

การใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมาย
ของนายทะเบียนในการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน
ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง
และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.๒๔๙๐

นายไตรภพ วงศ์ไตรรัตน์
ปลัดจังหวัดอำนาจเจริญ
รักษาการในตำแหน่ง ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย (นิติกรทรงคุณวุฒิ)
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ได้ตระหนักถึงสภาพปัญหาอาชญากรรมอันเกิดจากการพกพาอาวุธปืนไปยังที่เมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะ เพราะการพกพาอาวุธปืนกระทบต่อความปลอดภัยของสาธารณะ กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม และเป็นสาเหตุหนึ่งในการก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมแต่เมื่อพิจารณาถึงบทกำหนดโทษของฐานพกพาอาวุธปืนกลับมีโทษเบากว่าโทษของการมีอาวุธปืนอันไม่ได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ซึ่งบุคคลนั้นอาจมีปืนไว้เพื่อใช้ป้องกันตัวภายในบ้านหรือเคหสถาน ดังตัวอย่างการปรับบทฐานความผิด ดังนี้

“นาย ก พกอาวุธปืน ๑ กระบอก แต่ไม่มีใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ จึงเป็นกรณีฝ่าฝืนพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.๒๔๙๐ มาตรา ๗ ประกอบมาตรา ๗๒ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทในขณะที่ นาย ข พกอาวุธปืนติดตัวไปในเมือง หมู่บ้าน หรือทางสาธารณะ โดยไม่ได้รับใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัวจึงเป็นกรณีฝ่าฝืน มาตรา ๘ ทวิ ประกอบ มาตรา ๗๒ ทวิ วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ดังที่ปรากฏข้างว่า กรณีนายตำรวจระดับร้อยตำรวจเอกถูกนายทะเบียนอาวุธปืนปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน (แบบ ป.๔) โดยนายทะเบียนท้องที่ให้เหตุผลประกอบการปฏิเสธการออกใบอนุญาตในครั้งนี้ว่า

“นายตำรวจดังกล่าวมีอาวุธปืนในความครอบครอง จำนวน ๖ กระบอกแล้ว” ซึ่งต่อมา นายตำรวจท่านนี้ใช้สิทธิอุทธรณ์การใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนที่ออกคำสั่งปฏิเสธสิทธิของผู้ขออนุญาตต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา ๖๓ แห่งกฎหมายดังกล่าว ในการนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำวินิจฉัยที่เป็นที่สุดว่า

“แม้นายตำรวจดังกล่าวจะมีอาวุธปืนจำนวน ๖ กระบอกก็ตาม ก็ยังคงมีเหตุผลให้พอรับฟังได้ว่า ผู้ขอมีความจำเป็นที่จะขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนเพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามผู้กระทำความผิด”

แสดงให้เห็นว่าการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่ในการพิจารณาอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจะต้องมีความชัดเจนในข้อเท็จจริงและคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นของผู้ขออนุญาตเป็นรายกรณีและรายบุคคล

อันที่จริงแล้วเป็นที่ทราบกันดีว่าการพกพาอาวุธปืนที่ถูกต้องตามกฎหมายหรืออาวุธปืนที่มีทะเบียนในประเทศไทย นั้น เป็นเรื่องและผู้ขออนุญาตต้องติดต่อ ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หรือเรียกว่า “นายทะเบียนท้องที่”^๑ เป็นลำดับแรก และผ่านกระบวนการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต ตลอดจนหลักฐานที่ต้องนำมาแสดงต่อนายทะเบียนต้องเป็นที่เชื่อถือได้ แม้แต่สถานที่ยื่นคำร้องขอให้ยื่นต่อนายทะเบียนอาวุธปืนท้องที่ผู้ขออนุญาตมีภูมิลำเนา โดยข้อเท็จจริงทั้งหมดที่กล่าวมานี้ของผู้ขออนุญาตจะถูกนำไปพิจารณาเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจพิจารณาออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตของนายทะเบียนท้องที่ต่อไป

ดังนั้นผู้ขออนุญาตย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะประสบปัญหาความล่าช้าจากการใช้ดุลพินิจ หรือจากความไม่เข้าใจในผลของดุลพินิจที่นายทะเบียนท้องที่อาจปฏิเสธการขออนุญาตให้มี และใช้อาวุธปืนของตน เพื่อให้ผู้อ่านบทความนี้ไม่ว่าเป็นประชาชน หรือข้าราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้ หรืออาจเป็นข้าราชการในหน่วยงานอื่นที่มีความประสงค์จะขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนสามารถเข้าใจการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่ว่าข้อเท็จจริงของผู้ขออนุญาตต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ ประกอบข้อกฎหมายและแนวทางหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ในหลักกฎหมายตามบทเฉพาะคือ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ และหลักกฎหมายตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ในความเชื่อมโยงของกฎหมายว่าด้วยอาวุธปืนกับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองอย่างไรจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

๑. หลักเกณฑ์การพิจารณาการออกใบอนุญาต

การออกใบอนุญาตให้บุคคลใดพาอาวุธปืนติดตัวไปได้นั้น จะออกให้เฉพาะแก่บุคคลที่ได้รับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนจากนายทะเบียนท้องที่แล้วเท่านั้น หมายความว่าบุคคลที่จะพาอาวุธปืนติดตัวได้นั้นจะต้องมีใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน (แบบ ป.๔) แล้วเมื่อศึกษาจากหนังสือคู่มือสำหรับประชาชน : การออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน (แบบ ป.๔) ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานการสอบสวนและนิติการกระทรวงมหาดไทย ได้วางแนวทางปฏิบัติดังนี้

ประการแรกว่าด้วยนายทะเบียนอาวุธปืน คือผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ซื้ออาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน ให้มีและใช้อาวุธปืน หากผู้ยื่นคำขออนุญาตมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นต่อนายทะเบียนอาวุธปืนท้องที่กรุงเทพมหานคร ได้แก่

อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้ที่อธิบดีกรมการปกครองมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทน

หากเป็นผู้ที่มีภูมิลำเนาอยู่จังหวัดอื่นให้ยื่นต่อนายทะเบียนท้องที่ที่ตนมีภูมิลำเนา ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ

ประการที่สองได้แก่หลักเกณฑ์วิธีการเงื่อนไขในการยื่นคำขอและในการพิจารณาอนุญาต

๑. บุคคลประสงค์จะมีและใช้อาวุธปืน เพื่อใช้ป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือเพื่อใช้ในการกีฬา หรือเพื่อใช้ในการยิงสัตว์ ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ซึ่งตนมีภูมิลำเนาอยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ไม่น้อยกว่าหกเดือน และเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

^๑ มาตรา ๗ ห้ามมิให้ผู้ใดทำ ซื้อ มี ใช้ สั่ง หรือนำเข้า ซึ่งอาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

๒. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบคำขอและเอกสารแล้วเห็นว่า คำขอไม่ถูกต้อง หรือขาดเอกสารหรือหลักฐานใดจะแจ้งผู้ยื่นคำขอทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขทันทีกรณีที่แก้ไขไม่ได้ในทันที ให้จัดทำบันทึกความบกพร่องและกำหนดระยะเวลาและลงนามทั้งสองฝ่ายไว้ในบันทึกนั้น

๓. นายทะเบียนท้องที่จะรวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องผู้ขอรับใบอนุญาตต้องให้ความร่วมมือในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงและมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่นายทะเบียนท้องที่

๔. กรณีไม่อนุญาตนายทะเบียนท้องที่ แจ้งผลการพิจารณาและแจ้งสิทธิ์ในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายใน ๓๐ วัน

๕. กรณีอนุญาตนายทะเบียนท้องที่จะออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนและเครื่องกระสุนปืน (แบบ ป.๔) ใบอนุญาตมีอายุตลอดเวลาที่ผู้รับใบอนุญาตเป็นเจ้าของอาวุธปืนนั้น

ประการที่สาม ว่าด้วยระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตของนายทะเบียนท้องที่เป็นไปตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีพ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งกรมการปกครองได้กำหนดการให้บริการประชาชนต้องแล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันดังจะเห็นได้จากตารางกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาพร้อมส่วนที่รับผิดชอบงาน ดังนี้

ตารางกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาพร้อมส่วนที่รับผิดชอบงาน

ลำดับ	ขั้นตอน	ระยะเวลา	ส่วนที่รับผิดชอบ
๑)	การตรวจสอบเอกสาร ๑. ยื่นคำขอ ตรวจสอบคำขอรับใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน (แบบ ป.๑) และเอกสารประกอบ ๒. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบอาวุธปืน ให้ถูกต้อง (หมายเหตุ: (- ศูนย์บริการประชาชน (วังไชยา) - ที่ทำการปกครองอำเภอ ทุกแห่ง))	๑ วัน	สำนักงานสอบสวนและนิติการ
๒)	การพิจารณา เจ้าหน้าที่รวบรวมเอกสารและทำความเข้าใจเสนอนายทะเบียนท้องที่ พิจารณาอนุญาตออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน และเครื่องกระสุนปืน (แบบ ป.๔) (หมายเหตุ: (- ศูนย์บริการประชาชน (วังไชยา) - ที่ทำการปกครองอำเภอ ทุกแห่ง))	๔ วัน	สำนักงานสอบสวนและนิติการ
๓)	การลงนาม/คณะกรรมการมีมติ นายทะเบียนท้องที่พิจารณาอนุญาต / ไม่อนุญาต กรณีอนุญาตเจ้าหน้าที่เสนอให้ลงนามออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน (แบบ ป.๔) ให้กับผู้ขออนุญาตและหนังสือแจ้งผู้ขออนุญาต (หมายเหตุ: (- ศูนย์บริการประชาชน (วังไชยา) - ที่ทำการปกครองอำเภอ ทุกแห่ง))	๑๐ วัน	สำนักงานสอบสวนและนิติการ

ดังนั้น นายทะเบียนอาวุธปืนจะต้องพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแก่ผู้ขออนุญาตภายใน ๑๕ วัน ตามที่กรมการปกครองได้กำหนดระยะเวลาดังกล่าวไว้

ประการที่สี่ว่าด้วยเหตุผลประกอบการใช้ดุลพินิจ

นายทะเบียนอาวุธปืนในฐานะผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายต้องให้เหตุผลในการตัดสินใจอนุญาตหรือไม่อนุญาตเพราะฝ่ายปกครอง โดยหลักแล้ว ต้องจัดให้มีเหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕^๒ จึงจะทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นมีผลสมบูรณ์โดยชอบด้วยกฎหมาย และเหตุผลประกอบการมีคำสั่งทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ล้วนใช้เป็นมูลเหตุพื้นฐานของการออกคำสั่งนั้น กล่าวคือ

“ต้องเป็นเหตุผลที่ถูกต้อง” หลักการนี้ปรากฏในกฎหมายปกครองของประเทศไทยตามมาตรา ๓๖ และมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙^๓ กำหนดกระบวนการเพื่อให้เจ้าหน้าที่นำไปปฏิบัติในการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งถือว่าเป็นมาตรการที่ฝ่ายปกครองใช้มากที่สุด เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในการทำคำสั่งทางปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้คำสั่งทางปกครองต้องจัดทำเป็นหนังสือ ต้องลงวันที่ ลายมือชื่อผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ระบุชื่อและตำแหน่งผู้ออกคำสั่งทางปกครองยังต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสืออย่างเพียงพอที่จะทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองเข้าใจและปฏิบัติตามได้

^๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“มาตรา ๓๖ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือน และปีที่ทำคำสั่ง ชื่อ และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

มาตรา ๓๗ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

(๑) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ

(๒) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง

(๓) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น

(๒) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้จักอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก

(๓) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา ๓๒

(๔) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

ทั้งนี้ เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ข้อกฎหมายที่นำมาอ้างอิง ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ แต่อย่างไรก็ตาม สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นคดีพิพาททางปกครองมักเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทำคำสั่งทางปกครองโดยมีข้อบกพร่องในเรื่องของการใช้เหตุผลประกอบการทำคำสั่งทางปกครองที่อาจมีไม่เพียงพอ หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ถูกต้อง จึงส่งผลให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้คำสั่งทางปกครองนั้นตกเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังจากที่มีการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จนกลายเป็นคดีปกครองในศาลปกครองจำนวนมาก

จึงเกิดประเด็นปัญหาว่า การพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตของนายทะเบียนอาวุธปืน มีอะไรเป็นมาตรฐานประกอบการใช้ดุลพินิจก่อนออกคำสั่งทางปกครอง เพราะพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ให้นายทะเบียนมีอำนาจดุลพินิจโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ปรากฏของผู้ขออนุญาต และข้อกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องกันหลายฉบับ ประกอบหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยได้แก่ คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ เรื่องระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ และคำสั่งที่ ๗๕๙/๒๔๙๔ เรื่อง ระเบียบการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิงและสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ และคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๗๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๑ เรื่องการอนุญาตให้บุคคลมีอาวุธปืนและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาออกใบอนุญาตมีอาวุธปืน ซึ่งกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายทะเบียนท้องที่ประจำจังหวัด และนายอำเภอเป็นนายทะเบียนท้องที่ประจำอำเภอ การสอบสวนผู้ขออนุญาตให้มีอาวุธเป็นเครื่องกระสุนปืน แต่อย่างไรก็ตามการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนท้องที่ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ อาจมีข้อบกพร่องโดยไม่ได้เกิดจากความตั้งใจของฝ่ายปกครอง แต่บางครั้งอาจเกิดจากการขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญที่เพียงพอของนายทะเบียนท้องที่ หรือนายทะเบียนท้องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงก็ได้ เมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับรู้รับทราบเนื้อหาสาระของคำสั่งทางปกครองแล้วสามารถดำเนินการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองได้ และอาจโต้แย้งโดยฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบความถูกต้องของการให้เหตุผลของนายทะเบียนท้องที่ ผู้เขียนจึงขอยกตัวอย่างการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่ในกรณีที่ใช้ดุลพินิจที่ชอบว่าชอบอย่างไร ดังนี้

ตัวอย่างการใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่ในกรณีที่ใช้ดุลพินิจที่ชอบในกรณี “นายธนกฤต สลับศรี อุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง กรณี นายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ ปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน”

เรื่องนี้สืบเนื่องมาจากจังหวัดบุรีรัมย์รายงานว่านายธนกฤต สลับศรี ประกอบอาชีพเป็นเจ้าของกิจการด้านการดูแลรถยนต์(GREEN WASH) อยู่ที่กรุงเทพมหานคร ภูมิลำเนาอยู่บ้านเลขที่ ๔๕ หมู่ที่ ๑๑ ตำบลโนนสุวรรณ อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์ ได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกรณีนายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์ ปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนพกสั้น ขนาด.๔๕ จำนวน ๑ กระบอก

นายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์ได้ปฏิเสธการอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ และผู้อุทธรณ์ได้ยื่นคำอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ กรณีนี้จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการปฏิเสธเป็นหนังสือ และ

คำอุทธรณ์ได้ยื่นต่อนายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ จังหวัดบุรีรัมย์ อีกทั้งนายทะเบียนจะต้องเสนอคำอุทธรณ์นั้นต่อรัฐมนตรีโดยมิชักช้า ตามมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.๒๔๙๐ สำหรับเนื้อหาของหนังสืออุทธรณ์กรณีดังกล่าว มีประเด็นข้อโต้แย้งที่เป็นสาระสำคัญแห่งอุทธรณ์ ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่ ๑ กรณีนายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ พิจารณาเห็นว่า แม้ผู้อุทธรณ์จะมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านจังหวัดบุรีรัมย์ ตาม พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ ไม่น้อยกว่าหกเดือนก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้อุทธรณ์ได้ไปประกอบอาชีพที่สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงในพื้นที่เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๐ และจะเดินทางกลับบ้านที่จังหวัดบุรีรัมย์ปีละ ๒-๓ ครั้ง ในช่วงเทศกาลสำคัญ ไม่ถือว่าผู้อุทธรณ์มีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ที่ขออนุญาตมีและใช้อาวุธปืน จึงเป็นผู้มีคุณสมบัติขัดต่อมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ผู้อุทธรณ์เห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้อุทธรณ์ได้พักอาศัยอยู่ในท้องที่ที่ขออนุญาตเกินหกเดือน โดยอาศัยอยู่ตั้งแต่เกิดจนถึงปัจจุบัน และเรียนหนังสือตั้งแต่ชั้นประถมศึกษาตอนต้นจนถึงประถมศึกษาตอนปลาย แต่ที่ต้องไปพักอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครตั้งแต่พ.ศ.๒๕๔๐ เพื่อไปประกอบอาชีพ ผู้อุทธรณ์จึงมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐

ประเด็นนี้ผู้เขียนวิเคราะห์โดยปรับใช้หลักกฎหมายกับข้อเท็จจริงที่อุทธรณ์เพื่อวิเคราะห์ถึงการใช้ดุลพินิจทางปกครองของนายทะเบียนท้องที่แล้ว จึงเห็นว่า “ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณจึงชอบแล้ว จากข้ออุทธรณ์ดังกล่าว เพราะพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ กำหนดห้ามมิให้ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแก่บุคคล ซึ่งมีชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรและมีถิ่นที่อยู่ประจำในท้องที่ที่บุคคลนั้นขออนุญาตน้อยกว่าหกเดือน แสดงให้เห็นว่ากฎหมายให้ความสำคัญกับการมีถิ่นที่อยู่จริงประจำในท้องที่ของบุคคลผู้ขออนุญาตมิใช่เพียงแต่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตาม พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ.๒๕๓๔ เท่านั้นดังนั้นเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้อุทธรณ์มีเพียงชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ แต่ไม่ได้มีถิ่นที่อยู่ประจำอยู่จริงในท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ ไม่น้อยกว่าหกเดือนในขณะยื่นขออนุญาตจึงมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐”

ประเด็นที่ ๒ ผู้อุทธรณ์โต้แย้งว่าการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ ที่ปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนให้แก่ผู้อุทธรณ์นั้น เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพอันชอบธรรมที่มีตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๓ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญให้การรับรองข้อเท็จจริงในขณะนั้น

ประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า “นายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเพื่อออกใบอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืน ตามมาตรา ๗ แห่ง พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยในการใช้ดุลพินิจนั้น

นายทะเบียนท้องที่จะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและสภาพการณ์ของข้อเท็จจริง และเหตุผลความจำเป็นของแต่ละบุคคล เมื่อข้อเท็จจริงในสำนวนนี้ปรากฏว่า นายทะเบียนท้องที่อำเภอโนนสุวรรณ ได้พิจารณาคุณสมบัติของผู้ขอออกใบอนุญาตนอกกฎหมาย และได้ใช้ดุลพินิจไปตามหลักเกณฑ์การพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๗๔/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๐ และหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ แล้ว จึงไม่ใช้การใช้อาวุธปืนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่อย่างไร”

ดังนั้นการที่นายทะเบียนท้องที่ปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนของนาย รณกฤต สลับศรี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยเหตุผลและข้อกฎหมายแล้ว

นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำพิพากษาวางหลักเกณฑ์ประกอบการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ซึ่งรองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทยมีถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด โดยศาลปกครอง^๕ เห็นว่าหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าว มีลักษณะเป็นแนวทางให้นายทะเบียนท้องที่ที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนถือปฏิบัติในการตรวจสอบว่า ผู้ขอใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ หรือไม่ และผู้ยื่นคำขอใบอนุญาตมีความจำเป็นที่จะต้องมีและใช้อาวุธปืนตามที่ขอเพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬาหรือยิงสัตว์อย่างน้อยเพียงใดเท่านั้น แม้ข้อ ๕ จะกำหนดไว้ว่า การอนุญาตมีอาวุธปืน ตามปกติกรณีได้เพียงคนละ ๒ กระบอก คือ สั้นและยาว แต่ในการพิจารณาอนุญาตมากน้อยเพียงใด แล้วแต่หลักฐานความจำเป็นของแต่ละบุคคลและความเข้มงวดกวดขันอย่าให้มากเกินไปจนความจำเป็นไม่เข้าขนาดกัน ให้วงเล็บวัตถุประสงค์มีและใช้อาวุธปืนในใบอนุญาต (ป.๔) ให้ชัดเจน แต่รองปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชานายทะเบียนท้องที่ก็หาได้มีเจตนาหรือวัตถุประสงค์ที่จะกำหนดเป็นหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎ และให้นายทะเบียนท้องที่ถือปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดตั้งเช่นการใช้บังคับกฎไม่ ซึ่งนอกจากจะเห็นได้จากความในข้อ ๕ นั้นเองแล้ว ยังเห็นได้จากความในข้อ ๑๐ ที่ว่า ในกรณีพิเศษต่างๆ นอกจากนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของนายทะเบียนเฉพาะเรื่อง เฉพาะรายที่จะพิจารณาสั่งการ และในข้อ ๑๔ ที่ว่า หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตให้บุคคลมีและใช้อาวุธปืนนี้ เป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไปสำหรับใช้เป็นแนวทางของนายทะเบียนอาวุธปืนเท่านั้นหากรายใดนายทะเบียนมีเหตุผลอันสมควรว่า ผู้ขอมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมหรือมีเหตุผลความจำเป็นไม่เพียงพอ แม้จะเป็นผู้มีคุณสมบัติไม่ขัดต่อมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ก็ตาม นายทะเบียนจะไม่อนุญาตก็ได้

นอกจากนั้นศาลปกครองในคดีนี้ได้ให้ความเห็นว่า หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนดังกล่าวก็ได้ชักนำให้นายทะเบียนท้องที่ใช้ดุลพินิจในการออกใบอนุญาตหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนโดยไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน

^๕ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๐๑๖-๑๐๑๗/๒๕๕ เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๓๘-๖๓๙/๒๕๕๘.

วัดสระเบ็ด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ เลย ดังจะเห็นได้จากความในข้อ ๔ ที่เน้นย้ำว่า ชนิดและขนาดอาวุธปืนซึ่งจะอนุญาตให้พิจารณาถึงฐานะและความจำเป็นของผู้ขออนุญาตเป็นรายๆ ไป โดยระลึกว่าการอนุญาตให้เอกชนมีอาวุธปืนนั้น เป็นการอนุญาตตามความในมาตรา ๙ พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้มีไว้เพื่อป้องกันตัวหรือทรัพย์สิน หรือในการกีฬา หรือในการยิงสัตว์ ทั้งความในข้อ ๕ ดังที่ศาลปกครองได้ยกมาแสดงไว้ข้างต้นก็ได้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของกฎหมายใดๆ นายทะเบียนท้องที่ จึงชอบที่จะใช้ดุลพินิจออกหรือไม่ออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน โดยอ้างอิงหลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืนแนบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๐๑/ว ๘๘๖ เรื่อง หลักการพิจารณาออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๒๑ ได้

บทสรุป

การใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายของนายทะเบียนในการออกใบอนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน ตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ จึงเป็นกรณีที่ใช้อำนาจสามารถเลือกตัดสินใจกระทำการอย่างใดหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างอิสระ ในการปรับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงเพราะกรณีนี้ฝ่ายนิติบัญญัติเองได้มอบอำนาจให้แก่ฝ่ายปกครองแล้ว^๕ เนื่องจากเป็นข้อจำกัดของฝ่ายนิติบัญญัติเองที่ไม่อาจจะตราตัวบทกฎหมายให้มีเนื้อหาสาระครอบคลุมทุกข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ในทุกเรื่อง ทุกกรณีเกี่ยวกับการขออนุญาตให้มีและใช้อาวุธปืน แต่การใช้ดุลพินิจของนายทะเบียนท้องที่เองจะต้องมีความรอบคอบและรัดกุมเพื่อป้องกันการเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชน กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อเป็นการทำให้คู่กรณีไม่ต้องเสียเวลาโดยไม่สมควรในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อโต้แย้งคำสั่งทางปกครองในเรื่องเดียวกันอีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น กระบวนการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายของนายทะเบียนท้องที่ ก่อนออกคำสั่งทางปกครองทุกครั้ง เพื่อลดข้อขัดแย้งความไม่เข้าใจระหว่างคู่กรณีกับฝ่ายปกครองและช่วยให้ประหยัดเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องของทั้งกรมการปกครองและของคู่กรณีในคดีปกครอง

^๕ ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๔ (ประกายพริก : กรุงเทพมหานคร, ๒๕๔๒), หน้า ๑๑๔-๑๑๕.