

## “เหตุอันสมควร” ที่ทำให้สมาชิกสภาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

นายฉัฐพล ลือสิงหนาท

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๔๗ ตรี แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ สามารถสิ้นสุดลงได้หลายประการ โดยการสิ้นสุดสมาชิกภาพประการหนึ่ง คือ การขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร ซึ่งเมื่อมีข้อสงสัยเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวกฎหมายกำหนดให้นายอำเภอสอบสวนและวินิจฉัยโดยเร็ว และคำวินิจฉัยของนายอำเภอให้เป็นที่สุด

และเนื่องจากคำวินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดสภาพลงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น กระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้ เช่น การให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

การที่นายอำเภอจะมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงจะต้องดำเนินการสอบสวนด้วยวิธีการใด เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนไว้ และการวินิจฉัยว่าการขาดประชุมสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมคือนั้น กรณีใดหรือเหตุในลักษณะเช่นใด ที่ถือเป็นเหตุอันไม่สมควรอันอาจทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๕/๒๕๕๔ ได้วินิจฉัยถึงลักษณะดังกล่าวไว้ที่น่าสนใจ

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้มีหนังสือรายงานถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายอำเภอ) ว่าผู้ฟ้องคดีขาดการประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันโดยมิได้ลาและไม่มีเหตุอันสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง และต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้สรุปรายงานผลการตรวจสอบเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ฟ้องคดีขาดประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควรจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำวินิจฉัยให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่มีโอกาสได้ทราบข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐาน อีกทั้งการขาดประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันเป็นการขาดการประชุมโดยมิเหตุอันสมควร เพราะต้องเดินทางไปชำระค่าที่ดิน ไปเป็นพยานในศาล และเป็นไข้หวัด การมีคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงทำให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียงและเกียรติคุณอันเป็นการกระทำละเมิด จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยและให้ชดเชยค่าเสียหาย

ประเด็นที่หนึ่ง กระบวนการออกคำสั่งที่วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงชอบด้วยกฎหมายหรือไม่?

ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นเหตุว่า ประธานกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สอบปากคำผู้ฟ้องคดีโดยได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจถึงประเด็นที่จะสอบสวนว่าเป็นกรณีถูกกล่าวหาว่าขาดการประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันในวัน เดือน ปีใด ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้ขาดประชุมตามที่ถูกกล่าวหาจริง แต่ได้แก้ข้อกล่าวหาว่า

การขาดประชุมสภา ครั้งที่ ๑ เพราะติดธุระไปจ่ายเงินค่าที่ดิน ครั้งที่ ๒ เพราะป่วยเป็นไข้หวัด และครั้งที่ ๓ เพราะไปขึ้นศาล นอกจากนี้ คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงยังได้สอบสวนบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้ยืนยันตรงกันว่า ผู้ฟ้องคดีขาดประชุมสภาสามครั้งติดต่อกันจริง และตั้งแต่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล มีการประชุมสภาแล้ว ๔๒ ครั้ง ผู้ฟ้องคดีขาดประชุมทั้งสิ้น ๒๓ ครั้ง

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยข้อสงสัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดี โดยชอบแล้ว ประกอบกับการที่ประธานกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ดำเนินการสอบสวนโดยแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบถึงประเด็นที่ถูกตั้งข้อสงสัย และให้ผู้ฟ้องคดีแก้ข้อกล่าวหา จึงถือว่า ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว และมาตรา ๔๗ ตรี วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่สอบสวนและวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องและผู้ฟ้องคดีขาดประชุม แต่กฎหมายไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาประกอบการวินิจฉัย จึงเป็นการดำเนินการสอบสวนที่เพียงพอจะมีคำวินิจฉัยในกรณีดังกล่าวแล้ว ประกอบกับผู้ฟ้องคดียอมรับว่าได้ขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสามครั้งจริง ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าประธานกรรมการได้ดำเนินการสอบสวนโดยกรรมการคนอื่นๆ มิได้ร่วมสอบสวนด้วยแต่ประการใดนั้นจึงฟังไม่ขึ้น ดังนั้น กระบวนการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงจึงชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่สอง การขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ฟ้องคดีสามครั้งติดต่อกันมีเหตุอันสมควรหรือไม่? เนื่องจากข้อ ๒๒ วรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารส่วนท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่าการลาของรองประธานสภาและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ยื่นใบลาต่อประธานสภาท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาอนุญาต

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการลาครั้งที่ ๑ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดประชุมสภา (สมัยสามัญ) โดยเดินทางไปชำระค่าที่ดินและไม่ยื่นใบลาอีก ครั้งที่ ๒ เป็นกรณีป่วยเป็นไข้หวัดใหญ่ โดยมีใดยื่นใบลาป่วย ซึ่งเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะป่วยแต่ก็มีไข้ถึงขั้นไม่สามารถยื่นใบลาป่วยหรือไม่สามารถเข้าร่วมประชุมสภา (สมัยวิสามัญ) ได้ เนื่องจากในวันดังกล่าวผู้ฟ้องคดียังสามารถไปตรวจร่างกายที่คลินิกได้ ครั้งที่ ๓ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขาดประชุมสภา (สมัยวิสามัญ) โดยต้องไปศาลเพื่อเป็นพยาน ซึ่งภารกิจดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีทราบกำหนดนัดล่วงหน้าและสามารถเลื่อนนัดหรือส่งตัวแทนไปเจรจาแทนได้ กรณีจึงเห็นว่าการขาดประชุมทั้งสามครั้งของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ยื่นใบลาตามระเบียบเป็นการขาดประชุมสภาโดยไม่มีเหตุอันสมควร ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่วินิจฉัยให้สมาชิกภาพของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๔๗ ตรี วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ถือเป็นตัวอย่างที่ดีที่นอกจากจะทำให้ทราบถึง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาวินิจฉัยถึง “เหตุอันไม่สมควร” ในการขาดการประชุมของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่หากเป็นกรณีที่สามารยื่นใบลาป่วยหรือใบลาอีก ได้ล่วงหน้า หรือเป็นกรณีที่สามารเลื่อนนัดหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำแทนได้แต่ไม่ดำเนินการดังกล่าว กรณีย่อมถือว่าเป็นการขาดการประชุม โดยไม่มีเหตุอันควร นอกจากนี้ยังทำให้ทราบถึง “ขอบเขตและแนวทาง” ในการดำเนินการสอบสวนของนายอำเภอในเรื่องเกี่ยวกับการขาดประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่แม้กฎหมายจะกำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนในเรื่องเกี่ยวกับการขาดประชุมสภา แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงไว้ ดังนั้น เมื่อนายอำเภอได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานมาประกอบการวินิจฉัย กรณีจึงถือเป็นการดำเนินการสอบสวนที่เพียงพอจะมีคำวินิจฉัยแล้ว