

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะและระยะเวลาการมีผลใช้บังคับของคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูป
การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
ที่ ๘/๒๕๕๙ เรื่อง การขออนุญาตพกพาอาวุธ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน
๒๕๕๙

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๗.๓/๑๑๕๒๒ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมการปกครองได้รับข้อหารือของบริษัท จีเอส ซีเคียว โซลูชันส์ (ประเทศไทย) จำกัด ขอให้ตรวจสอบคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ ๘/๒๕๕๙ เรื่อง การขออนุญาตพกพาอาวุธ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๓ ตอนที่ ๑๐๖ ก หน้า ๖ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๙ ว่ายังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ และหากมี มีขอบเขตเพียงใด และอย่างไร กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวมีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออกคำสั่งตามมาตรา ๒๓ (๗) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๔ และมาตรา ๑๙๓/๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากประกาศหรือคำสั่งของคณะปฏิวัติหรือคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินที่จะมีผลอยู่ได้ต่อไปจะต้องเป็นการใช้บังคับต่อประชาชนทั่วไปมิใช่เป็นการใช้เฉพาะเจาะจงกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และการพกพาอาวุธปืนเป็นสิทธิซึ่งโดยสภาพจะพึงมีเฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้นตามมาตรา ๘ ทวิ และมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐

คณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ ได้ร่วมประชุมพิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า เมื่อเนื้อหาของคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ ๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ เกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการอนุญาตให้บุคคลตามคำสั่งมีอาวุธปืนติดตัวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐ และมาตรา ๒๓ (๗) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้ใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวมีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออก ดังนั้น การอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวตามคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ ๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ จึงมีอายุไม่เกินหนึ่งปีตามมาตรา ๒๓ (๗) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐

กรรมการปกครองขอหารือปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๑. คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ ๘/๒๕๔๙ เรื่อง การขออนุญาตพกพาอาวุธ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นคำสั่งทางปกครองและมีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออกคำสั่งตามมาตรา ๒๓ (๗) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๔๐ ถูกต้องหรือไม่

๒. หากคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ ๘/๒๕๔๙ เรื่อง การขออนุญาตพกพาอาวุธ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่มีฐานะเป็นกฎหมายแล้ว คำสั่งดังกล่าวมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับใด ยังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ และการยกเลิกคำสั่งดังกล่าวต้องออกเป็นกฎหมายลำดับใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรรมการปกครอง โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ ๘/๒๕๔๙ เรื่อง การขออนุญาตพกพาอาวุธ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ เป็นคำสั่งทางปกครองและมีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออกคำสั่งตามมาตรา ๒๓ (๗) แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ เห็นว่า มาตรา ๓๖^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ บัญญัติให้บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปใดและไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป และให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นไม่ว่าการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีทั้งที่มีฐานะเป็นกฎหมายและเป็นคำสั่งในทางบริหารซึ่งอาจมีลักษณะเสมือนเป็น

^๑มาตรา ๓๖ บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ จนถึงวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าจะเป็นในรูปใดและไม่ว่าจะประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้มีผลใช้บังคับต่อไป และให้ถือว่าประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นไม่ว่าการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้นจะกระทำก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้เป็นประกาศหรือคำสั่ง หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

คำสั่งทางปกครองด้วยก็ได้ โดยการที่จะทราบได้ว่าคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีฐานอย่างไร จำเป็นต้องตรวจสอบสาระสำคัญของคำสั่งดังกล่าวเป็นกรณี ๆ ไป ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๙๕๓/๒๕๕๗

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ ๘/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๙ เรื่อง การขออนุญาตพกพาอาวุธ แล้ว จะเห็นได้ว่า คำสั่งดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายให้ใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป แต่เป็นคำสั่งที่มีผลบังคับเฉพาะเรื่องเฉพาะกรณีเท่านั้น โดยการอนุญาตให้พกพาอาวุธปืนตามคำสั่งดังกล่าวเป็นเช่นเดียวกับการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามมาตรา ๒๒^๒ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ในการอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนติดตัวได้ จึงไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๘ ทวิ^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการพาอาวุธปืนติดตัว การอนุญาตให้บริษัท กรู๊ปโพร ซีเคียวริตี้ แคช เซอร์วิส (ประเทศไทย) จำกัด รวมทั้งบริษัทอื่นที่ดำเนินธุรกิจในการขนส่งทรัพย์สินของธนาคารพกพาอาวุธปืนได้ตามคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่หาเรียนนี้ จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครอง และมีกำหนดอายุหนึ่งปีนับแต่วันออกคำสั่งตามมาตรา ๒๓ (๗)^๔ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืนฯ

^๒มาตรา ๒๒ ให้เจ้าพนักงานต่อไปนี้ มีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน มีอาวุธปืนติดตัวไปได้ตามความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) อธิบดีกรมตำรวจ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร และทั่วราชอาณาจักร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะภายในเขตจังหวัดของตน และเฉพาะผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือถ้าผู้รับใบอนุญาตแสดงตนให้เป็นที่น่าหวาดเสียวต่อประชาชน ผู้ออกใบอนุญาตจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่ออกให้ตามมาตรานี้โดยมีกำหนดระยะเวลา หรือจะสั่งเพิกถอนเสียก็ได้

^๓มาตรา ๘ ทวิ ห้ามมิให้ผู้ใดพาอาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะโดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องมีติดตัวเมื่อมีเหตุจำเป็นและเร่งด่วนตามสมควรแก่พฤติการณ์

ไม่ว่ากรณีใด ห้ามมิให้พาอาวุธปืนไปโดยเปิดเผย หรือพาไปในชุมนุมชนที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อนมัสการ การรื่นเริง การมหรสพ หรือการอื่นใด

ความในมาตรานี้ มิให้ใช้บังคับแก่

(๑) เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทหารและตำรวจ ซึ่งอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่

(๒) ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

(๑) (ข) หรือ (ค) ซึ่งอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่เพื่อการป้องกันประเทศ หรือรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือรักษาทรัพย์สินอันสำคัญของรัฐ

(๓) ประชาชนผู้ได้รับมอบให้มีและใช้ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) (ง) ซึ่งอยู่ในระหว่างการช่วยเหลือราชการและมีเหตุจำเป็นต้องมี และใช้อาวุธปืนในการนั้น

^๔มาตรา ๒๓ ใบอนุญาตสำหรับอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน ตามความในส่วนนี้จะออกได้แต่ตามประเภทและมีกำหนดอายุ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) ใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว มีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออก

อย่างไรก็ตาม เมื่อคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่หารือมานี้ ไม่ได้ระบุระยะเวลาสิ้นสุดของอายุการอนุญาตให้พกพาอาวุธติดตัวได้ไว้ อาจทำให้บริษัทผู้อยู่ใต้คำสั่งดังกล่าวเข้าใจว่าคำสั่งดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับได้ต่อไป ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตอาจแจ้งให้ผู้ได้รับอนุญาตให้พกพาอาวุธปืนโดยผลของคำสั่งดังกล่าวทราบถึงระยะเวลาสิ้นสุดของการอนุญาตนั้น แล้วให้มายื่นคำขออนุญาตหรือขอต่ออายุใบอนุญาตใหม่หากต้องการพกพาอาวุธปืนติดตัวต่อไป

ประเด็นที่สอง หากคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่ ๘/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๔๙ เรื่อง การขออนุญาตพกพาอาวุธ ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง แต่มีฐานะเป็นกฎหมายแล้ว คำสั่งดังกล่าวมีฐานะเป็นกฎหมายลำดับใด ยังมีผลใช้บังคับอยู่หรือไม่ และการยกเลิกคำสั่งดังกล่าวต้องออกเป็นกฎหมายลำดับใด เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าคำสั่งหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังกล่าว เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเช่นเดียวกับการอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวและมีอายุหนึ่งปีนับแต่วันออกคำสั่งที่ได้กล่าวแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นนี้

(นายธรรมนิศ สุ่มันตกุล)

รองเลขาธิการฯ รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๘