

หลักกฎหมายที่สำคัญจากคดีปกครอง เกี่ยวกับการไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนของนายทะเบียนท้องที่**

๑. ข้อความเบื้องต้น

ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคมไทยปัจจุบันมักจะพบว่าผู้ก่อเหตุได้ใช้อาวุธปืนเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อช่วยให้การก่ออาชญากรรมเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว สร้างความหวาดกลัวให้กับประชาชน และอาวุธปืนยังเป็นสิ่งที่เป็นอันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และอาจก่อให้เกิดภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้ แม้บางครั้งอาวุธปืนอาจเป็นเครื่องมือในการป้องกันอาชญากรรมให้แก่ประชาชนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยไม่สามารถช่วยเหลือคุ้มครองได้ทันทั่วถึง และมีความจำเป็นในการป้องกันชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของตนและบุคคลในครอบครัวได้ก็ตาม แต่รัฐยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกลไกและมาตรการควบคุมการมีและใช้อาวุธปืนของประชาชนอย่างเคร่งครัดเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพและความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งประเทศไทยมีพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้กำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และเงื่อนไขต่าง ๆ ในการอนุญาตให้ประชาชนมีและใช้อาวุธปืนได้ รวมทั้งกำหนดความผิดและบทลงโทษทางอาญาของการครอบครองอาวุธปืนโดยผิดกฎหมาย และกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว สำหรับการพิจารณาอนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนท้องที่^๑ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศแต่งตั้งนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ลงวันที่ ๔ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นนายทะเบียน ได้แก่ (๑) อธิบดีกรมการปกครอง ในเขตกรุงเทพมหานคร (๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในเขตจังหวัดอื่น (๓) นายอำเภอ ในเขตอำเภอ และ (๔) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในเขตกิ่งอำเภอ

การอนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนท้องที่ที่จะพิจารณาว่าจะอนุญาตหรือไม่อนุญาต ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่งและตกอยู่ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หลักกฎหมายดังกล่าวมีความหมายว่าฝ่ายปกครองต้องกระทำการต่าง ๆ โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กฎหมายจึงเป็นทั้ง “แหล่งที่มา” และ “ข้อจำกัด” อำนาจของฝ่ายปกครอง เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายฉบับที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจออกคำสั่งทางปกครองและกฎหมายอื่นที่ประกอบกันขึ้นเป็นข้อจำกัดของอำนาจออกคำสั่งทางปกครองโดยละเอียดแล้วจะพบว่ากฎหมายเหล่านี้ได้วางเงื่อนไขในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ เงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามในเวลาทีออกคำสั่งทางปกครองนี้เรียกว่า “เงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง” ซึ่งจำแนกเป็นสองประเภทคือ เงื่อนไขเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ผู้ออก

** นายธนณัฐ นวไพบุลย์ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย กรมการปกครอง

** นายธรรธร มุมทอง นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย กรมการปกครอง

^๑ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

มาตรา ๗ ห้ามมิให้ผู้ใดทำ ซื้อ มี ใช้ ส่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่

คำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนของการออกคำสั่งทางปกครอง และรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง และเงื่อนไขเกี่ยวกับขอบอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เกิดอำนาจออกคำสั่งทางปกครอง วัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง และความมุ่งหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง^๒

จากการได้ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการพิจารณาไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนของนายทะเบียนอาวุธปืนเพื่อควบคุมการมีและใช้อาวุธปืนของประชาชน พบว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๓๘ - ๖๓๙/๒๕๕๘ ได้วางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญหลายประการเกี่ยวกับเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนของนายทะเบียนท้องที่ โดยจะได้นำเสนอสรุปข้อเท็จจริงและวิเคราะห์หลักกฎหมายจากคำพิพากษาดังกล่าวต่อไป

๒. สรุปข้อเท็จจริงจากคำพิพากษา

เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ นาย ส. ได้ยื่นคำร้อง (ป.๑) ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนยาวลูกกรด ขนาด .๒๒ แบบมีศูนย์เล็ง ระบบกึ่งอัตโนมัติ จำนวน ๑ กระบอก และอาวุธปืนยาวลูกซอง ๕ นัด ขนาด ๑๒ จำนวน ๑ กระบอก รวม ๒ กระบอก ต่อนายอำเภอท้องที่ เพื่อใช้ในการป้องกันตัวและทรัพย์สิน โดยนาย ส. เคยได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. ระบบกึ่งอัตโนมัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และอาวุธปืนยาวลูกกรดขนาด .๒๒ ระบบลำเลี่ยน เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่นาย ส. อ้างเหตุที่ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนยาวขนาดเดิมเพิ่มอีก ก็เพราะอาวุธปืนยาวที่นาย ส. มีอยู่ไม่เหมาะสมกับการใช้งานด้านป้องกัน คือ ไม่มีศูนย์เล็งติดตั้งมาให้จากโรงงานผู้ผลิตและไม่สามารถติดตั้งเพิ่มเติมได้ อีกทั้งมีน้ำหนักมาก ทำให้นาย ส. ใช้งานไม่ถนัดและสาเหตุที่ขออนุญาตซื้ออาวุธปืนยาวลูกซองก็เพื่อใช้ในการป้องกันชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนบุคคลในครอบครัว โดยผู้ใหญ่บ้านท้องที่ให้การรับรองความประพฤติของนาย ส. แล้วระหว่างนั้นนาย ส. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงนายอำเภอท้องที่ เพื่อชี้แจงเพิ่มเติมถึงเหตุผลความจำเป็นในการขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนว่าร้านค้าของนาย ส. ด้านข้างอยู่ติดกับที่รกร้างว่างเปล่าและด้านหลังเป็นที่เปลี่ยว ร้านค้าในบริเวณใกล้เคียงและของนาย ส. เคยถูกขโมยสิ่งของอยู่เป็นประจำ พร้อมทั้งได้สอบถามถึงการพิจารณาคำขออนุญาตดังกล่าว

ต่อมานายอำเภอท้องที่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามคำขอของนาย ส. โดยระบุเหตุผลว่า นาย ส. ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจำนวน ๒ กระบอกแล้ว คือ อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกรดขนาด .๒๒ เป็นไปตามมาตรา ๙^๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องใช้อาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว จึงไม่อนุญาตในคำขอดังกล่าว นาย ส. จึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๓ อุทธรณ์คำสั่งปฏิเสธการออกใบอนุญาตดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หลังจากนั้นนาย ส. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๓ ถึงนายอำเภอท้องที่ เพื่อสอบถามผลการพิจารณาอุทธรณ์ ต่อมานายอำเภอท้องที่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แจ้งนาย ส. ว่าคำขอของนาย ส. ขาดเหตุผล ข้อเท็จจริง และหลักฐานที่เพียงพอในเรื่องที่ขออนุญาต ประกอบกับนาย ส.

^๒ โปรตตุ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗) น. ๔ - ๖๗

^๓ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

มาตรา ๙ ใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน ให้ออกให้แก่บุคคลสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์

ใบอนุญาตนั้นให้ออกสำหรับอาวุธปืนแต่ละกระบอก

ได้รับอนุญาตให้หิมะและใช้อาวุธปืนจำนวน ๒ กระบอกแล้ว ได้แก่ อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาว ลูกกระดขนาด .๒๒ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องใช้อาวุธปืนไว้ป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว จึงยังไม่มี เหตุผลความจำเป็นเพียงพอที่จะประกอบการพิจารณา จึงแจ้งมาเพื่อให้ นาย ส. ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานภายใน ๗ วัน แต่ไม่ปรากฏว่า นาย ส. ได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐาน เพิ่มเติมแต่อย่างใด

หลังจากนั้นนายอำเภอท้องที่ที่มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ แจ้งนาย ส. ว่า ไม่อนุญาตให้ใช้อาวุธปืนตามคำขอของนาย ส. โดยระบุเหตุผลว่า นาย ส. มีอาวุธปืนแล้ว ๒ กระบอก ซึ่งพอสมควร แก่ฐานานุรูปที่จะต้องใช้อาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว และที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นร้านค้าอยู่ในเขต ชุมชน ไม่เปลี่ยว มีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ไม่ไกลป้อมตำรวจ ประมาณ ๑๐๐ เมตร ไม่เคย เกิดคดีอาชญากรรมหรืออุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ โดยได้พิจารณาไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ตามข้อ ๑๒^๔ ข้อ ๑๓^๕ แห่งคำสั่ง

^๔ ข้อ ๑๒ การพิจารณาออกใบอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนนั้น นอกจากจะพิจารณาตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ แล้ว ให้พิจารณาถึงสภาพความเป็นอยู่หรือสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ต่อไปนี้ด้วย คือ

- (๑) ผู้ขออนุญาตมีอายุเท่าใด เป็นหัวหน้าครอบครัวหรืออาศัยผู้ใดอยู่
- (๒) บ้านอยู่ในที่เปลี่ยวหรือไม่ และในบ้านมีผู้ใดได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนอย่างใดอยู่บ้างแล้วหรือไม่
- (๓) บ้านที่อยู่เป็นของผู้ขอรับใบอนุญาตเอง หรือเช่าเขาอยู่
- (๔) ความประพฤติตามปกติเป็นอย่างไร
- (๕) เคยต้องโทษอาญาอย่างใดมาบ้างแล้วหรือไม่
- (๖) เกี่ยวข้องกับพวกคนพาลหรือพวกนักเลงหรือไม่
- (๗) มีหลักทรัพย์สินสมบัติอะไรบ้าง ประมาณราคามากน้อยเท่าใด
- (๘) ประกอบอาชีพทางใด
- (๙) การขอมีอาวุธปืนเพื่อประโยชน์อย่างใด
- (๑๐) มีหน้าที่เกี่ยวกับการต้องรักษาเงินหรือทรัพย์สินสมบัติเป็นพิเศษอย่างใด
- (๑๑) เคยถูกผู้ร้ายประทุษร้ายต่อทรัพย์สินและร่างกาย หรือถูกขู่เข็ญว่าจะทำร้ายอย่างใดบ้างหรือไม่
- (๑๒) เป็นคนสติไม่ปกติเป็นบางครั้งบางคราวหรือไม่
- (๑๓) เป็นคนมีนิสัยฉุนเฉียวหือเกะกะระรานเพื่อนบ้านใกล้เคียง หรือผู้อื่นบ้างหรือไม่
- (๑๔) เคยได้รับใบอนุญาตมีอาวุธปืนมาแล้วหรือไม่ ถ้าเคยมีแล้วเหตุใดจึงขออนุญาตอีก
- (๑๕) เจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ใกล้ชิด เช่น สารวัตรตำรวจนครบาล ผู้บังคับกองตำรวจภูธร หัวหน้าสถานที่ตำรวจ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เห็นสมควรอนุญาตหรือไม่
- (๑๖) ถ้าเป็นบุคคลต่างด้าวต้องสอบให้ทราบว่า
 - ก. มีภูมิลำเนาอยู่ในประเทศไทยนานเท่าใด
 - ข. พูดภาษาไทยได้หรือไม่
 - ค. มีครอบครัวเป็นคนต่างด้าว หรือคนไทยอยู่ในประเทศไทยหรือไม่
- (๑๗) ถ้าเป็นการขอรับมรดก ต้องสอบให้ได้ความว่ามีทายาทคนใดคัดค้านการขอรับโอนบ้างหรือไม่ หากมีการคัดค้านก็ให้ระงับ การออกใบอนุญาตไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

^๕ ข้อ ๑๓ ชนิดและจำนวนอาวุธปืนซึ่งจะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะและความจำเป็นของผู้อนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยระลึกว่าการให้ เอกชนมีอาวุธปืนนั้น เป็นการพิจารณาอนุญาตตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๙ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ว่ามิใช่เพื่อ ป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน ในการกีฬา หรือการยิงสัตว์ ซึ่งควรระลึถึงหลักการดังนี้

ก. การมีเพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สินต้องเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการปราบปราม เช่น ข้าราชการ ผู้มีหน้าที่ออกตรวจจับกุมโจรผู้ร้าย หรือถ้าเป็นเอกชนก็ต้องเป็นผู้มีทรัพย์สินมากพอควรที่จะต้องใช้อาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สินสมบัติเป็นต้น ทั้งนี้ ให้ใช้ดุลพินิจ พิจารณาตามสมควรแก่ฐานะของผู้ขอเป็นราย ๆ ไป

ข. การมีเพื่อกีฬาหรือยิงสัตว์ ก็ต้องเป็นนักกีฬาสมัครเล่นและมีโอกาสที่จะนำอาวุธปืนไปใช้ในการล่าสัตว์ ซึ่งส่วนมากเป็นผู้มีฐานะดี หรือมีเงินก็ต้องเป็นพรานชาวป่าอยู่แล้วตามปกติ และหากการขออนุญาตโดยมีความมุ่งหมายดังกล่าวนี้ก็ควรอนุญาตปืนยาว

กระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ เรื่องระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ แล้ว พร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์ด้วย หลังจากนั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๔๙๔ นายอำเภอท้องที่จึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๔๙๔ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้นาย ส. ทราบ นาย ส. เห็นว่าคำสั่งของนายอำเภอท้องที่ ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๔๙๓ และลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๓ ที่ไม่อนุญาตให้นาย ส. ชื้อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นาย ส. จึงยื่นฟ้องคดีทั้งสองสำนวนต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายอำเภอท้องที่และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และให้นายอำเภอท้องที่และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาคำร้องขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืนตามบทบัญญัติของกฎหมายตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง และต่อมา นาย ส. อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

๓. หลักกฎหมายปกครองที่สำคัญจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

๓.๑ รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน

๑) นายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องให้คู่กรณีมีโอกาสทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๐ ไม่มีบทบัญญัติไม่ว่าในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย หรือในหมวดอื่นใดรับรองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนแต่อย่างใด นอกจากนั้นอาวุธปืนเป็นสิ่งที่เป็อันตรายต่อสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและความสงบเรียบร้อยของประชาชน กรณีจึงไม่อาจถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๐ รับรองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนโดยปริยายได้อีกด้วย เมื่อนาย ส. มิได้มีสิทธิหรือเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืน การที่นาย ส. ยื่นคำขอใบอนุญาตซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ต่อนายทะเบียนท้องที่ จึงเป็นการยื่นคำขอรับสิทธิหรือเสรีภาพซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ซึ่งนาย ส. ไม่เคยมีสิทธิหรือเสรีภาพดังกล่าวมาก่อน และการที่นายทะเบียนท้องที่ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตซื้อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอของนาย ส. จึงเป็นแต่เพียงการยืนยันถึงความไม่มีสิทธิหรือเสรีภาพที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนของนาย ส. เท่านั้น ไม่ได้มีผลหรืออาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของนาย ส. ซึ่งเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น การที่นายทะเบียนท้องที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้นาย ส. ชื้อ มี และใช้อาวุธปืน ตามคำขอของนาย ส. โดยไม่ได้ให้นาย ส. มีโอกาสที่ได้ทราบข้อเท็จจริงที่จะใช้เป็นเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และมีโอกาสโต้แย้งข้อเท็จจริงนั้นตลอดจนแสดงพยานหลักฐานของตนก่อน จึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง^๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่นายทะเบียนท้องที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว จึงมีหนังสือแจ้งให้นาย ส. ว่า คำขอของนาย ส. ขาดเหตุผล ข้อเท็จจริง และหลักฐานที่เพียงพอในเรื่องที่ขออนุญาต ประกอบกับนาย ส. ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธจำนวน ๒ กระบอกแล้ว ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว จึงยังไม่มีเหตุผลความจำเป็นเพียงพอที่จะประกอบการพิจารณา จึงแจ้งมาให้ นาย ส. ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่าง

^๖ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

เพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานภายใน ๗ วัน ก็ไม่ใช่การแก้ไขเยียวยาคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ตามนัยมาตรา ๔๑^๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากนายทะเบียนท้องที่อาจออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

๒) คำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน เป็นคำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มี เหตุผลประกอบหรือไม่ และเหตุผลประกอบที่ครบถ้วนมีลักษณะอย่างไร

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำสั่งของนายทะเบียนท้องที่ที่ไม่อนุญาตให้นาย ส. ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ทั้งยัง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือที่ต้องด้วยข้อยกเว้นกรณีใดกรณีหนึ่งดังที่บัญญัติในวรรคสามของมาตรา ๓๗^๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อีกด้วย ในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว นายทะเบียนท้องที่จึงต้องจัดให้มีเหตุผลซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ การที่นายทะเบียนท้องที่ออกคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าว โดยระบุเพียงว่านาย ส. ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน จำนวน ๒ กระบอก เป็นไป ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องใช้อาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว จึงไม่อนุญาต ตามคำขอของผู้ฟ้องคดี โดยไม่ได้ระบุข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอาชีพ ท่าเลที่ตั้งของสถานประกอบการหรือที่อยู่ อาศัยที่สนับสนุนการใช้ดุลพินิจว่า นาย ส. มีอาวุธปืนเพียงพอแก่การป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของตนตลอดจน

^๗ มาตรา ๔๑ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(๑) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมา ในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(๒) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(๓) การรับฟังคู่กรณีที่ต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(๔) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิม ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณี ทราบด้วย

กรณีตาม (๒) (๓) และ (๔) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ ๕ ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมาย เฉพาะว่าด้วยการนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจ พิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

^๘ มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยื่นคำขอคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อย ต้องประกอบด้วย

(๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

(๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

(๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใด ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกรณีที่มิผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

(๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก

(๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒

(๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

ของบุคคลในครอบครัวแล้ว โดยไม่มีความจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืนเพิ่มขึ้นอีก กรณีจึงเป็นการจัดให้มีเหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์ เนื่องจากไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญ ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ

๓) การแก้ไขเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนที่ออกโดยไม่ได้ให้เหตุผลประกอบ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อนายทะเบียนท้องที่ได้ตระหนักถึงเหตุที่ทำให้คำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ตามคำขอของนาย ส. ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สมบูรณ์นั้น นายทะเบียนท้องที่จึงมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนใหม่อีกครั้งหนึ่งตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ โดยระบุเหตุผลในคำสั่งทางปกครองใหม่ว่า นาย ส. มีอาวุธปืนแล้ว ๒ กระบอก ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องมีการป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว และที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นร้านค้าอยู่ในเขตชุมชน ไม่เปลี่ยว มีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ไม่ไกลป้อมตำรวจประมาณ ๑๐๐ เมตร ไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรมหรืออุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ โดยได้พิจารณาไปตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ตามข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ แห่งคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๓๔/๒๔๙๐ เรื่องระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ แล้ว ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดให้มีเหตุผลที่ประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจครบถ้วน ตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ก่อนเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว กรณีจึงเป็นการแก้ไขเยียวยาคำสั่งของนายทะเบียนท้องที่ที่ไม่อนุญาตให้นาย ส. ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ที่ออกโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามที่บัญญัติในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น จึงไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งไม่อนุญาตให้นาย ส. ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ

๔) ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้มาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ จะไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบไว้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จและแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเวลาอันสมควร ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๖๐/๒๕๔๖ (ประชุมใหญ่) ว่าระยะเวลาอันสมควร คือ ระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่ผู้มิอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้รับคำอุทธรณ์ และเมื่อระยะเวลาอันสมควรล่วงพ้นไปแล้ว ผู้อุทธรณ์ยังมิได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์อาจใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์ได้

๕) กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน สิ้นสุดลงเมื่อใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์จะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้วเสร็จและแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ทราบแล้ว แม้ระยะเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ให้แล้วเสร็จจะได้ล่วงพ้นไปแล้ว และผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์แล้ว คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ยังคงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ต่อไปให้แล้วเสร็จ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวของผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์จึงไม่ได้สิ้นสุดลงเมื่อระยะเวลาที่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จได้ล่วงพ้นไป หรือเมื่อผู้อุทธรณ์ได้ใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์แต่อย่างใด

๓.๒ ขอบอำนาจในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนที่ขอบด้วยกฎหมาย

๑) อำนาจดุลพินิจวินิจฉัยของนายทะเบียนท้องที่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะเป็นผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ นายทะเบียนท้องที่ก็มีหน้าที่หรือความผูกพันตามกฎหมายที่จะต้องออกใบอนุญาตให้ตามที่ขอ หากแต่มีดุลพินิจที่จะพิจารณาออกใบอนุญาตให้หรือไม่ก็ได้ โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ยื่นคำขออนุญาตเป็นราย ๆ ไปว่าจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืนสำหรับใช้ในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์หรือไม่ และมากน้อยเพียงใดเป็นสำคัญ

๒) หลักการกำหนด “แนวนโยบาย” หรือ “แนวปฏิบัติ” ในการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบการใช้ดุลพินิจพิจารณาคำขออนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนคำขอแต่ละรายให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ไม่ขัดแย้งกันหรือเกิด

^๔ มาตรา ๑๓ ห้ามมิให้ออกใบอนุญาตตามความในหมวดนี้แก่

(๑) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา ดังต่อไปนี้

(ก) มาตรา ๙๗ ถึงมาตรา ๑๑๑ มาตรา ๑๒๐ มาตรา ๑๗๗ ถึงมาตรา ๑๘๓ มาตรา ๒๔๙ มาตรา ๒๕๐ หรือมาตรา ๒๙๓ ถึงมาตรา ๓๐๓

(ข) มาตรา ๒๕๔ ถึงมาตรา ๒๕๗ และพ้นโทษยังไม่เกิน ๕ ปี นับแต่วันพ้นโทษถึงวันยื่นคำขอใบอนุญาต เว้นแต่ในกรณีความผิดที่กระทำด้วยความจำเป็นหรือเพื่อป้องกันหรือโดยถูกยั่วโทษ

(๒) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกสำหรับความผิดอันเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด และดอกไม้เพลิง พุทธศักราช ๒๔๗๗ มาตรา ๑๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๙ หรือมาตรา ๓๓ หรือพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๗ มาตรา ๒๔ มาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๘

(๓) บุคคลซึ่งต้องโทษจำคุกตั้งแต่สองครั้งขึ้นไปในระหว่างห้าปีนับย้อนขึ้นไปจากวันยื่นคำขอ สำหรับความผิดอย่างอื่นนอกจากที่บัญญัติไว้ใน (๑) และ (๒) เว้นแต่ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) บุคคลซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ

(๕) บุคคลซึ่งไม่สามารถจะใช้อาวุธปืนได้โดยกายพิการหรือทุพพลภาพ เว้นแต่จะมีไว้เพื่อเก็บตามมาตรา ๑๑

(๖) บุคคลซึ่งเป็นคนไร้ความสามารถหรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถหรือปรากฏว่าเป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๗) บุคคลซึ่งไม่มีอาชีพและรายได้

(๘) บุคคลซึ่งไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง

(๙) บุคคลซึ่งมีความประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงอันอาจกระทำความเสื่อมถึงความสงบเรียบร้อยของประชาชน

สำหรับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ห้ามมิให้ออกให้แก่บุคคลซึ่งมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ที่บุคคลนั้นขออนุญาตน้อยกว่าหกเดือน

การลักลั่นกัน โดยตั้งใจหรือไม่ตั้งก็ตามนายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ย่อมมีความชอบธรรมที่จะกำหนด “แนวนโยบาย” หรือ “แนวปฏิบัติ” ในการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้หมีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้ยื่นคำร้องโดยอ้างอิงแนวนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่กำหนดไว้ล่วงหน้าได้ แต่ทั้งนี้ นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่จะต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้แนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎและหรือถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎ ทั้งแนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวยังจะต้องไม่ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้หมีหรือใช้อาวุธปืนโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ อีกด้วย

๓) นายทะเบียนท้องที่สามารถใช้ดุลพินิจโดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้หมีและใช้อาวุธปืนแนบทายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้หมีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ได้หรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้หมีและใช้อาวุธปืนแนบทายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้หมีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย มีถึงผู้ว่าราชการจังหวัด มีลักษณะเป็นแนวทางให้นายทะเบียนท้องที่ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้หมีและใช้อาวุธปืนถือปฏิบัติในการตรวจสอบว่า ผู้ขออนุญาตให้หมีและใช้อาวุธปืนมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ หรือไม่ และผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตมีความจำเป็นที่จะต้องมีและใช้อาวุธปืนตามที่ขอเพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์มากน้อยเพียงใดเท่านั้น แม้ข้อ ๕ จะกำหนดไว้ว่า “การอนุญาตมีอาวุธปืนตามปกติควรมีได้เพียงคนละ ๒ กระบอก คือ สั้นและยาว แต่ในการพิจารณาอนุญาตมากน้อยเพียงใด แล้วแต่หลักฐานความจำเป็นของแต่ละบุคคลและความเข้มงวดกวดขันอย่าให้มีมากเกินไปจนความจำเป็นไม่เข้าขนาดกัน ให้วงเล็บวัตถุประสงค์มีและใช้อาวุธปืนในใบอนุญาต (ป.๔) ให้ชัดเจน” แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ก็หาได้มีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้หมีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวมีสภาพเป็นกฎ และให้นายทะเบียนท้องที่ถือปฏิบัติตัวอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎไม่ ซึ่งนอกจากจะเห็นได้จากข้อความในข้อ ๕ แล้วยังเห็นได้จากความในข้อ ๑๐ ที่ว่า “ในกรณีพิเศษต่าง ๆ นอกจากนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของนายทะเบียนเฉพาะเรื่องเฉพาะรายที่จะพิจารณาสั่งการ” และในข้อ ๑๔ ที่ว่า “หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนี้ เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับใช้เป็นแนวทางของนายทะเบียนอาวุธปืนเท่านั้น หากรายใดนายทะเบียนมีเหตุผลอันสมควรว่า ผู้ขอมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมหรือมีเหตุผลความจำเป็นไม่เพียงพอ แม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ก็ตาม นายทะเบียนจะไม่อนุญาตก็ได้” นอกจากนั้น หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้หมีและใช้อาวุธปืน ก็ได้ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตให้หมีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๔ ที่เน้นย้ำว่า ชนิดและขนาดอาวุธปืนซึ่งจะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะและความจำเป็นของผู้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป โดยระลึกว่าการอนุญาตให้เอกชนมีอาวุธปืนนั้น เป็นการอนุญาตตามความในพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๙

ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือในการยิงสัตว์ ทั้งความในข้อ ๕ ดังที่ได้ยกมาแสดงข้างต้น ก็ได้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายใด ๆ นายทะเบียนท้องที่จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ได้

๔) หลักการใช้ดุลพินิจไม่ออกใบอนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนโดยสุจริตและชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า นาย ส. ประกอบอาชีพเปิดร้านขายและซ่อมท่อไอเสียหม้อน้ำรถยนต์และกิจการที่เกี่ยวข้อง มิได้เป็นข้าราชการผู้มีหน้าที่ปราบปรามตามกฎหมายหรือมีหน้าที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ที่เสี่ยงอันตรายต่อชีวิต อีกทั้งอาคารร้านค้าของนาย ส. ตามที่ปรากฏในภาพถ่ายตั้งติดกับถนน ๔ ช่องจราจร ใกล้สี่แยก มีไฟถนน มีอาคารบ้านเรือน อาคารพาณิชย์ ร้านค้า และธนาคารอยู่รายรอบและอยู่ห่างจากป้อมตำรวจเพียง ๑๐๐ เมตร ส่วนด้านข้างแม้จะมีที่ว่างก็เป็นแต่เพียงที่ว่างระหว่างอาคารเท่านั้น อาคารร้านค้าของนาย ส. โดยสภาพจึงอยู่ในทำเลที่ใช้ประกอบกิจการพาณิชย์ ซึ่งต้องมีผู้คนสัญจรไปมาอยู่พอสมควรและข้อเท็จจริงยังรับฟังเป็นยุติด้วยว่า นาย ส. ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกสั้นชนิดกึ่งอัตโนมัติ ขนาด ๙ มม. เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ จำนวน ๑ กระบอก และอาวุธปืนยาวลูกกรดขนาด .๒๒ ระบบลำเลี่ยน เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๓ อีก ๑ กระบอก แต่ต่อมา นาย ส. เห็นว่าอาวุธปืนยาวลูกกรดขนาด .๒๒ ที่ได้รับอนุญาตเดิมเป็นระบบลำเลี่ยนและไม่มีศูนย์เล็ง ไม่เหมาะกับการใช้งาน นาย ส. จึงขออนุญาตซื้อ มี และใช้อาวุธปืนยาวลูกกรดขนาด .๒๒ ใหม่ แบบมีศูนย์เล็ง ระบบกึ่งอัตโนมัติ จำนวน ๑ กระบอก และอาวุธปืนยาวลูกซอง ๕ นัด ขนาด ๑๒ อีก ๑ กระบอก โดยนาย ส. ยื่นคำขอ (ป.๑) เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นเวลากายหลังจากที่ได้รับอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนเดิมเพียงสี่เดือน อีกทั้งอาวุธปืนที่ยื่นคำขออนุญาตใหม่ก็เป็นปืนยาวขนาด .๒๒ ซ้ำกับขนาดเดิมที่ได้รับอนุญาตไว้แล้วอีกด้วย ดังนั้น การที่นายทะเบียนท้องที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้นาย ส. ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอ เนื่องจากเห็นว่า นาย ส. มีอาวุธปืนอยู่แล้ว ๒ กระบอก ได้แก่ อาวุธปืนพกสั้นขนาด ๙ มม. และอาวุธปืนยาวลูกกรดขนาด .๒๒ ซึ่งพอสมควรแก่ฐานานุรูปที่จะต้องมีการมีอาวุธปืนไว้เพื่อป้องกันชีวิตและทรัพย์สินแล้ว และที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นร้านค้าอยู่ในเขตชุมชน ไม่เปลี่ยวมีไฟฟ้าสาธารณะส่องสว่างในเวลากลางคืน อยู่ไม่ไกลป้อมตำรวจ ประมาณ ๑๐๐ เมตร ไม่เคยเกิดคดีอาชญากรรมหรืออุกฉกรรจ์สะเทือนขวัญ อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ข้อ ๕ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่สุจริตหรือโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่อย่างใด

การที่นายทะเบียนท้องที่มีคำสั่งไม่อนุญาตให้นาย ส. ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน ตามคำขอของนาย ส. ตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ไม่ใช่การกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ และการที่นายทะเบียนท้องที่มีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยอ้างอิงข้อ ๕ ของหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน แนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ไม่ใช่การกระทำที่ไม่สุจริต หรือโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของนาย ส. ที่อุทธรณ์โต้แย้ง

คำสั่งดังกล่าวของนายทะเบียนท้องที่ จึงไม่ใช่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้นชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยพิพากษายืน

๔. บทสรุป

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญในการปฏิบัติราชการของนายทะเบียนท้องที่ในการออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน โดยมีรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการออกคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ การที่นายทะเบียนท้องที่ที่ไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการที่นายทะเบียนท้องที่ปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืนตามคำขอ เป็นแต่เพียงการยืนยันถึงความไม่มีสิทธิหรือเสรีภาพที่จะซื้อ มี และใช้อาวุธปืนของผู้ยื่นคำขอเท่านั้น ไม่ได้มีผลหรืออาจจะมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ยื่นคำขอในกระบวนการพิจารณาทางปกครองแต่อย่างใด การที่นายทะเบียนท้องที่ที่ต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ ระยะเวลาที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะต้องพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนท้องที่ให้แล้วเสร็จ และการเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนท้องที่ก่อนกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์สิ้นสุดลง นอกจากนี้ นายทะเบียนท้องที่ยังมีดุลพินิจในการพิจารณาออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้ซื้อ มี และใช้อาวุธปืน โดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นในการป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์ และสามารถอ้างอิงนโยบายหรือแนวปฏิบัติที่นายทะเบียนท้องที่หรือผู้บังคับบัญชาของนายทะเบียนท้องที่ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าได้ แต่ทั้งนี้นายทะเบียนท้องที่ที่ต้องไม่มีความประสงค์ที่จะให้แนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎและหรือถือปฏิบัติตามแนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวอย่างเคร่งครัดดังเช่นการใช้บังคับกฎ ทั้งแนวปฏิบัติหรือนโยบายในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวยังจะต้องไม่ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการไม่ออกใบอนุญาตให้มีหรือใช้อาวุธปืนโดยมิชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ นอกจากนั้นนายทะเบียนท้องที่ที่จะต้องใช้ดุลพินิจวินิจฉัยไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนเป็นไปโดยสุจริตหรือชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดจะได้วางแนวทางปฏิบัติว่านายทะเบียนท้องที่ที่ไม่จำเป็นต้องรับฟังคู่กรณีก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองกรณีดังกล่าว แต่กรมการปกครองมีหนังสือที่ มท ๐๓๐๗.๔/ว ๘๑๓๗ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ชักซ้อมแนวทางปฏิบัติกรณีนายทะเบียนท้องที่มีคำสั่งทางปกครอง โดยก่อนที่นายทะเบียนอาวุธปืนจะมีคำสั่งทางปกครองที่อาจกระทบสิทธิของผู้ยื่นคำขออนุญาต นายทะเบียนอาวุธปืนจะต้องแจ้งให้ผู้ยื่นคำขออนุญาตได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอเพื่อมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานเพิ่มเติมก่อน เว้นแต่จะเป็นกรณีที่อยู่ในเงื่อนไขของมาตรา ๓๐ (๑) – (๖) หรือในกรณีที่ก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา ๓๐ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ และการทำคำสั่งปฏิเสธการอนุญาตและการยืนยันคำสั่งปฏิเสธการอนุญาตตามพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ พ.ศ. ๒๔๙๐ ให้นายทะเบียนอาวุธปืนท้องที่จัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย (๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ (๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และ (๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ ดังนั้น นายทะเบียนท้องที่จึงต้องปฏิบัติตามหนังสือกรมการปกครองดังกล่าวด้วย