

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด : กรณีอาวุธปืน และ
เครื่องกระสุนปืนของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองเกิดความเสียหาย

สํานักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๑๐๕/๑๓๐๕๕ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กองอํานวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ได้จัดซื้ออาวุธปืนลูกซองตามโครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองแห่งชาติ และให้กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยยืมใช้ในราชการโดยแจกจ่ายให้กับชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน โครงการอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองแห่งชาติ (อพป.) เพื่อใช้ปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า ข้อปฏิบัติว่าด้วยการเบิกจ่าย การเก็บรักษา และการจำหน่ายอาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืนที่ใช้สำหรับหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. ๒๕๒๔ ของกระทรวงมหาดไทย ในหมวดที่ ๕ เรื่องการจำหน่าย ซึ่งกำหนดขั้นตอนในการตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อทำการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาวุธปืนที่ชำรุดหรือสูญหาย การจำหน่ายอาวุธปืนที่ชำรุดหรือสูญหาย นั้น ขัดหรือแย้งกับระเบียบสํานักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นผลให้ไม่สามารถดำเนินการจำหน่ายอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนตามข้อปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยฯ ในหมวดที่ ๕ ดังกล่าวได้ และเมื่อเกิดเหตุการณ์อาวุธปืนลูกซองชำรุดหรือสูญหาย จะต้องดำเนินการตามข้อปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยหรือระเบียบสํานักนายกรัฐมนตรีฯ

กองอํานวยการรักษาความมั่นคงภายในจึงประสงค์จะหารือว่า กำนันผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรตำบล เจ้าหน้าที่ตำบลและหมู่บ้าน แพทย์ประจำตำบล และราษฎรซึ่งได้รับแจกจ่ายอาวุธปืนมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามระเบียบสํานักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนของหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง จะต้องดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสํานักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือข้อปฏิบัติว่าด้วยการเบิกจ่าย การเก็บรักษา และการจำหน่ายอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนที่ใช้สำหรับหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. ๒๕๒๔ ของกระทรวงมหาดไทย และข้อปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะขัดหรือแย้งกับระเบียบสํานักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหาหรือของสำนักราชมนตรี โดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักราชมนตรี (กองอำนาจการรักษามั่นคงภายใน)และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด และข้อ ๔^๒ ของระเบียบสำนักราชมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ได้บัญญัติให้ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงต้องพิจารณาว่าบุคคลต่างๆ ตามที่หาหรือมาเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และระเบียบสำนักราชมนตรีฯ หรือไม่

เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ของกำนัน^๓ ผู้ใหญ่บ้าน^๔ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน^๕ สารวัตรตำบล^๖เจ้าหน้าที่ตำบลและหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล^๗ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓ มาตรา ๓๔ บรรดาการที่จะตรวจตรารักษาความปกติเรียบร้อยในตำบล คือ การที่จะว่ากล่าวราษฎรในตำบลนั้น ให้ประพฤติตามพระราชกำหนดกฎหมายก็ดี หรือการที่จะป้องกันภัยอันตรายและรักษาความสุขสำราญของราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือการที่จะรับกิจสุขทุกข์ของราษฎรในตำบลนั้นขึ้นร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการเมือง กรมการอำเภอ และจะรับข้อราชการมาประกาศแก่ราษฎรในตำบลนั้นก็ดี หรือที่จะจัดการตามพระราชกำหนด กฎหมาย เช่นการตรวจและนำเก็บภาษีอากรในตำบลนั้นก็ดี การทั้งนี้อยู่ในหน้าที่ของกำนันผู้เป็นนายตำบล ผู้ใหญ่บ้านทั้งปวงในตำบลนั้น และแพทย์ประจำตำบลจะต้องช่วยกันเอาเป็นธุระจัดการให้เรียบร้อยได้ตามสมควรแก่หน้าที่

^๔ มาตรา ๒๗ ผู้ใหญ่บ้านเป็นหัวหน้าของราษฎรในหมู่บ้านของตนตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีหน้าที่และอำนาจในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

ข้อ ๑ ที่จะรักษาความสงบและความสุขสำราญ ช่วยป้องกันความทุกข์ภัยของลูกบ้านตามสมควรและที่สามารถจะทำได้ การที่กล่าวนี้ ถ้าสมควรจะต้องปรึกษาหารือและช่วยกันกับเพื่อนผู้ใหญ่บ้านก็ดี กับกำนันนายตำบลก็ดี ก็เป็นหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านที่จะต้องปฏิบัติให้สมควรแก่การที่จะรักษาประโยชน์และความสุขของลูกบ้านซึ่งได้มอบไว้ให้เป็นธุระในพระราชบัญญัตินี้

ท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แล้ว จะเห็นว่า บุคคลเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ป้องกันอันตรายและรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลหรือหมู่บ้าน แม้แต่แพทย์ประจำตำบลซึ่งนอกจากจะมีหน้าที่ด้านการสาธารณสุขในตำบลนั้นแล้ว ยังมีหน้าที่ช่วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านรักษาความสงบเรียบร้อยตามที่มีการมอบหมายจากกำนันหรือผู้ใหญ่บ้าน

สำหรับราชฎานั้น ข้อ ๑๓ วรรคสามและวรรคสี่^๔ ของข้อปฏิบัติว่าด้วยการเบิกจ่าย การเก็บรักษา และการจำหน่ายอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนที่ใช้สำหรับหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. ๒๔๖๔ ของกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๒๘ ทวิ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ช่วยเหลือผู้ใหญ่บ้านปฏิบัติกิจการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้านเท่าที่ได้รับมอบหมายจากผู้ใหญ่บ้านให้กระทำ

ฯลฯ

ฯลฯ

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจตรารักษาความสงบเรียบร้อยภายในหมู่บ้าน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๔ ในตำบลหนึ่ง ให้มีสารวัตรสำหรับเป็นผู้ช่วยและรับใช้สอยของกำนัน ๒ คน ผู้ที่จะเป็นสารวัตรนี้แล้วแต่กำนันจะขอร้องให้ผู้ใดเป็น แต่ต้องได้รับความเห็นชอบของผู้ว่าราชการเมืองด้วยจึงเป็นได้ และกำนันมีอำนาจเปลี่ยนสารวัตรได้

มาตรา ๔๘ แพทย์ประจำตำบลมีหน้าที่ดังกล่าวต่อไปนี้ คือ

ข้อ ๑ ที่จะช่วยกำนันผู้ใหญ่บ้านคิดอ่านและจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบลดังกล่าวไว้ใน

มาตรา ๓๖ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“ข้อ ๑๓ เมื่อประธานคณะกรรมการกลาง ประธานคณะกรรมการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยและเลขาธิการคณะกรรมการกลาง ได้รับมอบอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนที่ใช้สำหรับหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองจากอำเภอแล้ว ให้จ่ายราชฎหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเองดังนี้

ก. ราชฎหน่วยกำลังคุ้มครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของหมู่บ้าน

ข. ราชฎชุดรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน หรือ

ค. ราชฎที่คณะกรรมการกลางพิจารณาเห็นชอบ

ห้ามมิให้จ่ายอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนแก่ผู้ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของหมู่บ้านเป็นอันขาด หากฝ่าฝืนผู้จ่ายจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรือสูญหายที่เกิดขึ้น

ให้นายอำเภอออกคำสั่งใช้ราชฎตามที่กล่าวใน ข้อ ก. ข. และ ค. หรือทำแผนรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน โดยมีรายชื่อราชฎเป็นผนวกประกอบคำสั่งหรือแผน และกำหนดรายการสั่งใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งหรือแผนนั้นด้วย

ให้ถือว่าราชฎใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนตามคำสั่งหรือแผนรักษาความปลอดภัยหมู่บ้านนั้นปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ ย่อมได้รับสิทธิและความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ออกคำสั่งใช้ราษฎรโดยต้องปรากฏรายชื่อราษฎรประกอบคำสั่งหรือแผนรักษาความปลอดภัยหมู่บ้าน และกำหนดรายการสิ่งใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนเพื่อปฏิบัติตามคำสั่งหรือแผนนั้นด้วย โดยถือว่าการใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนนั้นเป็นการปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการและได้รับสิทธิและความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และข้อ ๑๔^๔ ยังได้กำหนดให้ราษฎรต้องส่งมอบอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนคืนทันทีเมื่อพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมอบหมายให้ราษฎรดำเนินการป้องกันตนเองและรักษาความสงบเรียบร้อย

โดยสรุป แม้บุคคลประเภทต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นจะไม่ได้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ แต่ก็เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ จึงถือได้ว่า เป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นให้แก่หน่วยงานของรัฐและอยู่ในความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ จึงต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

สำหรับประเด็นที่ว่าข้อปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยขัดหรือแย้งกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า ข้อปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย เป็นระเบียบปฏิบัติของฝ่ายบริหารมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดการเบิกจ่ายอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน การเก็บรักษาและรับผิดชอบ การทำความสะอาดอาวุธปืน การทำบัญชีคุม รวมทั้งขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบสวนเพื่อจำหน่ายอาวุธปืนที่ชำรุดหรือสูญหาย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของข้อปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น ถ้าเป็นการจำหน่ายอาวุธปืนที่ชำรุดหรือสูญหายก็ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหมวดที่ ๕ ของข้อปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว แต่ถ้าเป็นการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงถือว่าข้อปฏิบัติของกระทรวงมหาดไทยไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๔ ข้อ ๑๔ ให้ผู้ได้รับมอบอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนใช้ในการปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนตลอดระยะเวลาที่ได้รับมอบไว้ จะพ้นความรับผิดชอบเมื่อได้ส่งมอบให้ผู้มีหน้าที่คนอื่นหรือส่งคืนแล้วเท่านั้น และเมื่อพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่แล้วต้องส่งมอบอาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืนคืนทันที

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๔๗