟัง

ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำกับคณะกรรมการสอบสวนว่าตนได้ลักน้ำประปาหมู่บ้านจริง ข้อเท็จจริงเชื่อได้โดยปราศจากข้อสงสัยว่าผู้ฟ้องคดีได้ลักน้ำประปาหรือไม่ ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นและเป็นพฤติกรรมที่ไม่อาจยอมรับได้ในชุมชน ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางทุจริตหรือเสื่อมเสียทางศีลธรรม

ผู้วิจัย เห็นว่า การลักทรัพย์หรือเบียดบังทรัพย์สินซึ่งมีไว้เพื่อสาธารณะ ถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย ทั้งนี้เนื่องจากพฤติการณ์การกระทำความผิดอาญาโดยทั่วไปเป็นสิ่งที่ผิดกฎหมายและถือเป็นพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้อง ถ้าเป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาทั่วไปมักจะถูกลงโทษประณาม แต่ถ้าเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้เป็นตัวแทนของประชาชนซึ่งประชาชนไว้วางใจเลือกให้เข้ามาบริหารงานและพัฒนาท้องถิ่นเป็นผู้กระทำด้วยแล้วสังคมก็จะเกิดความรู้สึกที่รุนแรงยิ่งขึ้น ดังนั้น การกระทำความผิดอาญา (Criminal Offense) จึงถือเป็นพฤติการณ์ที่อาจทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน

(3) กรณีกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน

พิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 60/2547 ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ถูกดำเนินคดีอาญาฐานมีอาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และพกพาอาวุธปืนติดตัวไปในที่สาธารณะโดยไม่มีเหตุสมควรและโดยไม่ได้รับอนุญาต ต่อมาศาลยุติธรรมได้พิพากษาให้จำคุกและปรับ โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้หนึ่งปี นอกจากนั้น ได้มีผู้ร้องเรียนต่อนายอำเภอว่าผู้ฟ้องคดีใช้อาวุธปืนยิงขึ้นฟ้าบริเวณหน้าที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อข่มขู่คณะกรรมการตรวจการจ้างให้ลงนามตรวจรับงานจ้าง การกระทำของผู้ฟ้องคดีถือว่าเป็นพฤติกรรมเสื่อมเสียทางศีลธรรม

ผู้วิจัย เห็นว่า การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำผิดฐานมีอาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนไว้ในครอบครองโดยไม่ได้รับอนุญาต และพกพาอาวุธปืนติดตัวไปในที่สาธารณะโดยไม่มีเหตุสมควรและโดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้ง ยิงขึ้นฟ้าโดยไม่มีเหตุอันควร ถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย

(4) กรณีมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 53/2549 ในคดีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องว่า นายอำเภอออกคำสั่งให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง กรณีศูนย์ปฏิบัติการเพื่อเอาชนะยาเสพติดจังหวัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำรง

คุณสมบัติของผู้สมัครสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่จนครบถ้วนตลอดระยะเวลาของการเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนั้นเมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติดซึ่งเป็นการกระทำที่เสื่อมเสียทางศีลธรรมอันเป็นการกระทำที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งจะทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องพ้นจากสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 47 ตรี วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 นายอำเภอจึงมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 47 ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหรือไม่ ดังนั้น คำสั่งนายอำเภอในคดีนี้จึงชอบด้วยกฎหมาย

ผู้วิจัย เห็นว่า การที่การสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่กลับมีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่มีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

(5) กรณีกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 445/2546 สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ลักลอบเล่นการพนัน ไพรมี่และไพ่ฟ่องไทยโดยไม่ได้รับอนุญาตจนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและศาลแขวงนครสวรรค์ได้มีคำพิพากษาลงโทษปรับคนละ 1,000 บาท ข้อเท็จจริงปรากฏว่าพฤติกรรมการเล่นการพนันจนถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมในครั้งนี้เป็นการเล่นพนันไพรมี่และไพ่ฟ่องไทย ซึ่งเป็นการพนันในบัญชี ข ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช 2478 ซึ่งกฎหมายไม่ได้ห้ามเล่นการพนันโดยเด็ดขาด ประกอบกับแนวทางการสอบสวนรับฟังได้แต่เพียงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีพฤติกรรมการเล่นการพนันเป็นบางครั้ง และถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมและศาลพิพากษาลงโทษเป็นครั้งแรก โดยไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนักหรือมีพฤติกรรมหมกมุ่นหรือเล่นการพนันเป็นอาจินแต่อย่างใด พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่รุนแรงถึงขนาดที่บุคคลในชุมชนนั้นจะยอมรับไม่ได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.163/2547 ในคดีที่มีการฟ้องว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมข้อหาเล่นการพนัน (ไฮโลว์) โดยไม่ได้รับอนุญาต และศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาลงโทษปรับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำว่า “เสื่อมเสียศีลธรรม” มิได้มีกฎหมายให้คำนิยามเฉพาะเจาะจงไว้ จึงพิจารณาถึงลักษณะของพฤติกรรม คำนิยามของสังคม และข้อเท็จจริงอื่นประกอบเป็นกรณี ๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกร้องเรียน เป็นผู้มิมีนิสัยดี ให้การช่วยเหลือกิจกรรมต่าง ๆ ในหมู่บ้านและตำบลด้วยดี ไม่มีนิสัยชอบเล่นการพนัน แม้จะเล่นบ้างก็ไม่ได้เล่นเป็นประจำ พฤติกรรมจึงยังไม่ถึงขนาดที่จะถือ

ได้ว่าเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรม นอกจากนั้นหากจะเปรียบเทียบกับเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่และผู้นำในชุมชนที่มาจากการเลือกของประชาชน มีบทบาทและความสำคัญไม่ด้อยกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่า กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านถอนพ้นจากตำแหน่ง จะต้องเป็นกรณีที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ถ้าฟังแค่เป็นผู้เล่นยังไม่ถือเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การที่นายอำเภอวินิจฉัยว่าบุคคลดังกล่าวไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.105/2549 ในคดีที่มีการฟ้องว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมข้อหาเล่นการพนัน (ไฮโลว์) โดยไม่ได้รับอนุญาต และศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาลงโทษปรับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำว่า “เสื่อมเสียศีลธรรม” มิได้มีกฎหมายให้คำนิยามเฉพาะเจาะจงไว้ จึงพิจารณาถึงลักษณะของพฤติกรรม คำนิยามของสังคม และข้อเท็จจริงอื่นประกอบเป็นกรณี ๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกร้องเรียน เป็นผู้มีนิสัยดี ให้การช่วยเหลือกิจกรรมต่าง ๆ ในหมู่บ้านและตำบลด้วยดี ไม่มีนิสัยชอบเล่นการพนัน แม้จะเล่นบ้างก็ไม่ได้เล่นเป็นประจำ พฤติกรรมจึงยังไม่ถึงขนาดที่จะถือได้ว่าเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรม นอกจากนั้นหากจะเปรียบเทียบกับเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่และผู้นำในชุมชนที่มาจากการเลือกของประชาชน มีบทบาทและความสำคัญไม่ด้อยกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่า กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านถอนพ้นจากตำแหน่ง จะต้องเป็นกรณีที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ถ้าฟังแค่เป็นผู้เล่นยังไม่ถือเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การที่นายอำเภอวินิจฉัยว่าบุคคลดังกล่าวไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 163/2547 ในคดีที่มีการฟ้องว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจจับกุมข้อหาเล่นการพนัน (ไฮโลว์) โดยไม่ได้รับอนุญาต และศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาลงโทษปรับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำว่า “เสื่อมเสียศีลธรรม” มิได้มีกฎหมายให้คำนิยามเฉพาะเจาะจงไว้ จึงพิจารณาถึงลักษณะของพฤติกรรม คำนิยามของสังคม และข้อเท็จจริงอื่นประกอบเป็นกรณี ๆ ไป เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถูกร้องเรียน เป็นผู้มีนิสัยดี ให้การช่วยเหลือกิจกรรมต่าง ๆ ในหมู่บ้านและตำบลด้วยดี ไม่มีนิสัยชอบเล่นการพนัน แม้จะเล่นบ้างก็ไม่ได้เล่นเป็นประจำ

พฤติกรรมจึงยังไม่ถึงขนาดที่จะถือได้ว่าเป็นผู้เสื่อมเสียในทางศีลธรรม นอกจากนั้นหากจะเปรียบเทียบกับเงื่อนไขการดำรงตำแหน่งของผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้ปกครองท้องที่และผู้นำในชุมชนที่มาจากการเลือกของประชาชน มีบทบาทและความสำคัญไม่ด้อยกว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะเห็นได้ว่า กรณีที่ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากตำแหน่ง จะต้องเป็นกรณีที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดตามกฎหมายว่าด้วยการพ้นในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก ลำพังแค่เป็นผู้เล่นยังไม่ถือเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ดังนั้น การที่นายอำเภอวินิจฉัยว่าบุคคลดังกล่าวไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของการดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย

(6) กรณีการก้าวล่วงในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีอำนาจหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 313/2546 ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่นายอำเภอสั่งให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์เรียนยังป็นชั้นฟ้า ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า ในขณะที่เกิดเหตุผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ดำเนินการเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และดำเนินการประชุม ในขณะที่ประชุมผู้ฟ้องคดีเกิดความไม่พอใจขึ้นจึงได้แสดงความไม่พอใจต่อหน้าข้าราชการและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลและในสถานที่ราชการ โดยแสดงความไม่พอใจด้วยการตบโต๊ะและถักบันทึก และผู้ฟ้องคดียังป็นชั้นฟ้ามากกว่า 1 นัด ที่บริเวณด้านหน้าหรือด้านข้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล โดยสาเหตุการยังป็นของผู้ฟ้องคดีเพื่อระบายความเครียดเนื่องจากไม่พอใจผู้ร่วมประชุมเป็นการส่วนตัวอยู่แล้ว พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการก้าวล่วงในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ พฤติกรรมในการแสดงความไม่พอใจโดยตบโต๊ะทำงานและถักบันทึก รวมทั้งยังป็นชั้นฟ้ามากกว่า 1 นัด เพื่อระบายความเครียดจากสาเหตุดังกล่าวในขณะที่ข้าราชการและพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลบางส่วนยังอยู่ปฏิบัติหน้าที่ ที่ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล พฤติการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบต่อการทำงานปฏิบัติหน้าที่ ในตำแหน่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องวางตัวเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ สร้างความไม่เชื่อมั่นและขาดศรัทธาจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลรวมทั้งพนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลโดยส่วนรวมอย่างแรง พฤติกรรมของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวจึงถือได้ว่าเป็นผู้มีพฤติกรรมในทางเสื่อมเสียศีลธรรม ซึ่งเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

ผู้วิจัย เห็นว่า การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ก้าวล่วงในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ ถือได้ว่าเป็นพฤติกรรมที่มีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย

พิเคราะห์จากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย เป็นเหตุให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เห็นว่าในพฤติการณ์ที่สามารถสรุปได้ว่าสมควรปรับบทเป็นพฤติกรรมในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย คือ การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตน หรืออาศัยอำนาจหน้าที่ของตน แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น การกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน มีพฤติกรรมเกี่ยวข้องกับยาเสพติด ไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน โดยเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนัน และการกระทำอันเป็นการก้าวล่วงในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ เพราะเห็น ได้ชัดว่าเป็นพฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์ และเป็น การไม่สมควรที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนจะประพฤติและปฏิบัติตนโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำที่เกิดจากเจตนาที่จะกระทำความผิด (Criminal Mind) ในทางอาญา อันถือเป็นสิ่งที่ไม่ดี ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ชื่อเสียงของทางราชการและสังคม แต่กรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการพนันนั้น อาจจะต้องพิจารณาถึงผลกระทบถึงสังคมภายนอก ซึ่งจากแนวคำพิพากษาของศาลแสดงให้เห็นว่า การที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกระทำผิดในการเล่นการพนันนั้น ถ้ายังไม่ถึงขนาดเป็นผู้จัดให้มีการเล่นพนัน หรือยังไม่ถึงขนาดติดการพนันเป็นอาจิน ก็ยังไม่ถือว่าสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้นั้นมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย

นอกจากนี้ ผู้วิจัย เห็นว่า นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ชุมชนในสังคมนั้นก็มีส่วนว่ายอมรับการกระทำ ผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือไม่ และยังคงคำนึงถึงหลัก ความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Policy หรือ Public Order) ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์โดยทั่วไปของประเทศชาติหรือประชาชน โดยส่วนรวม มิใช่ของเอกชนคนใด หมู่ใดโดยเฉพาะ และคำว่า “ศีลธรรมอันดีของประชาชน (Good Moral) หมายถึง ธรรมเนียม ประเพณีที่ดีงามของสังคมที่ประชาชนนั้น ถือปฏิบัติ เพื่อให้เกิดความสงบสุขของสังคม การใดที่ขัดต่อหลักความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงไม่อาจเกิดผลตามกฎหมายและไม่อาจบังคับการให้เป็นไปตามนั้นได้จุดประสงค์ของ

หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน คือความเรียบร้อยทางการเมืองการปกครองเพื่อคุ้มครองสถาบันต่าง ๆ ในสังคมอันได้แก่ รัฐ ครอบครัว และเอกชนรวม ทั้งความเรียบร้อยทางเศรษฐกิจ เพื่อรักษาประโยชน์ของสังคมและเอกชนหลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ปรากฏอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ ทั้งกฎหมายเอกชน เช่น กฎหมายแพ่ง กฎหมายพาณิชย์ และกฎหมายมหาชน เช่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา กฎหมายภาษีอากร กฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจหรือสังคมตลอดจนการกระทำทางปกครอง

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ของต่างประเทศ พบว่า ในประเทศอังกฤษ (England) ทุกสภาท้องถิ่นได้วางกรอบจริยธรรมต้องยึดถือประมวลพฤติกรรม (Code of Conduct) ที่ทุกคนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องยึดถือ โดยมีคณะกรรมการมาตรฐาน (Standards Board) เป็นผู้ดูแลและสอบสวน ในกรณีที่มีการละเมิดประมวลจริยธรรม อาทิเช่น การใช้ฐานะตำแหน่งของตนเพื่อแสวงประโยชน์หรือข้อได้เปรียบอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ครอบครัว หรือเพื่อน หรือให้ประโยชน์หรือข้อได้เปรียบแก่ผู้อื่นโดยมิชอบ การรับสินน้ำใจ (Hospitality) ที่อาจนำไปสู่การใช้อิทธิพลหรือคดโกงที่จะทำให้เกิดเสื่อมเสียต่อสภาท้องถิ่น การทำตนให้เป็นคนเปิดเผยมากที่สุด (Openness) ในเรื่องที่ตนมีส่วนตัดสินใจ รวมทั้งการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรท้องถิ่นต้องมีเหตุผลที่ชัดเจน ประกอบ และลดการปิดบังข้อมูลต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งกรอบจริยธรรมจะเป็นกลไกสำหรับรัฐหรือประชาชนในการใช้ตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น เมื่อมีแนวโน้มที่จะประพฤติไปในทางมิชอบ ซึ่งในส่วนของประมวลจริยธรรมนี้ เมื่อพิจารณากับของไทย พบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 13 จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา 280¹) ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน (The Ombudsmen) มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือแนะนำในการจัดทำประมวลจริยธรรม (The Code of Ethics) และส่งเสริมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ซึ่งมาตรฐานทาง

¹ มาตรา 280 เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามหมวดนี้ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคหนึ่ง และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมตามมาตรา 279 วรรคสาม

ในกรณีที่การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมมีลักษณะร้ายแรงหรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการดำเนินการของผู้รับผิดชอบจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนต่อสาธารณะก็ได้

จริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Political Holders) ข้าราชการ (Civil servants) เจ้าหน้าที่ของรัฐ (state officials) แต่ละประเภท ให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น และรายงานการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้รับผิดชอบบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม โดยมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม และให้ถือว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นการกระทำผิดทางวินัย (a lapse of discipline) (มาตรา 279)

4.2 วิเคราะห์หลักเกณฑ์หรือระเบียบที่ใช้เป็นแนวทางในการสอบสวนและวินิจฉัย

ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง ไม่ว่าจะกรณีใดๆ ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นกระทำการฝ่าฝืนตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 47 ตรี (8) วรรคสอง ได้กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลงตาม (8) ผู้นั้นอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ไปยังนายอำเภอได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับทราบมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยระบุข้ออุทธรณ์หรือข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายประกอบด้วย และให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์หรือโต้แย้ง คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่ที่สุด และในวรรคสองของมาตรา 47 ตรี ได้กำหนดไว้ว่า เมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ใดสิ้นสุดลง ให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว คำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่ที่สุด

จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้กำกับดูแลใช้ดุลพินิจในการสอบสวนและมี คำวินิจฉัยเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง ด้วยเหตุดังกล่าวหรือไม่ อันจะส่งผลให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากสมาชิกภาพไป ซึ่งการใช้ดุลพินิจของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อันเกี่ยวกับการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงนี้ อาจเกิดปัญหาขึ้นในกรณีที่มีการกล่าวหาว่า มีเหตุอันจะทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง ด้วยเหตุว่ามีความประพจน์ในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสีย แต่ตัวผู้กำกับดูแล มีการใช้ดุลพินิจในการสอบสวนและวินิจฉัยที่แตกต่างกันออกไป กล่าวคือ บางกรณีผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้ดุลพินิจที่จะสอบสวนและวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิกภาพของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล แต่บางกรณีผู้มีอำนาจกำกับดูแลไม่ใช้ดุลพินิจที่จะสอบสวนวินิจฉัยให้พ้นจากสมาชิก

ภาพ อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันในการสอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ด้วยเหตุดังกล่าวอาจนำมาซึ่งปัญหาการร้องเรียนหรือปัญหาการใช้สิทธิทางศาล

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยในกรณีเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้เสนอขอออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยเพื่อเป็นระเบียบกลาง เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ชัดเจน และให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปในแนวทางเดียวกันในทุกจังหวัด อีกทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองสมาชิกและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับการปฏิบัติอย่างมีมาตรฐานเดียวกัน และเนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการสอบสวนคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี พ.ศ. 2500 มีความไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน และเพื่อให้กระบวนการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงได้จัดทำระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2554 โดยมีหลักการสำคัญ เช่น²

1. กำหนดให้ระเบียบนี้ใช้บังคับกับการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล

2. กำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้มีอำนาจในการสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน โดยให้มีคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อย 3 คน และต้องมีกรรมการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนเป็นผู้มีความรู้ทางด้านกฎหมายหรือมีประสบการณ์ในการดำเนินการทางวินัย

² รายงานการประชุม คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ 2 ครั้งที่ 33/2553 วันที่ 15 กรกฎาคม 2553

3. คณะกรรมการสอบสวนจะต้องไม่อยู่ในฐานะหรือมีเหตุตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครอง และผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้าน คณะกรรมการสอบสวนทั้งชุดหรือกรรมการสอบสวนผู้หนึ่งผู้ใดว่าเป็นผู้อยู่ในฐานะหรือมีเหตุตามที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองได้

4. คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสโต้แย้งและนำพยานหลักฐานมาแก้ข้อกล่าวหา แม้ในกรณีเป็นการกล่าวหาการกระทำผิดที่ปรากฏพยานหลักฐานโดยชัดแจ้งแล้ว เช่น ได้มีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดในความผิดที่ถูกกล่าวหาแล้ว เป็นต้น ซึ่งอาจจะไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวนก็ได้ แต่ก็ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานด้วย

5. ในการสอบสวนที่ผู้ถูกกล่าวหาต้องมาปรากฏตัวต่อคณะกรรมการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำพยานหลักฐาน หรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการสอบสวนได้ และการใดที่พยานหลักฐานหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือเป็นการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาด้วย เว้นแต่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้คัดค้านในขณะนั้น

6. ห้ามบุคคลอื่นนอกเหนือจากคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวน เว้นแต่กรณีเป็นการส่งประเด็นไปสอบสวนพยานบุคคลซึ่งอยู่ต่างท้องที่ ซึ่งผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน อาจส่งประเด็นให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในท้องที่ที่จะทำการสอบสวนพยานทำการสอบสวนได้

7. กำหนดให้การสอบสวนต้องกระทำให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ซึ่งโดยปกติอย่างช้าต้องไม่เกิน 120 วัน นับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่ง ยกเว้นกรณีมีความจำเป็นประธานกรรมการอาจขอขยายเวลาไปยังผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกิน 30 วัน และหากยังทำการสอบสวนไม่แล้วเสร็จอีก กรณีนายอำเภอเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ขอขยายเวลาไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนให้ขอขยายเวลาไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยขอขยายเวลาดังกล่าวต้องระบุเหตุขัดข้อง ความจำเป็น และระยะเวลาที่คาดหมายว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จไว้ด้วย ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและปลัดกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจขยายเวลาได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องไม่เกินครั้งละ 30 วัน

8. กำหนดให้ประธานกรรมการนัดประชุมทำรายงานการสอบสวนเพื่อสรุปข้อเท็จจริงพร้อมแสดงความคิดเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดตามเรื่องที่ถูกกล่าวหาฐานใด ในมาตราใด และควร

พิจารณาหรือวินิจฉัยอย่างไร แล้วเสนอความเห็นพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ทำการสอบสวนเสร็จสิ้น และให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทำความเห็น แล้วเสนอความเห็นพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนต่อผู้มีอำนาจพิจารณาทำการพิจารณาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานการสอบสวน และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาหรือวินิจฉัย พิจารณาหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน

9. ในกรณีที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหรือผู้มีอำนาจพิจารณาเห็นสมควรให้สอบสวนเพิ่มเติม ให้ส่งคณะกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม แต่เมื่อรวมระยะเวลาในการสอบสวนเพิ่มเติมกับระยะเวลาในการทำความเห็นหรือพิจารณาแล้วแต่กรณี จะต้องไม่เกิน 60 วัน

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2554 นี้ เป็นระเบียบที่ดีและเหมาะสม เนื่องจาก ระเบียบได้รับรองหลักการที่เป็นสาระและสมควรมีในกระบวนการรวบรวมข้อเท็จจริง และวินิจฉัยของผู้มีอำนาจ กล่าวคือ

1. ให้ผู้มีอำนาจ ซึ่งในที่นี้หมายถึงนายอำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ซึ่งจะทำให้เกิดความรอบคอบ รัดกุม ดังปรากฏในข้อ 7 เมื่อมีเหตุให้ต้องทำการสอบสวนสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเพื่อทำการสอบสวน โดยคำนึงถึงความรู้ ความสามารถของผู้ที่ได้รับการแต่งตั้ง และพิจารณาจากตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาประกอบ หรือเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน การพิจารณา หรือเพื่อความยุติธรรม อาจพิจารณา แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น โดยได้รับความยินยอม จากต้นสังกัดก็ได้ ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนจะตั้งตนเองเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการก็ได้ คณะกรรมการสอบสวนต้องมีผู้ดำรงตำแหน่งนิติกร หรือผู้ได้รับปริญญาทางกฎหมาย หรือผู้มี ประสบการณ์ในด้านการสอบสวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นกรรมการ

2. เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทราบถึงกระบวนการ ดังปรากฏในข้อ 8 ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแจ้งคำสั่งและส่งเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการและกรรมการ โดยเร็ว ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนนั้นโดยเร็ว และข้อ 9 หากปรากฏว่าข้อกล่าวหาเป็นการกล่าวหาการกระทำผิดที่ปรากฏพยานหลักฐานโดยชัดแจ้งแล้ว เช่น ได้มีคำพิพากษาของศาล

ถึงที่สุดในความผิดที่ถูกกล่าวหาไปแล้ว จะไม่ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นทำการสอบสวนก็ได้ แต่ต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบข้อเท็จจริง อย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน

3. กำหนดให้ผู้สอบสวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ครบถ้วน ดังปรากฏในข้อ 13 ให้คณะกรรมการสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ โดยการสอบสวน ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา พยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานหลักฐานอื่นตามความจำเป็นเพื่อทราบข้อเท็จจริงในเรื่องที่กล่าวหา เอกสารที่ใช้เป็นพยานหลักฐานให้ใช้ต้นฉบับ หรือสำเนาที่ประธานกรรมการหรือกรรมการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบรับรองว่าเป็นสำเนาที่ถูกต้อง

4. เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้โต้แย้งและนำพยานหลักฐานหักล้าง ดังปรากฏในข้อ 14 ให้คณะกรรมการสอบสวนแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอย่างเพียงพอและให้ผู้ถูกกล่าวหาได้มีโอกาสดำเนินการโต้แย้งและนำพยานหลักฐานของตนมาแก้ข้อกล่าวหาได้ตามควรแก่กรณีในเวลาอันควร ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่มาหรือไม่แก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาที่กำหนดไว้ ให้คณะกรรมการสอบสวนบันทึกไว้แล้วให้ดำเนินการสอบสวนต่อไป ในการแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการสอบสวนก็ได้

ทั้งนี้ ในการสอบสวนตามมาตรา 5 หมายถึง การสอบสวนสมาชิกสภาท้องถิ่น กรณีการสิ้นสุดลงของสมาชิกภาพตามกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึง กำหนดให้นายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลเป็นผู้มีอำนาจทำการสอบสวน กล่าวคือ การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเมื่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีมติให้พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 47 ตรี วรรคหนึ่ง (8) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และรวมถึง กรณีที่ผู้นั้นอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลไปยังนายอำเภอตามมาตรา 47 ตรี วรรคสอง

จากการวิเคราะห์ เปรียบเทียบข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่า กรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาและจะต้องมีวินิจฉัยด้วยมติคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และกรณีนายอำเภอเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดให้สิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ควรใช้หลักเกณฑ์ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น และที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2554 เป็นแนวทางในการวินิจฉัย โดยยึดพฤติการณ์อันนำมาซึ่งความเสื่อมเสียตาม 4.1 เป็นเกณฑ์การพิจารณาในการกระทำกรณีเดียวกัน และยึดหลักการยอมรับของชุมชนตามความเห็นของศาลปกครอง หลักความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี รวมถึง จรรยาบรรณตาม 4.2

ประกอบในการวินิจฉัยของผู้มีอำนาจ เพื่อให้วินิจฉัยสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหาร
ส่วนตำบล เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล