

การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสมาคม ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน

โดยนายปรณต สุวรรณมาลา^๑

โดยทั่วไปการจัดตั้งสมาคมตามกฎหมาย สามารถจำแนกได้ ๖ ประเภท ดังนี้

๑. ประเภทที่ ๑ สมาคมการค้า ตามพระราชบัญญัติสมาคมการค้า พ.ศ.๒๕๐๙ เป็นสมาคมที่บุคคลหลายคนซึ่งเป็นผู้ประกอบวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นเพื่อทำการส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจอันมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้แบ่งปันกัน ได้แก่ บุคคลซึ่งประกอบธุรกิจทางการค้าอุตสาหกรรมการเงิน การประมง และเกษตรกรรม โดยมีอธิบดีกรมการค้าภายในเป็นนายทะเบียนกลางสมาคมการค้า และนายทะเบียนสมาคมการค้าประจำกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นนายทะเบียนสมาคมการค้าประจำจังหวัด อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์

๒. ประเภทที่ ๒ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นสมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินกิจการฌาปนกิจสงเคราะห์ มีผู้อำนวยการสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัวเป็นนายทะเบียนกลางสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ และให้อำนาจแต่งตั้งนายทะเบียนสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ประจำท้องที่กรุงเทพมหานครและนายทะเบียนสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ประจำท้องที่อื่นด้วย อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

๓. ประเภทที่ ๓ สมาคมนายจ้าง ตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.๒๕๑๘ เป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง และระหว่างนายจ้างด้วยกัน มีอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นนายทะเบียนสำนักงานทะเบียนกลาง และนายทะเบียนประจำกรุงเทพมหานครโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นนายทะเบียนสำนักงานทะเบียนประจำจังหวัด อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

๔. ประเภทที่ ๔ สมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างพนักงานกับฝ่ายบริหาร และระหว่างพนักงานด้วยกัน เพื่อพิจารณาช่วยเหลือพนักงานตามคำร้องทุกข์เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ เพื่อพิทักษ์และคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของพนักงาน มีอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เป็นนายทะเบียนสมาคมพนักงานรัฐวิสาหกิจทุกท้องที่ที่ตราขอาณาจักรอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

๕. ประเภทที่ ๕ สมาคมกีฬา ตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นสมาคมที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา โดยมีสำนักงานกลางทะเบียนสมาคมกีฬา

^๑ ผู้อำนวยการส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อย ๒ รักษาการในตำแหน่ง ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย กรมการปกครอง

ควบคุมการจัดทะเบียนเป็นสมาคมกีฬาทั่วราชอาณาจักร และทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนสมาคมกีฬาประจำกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร มีสำนักงานการกีฬาแห่งประเทศไทยประจำจังหวัด ทำหน้าที่เป็นสำนักงานทะเบียนสมาคมกีฬาประจำจังหวัด โดยให้ผู้ว่าการหรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายเป็นนายทะเบียนกลางสมาคมกีฬาและนายทะเบียนสมาคมกีฬาประจำกรุงเทพมหานคร และให้ผู้อำนวยการสำนักงานการกีฬาแห่งประเทศไทยประจำจังหวัด หรือผู้ซึ่งผู้ว่าการมอบหมายเป็นนายทะเบียนสมาคมกีฬาประจำจังหวัด อยู่ในความรับผิดชอบของการกีฬาแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา

๖. ประเภทที่ ๖ สมาคมอื่นๆ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสมาคมที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อการใดๆ อันมีลักษณะต่อเนื่องร่วมกัน และมีใช้เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ต้องมีข้อบังคับ และจดทะเบียน โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเป็นนายทะเบียนสมาคมในจังหวัด และอธิบดีกรมการปกครองเป็นนายทะเบียนสมาคมในกรุงเทพมหานครอยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย

การจัดตั้งสมาคมอื่น ๆ ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะหรือการจัดทะเบียนจัดตั้งสมาคมที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สมาคมดังกล่าวต้องอยู่ในบังคับของกฎหมายในการควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของสมาคมเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในประเทศ โดยการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ประกอบด้วยกฎหมายสำคัญ ๆ ดังนี้

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒. กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔

๕. พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

๖. ข้อบังคับของสมาคม

๗. คำสั่ง หรือข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ออกประกาศโดยนายกรัฐมนตรี

การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสมาคมในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในกรณีสมาคมแอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย ขอจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม

สมาคมแอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย เดิมเป็นองค์การนิรโทษกรรมสากล และเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนต่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ด้านสิทธิมนุษยชนตามหลักปรัชญาสากล ได้เข้ามาดำเนินกิจการในประเทศไทย จนถึง พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ยื่นขอจดทะเบียนต่อสำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ และได้รับอนุญาตให้จัดตั้งเป็นสมาคมชื่อสมาคมเพื่อองค์การนิรโทษกรรมสากลจนถึง พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ขอจดทะเบียนเปลี่ยนชื่อเป็นสมาคมแอมเนสตี อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย เปลี่ยนเครื่องหมายและที่ตั้งสำนักงานและได้ดำเนินกิจการตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม (ตามคำขอที่ ๔๘/๒๕๖๐ วันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๖๐) ข้อที่ ๑๕ โดยแก้ไขเพิ่มเติมจากเดิมเป็น

“คณะกรรมการ เอไอ ประเทศไทย (๑) คณะกรรมการเอไอ ประเทศไทย ประกอบด้วยกรรมการจำนวนอย่างน้อย ๕ คน ไม่เกิน ๙ คน โดยมีสัดส่วนเยาวชนอายุไม่เกิน ๒๕ ปี (นับจนถึงวันเลือกตั้ง) อย่างน้อย ๑ คน พร้อมกับได้ยื่นขอจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย โดยมีรายนามกรรมการของสมาคม ดังต่อไปนี้ (๑) นางสาวพรเพ็ญ คงขจรเกียรติ นายกสมาคม (๒) นางอันธิมา แสงชัย อุปนายก (๓) นายพริษฐ์ วัตนกุลเสรี เรืองฤทธิ์ กรรมการ (๔) นายเอกชัย ปันแก้ว กรรมการ และเหรียญ (๕) ว่าที่ร้อยตรีอภิชาติ พงษ์สวัสดิ์ กรรมการและเลขานุการ (ลำดับที่ (๓) และ (๔) ได้รับการแต่งตั้งใหม่) ตามใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม (ส.ค.๖) ทะเบียนเลขที่ จ.๔๒๓๔/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๐

ต่อมากรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๔๐๖/๔๐๕๑ ลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ แจ้งว่า สมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย ได้ยื่นเรื่องขอจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม ตามมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ พร้อมเอกสารประกอบคำขอและรายงานการประชุม ซึ่งกรุงเทพมหานครได้พิจารณาแล้วเห็นควรรับจดทะเบียนให้ตามคำร้อง นายทะเบียนสมาคมจึงได้รับคำร้องไว้พิจารณา พบว่ามีเอกสารหลักฐานครบถ้วนและได้ดำเนินการยื่นคำขอถูกต้องตามที่กฎกระทรวงกำหนดไว้ในข้อ ๔ และข้อ ๕ และเมื่อได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคุณสมบัติของกรรมการของสมาคม มาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ถ้า นายทะเบียนเห็นว่ากรรมการของสมาคมตามวรรคหนึ่งผู้ใด มีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม นายทะเบียนจะไม่รับจดทะเบียนกรรมการของสมาคมผู้นั้นก็ได้ กรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยสมาคมได้ให้นายทะเบียนสมาคมสามารถใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลผู้ซึ่งจะเป็นกรรมการสมาคมตามที่ที่ประชุมใหญ่ของสมาคมได้มีมติคัดเลือกและได้เสนอรายชื่อเพื่อนายทะเบียนแต่งตั้งเป็นกรรมการสมาคมได้ ซึ่งคำว่า “มีฐานะและความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม” ตามมาตรา ๘๕ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เปรียบเสมือนเครื่องมือในการคัดกรองหรือป้องกันมิให้บุคคลที่ดำรงฐานะหรือมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสมเข้ามาเป็นคณะกรรมการสมาคม เพื่อมิให้เกิดความสับสนเสี่ยงหรือเพื่อป้องกันมิให้การดำเนินกิจการสมาคมไปในทางที่ผิดวัตถุประสงค์หรือขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจ เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

เนื่องจากคณะกรรมการของสมาคมเป็นผู้ดำเนินกิจการของสมาคมและเป็นผู้แทนของสมาคมในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก รวมถึงกรณีบรรดากิจการที่คณะกรรมการของสมาคมได้กระทำไป แม้จะปรากฏในภายหลังว่ามีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตั้งหรือคุณสมบัติของกรรมการสมาคม กิจการนั้นย่อมมีผลสมบูรณ์ การตรวจสอบฐานะและความประพฤติของผู้ที่จะเข้ามาเป็นคณะกรรมการสมาคมตามอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสมาคม จึงนับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อสังคมโดยรวม โดยเฉพาะในกรณีสมาคมบางประเภทอาจดำเนินกิจการของสมาคมไปในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ หรือแตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งจดทะเบียนไว้ต่อนายทะเบียนสมาคม หรือกรรมการสมาคมบางรายอาจมีฐานะหรือพฤติการณ์ไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม ยกตัวอย่างเช่น สมาคมได้แจ้งจดทะเบียนจัดตั้งต่อนายทะเบียนสมาคม โดยมีวัตถุประสงค์อย่างหนึ่ง แต่กรรมการสมาคมอาจไปกระทำการหรือมีฐานะหรือความประพฤติที่

เป็นปฏิกิริยาต่อวัตถุประสงค์ของสมาคมนั่นเอง เป็นต้น ดังนั้น การพิจารณารับจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม จึงต้องอาศัยทั้งข้อกฎหมายที่ให้อำนาจนายทะเบียนใช้ดุลยพินิจ และต้องใช้ข้อเท็จจริงเป็นข้อมูลประกอบการวิเคราะห์เพื่อให้การพิจารณาแต่งตั้งกรรมการเป็นไปอย่างรอบด้านรวมถึงอาจต้องอาศัยแนวนโยบายของรัฐ หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีในการดำเนินนโยบายด้านต่าง ๆ มาประกอบการพิจารณา เช่น มาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความมั่นคงภายในของประเทศ กรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมให้เป็นไปตามกฎหมาย การตรวจสอบติดตามการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติซึ่งมีสมาคมและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เป็นเป้าหมายสำคัญในการติดตามการดำเนินกิจการที่อาจกระทบต่อความมั่นคงของชาติตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจากการตรวจสอบข้อมูลทั่วไปของสมาคมฯ ที่มาของเรื่องและการพิจารณาข้อกฎหมาย อำนาจหน้าที่ข้อสั่งการ และผลการประชุมคณะกรรมการติดตามการดำเนินกิจกรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนและเครือข่ายภาคประชาสังคมรวมถึงผลการตรวจสอบจากกองบัญชาการตำรวจสันติบาลที่ได้ร่วมกับประชาคมข่าวกรอง ซึ่งเป็นหน่วยข่าวกรองด้านความมั่นคงของรัฐ และข้อบังคับของสมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย แล้วพบว่า ผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมรายหนึ่งเป็นผู้ถูกพนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาซึ่งพฤติการณ์ของผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมที่ถูกพนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญารายนั้นอาจเป็นความประพฤติที่ขัดกับการบริหารกิจการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม และอาจเป็นตัวอย่างให้กับบุคคลและเยาวชนทั่วไป ถือเป็นแบบอย่างอันเป็นพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสมหรือขัดต่อคุณสมบัติของการดำรงตำแหน่งกรรมการของสมาคมที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ เข้าเกณฑ์ที่นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร อาจไม่รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงสมาคม ให้แก่สมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย ได้ เนื่องจากพบพฤติการณ์ไม่เหมาะสมหรือมีคุณสมบัติขัดวัตถุประสงค์ของสมาคมซึ่งการดำรงตำแหน่งกรรมการสมาคมดังกล่าวอาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศได้ สมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย โดยคณะกรรมการและที่ปรึกษาสมาคมในฐานะตัวแทนสมาชิก จึงขอเข้าพบนายทะเบียนเพื่อปรึกษาหารือและขอข้อมูลเพิ่มเติมกรณีการไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการสมาคม ซึ่งผู้ขอรับการประเมินในฐานะนายทะเบียนได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาไม่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย กรณีดังกล่าวให้กับตัวแทนสมาคมฯ ทราบ ซึ่งต่อมาสมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย ได้อุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร กรณีมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการสมาคมของสมาคม รายดังกล่าว ดังนี้

(๑) ผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมนั้นเป็นสมาชิกของสมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย มีคุณสมบัติการเป็นสมาชิกครบถ้วนทุกประการ และที่ประชุมมีมติเลือกให้ผู้นั้นเป็นกรรมการของสมาคม ประเภทเยาวชน แล้ว สมาคมฯ จึงได้ยื่นคำขอจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดฯ พร้อมเอกสารหลักฐานครบถ้วนแล้ว การที่นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานครกล่าวอ้างว่า ผลการตรวจสอบจากหน่วยข่าวกรองความมั่นคงของรัฐ พบว่า ผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมนั้นมีพฤติการณ์ที่ไม่

เหมาะสม สมาคมโต้แย้งว่ากองบัญชาการตำรวจสันติบาลไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะพิจารณาจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม การที่นายทะเบียนฟังข้อมูลจากกองบัญชาการตำรวจสันติบาลโดยที่ผู้มีส่วนได้เสียไม่ได้รับทราบข้อมูลและชี้แจงข้อเท็จจริงก่อนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ และแม้ผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมนั้น ตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา ก็ไม่ทำให้เป็นผู้ขาดคุณสมบัติการเป็นสมาชิกหรือกรรมการสมาคมแต่อย่างใด อีกทั้งการตกเป็นผู้ต้องหาก็ยังอยู่ในระหว่างพิจารณาของกระบวนการยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙๖วรรคสอง บัญญัติว่า ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ ดังนั้นการที่นายทะเบียนนำข้อมูลคดีอาญามาพิจารณาประกอบและมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน จึงไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ อีกทั้งข้อบังคับที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนไว้ก็ไม่ได้ระบุนำผู้ต้องหาในคดีอาญาเป็นสมาชิกและกรรมการของสมาคมแต่อย่างใด

(๒) การที่นายทะเบียน ไม่อาจรับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม และนายทะเบียนได้คืนคำขอจดทะเบียนและเอกสารประกอบเกี่ยวกับการยื่นคำขอจดทะเบียนกรรมการสมาคมทั้งฉบับนั้น เห็นว่าการดำเนินการของนายทะเบียนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนายทะเบียนไม่ได้ให้โอกาสโต้แย้งคุณสมบัติและเอกสารของกรรมการสมาคมคนอื่นที่ยื่นคำขอจดทะเบียนไว้แต่อย่างใด การไม่รับจดทะเบียนและคืนคำขอจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการทั้งฉบับจึงเป็นการไม่ชอบ

(๓) นายทะเบียนใช้เวลาพิจารณาจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมเกินกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน รวมทั้งไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่กำหนดไว้ไม่เกินจำนวน ๖๙ วัน สมาคมจึงขอให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนกรรมการสมาคมของคนอื่น ๆ นอกจากผู้ซึ่งจะเป็นกรรมการของสมาคมรายดังกล่าวไว้โดยเร็ว และขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพิกถอนคำสั่งนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร ที่ไม่รับจดทะเบียน และมีคำสั่งให้จดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม

นายทะเบียนโดยผู้ขอรับการประเมินได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่าการที่นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร ได้มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งชุดของสมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ นั้น เป็นการออกคำสั่งโดยไม่แจ้งข้อเท็จจริงและให้โอกาสสมาคมโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน ของตน ก่อนมีคำสั่งทางปกครอง นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร จึงได้มีหนังสือแจ้งให้สมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย ทราบข้อเท็จจริง และให้โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเกี่ยวกับฐานะและความประพฤติของผู้จะเป็นกรรมการสมาคม รายผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมในสัดส่วนของเยาวชนและได้รับจดทะเบียนและออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย ให้แก่ผู้ซึ่งจะเป็นกรรมการรายอื่น ๆ ที่สมาคมได้ยื่นคำขอไว้ พร้อมทั้งได้แจ้งข้อเท็จจริงกรณีไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการในสัดส่วนของเยาวชนให้สมาคมแอมเนสตี้อินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย ทราบว่านายทะเบียนสมาคม

กรุงเทพมหานคร ได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้จะเป็นกรรมการสมาคมแล้ว เห็นว่า ผู้จะจดทะเบียนเป็นกรรมการของสมาคมในสัดส่วนของเยาวชนมีพฤติการณ์ไม่เหมาะสมหรือขัดต่อการดำรงตำแหน่งกรรมการสมาคม ที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศจึงมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมเป็นเหตุให้สมาคมได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม จึงนำไปสู่ซึ่งการวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้อุทธรณ์ที่เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ซึ่งการเสนอความเห็นทางกฎหมายประกอบอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของสมาคมแอมเนสตีอินเตอร์เนชันแนล ประเทศไทย จะต้องผ่านขั้นตอนไปตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาภายในหน่วยงานระดับกรม โดยมีประเด็นสำคัญและความเห็นทางกฎหมาย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียชี้แจงข้อเท็จจริง ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุด โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อ ๖ ถือว่าเป็นคำสั่งที่นายทะเบียนใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล เป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งการที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดฯ โดยไม่ให้โอกาสคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนนั้นเป็นการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๐ แต่เมื่อสมาคมได้อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร และนายทะเบียนได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๐๗.๕/๑๒๒๗ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒ แจ้งข้อเท็จจริงให้สมาคมได้รับทราบและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนแล้ว แต่สมาคมเมื่อได้รับหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวก็มีโต้แย้งการดำเนินการของนายทะเบียนแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งไม่รับจดทะเบียนการแต่งตั้งกรรมการสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องมีผลสมบูรณ์ตามมาตรา ๔๑ (๓) แห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้น

“การไม่ได้แย้งคำสั่งทางปกครองใด คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้อง”

ประเด็นที่สอง นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน เนื่องจากมีข้อมูลว่าผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมในสัดส่วนของเยาวชน มีพฤติการณ์ที่ไม่เหมาะสม หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงของประเทศ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๕ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ถ้านายทะเบียนเห็นว่ากรรมการของสมาคมตามวรรคหนึ่งผู้ใด มีฐานะหรือความประพฤติไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม นายทะเบียน จะไม่รับจดทะเบียนกรรมการของสมาคมผู้นั้นก็ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมรายนี้ถูกพนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาหลายคดีนั้น อาจขัดกับการบริหารกิจการตามวัตถุประสงค์ที่

ดี เป็นประโยชน์ต่อประชาชน และเป็นแนวทางที่เป็นตัวอย่างที่ดีให้กับบุคคลทั่วไปและเยาวชนที่สนใจใน วิชาชีพ การกิจ และวัตถุประสงค์ของสมาคม ซึ่งตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว ผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมถูก พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญา จึงอาจขัดกับการบริหารกิจการของสมาคม ตามวัตถุประสงค์ของสมาคมที่ดี ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและเป็นแนวทางที่เป็นตัวอย่างให้กับบุคคลและเยาวชนทั่วไป เป็นพฤติกรรมที่ไม่ เหมาะสม หรือขัดต่อคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งกรรมการสมาคมที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อย และ ความมั่นคงของประเทศ ผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมรายดังกล่าว จึงเป็นผู้มีฐานะหรือความประพฤติไม่ เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคมได้ในขณะนี้ ดังนั้น การที่นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจด ทะเบียนแต่งตั้งบุคคลผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมรายดังกล่าวเป็นกรรมการของสมาคม จึงชอบตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว อุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ข้อนี้จึงฟังไม่ขึ้น

“การถูกพนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาหลายคดี อาจขัดกับการบริหารกิจการตาม วัตถุประสงค์ของสมาคมที่ดีจึงเป็นพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ขัดต่อคุณสมบัติการดำรงตำแหน่งกรรมการสมาคม ที่อาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ”

ประเด็นที่สาม นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานครมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน การแต่งตั้ง กรรมการสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดของสมาคม เนื่องจากมีข้อมูลว่าผู้จะเป็นกรรมการมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ เพียงรายเดียว แต่นายทะเบียนสมาคม กรุงเทพมหานคร มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนกรรมการทั้งหมด ทั้งที่กรรมการรายอื่นมีคุณสมบัติครบถ้วน จึงเป็น การทำคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เห็นว่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๕ วรรคสอง กำหนดไว้ว่า ถ้านายทะเบียนเห็นว่ากรรมการของสมาคมตามวรรคหนึ่งผู้ใด มีฐานะหรือความประพฤติ ไม่เหมาะสมในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสมาคม นายทะเบียนจะไม่รับจดทะเบียนกรรมการของ สมาคมผู้นั้น ก็ได้ เมื่อนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาบทวนคำสั่งไม่รับจดทะเบียนดังกล่าว ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และมีคำสั่งรับจดทะเบียนการ แต่งตั้งกรรมการสมาคมให้กรรมการรายอื่น นอกจากรายผู้จะเป็นกรรมการของสมาคมที่มีพฤติกรรมไม่ เหมาะสมแล้วซึ่งสมาคมมิได้โต้แย้งการดำเนินการของนายทะเบียนฯ แต่อย่างใด ดังนั้น การที่นายทะเบียน สมาคมกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนของผู้จะเป็นกรรมการสมาคมรายอื่น นอกจากผู้จะเป็น กรรมการของสมาคมผู้มีพฤติกรรมไม่เหมาะสม จึงไม่มีประเด็นให้พิจารณา

ประเด็นที่สี่ การที่นายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานคร ใช้เวลาพิจารณาจดทะเบียนการแต่งตั้ง กรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม ไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติ อำนาจความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตเกิน กรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนนั้น เห็นว่า ตามคู่มือสำหรับประชาชน เรื่อง การจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งชุดหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม มีขั้นตอนระยะเวลา และ ส่วนงานที่รับผิดชอบระยะเวลาในการดำเนินการ รวม ๖๐ วัน ซึ่งสมาคมได้ยื่นคำขอจดทะเบียนการแต่งตั้ง กรรมการของสมาคมขึ้นใหม่ ทั้งชุดหรือการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคม ผ่านสำนักงานเขตจตุจักร กรุงเทพมหานคร และนายทะเบียนสมาคมฯ ได้พิจารณาไม่รับจดทะเบียนและจัดทำหนังสือแจ้งผู้ยื่นคำ

ขอในระยะเวลา ๘๕ วัน เกินกรอบระยะที่กำหนด ซึ่งปัจจุบันนายทะเบียนสมาคมฯ ได้พิจารณารับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงกรรมการของสมาคมฯ เป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงไม่มีประเด็นให้พิจารณาอุทธรณ์

สำนักงานกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักของกระทรวงมหาดไทยที่มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองงานด้านกฎหมายทุกประเภทจากทุกส่วนราชการก่อนเสนอรัฐมนตรีได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานแล้ว เห็นชอบตามความเห็นของกรมการปกครองที่ให้อยุทธรณ์จึงได้นำผลการพิจารณาและความเห็นของผู้ขอรับการประเมินเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปของนายทะเบียนสมาคมกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎหมายฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๑๔) และให้กรมการปกครองแจ้งผลการพิจารณาพร้อมแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครองตามมาตรา ๔๔ ประกอบมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ผู้อุทธรณ์ทราบ และดำเนินการตามกฎหมายต่อไปแล้ว และแจ้งผลการพิจารณา พร้อมแจ้งสิทธิให้ผู้อุทธรณ์ทราบ
