

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกคำสั่งเพื่อจำกัดการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวโดยมีเงื่อนไข

สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ ตช ๐๐๑๑.๑๔/๓๓๐๙ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ บัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการพิจารณาออกใบอนุญาตพกพาอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักร แต่เนื่องด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งจำกัดการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ คำสั่งดังกล่าวกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติจะต้องส่งเรื่องและความเห็นไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติเสียก่อน ทำให้ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จนมาถึงปัจจุบันมีงานค้างอยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประมาณ ๗๘๐ เรื่อง โดยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จำกัดการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบัน มีจำนวน ๑๑ คำสั่งและล่าสุดคือ คำสั่งที่ ๓๗๘/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๕ มีผลตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖

สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีความเห็นว่า รัฐสภาได้ให้ความไว้วางใจมอบอำนาจให้อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในปัจจุบัน สามารถออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวในเขตกรุงเทพมหานครและทั่วราชอาณาจักร (แบบ ป.๑๒) ได้ เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและควบคุมความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน ย่อมสามารถตัดสินใจที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาต ตามดุลพินิจที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความถูกต้องเหมาะสมกับสภาพสังคมในแต่ละช่วงระยะเวลา และเป็นอำนาจตามที่กฎหมายมีเจตนารมณ์บัญญัติไว้เป็นอำนาจโดยเฉพาะของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเท่านั้น

สืบเนื่องจากในอดีตกรมตำรวจเป็นหน่วยงานขึ้นกับกระทรวงมหาดไทย กฎหมายจึงกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกคำสั่งห้ามหรือจำกัดการออกใบอนุญาตทุกประเภทในช่วงระยะเวลาที่กำหนด อันเป็นอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ แต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๑ มีการโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี การสั่งการในฐานะผู้บังคับบัญชาย่อมต้องมีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน เมื่อพิจารณาการออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจำกัดการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักร เป็นการชั่วคราว โดยกำหนดให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อสั่งอนุมัติก่อนออกใบอนุญาตนั้น ถือเป็นการแทรกแซงดุลพินิจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ทำให้เกิดความล่าช้าไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๐๘๑ ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักงานตำรวจแห่งชาติเห็นว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกคำสั่งห้ามออกใบอนุญาตเด็ดขาดหรือจำกัดจำนวนใบอนุญาตเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่า มีอำนาจออกคำสั่งโดยกำหนดเงื่อนไขว่าหากบุคคลใดมีความจำเป็นพิเศษมากกว่าปกติธรรมดาจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมถึงการจำกัดหรือวิธีการพิจารณาว่ามีความจำเป็นพิเศษมากกว่าปกติธรรมดาตามนัยแห่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ ทำให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติประสบปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตพกพาอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักร (แบบ ป.๑๒) เนื่องจากคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ส่งผลให้การพิจารณาอนุมัติใบอนุญาตเป็นไปโดยล่าช้าเกินสมควร

รองนายกรัฐมนตรี (ร้อยตำรวจเอกเฉลิม อยู่บำรุง) มีบันทึกสั่งการ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ท้ายหนังสือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ตช ๐๐๑๑.๑๔/๒๖๘๕ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาตินำปัญหาข้อขัดข้องในเรื่องนี้หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้ได้ข้อยุติก่อนนำเสนอนายกรัฐมนตรีต่อไป สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงขอหารือดังนี้

๑. การออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าในการออกใบอนุญาตพกพาอาวุธปืนทั่วราชอาณาจักรเป็นคำสั่งที่ถูกต้องเหมาะสมตามมาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือไม่

๒. มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจออกใบอนุญาตให้บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตประเภทให้มีและใช้อาวุธปืนสามารถพกพาอาวุธปืนติดตัวไปในเขตกรุงเทพมหานครและทั่วราชอาณาจักรนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ออกคำสั่งให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ต้องขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่้อออกใบอนุญาตดังกล่าวได้หรือไม่

๓. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จำกัดการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ กำหนดเงื่อนไขว่าหากบุคคลใดมีความจำเป็นพิเศษมากกว่าปกติธรรมดาจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน (ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นการออกคำสั่งที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานตำรวจแห่งชาติโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการปกครอง) และผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า การออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จำกัดการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวทั่วราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยกำหนดเงื่อนไขว่า หากบุคคลใดมีความจำเป็นพิเศษมากกว่าปกติธรรมดา จะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน โดยการอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้น จะเป็นการออกคำสั่งที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

ในประเด็นดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า ในการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวให้แก่บุคคลใด มาตรา ๒๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ บัญญัติให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตดังกล่าว และให้ผู้ออกใบอนุญาตมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่ออกให้ตามมาตรา นี้ โดยมีกำหนดระยะเวลาหรือจะสั่งเพิกถอนเสียก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ากฎหมาย ประสงค์ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัดเท่านั้นเป็นผู้ออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืน ติดตัวดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวอาจถูกจำกัดได้ตามมาตรา ๕๗^๒ กล่าวคือ ในกรณี มีเหตุฉุกเฉินหรือความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจออกคำสั่งห้ามหรือจำกัดการออกใบอนุญาตทุกประเภทหรือบางประเภทในช่วงระยะเวลา ที่กำหนดได้ ซึ่งเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกคำสั่งห้ามอย่างใดแล้ว ผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามนั้น แต่อำนาจของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๕๗ ดังกล่าวจำกัดอยู่แต่เฉพาะในสองกรณี คือ การห้ามออก ใบอนุญาตทุกประเภทหรือบางประเภท ซึ่งหมายถึงการห้ามมิให้ออกใบอนุญาตตามที่กำหนดแก่ผู้ใดเลย กรณีหนึ่ง และการจำกัดการออกใบอนุญาตทุกประเภทหรือบางประเภท ซึ่งหมายถึงการจำกัดจำนวน ใบอนุญาตตามที่กำหนด อีกกรณีหนึ่ง แต่ทั้งสองกรณีต้องเป็นการสั่งในช่วงระยะเวลาที่กำหนด ตามเหตุฉุกเฉินหรือตามความจำเป็น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจที่จะสั่งการ ให้มีผลเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรือสั่งการไว้เป็นการถาวรได้

การออกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จำกัดการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว ทว่าราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยกำหนดเงื่อนไขว่า “หากบุคคลใดมีความจำเป็นพิเศษมากกว่า ปกติธรรมดา และประสงค์จะขออนุญาตมีอาวุธปืนติดตัวจะต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงาน โดยการอนุมัติของรัฐมนตรว่าการกระทรวงมหาดไทย” นั้น มิได้มีลักษณะเป็นการห้ามการอนุญาต แต่เป็นการเพิ่มเงื่อนไขในการอนุญาตนอกเหนืออำนาจที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ นอกจากนั้น จากการตรวจสอบคำสั่งตั้งแต่ปี ๒๕๕๑ จนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าได้มีการออกคำสั่งให้มีผลต่อเนื่องกัน มาโดยตลอดในลักษณะเป็นการห้ามถาวร จึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๗ ที่ให้สั่งได้

^๑มาตรา ๒๒ ให้เจ้าพนักงานต่อไปนี้ มีอำนาจออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาต ให้มีและใช้อาวุธปืน มีอาวุธปืนติดตัวไปได้ตามความที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) อธิบดีกรมตำรวจ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร และทั่วราชอาณาจักร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด เฉพาะภายในเขตจังหวัดของตน และเฉพาะผู้ที่มีถิ่นที่อยู่ในเขตจังหวัดนั้น

เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือถ้าผู้รับใบอนุญาตแสดงตนให้เป็น ที่หวาดเสียวต่อประชาชน ผู้ออกใบอนุญาตจะสั่งพักใช้ใบอนุญาตที่ออกให้ตามมาตรา นี้ โดยมีกำหนดระยะเวลา หรือจะสั่งเพิกถอนเสียก็ได้

^๒มาตรา ๕๗ ในคราวมีเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน รัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งห้ามหรือจำกัดการออกใบอนุญาตทุกประเภทหรือบางประเภท ในช่วงระยะเวลาที่กำหนด หรือจะออกคำสั่งโดยประกาศหรือแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตส่งมอบอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดแก่เจ้าพนักงานเพื่อเก็บรักษาไว้ หรือจะสั่งให้จำหน่ายเสียก็ได้ ในกรณีที่ตั้ง ให้จำหน่ายให้นำมาตรา ๖๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และถ้าไม่อาจปฏิบัติตามที่กล่าวแล้ว จะสั่งให้จำหน่ายแก่ ทหารราชการในราชอาณาจักรก็ได้

คำสั่งนี้จะกำหนดให้ใช้บังคับในบางท้องที่หรือทั่วราชอาณาจักรก็ได้

โดยมีกำหนดชั่วระยะเวลาอันมีเหตุฉุกเฉินหรือความจำเป็น อย่างไรก็ตาม หากกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าเป็นการสมควรที่จะห้ามมิให้มีการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวเป็นการถาวร หรือจะกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาตเพิ่มขึ้นอย่างใด ก็สมควรดำเนินการแก้ไขพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ ให้สอดคล้องกับนโยบายหรือความต้องการได้

(นายอัษฎพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๕๖