

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น  
 ศึกษากรณี ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล  
 Legal problems concerning the prohibited characteristics of the local  
 administrative law in case of an influential person or being infamous  
 for a bully way

จักรกฤษณ์ สนวนุช<sup>1</sup>, จิตรดารมย์ รัตนวุฒิ<sup>2</sup>

Jukkrit Suannuch<sup>1</sup>, Jitdarom Rattanawut<sup>2</sup>

1 นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล 63052538202@student.sru.ac.th

2 อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล lawman077355623@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา 1) สภาพปัญหาเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น กรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล 2) ความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองลักษณะท้องถิ่น 3) มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม กรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล และ 4) แนวทางในการกำหนดนิยามความหมายของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลของกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ ตำรา บทความ วิชาการ งานวิจัยและเอกสาร โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และใช้วิธีเรียบเรียงแบบพรรณนาความ เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางในการกำหนดนิยามความหมายของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลของกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี  
 ผลการศึกษพบว่า กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่นำมาใช้ในการเลือกผู้ใหญ่บ้าน ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. 2457 กฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ทว่าในประเด็นลักษณะต้องห้ามกรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล กฎหมายมิได้กำหนดนิยาม หรือมีการอธิบายขยายความของคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “เสียชื่อในทางพาล” ไว้แต่อย่างใด ทำให้กรอบการพิจารณาเพื่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลักษณะต้องห้ามในกรณีดังกล่าวเป็นช่องว่างทางกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจน ส่งผลให้เมื่อต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามกรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลจึงต้องตีความอย่างความหมายทั่วไปหรือตามคำนิยามประจำถิ่น แม้ว่าในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยจะมีการกำหนดกรอบแนวทางในการพิจารณาถึงกรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลขึ้นในลักษณะแนวปฏิบัติเป็นหนังสือเวียนก็ตาม แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมไปถึงอาชญากรรมที่เป็นการกระทำความผิดอันส่งผลต่อชุมชนอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะความผิดอาชญากรรมที่รุนแรงและกระทบต่อความมั่นคง ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรกำหนดนิยาม “ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล” ที่เป็นลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่น ตามแนวทางการอธิบายความหมายของหนังสือกระทรวง มหาดไทยที่ มท. 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม

2529 และตามคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 153/2563 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2563 เป็นนัยสำคัญ โดยการแก้ไขปัญหาในระยะแรก กระทรวงมหาดไทยควรจัดทำเป็นหนังสือภายในเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบการวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามกรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ไปพลางก่อน โดยเรียกชื่อว่า “หนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล” และในระยะที่สอง กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครองควรตราระเบียบในลักษณะ “กฎ” ขึ้นเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ขึ้นเป็นการเฉพาะ

คำสำคัญ : การปกครองท้องที่ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ผู้มีอิทธิพล



# บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

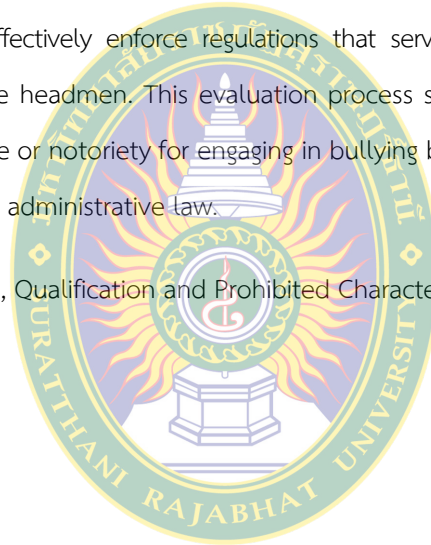
## Abstract

The primary aims of this study were 1) to analyze the legal considerations surrounding the prohibited characteristics outlined in local administrative law, particularly in cases involving influential individuals or individuals known for engaging in bullying behavior, 2) to delve into the historical and theoretical underpinnings of local administration, 3) to examine legal approaches concerning the criteria for qualifications and prohibited characteristics in instances involving influential individuals or those known for engaging in bullying behavior, and 4) to establish a set of guidelines for defining the concept of influential individuals or those known for engaging in bullying behaviors. The current study utilized a qualitative research methodology. The researcher collected data from a diverse range of sources, encompassing books, textbooks, scholarly articles, research studies, and documents. The aforementioned sources were subjected to analysis, synthesis, and description in order to establish a set of guidelines for the delineation of the concept of influential individuals or individuals recognized for their involvement in bullying behaviors within the framework of local administrative law.

The study's results indicated that the selection of village headmen was carried out through the utilization of local administrative law established in 1914. The qualifications and prohibited characteristics of candidates for the position of village headmen were outlined in the local administrative law. Nevertheless, with regards to the proscribed attributes pertaining to influential individuals or individuals known for engaging in bullying behaviors, the legislation failed to provide a clear definition or elucidate the precise meaning of the terms "influential individuals" or "individuals known for engaging in bullying behavior". The absence of legal provisions addressing the prohibited characteristics in this particular case was identified as a legislative deficiency. The court was obliged to interpret the definition of prohibited characteristics broadly or in accordance with local values when dealing with cases involving influential individuals or those notorious for engaging in bullying behavior. The Ministry of Interior has established guidelines for the adjudication process concerning individuals of influence or those known for engaging in bullying behavior through the issuance of circular letters. However, these guidelines failed to adequately address crimes that had a significant impact on communities, particularly those of a serious nature or those that pose a threat to the security of the Kingdom. The researcher proposed the need for a clear definition of "influential individuals or those known for engaging in bullying behavior," which were considered prohibited characteristics. This clarification would align with the definition provided in the official document 0207/33 issued by the Ministry of Interior on March 4, 1986, as well as the order 153/2022 issued by the Immigration Bureau on June 22, 2022. In order to address

issues effectively, it was recommended that the Ministry of Interior circulate internal documents that served as guidelines for officials responsible for assessing prohibited characteristics in cases involving influential individuals or those notorious for engaging in bullying behaviors. These guidelines should adhere to the provisions outlined in the local administrative law. The proposed title for these documents was “Ministry of Interior’s Official Guidelines: Criteria for Assessing Prohibited Characteristics of Village Headmen in Cases Involving Influential Individuals or Those Known for Bullying Behavior”. During the second phase, it was imperative for the Ministry of Interior, specifically the Department of Provincial Administration, to effectively enforce regulations that served as criteria for evaluating the disqualifying attributes of village headmen. This evaluation process should take into account factors such as an individual's influence or notoriety for engaging in bullying behavior, in accordance with the provisions outlined in the local administrative law.

Keywords: Local Administration, Qualification and Prohibited Characteristics, Influential Individuals



# บัณฑิตวิทยาลัย

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

## ความสำคัญของปัญหา

หากกล่าวถึงการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และนับเป็นหน่วยย่อยสุดที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานก่อนระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ย่อมหมายถึงการปกครองในระดับท้องถิ่น ซึ่งประกอบขึ้นด้วยหมู่บ้านและตำบลตามลำดับ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยนี้ เกิดขึ้นและดำรงอยู่มาอย่างช้านาน กล่าวคือ ริเริ่มขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหาราช รัชกาลที่ 5 เมื่อปีพุทธศักราช 2435 (ร.ศ. 111) ซึ่งเป็นกาลภายหลังจากที่กระทรวงมหาดไทยได้รับการสถาปนาขึ้นแล้ว ในช่วงเวลานี้ได้ปรากฏการทดลองจัดให้ประชาชนทำการเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นผู้นำชุมชนของตนเอง โดยทดลองการเลือกขึ้นที่เกาะบางปะอิน พระนครศรีอยุธยา (กรุงเทพฯ) กล่าวคือ ให้ประชาชนในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านของตนโดยตรง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้ นับว่าเป็นการวางรากฐานประชาธิปไตยทางตรงอย่างแยบยล ถัดจากนั้นจึงให้ผู้ใหญ่บ้านของแต่ละหมู่บ้านทำการคัดเลือกกันเองให้เป็นกำนัน โดยการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ กระทำขึ้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 เป็นปฐม จากเหตุดังกล่าวในเวลาต่อมาจึงได้ถือเอาว่าวันที่ 10 สิงหาคมของทุกปี เป็น “วันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน”

ในขณะนั้นผู้ใหญ่บ้านและกำนัน จะมีหน้าที่รับผิดชอบท้องถิ่นของตนใน 4 ประการสำคัญ คือ (1) ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น (2) ป้องกันโจรผู้ร้าย (3) ตัดสินเรื่องทะเลาะวิวาทเล็กน้อย และ (4) ช่วยทางราชการในการจัดเก็บภาษีและดูแลทุกข์สุขของราษฎร ซึ่งการจัดระบบการปกครองในลักษณะท้องถิ่นดังกล่าวนี้ ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากครั้งทางราชการส่วนกลางได้ส่งหลวงเทศาภิบาลวิจิตร (เส็ง วิริยศิริ) ไปศึกษาดูงานในพม่าและมลายู อันมีสถานะเป็นเมืองอาณานิคมของประเทศอังกฤษในเวลานั้น ซึ่งทั้งสองเมืองดังกล่าวได้ใช้ระบบการปกครองในลักษณะท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง และต่อมาในอีกห้าปี กล่าวคือ พุทธศักราช 2440 จึงมีการตราพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น ร.ศ.116 ขึ้นใช้บังคับ โดยกฎหมายฉบับนี้ กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้าน มีที่มาจากการเลือกโดยตรงของประชาชน และอยู่ในตำแหน่งได้จนหมดอายุ (จนเสียชีวิต) ด้วยเหตุนี้ จึงกล่าวได้ว่าการปกครองระดับท้องถิ่น นับเป็นจุดริเริ่มของการพัฒนาไปสู่นวัตกรรมทางสังคมที่เรียกว่าการปกครองส่วนท้องถิ่นในเวลาต่อมา แม้ว่าจะมีหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินระหว่างการปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างกันออกไปก็ตาม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันจะมีการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองในรูปแบบท้องถิ่นขึ้นอย่างกว้างขวาง แต่อย่างไรเสีย กฎหมายก็ยังรับรองให้การปกครองลักษณะท้องถิ่นที่ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป ซึ่งการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของการปกครองในระดับท้องถิ่นในปัจจุบันนั้น บังคับการไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ที่ตราขึ้นในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นลำดับ โดยการแก้ไขครั้งสุดท้ายเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2552 และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 102/2557 เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น ลงวันที่ 21 กรกฎาคม พุทธศักราช 2557 สำหรับในประเด็นของที่มาของผู้นำท้องถิ่นที่หมู่บ้าน กล่าวคือ ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดที่มา คุณสมบัติ และรวมไปถึงลักษณะต้องห้าม ของผู้ลงสมัครรับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้เช่นกัน โดยในประเด็นของคุณสมบัตินั้น กฎหมายกำหนดขึ้นว่า (1) มีสัญชาติไทย โดยการเกิด (2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก (3) มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐานะ และ (4) เป็นผู้เสื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้อีกด้วย เช่น ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือ

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ (มาตรา 12 (7)) หรือ ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก (มาตรา 12 (9)) หรือ ไม่เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือ ความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ (มาตรา 12 (10)) เป็นต้น ซึ่งลักษณะต้องห้าม ตามกรณีตัวอย่างเหล่านี้ ย่อมมีการพิสูจน์ ซึ่งลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้อย่างชัดเจน และสามารถอ้างอิงเอกสารราชการ หรือหนังสือราชการ หรือคำพิพากษาของศาลได้อย่างรอบคอบ กล่าวคือ ไม่ใช่อำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพิจารณาด้านคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามนั่นเอง

สำหรับประเด็นปัญหาที่ยังเป็นกรณีของการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพิจารณา ด้านคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามนั้น ปรากฏตามกรณีมาตรา 12 (8) กล่าวคือ “ผู้ที่ได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน ต้องมีคุณสมบัติและ ไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้ (8) ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสีย ในทางศีลธรรม” โดยในประเด็นของ “ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล” นี้ กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มีได้กำหนด นิยาม หรือมีการอธิบายขยายความของคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “เสียชื่อในทางพาล” ไว้แต่อย่างใดอยู่เลย ทำให้กรอบ การพิจารณาเพื่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในกรณีดังกล่าว ยังคงเป็นช่องว่างทางกฎหมายและไม่มี ความชัดเจนอย่างเพียงพอ ซึ่งต้องยอมรับว่าในสังคมระดับท้องถิ่นและท้องที่นั้น จะมีกลุ่มอิทธิพลอย่างใด ๆ อยู่ในพื้นที่แอบแฝงอยู่จริง

การให้ความสำคัญต่อผู้มีอิทธิพลดังกล่าวนี้ กระทรวงมหาดไทย ในฐานะราชการส่วนกลางของฝ่ายปกครอง ได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 เมื่อครั้งกรมตำรวจยังคงอยู่ภายใต้สังกัด กระทรวงมหาดไทย (ปัจจุบันเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) เพื่อกำหนดความหมาย และอธิบายลักษณะของผู้มีอิทธิพล แต่การอธิบายความหมายดังกล่าวนี้ มุ่งหมายเพื่อการบังคับใช้ในงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมของกรมตำรวจ (ในขณะนั้น) เป็นสำคัญเท่านั้น หากแต่เพื่อเป็นกรอบการพิจารณาด้านคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือก ให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน แต่อย่างใด และยังเป็นไปในลักษณะแนวปฏิบัติเพื่อการปฏิบัติงานภายใน หากได้มีผลเป็นกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งกำหนด ขึ้นความว่า “ผู้ทรงอิทธิพล คือผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง เป็นผู้ใช้ อำนาจ สนับสนุน โดยกระทำงานอยู่นอกกฎหมาย หรือกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย กดขี่ ข่มเหง รังแกประชาชน บ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการกระทำดังกล่าวเป็นปกติธุระ” ประกอบด้วยลักษณะการกระทำของผู้ทรงอิทธิพล 12 ลักษณะ ดังต่อไปนี้ (1) ตั้งบ่อนการพนันเป็นปกติธุระโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเจ้าของสลากกินรวบ (2) ตั้งช่องโสเภณี สถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการทำความผิดด้วยตนเอง หรือใช้ผู้อื่น บังคับ ชูเชิฐ หรือหลอกลวงหญิง หรือเด็กเพื่อมาค้าประเวณี (3) ทำลายทรัพย์สินหรือธรรมชาต เช่น การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การขูดแร่เถื่อน (4) สมคบ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้อิทธิพลของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (5) เรียกค่าคุ้มครองบุคคล ทรัพย์สิน หรือกิจการต่าง ๆ เช่น รถเมล์ รถประจำทาง รถโดยสาร หรือเรือโดยสาร (6) ประพฤติตนเป็นนักเลงอันธพาล หรือเป็นธุระจัดหาหมิ่นรับจ้าง หรือหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รังแก ข่มเหง หรือกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ โดยมีขอบให้ผู้อื่นเกรงกลัว (7) สะสมอาวุธ เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ไม่ว่าชนิดใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เพื่อการค้า หรือการเตรียมการกระทำความผิดอย่างอื่น (8) เป็นผู้ค้า หรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่ (9) เป็นผู้ค้าของเถื่อน ของหนีภาษี (10) เป็นนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์ จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้า หรือผูกขาดการค้า โดยเอารัดเอาเปรียบประชาชน เพื่อค้ากำไร หรือ ขึ้นราคาโดยมิชอบ (11) ลักลอบฆ่าสัตว์ และค้าสัตว์ผิดกฎหมาย และ (12) ใช้อำนาจ หรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

จากลักษณะของผู้ทรงอิทธิพลตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ย่อมเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงว่า ในสังคมไทย มีผู้ทรงอิทธิพลอยู่ในท้องที่และท้องถิ่นต่าง ๆ อยู่จริงและดำเนินไปในรูปแบบอาชญากรรมต่อสังคม ซึ่งบางกรณีก็นับว่าเป็นการกระทำความผิดในฐานค้ามนุษย์ (human trafficking) อยู่ด้วย แต่จากที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังมิได้นิยามหรือตราเป็นกฎหมายลำดับรองในเชิงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลไว้ ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาในประเด็นการกำหนดลักษณะต้องห้าม กรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลขึ้น อันจะเป็นการเติมเต็มด้านลักษณะต้องห้ามทางกฎหมายของผู้สมัครรับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้อย่างตรงประเด็นและสอดคล้องกับสภาพสังคมในท้องที่อย่างแท้จริง

### วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ กรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล
2. เพื่อศึกษาความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองลักษณะท้องที่
3. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม กรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล
4. เพื่อศึกษาแนวทางในการกำหนดนิยามความหมายของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

### สมมติฐานการศึกษา

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้ เช่น ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชน ซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ (มาตรา 12 (7)) หรือไม่เป็นผู้อยู่ถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก (มาตรา 12 (9)) หรือไม่เป็นผู้อยู่ต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ (มาตรา 12 (10)) เป็นต้น ซึ่งลักษณะต้องห้ามตามตัวอย่างเหล่านี้ ย่อมมีการพิสูจนซึ่งลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้อย่างชัดเจน และสามารถอ้างอิงเอกสารราชการ หรือหนังสือราชการ หรือคำพิพากษาของศาลได้อย่างรอบคอบ กล่าวคือ ไม่ใช่อำนาจดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพิจารณาด้านคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม แต่ทว่าได้ปรากฏกรณีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (8) กล่าวคือ “ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม” โดยในประเด็นของ “ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล” นี้ กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มิได้กำหนดนิยาม หรือมีการอธิบายขยายความของคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “เสียชื่อในทางพาล” ไว้แต่อย่างใดอยู่เลย ทำให้กรอบการพิจารณาเพื่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในกรณีดังกล่าวนี้ ยังคงเป็นช่องว่างทางกฎหมาย และไม่มี ความชัดเจนเพียงพอ ผู้ศึกษาจึงเกิดสมมติฐานขึ้นว่า จะต้องมีการออกกฎหมายภายในของกระทรวงมหาดไทย เพื่อกำหนดนิยามและรายละเอียดเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล อันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเลือก

ให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เพื่อให้เกิดบรรทัดฐานด้านลักษณะและรายละเอียดในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่หรือไม่

### ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เป็นการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยมุ่งประเด็นไปที่ลักษณะต้องห้ามกรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล โดยศึกษาจากกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือหนังสือราชการที่เกี่ยวข้องกับกรณีศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้จะได้ศึกษามาตรการทางกฎหมายในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทางในการกำหนดนิยามและลักษณะของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457

### วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ดำเนินการศึกษาดำเนินการด้วยระบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อาศัยการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) อาทิ กฎหมาย หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ และรวมถึงแหล่งข้อมูลจากระบบออนไลน์ เป็นต้น โดยนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาไปสู่การเรียบเรียงด้วยการพรรณนาความ แบ่งออกเป็น 5 บท การศึกษา ได้แก่ บทที่ 1 ความเป็นมาและสภาพแห่งปัญหา บทที่ 2 ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองลักษณะท้องที่ การเลือกผู้ใหญ่บ้าน และการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้ง บทที่ 3 ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดลักษณะต้องห้ามกรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลของผู้สมัครรับเลือกตั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ บทที่ 4 วิเคราะห์ข้อมูลจากผลการศึกษา และ บทที่ 5 การสรุปผลและการเสนอแนะแนวทางในการกำหนดนิยามและลักษณะของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลของผู้สมัครรับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ตามลำดับ

### ผลการวิจัยและอภิปรายผล

#### 1) ผลการวิจัย

จากการศึกษาข้อมูลจากเอกสาร ตำรา หนังสือวิชาการ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับลักษณะต้องห้ามว่าด้วยผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล ปรากฏผลการวิจัยในรายละเอียด 3 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ประเด็นผลการวิจัยในเรื่องพัฒนาการของการปกครองลักษณะท้องที่ของประเทศไทย ประเด็นผลการวิจัยด้านความหมายของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล ประเด็นผลการวิจัยจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล

#### (1) ผลการวิจัยในเรื่องพัฒนาการของการปกครองลักษณะท้องที่ของประเทศไทย

รูปแบบการปกครองท้องที่ของประเทศไทย เกิดขึ้นและดำรงอยู่มาอย่างช้านาน กล่าวคือ ริเริ่มขึ้นในยุคสมัยของรัชกาลที่ 5 เมื่อปีพุทธศักราช 2435 (ร.ศ. 111) ในช่วงเวลานี้ได้ปรากฏการทดลองจัดให้ประชาชนทำการเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นผู้นำชุมชนของตนเอง โดยทดลองการเลือกขึ้นที่เกาะบางปะอิน พระนครศรีอยุธยา (กรุงเก่า) คือให้ประชาชนในหมู่บ้านเป็นผู้เลือกผู้ใหญ่บ้านของตนโดยตรง ถัดจากนั้นจึงให้ผู้ใหญ่บ้านของแต่ละหมู่บ้านทำการคัดเลือกกันเองให้เป็นกำนัน โดยการดำเนินการเลือกผู้ใหญ่บ้านในครั้งนี้ กระทำขึ้นเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม พ.ศ. 2435 เป็นปฐมซึ่งต่อมาจึงได้ถือเอาว่าวันที่ 10 สิงหาคมของทุกปี เป็น “วันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน” โดยการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดรูปการปกครองลักษณะท้องที่ของประเทศไทยนั้น ปรากฏรายละเอียดในรูปของกฎหมายจากกฎหมายสำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116 ในรัชสมัยรัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นปฐมบทแห่งกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ของสยามประเทศ และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457



ในรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ที่ใช้บังคับอยู่จนกระทั่งปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้เช่นนี้ การปกครองลักษณะท้องที่จึงสามารถจัดแบ่งพัฒนาการออกได้เป็น 2 ยุคสมัย ได้แก่ ยุคริเริ่มและยุคปัจจุบัน

ก. ยุคริเริ่ม กล่าวคือ การวางรากฐานการแบ่งอำนาจการปกครองและรวมไปถึงการกระจายอำนาจการปกครองอย่างเช่นสากลตะวันตก สยามประเทศได้พยายามจัดวางรากฐานในเรื่องดังกล่าวภายหลังการมีมหาไซบายของในหลวงรัชกาลที่ 5 ที่ประสงค์จะปฏิรูปสยามอย่างสากลประเทศ จึงเกิดการปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางสังคมสยามประเทศอย่างกว้างขวางและหนึ่งในนั้นก็คือ การจัดรูปการปกครองลักษณะท้องที่ขึ้น การจัดรูปการปกครองลักษณะท้องที่ดังที่กล่าวนี้ จุริเริ่มจุดประกายจากการปกครองในรูปแบบเดิมที่เรียกว่า “กินเมือง” พัฒนามาสู่ระบบการปกครองแบบใหม่ ที่เรียกว่า “เทศาภิบาล” และการปกครองแบบเทศาภิบาลนี้เอง นับเป็นการปกครองที่ดึงเอาอำนาจการปกครองท้องที่เข้ามาไว้ในส่วนกลางอย่างเป็นระเบียบ โดยมีมณฑลเทศาภิบาลเป็นเขตการปกครองที่ใหญ่ที่สุดและลดหลั่นรองลงไปตามลำดับ ได้แก่ จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ซึ่งในส่วนของปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านนี้เอง ถูกเรียกขึ้นว่า “การปกครองลักษณะท้องที่” การจัดระบบการปกครองในลักษณะท้องที่ดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลทางความคิดมาจากครั้งทางราชการส่วนกลางได้ส่งหลวงเทศาภิบาลวิจิตร (เส็ง วิริยศิริ) ไปศึกษาดูงานในพม่าและมลายู อันมีสถานะเป็นเมืองอาณานิคมของประเทศอังกฤษในเวลานั้น โดยทั้งสองเมืองดังกล่าวได้ใช้ระบบการปกครองในลักษณะท้องที่อย่างกว้างขวาง ต่อการให้ความสำคัญในการปกครองท้องที่นี้ ในหลวงรัชกาลที่ 5 ได้ทรงมีพระราชดำรัสกับหลวงเทศาภิบาลวิจิตร (เส็ง วิริยศิริ) ความว่า “เรามีหลักมาแต่โบราณแล้วว่า มีเจ้าบ้าน ผู้ใหญ่บ้าน กำหนดแขวงตามบ้านนอกหรือหัวเมือง เวลานั้นมีเป็นบ้านๆ กำหนดแขวงอยู่บ้างแล้วการที่เราจะจัดใหม่ต่อไปนั้น เห็นว่าควรจะอนุโลมจัดท้องที่คล้ายคลึงกับที่เราจัดมีอยู่บ้างแล้วบางเมือง คือ กำหนดหลาย ๆ เจ้าบ้าน ที่อยู่ใกล้ชิดติดต่อกันเป็นกลุ่มๆหนึ่งเข้าเป็นหมู่บ้านในกลุ่มนี้เรียกว่า “หมู่บ้าน” แล้ว ให้มีผู้ใหญ่บ้านปกครองคนหนึ่ง หลายๆ หมู่บ้านที่อยู่ในระยะใกล้เคียงกันมากน้อยพอสมควร ตั้งขึ้นเป็น “ตำบล” ให้มีกำนันเป็นหัวหน้าตำบล หลาย ๆ ตำบล รวมเป็นแขวงหรืออำเภอหนึ่ง การรวบรวมบ้านขึ้นเป็นหมู่ เป็นตำบล เป็นอำเภอเช่นนี้ คงมีเล็กบ้างใหญ่บ้างต้องถือเอาภูมิประเทศท้องที่เป็นหลัก” จากปัจจัยดังกล่าว เพื่อให้เกิดการวางรากฐานในการดังกล่าวนี้ จึงเกิดการทดลองการเลือกตั้งขึ้น โดยให้ประชาชนเลือกผู้ใหญ่บ้านขึ้นเป็นปฐม ณ เกาะบางปะอิน ออยุธยา (กรุงเก่า) โดยกำหนดให้ราษฎรพิจารณาคัดเลือกผู้ใหญ่บ้านด้วยวิธีการเลือกโดยตรงแล้วให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกตนเองเพื่อเป็นกำนันคนหนึ่ง ซึ่งในบริบทของการจัดตั้งการปกครองลักษณะท้องที่โดยกฎหมายนั้น มีการตราขึ้นเมื่อปีพุทธศักราช 2440 หรือรัตนโกสินทรศก 116 เรียกกฎหมายในชื่อว่า “พระราชบัญญัติการปกครองลักษณะท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116” กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมาจากการเลือกโดยตรงจากประชาชนในท้องที่นั้นและสามารถดำรงตำแหน่งดังกล่าวนี้จนสิ้นอายุได้ และได้บัญญัติกำหนดสิ่งที่เป็นรูปแบบการปกครองท้องที่ไว้สามระดับ คือ หมู่บ้าน ตำบล และอำเภอ ที่แต่ละเมืองจะจัดการปกครองให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการปกครองระดับอำเภอนั้น เจ้าเมืองและกรมการของเมืองนั้น ๆ จะเป็นผู้สรรหาและแต่งตั้งขึ้นเป็นรูปแบบของการปกครองส่วนภูมิภาคอย่างเต็มที่ ในขณะที่ระดับหมู่บ้านและตำบล ได้เป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แม้ว่าจะยังไม่สามารถเรียกได้ว่าเป็นการปกครองส่วนท้องที่ตามนิยามในปัจจุบันก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองท้องที่ในแง่ที่การให้ราษฎรเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองระดับพื้นที่ของตนเองอย่างอารยประเทศเช่นเดียวกัน นั่นคือ การนำเอาการเลือกตั้งมาใช้เพื่อการสรรหาผู้นำของชุมชนนั่นเอง ทั้งนี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฉบับนี้ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับการปกครองในระดับหมู่บ้านไว้ คือ หมู่บ้านคือท้องที่ที่มีบ้านเรือน 10 หลังคาเรือนขึ้นไปหรือมีราษฎรอาศัยอยู่ 100 คน ขึ้นไป (มาตรา 8) สำหรับในส่วนที่มาและคุณลักษณะของผู้ใหญ่บ้านนั้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 และมาตรา 10 เป็นสำคัญ

ข. ยุคปัจจุบัน กล่าวคือ ภายหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116 มาตลอดรัชสมัยของรัชกาลที่ 5 รวม 17 ปีเศษ ครั้นถึงรัชกาลที่ 6 ได้มีพระราชโองบายที่จะปฏิรูปการปกครองอีกครั้งหนึ่ง

โดยในบริบทของการปกครองลักษณะท้องถิ่นนั้น ก็ได้ปรากฏการตรากฎหมายว่าด้วยการปกครองลักษณะท้องถิ่นที่ขึ้นใหม่ มีชื่อเรียกว่า “พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457” ใช้บังคับแทนที่กฎหมายเดิม โดยกฎหมายฉบับใหม่นั้น ได้บัญญัติรับรองการปกครองลักษณะท้องที่ออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล กิ่งอำเภอและอำเภอ ซึ่งหลักการส่วนใหญ่ก็นั้นก็ยังคงดำเนินมาเช่นเดียวกับกฎหมายฉบับเดิม โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 นั้น ยังคงมีผลใช้บังคับจนกระทั่งปัจจุบัน ผ่านการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมาแล้วทั้งสิ้น 13 ครั้ง มีรายละเอียดของการแก้ไขเพิ่มเติมโดยสังเขป ดังต่อไปนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 1 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2486 ได้กำหนดให้ ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นชายสัญชาติไทย อายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2489 ได้กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นชายเจ้าบ้าน สัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ อายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ สามารถอยู่ในตำแหน่งได้ตลอดชีวิต การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 3 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2510 ได้ปรับบทบาทอำนาจหน้าที่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ให้เป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และเพิ่มตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ โดยมีหน้าที่ในด้านรักษาความสงบเรียบร้อยและปราบปรามโจรผู้ร้าย การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4 โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 กำหนดคุณสมบัติผู้ใหญ่บ้านให้มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้นหรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าประโยคประถมศึกษาตอนต้น และให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านละ 2 คน การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 5 โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 364 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 กำหนดให้ผู้ใหญ่บ้านพ้นจากตำแหน่งเมื่ออายุครบ 60 ปีบริบูรณ์ การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 6 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2516 กำหนดให้มีการละเว้น ลดหย่อนคุณสมบัติของผู้สมัครผู้ใหญ่บ้านลงในบางพื้นที่ การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 7 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2525 กำหนดเรื่องสำคัญ ไว้ดังนี้ (1) เปิดโอกาสให้สตรีเป็นผู้ใหญ่บ้านได้ (2) ผู้ใหญ่บ้านต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดเท่านั้น และ (3) กำหนดมิให้ข้าราชการการเมืองเป็นผู้ใหญ่บ้านเพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายรัฐธรรมนูญ การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 8 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2527 มีการแก้ไขเพิ่มเติมทุนทรัพย์และอัตราค่าธรรมเนียมในการเปรียบเทียบทางแพ่ง การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 9 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2532 กำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านมีสิทธิอุปสมบทหรือบรรพชาได้เช่นเดียวกับข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ เป็นเวลาติดต่อกันไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน โดยต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 10 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2535 ได้ปรากฏการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ นั่นคือ กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากเดิมที่อยู่ในตำแหน่งถึงอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์เป็นการดำรงตำแหน่งตามวาระ คราวละ 5 ปี และผู้ใหญ่บ้านจะต้องสำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 11 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกผู้ใหญ่บ้านจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีบริบูรณ์ ในวันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการเลือก และกำหนดให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปีและพ้นจากตำแหน่งตามผู้ใหญ่บ้าน การแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 12 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2551 ได้ปรากฏการแก้ไขกำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับอายุในการดำรงตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จากเป็นวาระคราวละ 5 ปี เป็นอยู่ในตำแหน่งถึงอายุไม่เกินหกสิบปีบริบูรณ์ เช่นที่เคยปฏิบัติมา และการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 13 โดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2552 ได้กำหนดห้ามมิให้ยกเลิกกำนันผู้ใหญ่บ้าน โดยเหตุผลว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สารวัตรกำนัน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน เป็นบุคคลในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับราษฎรในการปฏิบัติงานตามกฎหมายและแนวนโยบายของรัฐ เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457

ดังนั้น พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ของประเทศไทย จึงพัฒนามาจากกฎหมาย 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116 และพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยมุ่งแบ่งอำนาจทางการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านให้เกิดขึ้นโดยการมีส่วนร่วมจากชุมชน เพื่อวางรากฐานด้านการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นในกาลอนาคตเป็นนัยสำคัญ

## (2) ผลการวิจัยด้านความหมายของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล

การให้ความหมายของ “ผู้มีอิทธิพล” นั้น มีการอธิบายความหมายไว้ในหลากหลายมุมมอง ดังนี้

ก. ความหมายโดยพจนานุกรม กล่าวคือ คำว่า “อิทธิพล” ในความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 อธิบายขึ้นว่า “อำนาจซึ่งแฝงอยู่ในบุคคลหรือรัฐ ซึ่งสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์” ดังนั้น ภายใต้ความหมายของ “ผู้มีอิทธิพล” ตามพจนานุกรม จึงสะท้อนเรื่องของ อำนาจบังคับจากผู้หนึ่งที่มีผลไปยังอีกบุคคลหนึ่ง ซึ่งสามารถชักจูงโน้มน้าวผู้อื่นนั้นได้ นอกจากนี้ พจนานุกรมยังได้ให้ความหมายของคำว่า “มลทิน” ไว้ด้วย ซึ่งตามความหมายของพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “มลทิน หมายถึง ความมัวหมอง ความต่างพร้อย ความไม่บริสุทธิ์” ซึ่งอาจกล่าวในทางสรุปความได้ว่า มลทิน คือ ความล้มละลายทางสังคม หรือการหมดความน่าเชื่อถือของบุคคลนั้นจากสังคม มีข้อสังเกตว่า การให้ความสำคัญต่อการมีมลทินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ มีการนำมาใช้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำคัญอยู่ด้วย เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมองเป็นต้น โดยแนวคิดดังกล่าวนี้เกิดจากพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่า “รัฐมนตรี (Minister)” มีสองสถานภาพเชิงซ้อน กล่าวคือ สถานภาพหนึ่งเป็นบุคคลธรรมดา และอีกสถานภาพหนึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง อันเป็นตำแหน่งที่มีหน้าที่สำคัญ ที่จะต้องได้รับความเคารพ เชื่อถือและไว้วางใจจากประชาชน รวมถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีนั้นอยู่ด้วย เพราะฉะนั้น รัฐมนตรีจึงมีสถานภาพแตกต่างจากบุคคลธรรมดาทั่วไป ดังนั้น ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงต้องไม่มีมลทินมัวหมองแม้แต่น้อย ซึ่งข้อความคิดดังกล่าวนี้สอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ที่ได้ให้ความเห็นต่อการมีมลทินไว้ว่า “เนื่องจากในทางการเมือง รัฐมนตรีเป็นผู้มีสถานะสูง เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำนวนมาก จึงไม่ควรมีมลทินแม้แต่น้อยในขณะดำรงตำแหน่ง” และได้สะท้อนผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ คือ คำวินิจฉัยที่ 36/2542 ที่ได้วินิจฉัยว่า “รัฐมนตรีเป็นบุคคลที่มีสถานะอันสูงและมีหน้าที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดเรื่องการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระของบุคคลเหล่านี้แตกต่างไปจากบุคคลกลุ่มอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ถูกลดทอนสิทธิหรือโทษถึงจำคุก ก็ไม่ต้องรอให้คดีถึงที่สุด” โดยรัฐมนตรีที่ถูกลดทอนสิทธิหรือโทษจำคุก ก็ย่อมถือว่าเป็นผู้ที่มีมลทินติดตัวแล้วนั่นเอง อย่างไรก็ตาม คำว่า “เสียชื่อในทางพาล” นั้น พจนานุกรมมิได้ให้ความหมายไว้ แต่กลับได้ให้ความหมายไว้ในอีกคำหนึ่ง คือ คำว่า “อันธพาล” ซึ่งคำว่าอันธพาลนี้ เป็นคำที่ยืมมาจากภาษาบาลีและสันสกฤต ว่า อนธพาล (อ่านว่า อัน-ทะ -พา-ละ) แปลว่า ผู้ที่มีตบอดทางปัญญาและโง่งเงาไร้เหตุผล คำว่า “อันธะ” แปลว่า ตาบอดทั้งสองข้าง มีตบอดทางปัญญา ส่วน “พาละ” แปลว่า เด็กกอมมือ เด็กที่ไม่รู้เหตุผล คนโง่ คนไร้เหตุผล โง่งเงา สำหรับในบริบทภาษาไทย คำว่า “อันธพาล” หมายถึง คนชั่วที่เฝ้าระราน ก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่คนทั่วไป อาการที่เกะกะระรานนั้นเหมือนเด็กโง่ที่ไม่ฟังเหตุผลและผล เพราะสติปัญญามีตบอดและไม่ฟังคำสั่งสอนของผู้ใหญ่ซึ่งเป็นคนดี ได้แต่ฟังคนชั่วบงการให้ทำเรื่องที่ทำความเสียหายแก่สังคม เช่น ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี ผู้ที่ประพฤติตนไม่อยู่ในระเบียบถือว่าเป็นอันธพาล ตำรวจจะปราบปรามโดยเด็ดขาด ทำให้บ้านเมืองสงบเรียบร้อย อนึ่ง ด้วยที่คำว่า “อันธพาล” หมายถึง คนชั่วที่มีวิสัยเกะกะระรานผู้อื่น จากพฤติการณ์ดังกล่าวนี้เมื่อนำไปพิจารณาเปรียบเทียบกับคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” ที่ว่า อำนาจซึ่งแฝงอยู่ในบุคคลหรือรัฐ ซึ่งสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ จึงเห็นได้ว่า ผู้มีอิทธิพลกับอันธพาล สามารถจัดอยู่ในกลุ่มความหมายเดียวกันได้ กล่าวคือ กลุ่มที่มีลักษณะของการกระทำที่ชั่วร้ายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ หากพิจารณาคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” “ผู้มีมลทิน” และ

“อำนาจ” แล้ว คำทั้งสามนี้ มีความทับซ้อนของความหมายกัน กล่าวคือ พฤติการณ์ของผู้มีอิทธิพล ก็เป็นพฤติการณ์ของผู้มีมลทิน และในขณะเดียวกันก็มีพฤติการณ์ของอำนาจปะปนอยู่ด้วยพร้อมกัน

ข. ความหมายทางวิชาการ กล่าวคือ สำหรับความหมายทางวิชาการเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลนั้น รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้อธิบายความหมายของ ผู้มีอิทธิพล ไว้ว่า “ผู้มีอำนาจในด้านที่ไม่เป็นทางการและเป็นผู้ที่มีความสามารถให้ผู้อื่นปฏิบัติตามโดยการโน้มน้าวชักจูง อำนาจบารมีที่ได้รับการยอมรับจากคนในชุมชน ด้วยพฤติกรรม ความเชื่อ หรือบุคลิกภาพทางสังคมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของแต่ละสังคม เช่น ความเป็นนักเลง ใจถึงฟังได้ พูดจริง ทำจริง กล้าใช้ความรุนแรง มีฐานะทางเศรษฐกิจในระดับแนวหน้าของชุมชน และมีสายสัมพันธ์ที่ต่อกับกลไกภายนอกชุมชน ซึ่งรวมถึงข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ ผู้มีอิทธิพลจะสามารถเป็นที่พึ่งของชุมชนได้ทั้งในแง่สังคม เศรษฐกิจ จิตวิญญาณ และมีบทบาททางการเมืองสูงในระดับชุมชน” ทั้งนี้ รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้สะท้อนความเห็นเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลไว้เพิ่มเติม กล่าวคือ อำนาจที่ไม่เป็นทางการของผู้มีอิทธิพลจะมีพื้นที่ขอบเขตอำนาจในปริมนผลหนึ่ง ๆ เท่านั้น พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพล มักจะกระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมายหรืออยู่เหนือกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเองทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยอาศัยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมให้การกระทำแทน หรือใช้จ้างงาน หรือให้สนับสนุนงานของตน นอกจากนี้แล้ว “เวียงรัตน์ เนติโพธิ์” ได้อธิบายความหมายของ “อิทธิพล (influence)” ขึ้นว่า อำนาจที่ไม่เป็นทางการ และไม่ใช้อำนาจหน้าที่ (authority) กล่าวคือ อำนาจที่ผู้นั้นใช้โดยที่ตนเองไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือหากผู้นั้นเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจก็ใช้อำนาจนั้นนอกเหนืออำนาจหน้าที่ จากความหมายข้างต้น ผู้มีอิทธิพล จึงมีลักษณะของอำนาจที่มีใช้การรับรองขึ้นโดยกฎหมาย แต่เป็นอำนาจในเชิงข้อเท็จจริงทางสังคมที่อาจเรียกว่า อำนาจไม่เป็นทางการ โดยเกิดขึ้นจากการจำต้องยอมรับหรือเกิดขึ้นจากการถูกโน้มน้าวด้วยปัจจัยของความเกรงกลัว เงินตรา บารมีหรือแม้กระทั่งบุญคุณ โดยผู้มีอิทธิพลนั้นจะเคลื่อนไหวโดยมุ่งหวังสิ่งใดสิ่งหนึ่ง เช่น เงินตรา การยอมรับนับถือ การเป็นเจ้าของธุรกิจเชิงผูกขาด หรือการประกอบธุรกิจที่มีขอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ผู้มีอิทธิพล จึงสะท้อนผลออกมาได้หลากหลายมิติในสังคม ไม่ว่าจะเป็นผู้มีอิทธิพลทางด้านอาชญากรรม ผู้มีอิทธิพลทางการเมือง หรือผู้มีอิทธิพลกับหน่วยงานราชการ

ค. ความหมายโดยหน่วยงานราชการ กล่าวคือ ปรากฏในหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 ที่มุ่งบังคับใช้แก่การปฏิบัติงานของกรมตำรวจในเวลานั้น (ปัจจุบันเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ซึ่งกำหนดความหมายของ “ผู้มีอิทธิพล” ขึ้น ความว่า “ผู้ทรงอิทธิพล คือ ผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง เป็นผู้ใช้ จ้างวาน สนับสนุน โดยกระทำงานอยู่เหนือกฎหมาย หรือกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย กดขี่ ช่มเหง รังแก ประชาชน บ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการกระทำดังกล่าวเป็นปกติธุระ” ประกอบด้วยลักษณะการกระทำของผู้ทรงอิทธิพล 12 ลักษณะ ดังต่อไปนี้ (1) ตั้งบ่อนการพนันเป็นปกติธุระโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเจ้าของสถานการพนัน (2) ตั้งช่องโสเภณี สถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการทำด้วยตนเอง หรือใช้ผู้อื่น บังคับ ชูเชื้อ หรือหลอกลวงหญิง หรือเด็กเพื่อมาค้าประเวณี (3) ทำลายทรัพย์สินสาธารณะ เช่น การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การขูดแร่เถื่อน (4) สมคบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้อิทธิพลของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (5) เรียกค่าคุ้มครองบุคคล ทรัพย์สิน หรือกิจการต่างๆ เช่น รถเมล์ รถประจำทาง รถโดยสาร หรือเรือโดยสาร (6) ประพฤติตนเป็นนักเลงอันธพาล หรือเป็นธุระจัดหาหม้อปิ่นรับจ้าง หรือหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน รังแก ช่มเหง หรือกระทำด้วยประการใดๆ โดยมิชอบให้ผู้อื่นเกรงกลัว (7) สะสมอาวุธ เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ไม่ว่าจะชนิดใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เพื่อการค้า หรือการเตรียมการกระทำความผิดอย่างอื่น (8) เป็นผู้ค้า หรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่ (9) เป็นผู้ค้าของเถื่อน ของหนีภาษี (10) เป็นนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้า หรือผูกขาดการค้า โดยเอารัดเอาเปรียบประชาชน เพื่อค้ากำไร หรือขึ้นราคาโดยมิชอบ (11) ลักลอบฆ่าสัตว์ และค้าสัตว์ผิดกฎหมาย

และ (12) ใช้อำนาจ หรือ อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ มีข้อสังเกตว่า จากลักษณะของผู้ทรงอิทธิพลตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยข้างต้น ย่อมเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงว่าในสังคมไทย มีผู้ทรงอิทธิพลอยู่ในท้องที่และท้องถิ่นต่าง ๆ อยู่จริงและดำเนินไปในรูปแบบอาชญากรรมต่อสังคมหรือเชิงสังคม นอกจากนี้ตามหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0214/206 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2534 เรื่องการสำรวจรายชื่อผู้มีอิทธิพลและมาตรการลดผู้มีอิทธิพล ก็ได้อธิบายพฤติการณ์ของ “ผู้ทรงอิทธิพล” ไว้ในลักษณะกว้าง ๆ ไว้อีกประการหนึ่งด้วย มีรายละเอียดในสามด้านดังต่อไปนี้ (1) เป็นบุคคลซึ่งตนเอง หรือบริวารสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยมีพฤติการณ์แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เช่น เป็นผู้ค้า หรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่ การค้าของเถื่อน บ่อนการพนัน และเจ้ามือสลากกินรวบ คนมีฐานะร่ำรวยสามารถสร้างอิทธิพลในทางการเมือง ในหมู่ราชการ และประชาชน (2) นักการเมืองท้องถิ่น และกลุ่มการเมืองระดับชาติที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ (3) กลุ่มเศรษฐกิจนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้า หรือผูกขาดทางการค้า โดยเอารัดเอาเปรียบประชาชน ดังนั้น การอธิบายความหมายของผู้ทรงอิทธิพลโดยหน่วยงานราชการ จึงดำรงอยู่ในบริบทการกำหนดความหมายขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยเป็นนัยสำคัญ

อนึ่ง ในบริบทอาชญากรรมข้ามชาติภายใต้กรอบความร่วมมือของประเทศสมาชิกอาเซียน ปรากฏว่าสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ออกคำสั่งระบุประเภทอาชญากรรมข้ามชาติไว้อีกบริบทหนึ่งด้วย กล่าวคือ คำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ 153/2563 ลง 22 มิถุนายน 2563 ประกอบด้วยกรณี ได้แก่ 1. การก่อการร้ายข้ามชาติ (International terrorism) 2. การลักลอบค้าอาวุธ (Arms smuggling) 3. การลักลอบค้ายาเสพติด (Drug trafficking) 4. การลักลอบค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons) 5. การฟอกเงิน (Money laundering) 6. การลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (People smuggling) 7. อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ (Cybercrime) 8. อาชญากรรมเศรษฐกิจ (Economic crime) 9. การลักลอบค้าสัตว์ป่าและพันธุ์พืชหายาก (Wildlife and Timber - Trafficking) 10. อาชญากรรมที่กระทบต่อความมั่นคงทางทะเล (Crime against Non-Traditional Maritime Security) 11. การปลอมแปลงหลักฐานเกี่ยวกับตัวบุคคล (Identity fraud) 12. อาชญากรรมร้ายแรงหรือเหตุการณ์ร้ายแรงอื่นในต่างประเทศ (International violent crimes or referrals) 13. อาชญากรรมร้ายแรงหรือเหตุการณ์ร้ายแรงอื่นในต่างประเทศ (Thailand's other violent crime or incident) และ 14. อาชญากรรมอื่น ๆ (Other crime)

### (3) ผลการวิจัยจากมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล

มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล มีรายละเอียด ดังนี้

ก. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 2 กำหนดให้ประเทศไทยดำรงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยในหมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (7) กำหนดให้การเลือกตั้งเป็น “หน้าที่” ของประชาชนชาวไทย ซึ่งในส่วนของ การเลือกตั้ง คุณสมบัติและรวมไปถึงลักษณะต้องห้ามที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เฉพาะ “การเลือกตั้งในระดับชาติ” เท่านั้น ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และรวมไปถึงการดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำคัญของฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แต่ในส่วนของ การเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นและรวมถึงการเลือกในระดับท้องที่ ได้แก่ ผู้ใหญ่บ้านและกำนันนั้น รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้แต่อย่างใด

ข. พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 กล่าวคือ จากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามไว้แต่เพียงเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญระดับชาติ ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือรัฐมนตรี จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาลงไปในรายละเอียดของคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น

เพิ่มเติมอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้รับรู้ถึงข้อมูลด้านคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ซึ่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มาตรา 49 มาตรา 50 และมาตรา 51 ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกตั้งไว้ ดังนี้

1) คุณสมบัติผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่ 1.1 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด 1.2 ผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง สำหรับผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า 35 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง 1.3 มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมัครรับเลือกตั้งในวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง 1.4 สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า หรือเคยเป็นสมาชิกสภาจังหวัดสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกรัฐสภา (เฉพาะผู้สมัครนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด)

2) ลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ได้แก่ 2.1 ตัดยาเสพติดให้โทษ 2.2 เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต 2.3 เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์ หรือสื่อมวลชนใด ๆ 2.4 เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้งตามมาตรา 39 (1) เป็นภิกษุสามเณร นักพรตหรือนักบวช (2) อยู่ระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดหรือไม่ หรือ (4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ 2.5 อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว หรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง 2.6 ต้องคำพิพากษาให้จำคุก และถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล 2.7 เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ 2.8 เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ 2.9 เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต 2.10 เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริตตามกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกักขังเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน 2.11 เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง 2.12 เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ 2.13 เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น 2.14 เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ 2.15 เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ 2.16 อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2.17 เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกา หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง 2.18 ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะได้รับโทษหรือไม่โดยได้พ้นโทษหรือต้องคำพิพากษามายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง แล้วแต่กรณี 2.19 เคยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิก สภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี มายังไม่ถึง 5 ปี นับถึงวันเลือกตั้ง 2.20 อยู่ในระหว่างถูกจำกัดสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นตามมาตรา 42 หรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 2.21 เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งและยังไม่พ้น 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากการถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งจนถึงวันเลือกตั้ง 2.22 เป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกันหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น 2.23 เคยพ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเหตุมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำ หรือจะกระทำกับ หรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในสัญญา หรือกิจการที่กระทำกับ หรือจะกระทำกับ หรือให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่าเป็นการต่างตอบแทน หรือเอื้อประโยชน์ส่วนตนระหว่างกัน และยังไม่พ้นห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง 2.24 เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และยังไม่พ้น 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง 2.25 เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งใด ๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพราะทอดทิ้ง หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ และอำนาจ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจ หรือประพฤติดินฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแก่ราชการ และยังไม่พ้น 5 ปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งจนถึงวันเลือกตั้ง และ 2.26 ลักษณะอื่นตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด อนึ่ง หากพิจารณาจากลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นแล้ว มีข้อสังเกตประการสำคัญ คือ ลักษณะต้องห้ามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนดขึ้น จะมีความคล้ายคลึงกับลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 108 แต่ในส่วนของการกำหนดลักษณะต้องห้ามในลักษณะผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 มิได้กำหนดไว้โดยตรงแต่อย่างใด แต่มีการกำหนดลักษณะในทางป้องกันเชิงการกระทำทุจริต การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไว้เพียงเท่านั้น

ค.พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น พระพุทธศักราช 2457 กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงคุณสมบัติ และลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้โดยตรง ในฐานะเป็นกฎหมายที่ใช้เพื่อการบริหารการปกครองลักษณะท้องถิ่นที่ขึ้นเฉพาะ โดยในส่วนของคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และการพ้นจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนั้น กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดรายละเอียดไว้ในมาตรา 12 และมาตรา 14 ดังนี้

1) คุณสมบัติ ได้แก่ 1.1 มีสัญชาติไทยโดยการเกิด 1.2 อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก 1.3 มีภูมิลำเนา หรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้นติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน และ 1.4 เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

2) ลักษณะต้องห้าม ในส่วนของลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านนี้ ถูกกำหนดขึ้นไว้ในมาตรา 12 เช่นเดียวกับคุณสมบัติ ซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามไว้ ได้แก่ 2.1 ไม่เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช 2.2 ไม่เป็นผู้มีร่างกายทุพพลภาพจนไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ วิกลจริต จิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ ติดยาเสพติดให้โทษ หรือเป็นโรคตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา 2.3 ไม่เป็นสมาชิกรัฐสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือลูกจ้างของส่วนราชการ หรือลูกจ้างของเอกชนซึ่งมีหน้าที่ทำงานประจำ 2.4 ไม่เป็นผู้มีอิทธิพล หรือเสียชื่อในทางพาล หรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม 2.5 ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะทุจริตต่อหน้าที่ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก 2.6 ไม่เป็น

ผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุด เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปีนับแต่วันพ้นโทษ 2.7 ไม่เป็นผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือ หรือเจ้าสำนัก 2.8 ไม่เป็นผู้เคยถูกให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (6) คือ เมื่อราษฎรผู้มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ในหมู่บ้านนั้นจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของราษฎรผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย ทั้งหมดเข้าชื่อกันขอให้ออกจากตำแหน่ง ในกรณีเช่นนั้นให้นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง หรือ (7) คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่าบกพร่องในหน้าที่ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง โดยทั้งสองกรณีนี้จะต้องยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล หรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนและยังไม่พ้นกำหนดเวลาสิบปี นับแต่วันถูกให้ออก ปลดออก หรือไล่ออก 2.10 มีพื้นความรู้ไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ หรือที่กระทรวงศึกษาธิการเทียบไม่ต่ำกว่าการศึกษาภาคบังคับ เว้นแต่ในท้องที่ใดไม่อาจเลือกผู้มีพื้นความรู้ดังกล่าวได้ 2.11 ไม่เป็นผู้อยู่ในระหว่างเสียสิทธิในกรณีที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

ข้อสังเกต ในประเด็นของ “ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล” นี้ กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มิได้กำหนดนิยาม หรือมีการอธิบายขยายความของคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “เสียชื่อในทางพาล” ไว้แต่อย่างใดอยู่เลย ทำให้การพิจารณาเพื่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาถึงลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในกรณีดังกล่าว ยังคงเป็นช่องว่างทางกฎหมายและไม่มีความชัดเจนอย่างเพียงพอ อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 12 (8) กรณีผู้มีอิทธิพล หรือเสียชื่อในทางพาล หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรมนี้ ปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ตัวอย่างเช่น กรณีช่องว่างการไม่มีนิยามศัพท์และการพิจารณาความหมายกรณีการกระทำที่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล หรือเป็นการเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ศาลปกครองสูงสุด อ.625/2557 ได้เคยวินิจฉัยกรณีดังกล่าวไว้ กล่าวคือ มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของนายอำเภอที่วินิจฉัยว่า นาย ก. เป็นผู้มีพฤติกรรมเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ตามมาตรา 12 (8) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 และคำสั่งวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่าตามมาตรา 12 (8) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้บัญญัติให้คำนิยามความหมายของคำว่า เสื่อมเสียในทางศีลธรรมไว้โดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดทำให้เสื่อมเสียในทางศีลธรรม จึงต้องพิจารณาถึงลักษณะพฤติกรรม ค่านิยมในสังคม และข้อเท็จจริงอื่นประกอบเป็นกรณี ๆ ไป

## 2) อภิปรายผล

จากผลการวิจัยที่ค้นพบจากการศึกษา สามารถนำมากำหนดเป็นบทวิเคราะห์อภิปรายผลจากการศึกษา ดังนี้

### (1) ปัญหาการนิยามลักษณะผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล

จากผลการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 12 ได้กำหนดที่มา คุณสมบัติและรวมไปถึงลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้อย่างเบ็ดเสร็จ ในประเด็นของคุณสมบัตินั้น กฎหมายกำหนดขึ้นว่า (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (2) อายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปีบริบูรณ์ในวันรับเลือก (3) มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำและมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในหมู่บ้านนั้น



ติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสองปีจนถึงวันเลือกและเป็นผู้ที่ประกอบอาชีพเป็นหลักฐาน และ (4) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ นอกจากนี้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตราเดียวกัน ยังได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้อีกด้วย โดยในประเด็นของ “ผู้มีอิทธิพล หรือเสียชื่อในทางพาล” นี้ กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มิได้กำหนดนิยาม หรือมีการอธิบายขยายความของคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “เสียชื่อในทางพาล” ไว้แต่อย่างใด ทำให้กรอบการพิจารณาเพื่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในกรณีดังกล่าว ยังคงเป็นช่องว่างทางกฎหมายและไม่มี ความชัดเจน กล่าวคือ ไม่มีกรอบการพิจารณาในเชิงรายละเอียดของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล ด้วยเหตุนี้ เมื่อเกิดกรณีพิพาทเกี่ยวกับลักษณะต้องห้าม ฝ่ายปกครองจึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเอาความหมายอย่างทั่วไปหรือค่านิยมประจำถิ่น มาเป็นกรอบการพิจารณาทดแทน ซึ่งกรอบการพิจารณาดังกล่าวนี้นี้ยังไม่มีบรรทัดฐานทางความหมาย โดยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความจำเป็นที่จะต้องนำเอาความหมายอย่างทั่วไปหรือค่านิยมประจำถิ่น มาใช้ในทางอนุโลมนั้น ปรากฏขึ้นในคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ที่ได้อธิบายไว้ว่าหากไม่มีนิยามตามกฎหมายก็จำเป็นต้องนำความหมายอย่างทั่วไป มาพิจารณา เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.625/2557 เป็นต้น โดยในประเด็นนิยามความหมายของ “ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล” นี้ พบว่า มีการอธิบายความหมายไว้หลากหลายบริบท สามารถสรุปได้ ดังนี้

กรณีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 พบว่า ความหมายของผู้มีอิทธิพลตามที่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 อธิบายขึ้นนั้น มีว่า “อำนาจซึ่งแฝงอยู่ในบุคคลหรือรัฐ ซึ่งสามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์” ความหมายในบริบทนี้ จะสะท้อนความหมายไปในทิศทางของอำนาจบังคับจากผู้หนึ่งที่มีผลไปยังอีกบุคคลหนึ่ง โดยสามารถชักจูงโน้มน้าวผู้อื่นนั้นได้ นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “มลทิน” ไว้ด้วย หมายถึง ความมัวหมอง ความต่างพร้อย ความไม่บริสุทธิ์” ซึ่งอาจกล่าวในทางสรุปความได้ว่า มลทิน คือ ความล้มละลายทางสังคม หรือการหมดความน่าเชื่อถือของบุคคลนั้นจากสังคม ทั้งนี้ จากข้อมูลการศึกษาปรากฏว่า กฎหมายได้ให้ความสำคัญต่อกรณีการมีมลทินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ด้วย เช่น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีต้องไม่มีมลทินมัวหมอง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี จึงต้องไม่มีมลทินมัวหมองแม้แต่น้อย ซึ่งสำหรับกรณี คำว่า “เสียชื่อในทางพาล” นั้น จากข้อมูลการศึกษา พบว่า ไม่ปรากฏการให้ความหมายของคำดังกล่าวนี้ไว้แต่อย่างใด ไม่ว่าจะโดยพจนานุกรม หรือตัวบทกฎหมาย หรือแม้กระทั่งความเห็นของศาลปกครองสูงสุดก็ตาม แต่กระนั้นจากการศึกษาที่พบว่า มีถ้อยคำในลักษณะความหมายใกล้เคียงกับถ้อยคำดังกล่าวอยู่เช่นกัน นั่นคือ คำว่า “อันธพาล” ซึ่งหมายถึง คนชั่วที่เหี้ยมโหดก่อนความเดือดร้อนรำคาญแก่คนทั่วไป อาการที่เกะกะระรานนั้นเหมือนเด็กที่ไม่ฟังเหตุและผล เพราะสติปัญญาไม่อดและไม่ฟังคำสั่งสอนของผู้ใหญ่ซึ่งเป็นคนดี ได้แต่ฟังคนชั่วบงการให้ทำเรื่องที่เกี่ยวข้องความเสียหายแก่สังคม อยากรักดี ภายใต้การอธิบายความหมายของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลโดยพจนานุกรมนั้น ไม่พบการอธิบายความหมายในลักษณะแจ่มแจ้งองค์ประกอบพิจารณา หรือกำหนดรายละเอียดตัวอย่างการพิจารณาไว้แต่อย่างใด ดังนั้น การอธิบายความหมายโดยพจนานุกรม จึงมีข้อมูลที่จะนำมาใช้พิจารณาความเป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลได้ไม่เพียงพอ จึงไม่เหมาะสมต่อการนำมาใช้ในการปฏิบัติราชการ

กรณีความหมายตามความเห็นทางวิชาการ พบว่า ความหมายตามความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลนั้น รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ ได้อธิบายความหมายของ ผู้มีอิทธิพล ไว้ว่า “ผู้มีอำนาจในด้านที่ไม่เป็นทางการและเป็นผู้ที่มีความสามารถให้ผู้อื่นปฏิบัติตามโดยการโน้มน้าวชักจูง อำนาจบาบริที่ได้รับยอมรับจากคนในชุมชน ด้วยพฤติกรรมความเชื่อ หรือบุคลิกภาพทางสังคมที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของแต่ละสังคม เช่น ความเป็นนักเลงใจถึงฟังได้ พูดจริงทำใจจริง กล้าใช้ความรุนแรง มีฐานะทางเศรษฐกิจในระดับแนวหน้าของชุมชน และมีสายสัมพันธ์ที่ดีกับกลไกภายนอกชุมชน ซึ่งรวมถึงข้าราชการ นักการเมือง นักธุรกิจ ผู้มีอิทธิพลจะสามารถเป็นที่พึ่งของชุมชนได้ทั้งในแง่

สังคม เศรษฐกิจ จิตวิญญาณ และมีบทบาททางการเมืองสูงในระดับชุมชน” นอกจากนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิท่านดังกล่าว ยังได้สะท้อนความเห็นเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลไว้เพิ่มเติม กล่าวคือ อำนาจที่ไม่เป็นทางการของผู้มีอิทธิพลจะมีพื้นที่ขอบเขตอำนาจในปริณณทลหนึ่ง ๆ เท่านั้น พฤติกรรมการใช้อำนาจของผู้มีอิทธิพล มักจะกระทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย หรืออยู่เหนือกฎหมาย เพื่อประโยชน์ของตนเองทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง โดยอาศัยบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่อยู่ภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ไม่เท่าเทียมให้การกระทำการแทน หรือใช้จ้างงาน หรือให้สนับสนุนงานของตน อนึ่งผู้มีอิทธิพลตามความเห็นของนักวิชาการนี้ จะมีลักษณะเพ็งเล็งไปที่อำนาจเหนือที่ส่งผลบังคับต่อสภาพจิตใจของผู้อื่นไม่ว่าจะแสดงออกมาในรูปแบบความกลัว หรือรูปแบบความเกรง หรือรูปแบบเป็นหนี้บุญคุณก็ตาม อาจเรียกได้ว่า “อำนาจมืด” แต่กระนั้นความเป็นผู้มีอิทธิพลก็เป็นอำนาจในเชิงข้อเท็จจริงทางสังคมเป็นสำคัญ ที่อาจเรียกว่าในอีกชื่อหนึ่งว่า “อำนาจไม่เป็นทางการ” ซึ่งเกิดขึ้นจากการจำต้องยอมรับ หรือเกิดขึ้นจากการถูกโน้มน้าวด้วยปัจจัยของความเกรงกลัว ปัจจัยจากเงินตรา ปัจจัยจากบารมี หรือแม้กระทั่งบุญคุณดังที่กล่าวไว้ แต่กระนั้นความหมายของผู้มีอิทธิพลตามความเห็นทางวิชาการนี้ ก็ได้มีตัวอย่างหรือข้อเท็จจริงที่ใช้ในการประกอบการพิจารณาอย่างเพียงพออีกเช่นกัน

กรณีความหมายที่กำหนดขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย พบว่า มีการกำหนดความหมายของผู้มีอิทธิพลขึ้นอย่างเป็นระบบ และเป็นบรรทัดฐาน ปรากฏรายละเอียดของความหมายในหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว. 33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 แต่การกำหนดความหมายในหนังสือฉบับนี้ เป็นเพียงแนวปฏิบัติทางภายในที่มุ่งบังคับใช้แก่การปฏิบัติงานของกรมตำรวจ (ปัจจุบันเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ) ในงานป้องกันปราบปรามอาชญากรรมเป็นสำคัญเท่านั้น แต่มิได้เป็นตัวกฎหมายที่มุ่งเพื่อใช้เป็นกรอบการพิจารณาด้านคุณสมบัติของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านแต่อย่างใด หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว. 33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 กำหนดความหมายของ “ผู้มีอิทธิพล” ไว้ในอีกคำหนึ่ง คือ “ผู้ทรงอิทธิพล” โดยให้ความหมายไว้ว่า “ผู้ทรงอิทธิพล คือ ผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง เป็นผู้ใช้ จ้างวาน สนับสนุน โดยกระทำงานอยู่เหนือกฎหมาย หรือกระทำ ด้วยประการใด ๆ ที่มีขอบด้วยกฎหมาย กดขี่ ช่มเหง รังแกประชาชน บ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการกระทำดังกล่าวเป็นปกติธุระ” จากการอธิบายความหมายไว้นี้ พบว่า จุดพิจารณาถึงความเป็นผู้มีอิทธิพล ก็คือ เป็นผู้มีเจตนากระทำการผิดกฎหมาย หรืออยู่เหนือกฎหมาย โดยใช้วิธีการกดขี่ ช่มเหง หรือสร้างความรู้สึกลัวหวาดกลัวให้แก่ผู้อื่น เป็นนัยสำคัญ ซึ่งสามารถวิเคราะห์จำแนกและพิจารณาออกได้เป็น 4 องค์ประกอบ ดังต่อไปนี้ องค์ประกอบที่หนึ่ง เป็นผู้มีเจตนากระทำความผิดกฎหมาย หรืออยู่เหนือกฎหมาย องค์ประกอบที่สอง ผู้กระทำความผิดอาศัยอยู่ในฐานะผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง เป็นผู้ใช้ จ้างวาน หรือผู้สนับสนุน องค์ประกอบที่สาม ในการกระทำความผิดกฎหมาย มีการกดขี่ ช่มเหง หรือรังแกประชาชน โดยมุ่งหมายการบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง องค์ประกอบที่สี่ การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปในลักษณะปกติธุระ จากองค์ประกอบการพิจารณาเป็นผู้ทรงอิทธิพลตามความหมายที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้นนี้ จะมีหลักเกณฑ์และกรอบการพิจารณาที่เป็นระบบและมีบรรทัดฐานในระดับที่มากกว่าการอธิบายความหมายโดยพจนานุกรม หรือการอธิบายความหมายตามความเห็นทางวิชาการ อนึ่งนอกจากจุดเด่นของการอธิบายความหมายของผู้ทรงอิทธิพลที่สามารถจำแนกออกมาเป็นองค์ประกอบการพิจารณาความเป็นผู้มีอิทธิพลดังกล่าวนี้แล้ว จากข้อมูลการศึกษาวิจัยค้นพบว่า หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว. 33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 ยังได้กำหนดรายละเอียดในลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นผู้ทรงอิทธิพลไว้ประกอบด้วย ซึ่งมีอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น 12 ลักษณะ ดังต่อไปนี้ (1) ตั้งบ่อนการพนันเป็นปกติธุระโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเจ้าของสถานบันเทิง (2) ตั้งช่องโสมเถื่อน สถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการกระทำด้วยตนเอง หรือใช้ผู้อื่น บังคับขู่เข็ญ หรือหลอกลวงหญิง หรือเด็กเพื่อมาค้าประเวณี (3) ทำลายทรัพย์สินสาธารณะ เช่น การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การขูดแร่เถื่อน (4) สมคบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้อิทธิพลของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (5) เรียกค่า

คุ้มครองบุคคล ทรัพย์สิน หรือกิจการต่างๆ เช่น รถเมล์ รถประจำทาง รถโดยสาร หรือเรือโดยสาร (6) ประพฤติตนเป็นนักเลงอันธพาล หรือเป็นธุระจัดหาเมื่อป็นรับจ้าง หรือหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน รังแก ข่มเหง หรือกระทำด้วยประการใดๆ โดยมีขอบให้ผู้อื่นเกรงกลัว (7) สะสมอาวุธ เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ไม่ว่าชนิดใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เพื่อการค้า หรือการเตรียมการกระทำความผิดอย่างอื่น (8) เป็นผู้ค้า หรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่ (9) เป็นผู้ค้าของเถื่อน ของหนีภาษี (10) เป็นนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้า หรือผูกขาดการค้า โดยเอารัดเอาเปรียบประชาชน เพื่อค้ากำไร หรือขึ้นราคาโดยมิชอบ (11) ลักลอบฆ่าสัตว์ และค้าสัตว์ผิดกฎหมาย และ(12) ใช้อำนาจ หรือ อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ด้วยเหตุนี้ การกำหนดนิยามความหมายของผู้ทรงอิทธิพลตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 จึงมีความเป็นบรรทัดฐานของกรอบการพิจารณาในระดับสูงอย่างยิ่ง จึงมีความเหมาะสมในการสามารถนำเอาแนวทางการกำหนดนิยามความหมายของผู้ทรงอิทธิพลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้น มาเป็นแนวทางในการนิยามความหมายและลักษณะของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพลตามลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านที่บัญญัติรับรองไว้ใน มาตรา 12 (8) ของพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้แล้ว ในระดับการจัดประเภทอาชญากรรมอย่างสากลที่ค้นพบ กล่าวคือ ตามคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 153/2563 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2563 ได้กำหนดประเภทการกระทำความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติไว้ชัดเจน จำนวน 13 อาชญากรรม ดังต่อไปนี้

- 1) การก่อการร้ายข้ามชาติ (International terrorism) 2) การลักลอบค้าอาวุธ (Arms smuggling) 3) การลักลอบค้ายาเสพติด (Drug trafficking) 4) การลักลอบค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons) 5) การฟอกเงิน (Money laundering) 6) การลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (People smuggling) 7) อาชญากรรมคอมพิวเตอร์ (Cybercrime) 8) อาชญากรรมเศรษฐกิจ (Economic crime) 9) การลักลอบค้าสัตว์ป่าและพันธุ์พืชหายาก (Wildlife and Timber - Trafficking) 10) อาชญากรรมที่กระทบต่อความมั่นคงทางทะเล (Crime against Non-Traditional Maritime Security) 11) การปลอมแปลงหลักฐานเกี่ยวกับตัวบุคคล (Identity fraud) 12) อาชญากรรมร้ายแรงหรือเหตุการณ์ร้ายแรงอื่น ๆ ในต่างประเทศ (International violent crimes or referrals) และ 13) อาชญากรรมร้ายแรงหรือเหตุการณ์ร้ายแรงอื่น ๆ ในต่างประเทศ (Thailand's other violent crime or incident) ซึ่งลักษณะการกระทำทั้ง 13 ประการนี้ ก็นับเป็นประเด็นการกระทำที่นำไปสู่การเป็นผู้มีอิทธิพลได้เช่นกัน โดยเฉพาะ กรณีการลักลอบค้าอาวุธ (Arms smuggling) การลักลอบค้ายาเสพติด (Drug trafficking) การลักลอบค้ามนุษย์ (Trafficking in Persons) การฟอกเงิน (Money laundering) การลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (People smuggling) การลักลอบค้าสัตว์ป่าและพันธุ์พืชหายาก (Wildlife and Timber - Trafficking) หรืออาชญากรรมที่กระทบต่อความมั่นคงทางทะเล (Crime against Non-Traditional Maritime Security) ดังนั้น การกำหนดนิยามคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” ที่เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ปกครองท้องที่ในตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ตามแนวทางการนิยาม “ผู้ทรงอิทธิพล” ตามความหมายของหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0214/206 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2534 เรื่องการสำรวจรายชื่อผู้มีอิทธิพลและมาตรการลดผู้มีอิทธิพล และตามคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 153/2563 ลง 22 มิถุนายน 2563 จึงเป็นการกำหนดกรอบหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ทรงอิทธิพลอย่างเหมาะสมและมีน้ำหนักความน่าเชื่อถือมากที่สุดจากบรรดาความหมายที่ได้ศึกษาไว้

**(2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเพื่อวินิจฉัยคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ปกครองท้องที่**  
 ด้วยที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ยังมีได้กำหนดนิยามหรืออธิบายในทางรายละเอียดของผู้ทรงอิทธิพลและเสียชื่อในทางพลไว้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อเกิดกรณีที่เจ้าพนักงานจะต้องทำการวินิจฉัย

ข้อเท็จจริงว่าบุคคลหนึ่งบุคคลใดมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากเป็นผู้มีอิทธิพล เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบวินิจฉัยจึงไม่มีการพิจารณาว่าพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงอย่างไรที่เข้าข่ายการเป็นผู้มีอิทธิพล หรือเสียชื่อในทางพาล และด้วยปัจจัยนี้เอง จึงเป็นอุปสรรคต่อการสร้างบรรทัดฐานในการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงาน เพราะยังกฎหมายเปิดช่องให้ใช้ระบบดุลพินิจมากเพียงไร โดยเฉพาะหากการใช้ดุลพินิจนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์ หรือกรอบหรือตัวอย่าง หรือข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาแล้ว ก็ยังจะทำให้โอกาสที่การใช้ดุลพินิจนั้นไม่ชอบ หรือโดยทุจริต ลำเอียง หรือใช้ดุลพินิจในทางกลับกันแก่กับบุคคลก็สามารถเกิดขึ้นได้เช่นเดียวกัน ซึ่งแน่นอนว่าสิ่งเหล่านี้ ย่อมมิใช่สิ่งพึงปรารถนาของการปกครองในระบบนิติรัฐ (Legal State) ที่มุ่งควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้ตกอยู่ภายใต้กฎหมายเป็นนัยสำคัญ ด้วยเหตุนี้ การป้องกันการใช้อิทธิพลของฝ่ายปกครองหรือของเจ้าพนักงานที่เกิดประสิทธิภาพอย่างมากที่สุด นั่นก็คือ ต้องกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจให้แคบและเป็นบรรทัดฐาน หรือเป็นองค์ประกอบในการพิจารณาอย่างเป็นลำดับขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีรายละเอียดหรือข้อเท็จจริงหรือตัวอย่างประกอบไว้ อย่างชัดเจน ก็จะทำให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองแม่นยำและเกิดประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากยิ่งขึ้นด้วย เพราะมีเช่นนั้นก็อาจจะเกิดกรณีดังเช่นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอ.625/2557 ซึ่งได้เคยวินิจฉัยกรณีผู้มีพฤติกรรมเสื่อมเสียในทางศีลธรรม ตามมาตรา 12 (8) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 โดยพิจารณาอ้างอิงถึงลักษณะพฤติกรรมจากค่านิยมในสังคม และข้อเท็จจริงอื่นประกอบเป็นสำคัญ อย่างไรก็ดี จากข้อมูลการศึกษาที่ปรากฏจากหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 ได้กำหนดลักษณะพฤติการณ์การกระทำที่ขึ้นการเป็นผู้มีอิทธิพลไว้ 12 ลักษณะสำคัญ ได้แก่ (1) ตั้งบ่อนการพนันเป็นปกติธุระโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเจ้าของสถานสุรา (2) ตั้งช่องโสเภณี สถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการทำด้วยตนเอง หรือใช้ผู้อื่น บังคับ ชูเชิญ หรือหลอกลวงหญิง หรือเด็กเพื่อมาค้าประเวณี (3) ทำลายทรัพย์สินของราษฎร เช่น การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การขูดแระเถื่อน (4) สมคบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้อิทธิพลของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ (5) เรียกค่าคุ้มครองบุคคล ทรัพย์สิน หรือกิจการต่างๆ เช่น รถเมล์ รถประจำทาง รถโดยสาร หรือเรือโดยสาร (6) ประพฤติตนเป็นนักเลงอันธพาล หรือเป็นธุระจัดหาเมื่อปิ่นรับจ้าง หรือหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน รังแก ช่มเหง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมิชอบให้ผู้อื่นเกรงกลัว (7) สะสมอาวุธ เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ไม่ว่าชนิดใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เพื่อการค้า หรือการเตรียมการกระทำความผิดอย่างอื่น (8) เป็นผู้ค้า หรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่ (9) เป็นผู้ค้าของเถื่อน ของหนีภาษี (10) เป็นนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้า หรือผูกขาดการค้า โดยเอาเปรียบประชาชน เพื่อค้ากำไร หรือขึ้นราคาโดยมิชอบ (11) ลักลอบฆ่าสัตว์ และค้าสัตว์ ผิดกฎหมาย และ (12) ใช้อำนาจ หรือ อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ เป็นต้น จากลักษณะของผู้มีอิทธิพลทั้ง 12 ประการดังกล่าวนี้ หากกฎหมายนำเอาลักษณะพฤติการณ์เหล่านี้มากำหนดไว้ให้เป็นกรณีทีถือว่าเข้าข่ายผู้มีอิทธิพล หรือเสียชื่อในทางพาลแล้ว ก็จะทำให้การใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาได้อย่างแม่นยำและสะดวกเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งการบัญญัติถ้อยความในลักษณะ ดังกล่าวนี้ ก็ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 12 (11) เช่นกัน ความว่า “ไม่เป็น ผู้เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยศุลกากร กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนในฐานความผิดเกี่ยวกับอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดที่นายทะเบียนไม่อาจ ออกใบอนุญาตให้ได้ กฎหมายว่าด้วยที่ดิน ในฐานความผิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ กฎหมายว่าด้วยยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง และกฎหมายว่าด้วยการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือ หรือ

เจ้าสำนัก” ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดรายละเอียดของผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล เพื่อให้การ  
ใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเกิดประสิทธิภาพและชอบด้วยหลักการนิติรัฐต่อไป

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับลักษณะต้องห้ามของกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่  
ศึกษารณีย์ ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล ปรากฏบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

#### 1) บทสรุป

จากที่ผู้ศึกษาได้อภิปรายผลไว้ข้างต้น กล่าวสรุปผลการศึกษาได้ว่าพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
พระพุทธศักราช 2457 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครรับเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านไว้ แต่ทว่าในกรณีของ  
ลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 (8) กล่าวคือ “ไม่เป็นผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลหรือทางทุจริต หรือเสื่อมเสีย  
ในทางศีลธรรม” โดยในประเด็นของ “ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล” กฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ที่ได้กำหนด  
นิยาม หรือมีการอธิบายขยายความของคำว่า “ผู้มีอิทธิพล” หรือ “เสียชื่อในทางพาล” ไว้แต่อย่างใดอยู่เลย ทำให้กรอบ  
การพิจารณาเพื่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ลงสมัครตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านในกรณีดังกล่าวนี้  
ยังคงเป็นช่องว่างทางกฎหมายและไม่มีความชัดเจนอย่างเพียงพอ โดยผลจากการศึกษาที่เกี่ยวกับการอธิบาย และรวม  
ไปถึงการกำหนดลักษณะรายละเอียดของผู้มีอิทธิพลนั้น กลับปรากฏการขยายรายละเอียดไว้อย่างเป็นระบบและนำไปใช้  
ในงานราชการอย่างกว้างขวาง คือ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 หนังสือ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0214/206 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2534 เรื่องการสำรวจรายชื่อผู้มีอิทธิพล  
และมาตรการลดผู้มีอิทธิพล และตามคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 153/2563 ลง 22 มิถุนายน 2563  
โดยรายละเอียดของหนังสือราชการเหล่านี้ กล่าวได้ว่าเป็นการกำหนดกรอบหลักเกณฑ์การพิจารณาผู้ทรงอิทธิพล  
อย่างเหมาะสมมากที่สุดจากบรรดาความหมายโดยพจนานุกรมและรวมไปถึงความหมายตามความเห็นทางวิชาการ  
ที่ได้ศึกษาไว้

#### 2) ข้อเสนอแนะ

จากข้อมูลการศึกษา ผู้ศึกษาได้ค้นพบแนวทางในการพัฒนาการกำหนดลักษณะต้องห้าม หรือการนิยาม  
ความหมายกรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลของผู้ปกครองท้องที่ที่ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านใน 2 ประเด็น ดังนี้

##### (1) การนิยามศัพท์กรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล

จากข้อมูลการศึกษาที่ได้ค้นพบ เกี่ยวกับความหมายและรายละเอียดของผู้ทรงอิทธิพลที่ระบุไว้ในหนังสือ  
กระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 ซึ่งได้มีการกำหนดลักษณะการกระทำที่บ่งชี้ว่าเป็น  
ผู้ทรงอิทธิพลไว้ทั้งสิ้น 12 ลักษณะ นอกจากนี้ตามคำสั่งสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ที่ 153/2563 ลง 22 มิถุนายน 2563  
ยังได้กำหนดประเภทการกระทำความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมข้ามชาติไว้ชัดเจน อีกจำนวนถึงประเภท  
อาชญากรรมอีก 13 อาชญากรรม จากข้อมูลที่ค้นพบจากการศึกษาเหล่านี้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะขึ้นว่า ควรกำหนด  
นิยามศัพท์ความหมายของ “ผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล” ตามลักษณะต้องห้ามของพระราชบัญญัติลักษณะ  
ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ขึ้นบนกรอบการพิจารณาผู้มีอิทธิพลตามหนังสือราชการที่อ้างอิงไว้ข้างต้น  
ในลักษณะ เนื้อความว่า

“ผู้มีอิทธิพล หรือเสียชื่อในทางพาล หมายความว่า ผู้มีเจตนากระทำความผิดกฎหมาย หรืออยู่เหนือกฎหมาย  
โดยผู้กระทำอาจอยู่ในฐานะผู้กระทำความผิดด้วยตนเอง เป็นผู้ใช้ จ้างวาน หรือผู้สนับสนุน อันมีการกดขี่ ข่มเหง หรือ  
รังแกประชาชน โดยมุ่งหมายการบ่อนทำลายความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ในลักษณะการดำเนินการ  
อย่างปกปิดจู่ๆ โดยมีลักษณะการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) ตั้งบ่อนการพนันเป็นปกติธุระโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นเจ้าของสลากกินรวบ
- (2) ตั้งช่องโสเภณี สถานบริการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย โดยการทำด้วยตนเอง หรือใช้ผู้อื่น บังคับ ชูเชิญ หรือหลอกลวงหญิง หรือเด็กเพื่อมาค้าประเวณี
- (3) ทำลายทรัพย์สินราชการ เช่น การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การขูดแร่เถื่อน
- (4) สมคบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือใช้อิทธิพลของทางราชการ เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ
- (5) เรียกค่าคุ้มครองบุคคล ทรัพย์สิน หรือกิจการต่างๆ เช่น รถเมล์ รถประจำทาง รถโดยสาร หรือเรือโดยสาร
- (6) ประพฤติตนเป็นนักเลงอันธพาล หรือเป็นธุระจัดหาหม้อปิ่นรับจ้าง หรือหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน รังแก ช่มเหง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมีชอบให้ผู้อื่นเกรงกลัว
- (7) สะสมอาวุธ เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ไม่ว่าจะชนิดใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้เพื่อการค้า หรือการเตรียมการกระทำความผิดอย่างอื่น หรือการลักลอบค้าอาวุธ
- (8) เป็นผู้ค้า หรืออยู่เบื้องหลังการค้ายาเสพติดรายใหญ่
- (9) เป็นผู้ค้าของเถื่อน ของหนีภาษี
- (10) เป็นนายทุนที่แสวงหาผลประโยชน์จากทางราชการโดยมิชอบ เช่น กักตุนสินค้า หรือผูกขาดการค้า โดยเอารัดเอาเปรียบประชาชน เพื่อค้ากำไร หรือขึ้นราคาโดยมิชอบ
- (11) ลักลอบฆ่าสัตว์ และค้าสัตว์ผิดกฎหมาย หรือการลักลอบค้าสัตว์ป่าและพันธุ์พืชหายาก
- (12) ใช้อำนาจ หรือ อิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ
- (13) เป็นผู้ค้ำมนุษย์ หรือลักลอบขนคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย
- (14) กระทำผิดอาญากรรมที่กระทบต่อความมั่นคงทางทะเล”

## (2) การตราเป็นกฎหมาย

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการกำหนดวิธีการเพื่อตราขึ้นเป็นกฎหมายนี้ ผู้ศึกษาเสนอแนะให้ดำเนินการออกมาได้เป็น 2 ระยะ ดังนี้

1) ระยะเฉพาะหน้า กล่าวคือ ด้วยที่พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ในปัจจุบันยังมีได้กำหนดนิยามหรืออธิบายรายละเอียดของคำว่า “ผู้ทรงอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล” อย่างเป็นกรอบหลักเกณฑ์เพื่อใช้ในการพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านอย่างเป็นระบบ อันส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจโดยตรง ด้วยเหตุนี้ ข้อเสนอแนะในระยะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรดำเนินการในลักษณะเช่นเดียวกับที่กระทรวงมหาดไทยที่ได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0207/ว.33 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2529 เพื่อกำหนดลักษณะของการกระทำที่เป็นผู้ทรงอิทธิพลไว้เป็นขั้นต้น โดยกระทำขึ้นในนามกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน เพื่อให้หนังสือฉบับดังกล่าวนี้ เป็นแนวทางปฏิบัติภายในของเจ้าพนักงาน ผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยลักษณะต้องห้ามกรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลได้ไปพลางก่อน โดยอาจเรียกชื่อว่า “หนังสือกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาล”

2) ระยะตราเป็นกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมีการจัดทำหนังสือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลโดยกระทรวงมหาดไทยข้างต้นแล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะต่อไปว่า กระทรวงมหาดไทย โดยกรมการปกครอง ควรตราระเบียบภายใน ในลักษณะ “กฎ” เพื่อกำหนดขึ้นเป็นหลักเกณฑ์การพิจารณาลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีผู้มีอิทธิพลหรือเสียชื่อในทางพาลตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ขึ้นเป็นการเฉพาะ

## เอกสารอ้างอิง

### 1. หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ

ไททัศน์ มาลา, (2556), พัฒนาการของกำนันผู้ใหญ่บ้าน : สถานภาพและการคงอยู่ ภายใต้บริบทของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, รัฐสภาสาร ปีที่ 61 ฉบับที่ 5 พฤษภาคม, 2556.

นรเสฏฐ์ นาคภัทระพงศ์, สัญญา สัญญาวิวัฒน์ และปิยนาด บุนนาค, (2555), การบริหารจัดการมณฑลเทศาภิบาลในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว, วารสารพฤกษศาสตร์ปีที่ 18 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม, .

พงษ์สิทธิ์ อรุณรัตน์กุล, (2549), พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547: ศึกษากรณี มาตรการการบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทรงอิทธิพล, วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, .

เวียงรัตน์ เนติโพธิ์, (2543), อิทธิพลในการเมืองท้องถิ่นของไทย ศึกษากรณีเมืองเชียงใหม่, วารสารสังคมศาสตร์ ปีที่ 31 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม - ธันวาคม, 2543.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, (2542), ฎีกาวิเคราะห์การสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตามมาตรา 216 (4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, วารสารนิติศาสตร์ 29, 2 มิถุนายน, 2542.

วรสิสรา อีร์ทัดานนท์, (2564), ลักษณะต้องห้ามของรัฐมนตรี กรณีต้องคำพิพากษาให้จำคุกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2560), วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 39 ฉบับที่ 3 : พฤศจิกายน 2564.

### 2. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ผู้มีอิทธิพล. สถาบันพระปกเกล้า. ที่มา <http://wiki.kpi.ac.th>. วันที่ 21 มกราคม 2566  
พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ที่มา <https://dictionary.orst.go.th> วันที่ 21 มกราคม 2566  
ยอดชาย ชูติกาโม, พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ รัตนโกสินทรศก 116 : ปฐมบทการปกครองท้องถิ่นไทย. (2562), ที่มา [file:///C:/Users/UNS\\_CT/Downloads/areewans,+Journal+editor,+3.pdf](file:///C:/Users/UNS_CT/Downloads/areewans,+Journal+editor,+3.pdf) วันที่ 11 มกราคม 2566

วีระพงษ์ บุญโญภาส, (2548), การบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทรงอิทธิพลในประเทศไทย, ที่มา <http://public-law.net> วันที่ 2 มกราคม 2566

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 26 ลักษณะต้องห้ามรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด, ที่มา <https://www.ect.go.th> สืบค้นวันที่ 20 มีนาคม 2566

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, อังธพาล, ที่มา <http://legacy.orst.go.th>. วันที่ 21 มกราคม 2566