

บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน
ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ (กรณีกฎหมายในความรับผิดชอบ
ของกระทรวงกลาโหม)

กรมพระธรรมนูญมีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กท ๐๒๐๒/๑๓๐๖ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกกฎหมายหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปความได้ว่า ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ เรงัดให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยตรวจสอบกฎหมายในความรับผิดชอบของตนที่มีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ และปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ นั้น หน่วยงานในสังกัดกระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการสำรวจกฎหมายในความรับผิดชอบแล้ว และพบว่า มีกรณีที่ต้องวินิจฉัยว่าเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ หรือไม่ ดังนี้

๑. มาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติความไว้ว่า กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหาร นอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

๒. มาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่บัญญัติความไว้ว่า การใช้กำลังทหารหรือการอื่นใดเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำ ความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหาร เพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงโดยเร็วมิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๓. มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่บัญญัตินิยามคำว่า “ส่วนประกอบ” หมายความว่า ส่วนต่าง ๆ ของอาวุธ และหมายความรวมถึงอุปกรณ์อื่นใดซึ่งเมื่อนำมาประกอบกับอาวุธดังกล่าวแล้วทำให้อาวุธนั้นมีประสิทธิภาพหรือเกิดประโยชน์แก่การใช้เพิ่มขึ้นหรือทำให้คุณลักษณะเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

นอกจากนี้ กรมพระธรรมนูญขอหารือด้วยว่า กรณีกฎหมายแม่บทกำหนดให้ต้องออกกฎหมายและได้ดำเนินการออกกฎหมายโดยกำหนดให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ดี หรือเมื่อพ้นระยะเวลาถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ดี หากวันที่

กฎดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นวันหลังวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ แล้ว กฎหมายแม่บทในมาตราที่กำหนดให้ต้องออกกฎนั้นจะสิ้นผลใช้บังคับหรือไม่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาข้อหารือของกรมพระธรรมนูญ โดยมีผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กรมการอุตสาหกรรมทหาร กรมพระธรรมนูญ กรมยุทธการทหาร และกรมเสมียนตรา) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นที่เป็นการให้คำปรึกษาแก่กรมพระธรรมนูญตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๘ (๕)^๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติไว้ความว่า กระทรวงกลาโหมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ **มุ่งหมายที่จะเร่งรัดให้หน่วยงานของรัฐออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อที่ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน** แต่โดยที่มาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมฯ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณากำหนดเพิ่มเติมให้กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่และอำนาจอื่นใดที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือปฏิบัติการอื่นใดตามความจำเป็นและความเหมาะสม การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมแก่กระทรวงกลาโหมในกรณีที่จำเป็นและเหมาะสม ไม่เข้าลักษณะเป็นกฎหมายที่ต้องดำเนินการเร่งรัดออกกฎตามนัยของมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

^๑ มาตรา ๘ กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๕) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงครามเพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๒

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมายที่มีใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องมีการออกกฎ หรือกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย หรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ และบทบัญญัติในเรื่องนั้นก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน ให้บทบัญญัตินั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ แต่ในกรณีที่บทบัญญัติในเรื่องนั้นให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนให้บทบัญญัตินั้นมีผลบังคับได้โดยไม่ต้องมีกฎหรือดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ระยะเวลาสองปีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีจะมีมติขยายออกไปอีกก็ได้แต่ไม่เกินหนึ่งปี และต้องมีมติก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสองปีดังกล่าว

ฯลฯ

ฯลฯ

ประเด็นที่สอง มาตรา ๓๖^๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งบัญญัติไว้ความว่า การใช้กำลังทหารหรือการอื่นใดเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงโดยเร็วมิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้ว เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับทหารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้สามารถปฏิบัติการใช้กำลังทหารในการระงับ เหตุการณ์ร้ายแรงที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย หรือเพื่อพิทักษ์ ผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจอรรถตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ มิใช่กรณีการกำหนด หลักเกณฑ์เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ตาม นัยมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ กรณีมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงไม่เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ดังกล่าว

ประเด็นที่สาม มาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งบัญญัตินิยามคำว่า “ส่วนประกอบ” หมายความว่า ส่วนต่าง ๆ ของอาวุธ

^๓ มาตรา ๓๖ การใช้กำลังทหารหรือการอื่นใดเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงโดยเร็ว มิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติ ให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

^๔ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“อาวุธ” หมายความว่า

(๑) อาวุธปืน หรืออาวุธอย่างอื่นซึ่งใช้ส่งกระสุนปืน โดยวิธีระเบิด หรือกำลังดันของก๊าซ หรืออัดลม หรือเครื่องกลไกอย่างใด ๆ ซึ่งต้องอาศัยอำนาจของพลังงาน รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งนั้นด้วย

(๒) กระสุนปืน และหมายความรวมถึงกระสุนโดด กระสุนปราย กระสุนแตก ลูกกระเบิด ตอร์ปิโด พ่นระเบิดและจรวด ทั้งชนิดที่มีหรือไม่มีกรด ก๊าซ เชื้อเพลิง เชื้อโรค ไอพิษ หมอกหรือควัน หรือกระสุน ลูกกระเบิด ตอร์ปิโด พ่นระเบิดและจรวด ที่มีคุณสมบัติคล้ายคลึงกัน หรือเครื่องหรือสิ่งสำหรับอัดหรือทำหรือใช้ ประกอบกระสุนปืน รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งนั้นด้วย

(๓) วัตถุที่สามารถส่งกำลังดันอย่างแรงต่อสิ่งห่อหุ้มโดยฉับพลันในเมื่อระเบิดขึ้น โดยมีสิ่งเหมาะสมทำให้เกิดกำลังดัน หรือโดยการสลายตัวของวัตถุระเบิดนั้นทำให้มีแรงทำลายหรือแรงประหาร และ หมายความรวมถึงเชื้อปะทุหรือวัตถุอื่นใดอันมีสภาพคล้ายคลึงกัน ซึ่งใช้หรือทำขึ้นเพื่อให้เกิดการระเบิด รวมทั้ง ส่วนประกอบของสิ่งนั้นด้วย หรือ

(๔) สิ่งอื่นใดที่มีอำนาจในการประหาร ทำลาย หรือทำให้หมดสมรรถภาพในทำนองเดียวกัน กับอาวุธตาม (๑) (๒) หรือ (๓) รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งนั้นด้วย

“ส่วนประกอบ” หมายความว่า ส่วนต่าง ๆ ของอาวุธ และหมายความรวมถึงอุปกรณ์อื่นใด ซึ่งเมื่อนำมาประกอบกับอาวุธดังกล่าวแล้ว ทำให้อาวุธนั้นมีประสิทธิภาพหรือเกิดประโยชน์แก่การใช้เพิ่มขึ้น หรือ ทำให้คุณลักษณะเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

และหมายความรวมถึงอุปกรณ์อื่นใด ซึ่งเมื่อนำมาประกอบกับอาวุธดังกล่าวแล้ว ทำให้อาวุธนั้นมีประสิทธิภาพหรือเกิดประโยชน์แก่การใช้เพิ่มขึ้น หรือทำให้คุณลักษณะเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้ว เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้รัฐมีอำนาจควบคุมและตรวจสอบโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานผลิตอาวุธหรือส่วนประกอบของอาวุธต้องขออนุญาตประกอบกิจการ (มาตรา ๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชนฯ) และเมื่อจะเปิดดำเนินการผลิตอาวุธหรือส่วนประกอบของอาวุธชนิดใด ก็ต้องแจ้งให้รัฐมนตรีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบโรงงานก่อน (มาตรา ๒๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชนฯ) แต่หากผู้รับใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน ไม่สามารถผลิตส่วนประกอบของอาวุธบางชนิดได้ ส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม อาจให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตเฉพาะ

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^๖ มาตรา ๙ ผู้ใดประสงค์จะประกอบกิจการโรงงานผลิตอาวุธตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อรัฐมนตรี

ผู้ขอรับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่งต้องเป็นผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานและเป็นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นในรูปบริษัทจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือบริษัทมหาชนจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด และต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงตามวรรคสองจะกำหนดสัดส่วนการถือหุ้นของผู้ขอรับใบอนุญาตระหว่างผู้ถือหุ้นซึ่งมีสัญชาติไทยกับผู้ถือหุ้นซึ่งเป็นคนต่างด้าวตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว หรือกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ถือหุ้นซึ่งมีจำนวนหุ้นมากที่สุดตามลำดับลงมาห้าอันดับของผู้ขอรับใบอนุญาตไว้ด้วยก็ได้

การขอและการออกใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๗ มาตรา ๒๑ เมื่อตั้งโรงงานเสร็จแล้ว ก่อนเปิดดำเนินการผลิตอาวุธ ผู้รับใบอนุญาตต้องแจ้งเป็นหนังสือให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบโรงงานก่อน ถ้าเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตยังปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้ผู้รับใบอนุญาตแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าระยะเวลาดังกล่าวไม่เพียงพอ ให้ผู้รับใบอนุญาตขอขยายระยะเวลาต่อรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเพื่อสั่งขยายระยะเวลาให้ตามสมควร

ถ้าเห็นว่าผู้รับใบอนุญาตปฏิบัติถูกต้องตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง หรือตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ในใบอนุญาต ให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายอนุญาตเป็นหนังสือให้ดำเนินการผลิตอาวุธได้

ส่วนประกอบของอาวุธชนิดนั้นสำหรับส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ (มาตรา ๓๓^๘ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน)

อย่างไรก็ดี ในการพิจารณาว่าสิ่งใดเป็นอาวุธหรือส่วนประกอบของอาวุธตามความหมายนี้ ย่อมต้องพิจารณาตามนิยามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔^๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับส่วนประกอบของอาวุธนั้น กฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น การออกกฎกระทรวงตามนิยามคำว่า “ส่วนประกอบ” ในมาตรา ๔ จึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้สิ่งใดมีสถานะเป็น “ส่วนประกอบ” ตามนัยของกฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชนซึ่งจะทำให้สิ่งนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายดังกล่าว หากยังมิได้มีการออกกฎกระทรวง สิ่งนั้นย่อมไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน และบุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จะผลิตสิ่งนั้นได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชนบัญญัติไว้ ดังนั้น การไม่ออกกฎกระทรวงตามนิยาม “ส่วนประกอบ” ในมาตรา ๔ จึงไม่เป็นการก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชนตามนัยของมาตรา ๒๒ วรรคสอง^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ จึงไม่เป็นที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าการออกกฎกระทรวงตามนิยามคำว่า “ส่วนประกอบ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน เป็นการดำเนินการเพื่อให้หน่วยงานมีอำนาจควบคุมสิ่งที่กำหนดในกฎกระทรวงนั้น ดังนั้น หากหน่วยงานยังไม่ได้ดำเนินการออกกฎกระทรวงดังกล่าวก็จะไม่อาจอ้างการไม่มีกฎกระทรวงเป็นเหตุจำกัดสิทธิและเสรีภาพของเอกชนหรือให้เอกชนต้องรับภาระหรือผลร้ายได้

ประเด็นที่สี่ กรณีกฎหมายแม่บทกำหนดให้ต้องออกกฎและมีการออกกฎโดยกำหนดให้กฎนั้นมีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ดี หรือเมื่อพ้นระยะเวลาถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ดี หากวันที่กฎดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นวันหลังวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ แล้ว กฎหมายแม่บทในมาตราที่กำหนดให้ต้องออกกฎนั้นจะสิ้นผลใช้บังคับหรือไม่ นั้น

^๘ มาตรา ๓๓ ในกรณีที่ มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติจะให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานอยู่แล้วผลิตเฉพาะส่วนประกอบของอาวุธสำหรับส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติก็ได้ เมื่อปรากฏว่าผู้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ไม่สามารถผลิตส่วนประกอบของอาวุธนั้นได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด ในกรณีนี้ให้ส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น เสนอต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

เมื่อได้รับความเห็นชอบตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงานยื่นคำขอรับอนุญาตจากรัฐมนตรีเพื่อพิจารณานุญาตเป็นการเฉพาะคราว เมื่อได้รับอนุญาตแล้วจึงจะผลิตส่วนประกอบของอาวุธสำหรับส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ให้นำมาตรา ๑๐ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๕ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๓๙ มาตรา ๔๐ วรรคสองและวรรคสาม มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๗ มาใช้บังคับกับผู้รับอนุญาตตามวรรคสองโดยอนุโลม

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพิจารณาแล้ว เห็นว่า การพิจารณาให้ความเห็นของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในปัญหาที่ต้องมีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว และเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าปัญหาตามข้อเท็จจริงนั้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นเหตุให้ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง แต่โดยที่ข้อหาหรือของกรมพระธรรมนูญในประเด็นนี้เป็นข้อหาหรือที่ยังไม่ปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงไม่อาจรับข้อหาหรือในประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๖

^{๑๑} มาตรา ๗ ในกรณีที่เห็นสมควร คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะเสนอแนะหรือให้ความเห็นแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวง การกำหนดแนวทาง หรือการดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้ รวมตลอดทั้งให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้