

ปัญหาอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ
ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน
วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490¹

พีรณย์ ธรรมอินทร์²

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490 มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมา แนวความคิด และทฤษฎี เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ.2490 ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจว่า การทำให้สังคม มีความสงบสุขเรียบร้อย เป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีนายอำเภอเป็นผู้ที่คอยขับเคลื่อนอยู่ในแทบทุกพื้นที่ของประเทศ การทำหน้าที่ของนายอำเภอจึงถือว่ามีความสำคัญและจำเป็นอย่างมาก หากนายอำเภอสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีกฎหมายที่ให้อำนาจนายอำเภออย่างครบถ้วน ชัดเจน สมบูรณ์ และปราศจากช่องว่างแล้ว ก็ย่อมจะทำให้บรรลุมุ่งวัตถุประสงค์ตามบทบาทภาระหน้าที่ในการบำบัดทุกข์บำรุงสุข ให้แก่ประชาชนได้อย่างแท้จริงและยั่งยืน แต่อย่างไรก็ดี การที่นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแล บำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ราษฎรที่อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติให้นายอำเภอเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ กล่าวคือ มาตรา 62 บัญญัติว่า นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้ (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ถ้ากฎหมายมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใด โดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ที่มิหน้าที่ตรวจการอื่น ซึ่งคณะรัฐมนตรี

¹ บทความนี้ เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุชสมัย สุทธิบดี และคณะกรรมการสอบ คือ ศาสตราจารย์พิเศษ ปัญญา สุทธิบดี และรองศาสตราจารย์ประเทือง ธนิยผล

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี (4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย นอกจากนี้ นายอำเภอยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 อีกหลายประการ ได้แก่ การปกครองท้องที่ การป้องกันภัยอันตรายของราษฎรและรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องที่ การที่เกี่ยวข้องความแพ่งและความอาญา การป้องกันโรคภัย การบำรุงการทำนา ค้าขาย ป่าไม้ และการคมนาคม การบำรุงการศึกษา และหน้าที่เบ็ดเสร็จหรือหน้าที่อื่น ๆ ดังนี้ จะเห็นได้ว่า นายอำเภอนั้นมีบทบาทภารกิจและมีหน้าที่ความรับผิดชอบมากมายหลากหลายด้าน ประกอบกับ นายอำเภอเป็นตำแหน่งที่มีมาตั้งแต่สมัยโบราณ และได้สืบทอดต่อเนื่องกันมาอย่างยาวนาน ยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นในปัจจุบัน อำนาจของนายอำเภอที่เคยมีอยู่แต่เดิมอาจมีความไม่เหมาะสม จึงก่อให้เกิดปัญหาหลายประการเกี่ยวกับบรรดากฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า ปัญหาอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490 มีอยู่ด้วยกันหลายประการ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

ประเด็นปัญหาที่หนึ่ง กฎหมายไม่จำกัดจำนวนอาวุธปืนขึ้นสูงสุดของผู้ขออนุญาตแต่ละราย โดยกฎหมายจำกัดเฉพาะชนิดของอาวุธปืนหรือขนาดของอาวุธปืนสำหรับบุคคลทั่วไปเท่านั้น ส่วนอาวุธปืนที่นายทะเบียนสามารถอนุญาตได้นั้น นายทะเบียนยอมใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืนเหล่านั้นได้อย่างมีอิสระโดยไม่จำกัดจำนวนขึ้นสูงสุด ย่อมทำให้มีอาวุธปืนที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมายมีอยู่ในสังคมเป็นจำนวนมาก ซึ่งปืนเป็นอาวุธที่มีความร้ายแรงและมีอานุภาพในการทำลายล้างสูง และก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมที่ใช้อาวุธปืนเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดตามมาอย่างมากมาย ดังจะพบเห็นว่าได้ปรากฏเป็นข่าวอยู่เสมอ และนับวันก็ยังมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ นอกจากนี้ยังส่งผลให้เด็กและเยาวชนมีโอกาสเข้าถึงอาวุธปืนได้ง่าย

ประเด็นปัญหาที่สอง กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการตรวจพิสูจน์อัตลักษณ์ปืน ตรวจวิถีกระสุน เก็บหัวกระสุนและปลอกกระสุน ก่อนออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และไม่ได้บัญญัติขั้นตอนในการขออนุญาตไว้อย่างชัดเจน คงมีแต่แนวทางปฏิบัติของนายทะเบียนจากคู่มือปฏิบัติงานเท่านั้น เนื่องจากการขออนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืน นอกจากปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ.2490 แล้ว ยังได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง อีกหลายฉบับ ซึ่งบุคคลภายนอกไม่สามารถรับรู้ได้อย่างทั่วถึง ส่งผลให้ประชาชนทั่วไป

ไม่สามารถทราบกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาต และนอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่เกิดการทุจริตหรือเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทนได้ง่ายอีกด้วย

ประเด็นปัญหาที่สาม กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเรียกอาวุธปืนมาตรวจสอบ โดยเมื่อภายหลังจากผู้ขออนุญาตได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนไปแล้ว ก็จะไม่มีการติดตามหรือตรวจสอบใด ๆ จากภาครัฐอีกต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่หากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจที่มีความสงสัยในพฤติการณ์ในทางที่ไม่ดีของผู้รับอนุญาตก็สามารถเรียกอาวุธปืนหรือกระสุนปืนมาตรวจสอบเป็นราย ๆ ไป แต่เมื่อมีเหตุอาชญากรรมเกิดขึ้นในพื้นที่ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่จะสามารถเรียกอาวุธปืนจากผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้มาตรวจสอบได้ ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างล่าช้า ปราศจากทิศทางรวมถึงไม่สามารถติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

ประเด็นปัญหาที่สี่ อัตราโทษและอัตราค่าธรรมเนียมที่ไม่เหมาะสม ซึ่งอัตราโทษในกรณีต่างๆ เช่น การทำ ซื้อ มิ ใช้ ตั้ง หรือนำเข้าอาวุธปืนโดยไม่ได้รับอนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือโดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีอาวุธปืนที่เป็นของผู้อื่นซึ่งได้รับอนุญาตให้มีและใช้ตามกฎหมาย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งพันบาทถึงหนึ่งหมื่นบาท ทำให้ประชาชนขาดความเคารพยำเกรงต่อกฎหมาย นอกจากนี้อัตราค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ใบอนุญาตให้ซื้ออาวุธปืน ฉบับละ 5 บาท หรือใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนอื่นๆ ฉบับละ 500 บาท ยังเป็นอัตราที่น้อยเกินไป เนื่องจากทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจว่า อาวุธปืนเป็นสิ่งที่สามารถเข้าถึงได้โดยง่าย และยอมส่งผลให้มีอาวุธปืนปรากฏอยู่ในสังคมเป็นจำนวนมาก และทำให้เกิดปัญหาและเหตุอาชญากรรมต่างๆ ตามมาในที่สุด

จากการศึกษาค้นคว้า ปัญหาอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.2490 ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายไม่จำกัดจำนวนอาวุธปืนขึ้นสูงสุดของผู้ขออนุญาตแต่ละราย ซึ่งทำให้มีอาวุธปืนที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อย่างถูกต้องตามกฎหมายมีอยู่ในสังคมเป็นจำนวนมาก ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายโดยจำกัดจำนวนการครอบครองอาวุธปืนขึ้นสูงสุดของผู้ขออนุญาตแต่ละรายไว้อย่างชัดเจน ทั้งขนาด และชนิดของอาวุธปืน โดยวางหลักเกณฑ์สำหรับการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนในการพิจารณาอย่างละเอียด รอบคอบ เป็นธรรม เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบต่อสิทธิของผู้ขออนุญาต

2. ปัญหากฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการตรวจพิสูจน์อัตลักษณ์ปืน ตรวจวิถีกระสุน เก็บหัวกระสุนและปลอกกระสุน ก่อนออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และได้บัญญัติขั้นตอนในการขออนุญาตไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากการขออนุญาตให้ซื้อ มีและใช้อาวุธปืน นอกจากปรากฏอยู่

ในพระราชบัญญัติอาวูรป็นฯ พ.ศ.2490 แล้ว ยังได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองอีกหลายฉบับ ซึ่งบุคคลภายนอกไม่สามารถรับรู้ได้อย่างทั่วถึง ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้พนักงานเจ้าหน้าที่เกิดการทุจริตหรือเรียกรับผลประโยชน์ตอบแทน ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการตรวจพิสูจน์อัตลักษณ์ป็น ตรวจวิถีกระสุน เก็บหัวกระสุนและปลอกกระสุนป็น ของอาวูรป็นแต่ละกระบอก ก่อนออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวูรป็น (ป.4) และให้นำผลของการตรวจอัตลักษณ์ป็น ตรวจวิถีกระสุน หัวกระสุนและปลอกกระสุนป็นดังกล่าวนั้น บันทึกไว้ในระบบเพื่อใช้เป็นฐานข้อมูล รวมถึงควรมีการจัดทำคู่มือประชาชนเกี่ยวกับขั้นตอนในการขออนุญาตซื้อ รับโอน มีหรือใช้อาวูรป็น และการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตของนายทะเบียน ออกเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในวงกว้าง

3. ปัญหากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานในการเรียกอาวูรป็นมาตรวจสอบ ซึ่งเมื่อมีเหตุอาชญากรรมเกิดขึ้นในพื้นที่ กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่จะสามารถเรียกอาวูรป็นจากผู้ที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้มาตรวจสอบได้ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการกำหนดให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจท้องที่ มีอำนาจเรียกอาวูรป็นและกระสุนป็นมาตรวจสอบในกรณีอื่นๆ ได้ด้วย เช่น เพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนคดี หรือเพื่อเป็นการป้องกันการกระทำความผิด

4. ปัญหาอัตราโทษและอัตราค่าธรรมเนียมที่ไม่เหมาะสม ทำให้ประชาชนขาดความเคารพยำเกรงต่อกฎหมาย นอกจากนี้อัตราค่าธรรมเนียมต่างๆ ยังเป็นอัตราที่น้อยเกินไป ซึ่งส่งผลให้มีอาวูรป็นปรากฏอยู่ในสังคมเป็นจำนวนมาก และทำให้มีปัญหาและเหตุอาชญากรรมต่างๆ ตามมาในที่สุด ผู้ศึกษาขอเสนอแนะให้มีการกำหนดอัตราโทษและอัตราค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้สูงขึ้น เพื่อเป็นการสร้างความปลอดภัยต่อประชาชนและสังคมส่วนรวม รวมถึงเป็นการจำกัดการเข้าถึงอาวูรป็นอีกทางหนึ่ง

ดังนั้นแล้ว ย่อมเป็นการทำให้นายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการในส่วนภูมิภาค ผู้มีสถานะที่เปรียบเสมือนเป็นคนกลางระหว่างรัฐกับประชาชน และเป็นนักปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด สามารถทำหน้าที่ในการอำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชน และทำให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อยได้อย่างแท้จริง

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครอง. คู่มือปฏิบัติงานอาวูรป็น เล่มที่ 1 พ.ศ.2555. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน, 2555.

กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง. คู่มือเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติราชการของนายอำเภอ.

พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อสาธิตศึกษาดินแดน, 2560.

ณรินทร์ ช่างเผือกงาม. อาวุธปืนถูกกฎหมาย...คุณมีได้ ฉบับปรับปรุง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์
ประกายเพชร, 2559.

สราธิษั สุวรรณเสรี และอาคม ศรีชาภัย. กฎหมายและคดีอาวุธปืน. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, 2556.