

การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของรัฐมนตรี กรณี ขอให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนของนายทะเบียนสมาคม

ปรณต สุวรรณมาลา^๑

นายทะเบียนสมาคมได้มีคำสั่งรับจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับตามใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ (ส.ค. ๕) ทะเบียนเลขที่ จ. ๒๙๕๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ตามที่ผู้รับมอบหมายจากสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย ยื่นคำขอจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมฯ ต่อนายทะเบียน เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ต่อมา นายกสมาคมฯ มีหนังสือที่ สตท. ๒๕๖๑/๐๓๗ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๖๑ และหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๑ แจ้งขอให้นายทะเบียนสมาคมเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับตามใบสำคัญฯ (ส.ค. ๕) ทะเบียนเลขที่ จ. ๒๙๕๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ โดยอ้างว่าการประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่สมาชิกสมาคมเรียกประชุมตามมาตรา ๙๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ประชุมมีมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมครั้งนั้นไม่มีการแจ้งวัน เวลา สถานที่ประชุมแก่สมาชิก และมีสมาชิกสามัญเข้าร่วมประชุมไม่ถึง ๕๐ คน ไม่สามารถเปิดประชุมได้ การนับองค์ประชุมขัดต่อข้อบังคับของสมาคม การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับสมาคม ก็มีความแตกต่างจากร่างข้อบังคับ ที่ได้นำเสนอในที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ อีกทั้งยังมีมติที่ประชุมวิสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างข้อบังคับก่อนเห็นชอบให้นำร่างข้อบังคับ ดังกล่าวไปยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสมาคม และกรณีดังกล่าวได้มีคำร้องต่อศาลแพ่ง ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของสมาคมที่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมตามคดีหมายเลขดำที่ พ ๒๓๒๓/๒๕๖๐ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ คดีดังกล่าวอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลแพ่งกรุงเทพใต้และมีหนังสือที่ สตท. ๒๕๖๑/๐๖๙ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๑ เรื่อง ขอแก้ไขเพิ่มเติมคำขอเพิกถอนการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสมาคม โดยอ้างว่าในการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ที่ประชุมมีมติให้ผู้ได้รับมอบหมายนำร่างข้อบังคับที่ได้จัดทำขึ้นไปให้คณะกรรมการทบทวนร่างข้อบังคับเพื่อพิจารณาแก้ไขอีกครั้งหนึ่งแล้วเสนอต่อที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ แต่ผู้ได้รับมอบหมายกลับฝ่าฝืนโดยการนำร่างข้อบังคับไปขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสมาคมฯ ทำให้สมาคม และสมาชิกได้รับความเสียหาย

การพิจารณาข้อเท็จจริงและการตรวจอุทธรณ์ก่อนเสนอผู้บังคับบัญชามีประเด็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในการนำเสนอผู้มีอำนาจพิจารณา ดังนี้

๑. นายกสมาคม เป็นคู่กรณีผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และหนังสือที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งของนายทะเบียน กรณีรับจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับนั้นถือว่าเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสมาคม เมื่อยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการอุทธรณ์ที่ชอบด้วยกฎหมาย

^๑ ผู้อำนวยการส่วนการรักษาความสงบเรียบร้อย ๒ สำนักการสอบสวนและนิติการ รักษาการในตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมาย กรมการปกครอง

๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้บัญญัติถึงขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมไว้แต่อย่างใด การอุทธรณ์ให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสมาคมดังกล่าวจึงไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ และเมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี คุกรณีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งนี้ โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๔๕ ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ไม่เห็นด้วยกับ คำอุทธรณ์ ก็ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกรณีนี้อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้ง คำวินิจฉัยให้ผู้อุทธรณ์ทราบเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นผู้ควบคุมชั้นเหนือ ขึ้นไปชั้นหนึ่งของนายทะเบียนสมาคมตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๑๔)

๓. กรณีนายกสมาคม อุทธรณ์ให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียน โดยอ้างว่าการประชุมใหญ่วิสามัญครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ที่สมาชิกสมาคมเรียกประชุมตามมาตรา ๙๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ประชุมมีมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมนั้น การประชุมดังกล่าวไม่มีการแจ้งวัน เวลา สถานที่ประชุมแก่สมาชิกทั้งหมด และสมาชิกสามัญเข้าร่วมประชุมไม่ถึง ๕๐ คน จึงไม่สามารถเปิดประชุมได้ การรับรองประชุมขัดต่อข้อบังคับของสมาคมฯ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับสมาคมก็มีความแตกต่างจากร่างข้อบังคับ ที่ได้นำเสนอในที่ประชุมใหญ่วิสามัญ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ ในวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๐ อีกทั้งมีมติที่ประชุมวิสามัญครั้งที่ ๒/๒๕๖๐ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขร่างข้อบังคับดังกล่าวก่อน เห็นชอบให้นำร่างข้อบังคับนั้น ไปยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสมาคมเป็นการไม่ชอบนั้น เห็นว่าการอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับในประเด็นการนัดประชุมและการลงมติโดยไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนข้อบังคับของสมาคม ซึ่งตามมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า ในการประชุมใหญ่ครั้งใด ถ้าได้มีการนัดประชุมหรือการลงมติโดยไม่ปฏิบัติตาม หรือฝ่าฝืนข้อบังคับของสมาคมหรือบทบัญญัติในส่วนนี้ สมาชิกหรือพนักงานอัยการอาจร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนมติในการประชุมใหญ่ครั้งนั้นได้แต่ต้องร้องขอต่อศาลภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ ประกอบกับในกรณีเดียวกันนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขดำที่ อ.๕๕๓/๒๕๕๖ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๘๐๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ วินิจฉัยว่า ในการพิจารณาว่าการประชุมใหญ่ ไม่เป็นไปตามข้อบังคับของสมาคมหรือบทบัญญัติในส่วนนี้ ตามมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้เป็นอำนาจของศาลที่จะสั่งเพิกถอนมติในการประชุมใหญ่ครั้งนั้นเสียได้ มิได้เป็นอำนาจของนายทะเบียนสมาคมที่จะวินิจฉัยได้ ซึ่งสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทยได้ร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอน

มติในการประชุมใหญ่แล้ว แต่อยู่ระหว่างการพิจารณา โดยศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้สวนคำร้องและพิเคราะห์แล้ว เห็นว่าหากคดีตกลงกันได้จะเป็นประโยชน์แก่คู่ความทั้งสองฝ่ายอนุญาตให้เลื่อนคดีไปนัดไกล่เกลี่ยในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๑ และต่อมาทนายผู้ร้องถอนคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณา โดยศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้สวนคำร้องและพิเคราะห์แล้ว เห็นว่าหากคดีตกลงกันได้จะเป็นประโยชน์แก่คู่ความทั้งสองฝ่ายอนุญาตให้เลื่อนคดีไปนัดไกล่เกลี่ยในวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๖๑ และทนายผู้ร้องถอนคำร้องขอคุ้มครองชั่วคราวระหว่างพิจารณา

๔. การอุทธรณ์คำสั่งรับจดทะเบียนในประเด็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับว่ามีความแตกต่างกับร่างข้อบังคับตามมติการประชุมและผู้ยื่นคำขอไม่มีอำนาจนั้น เห็นว่าตามรายงานการประชุมที่ประชุมใหญ่ของสมาคมได้มอบหมายให้ผู้ยื่นคำขอยื่นคำร้องพร้อมเอกสารประกอบตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๘๔ มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกฎกระทรวงออกตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อ ๓ และข้อ ๖ ไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเป็นภัยอันตรายต่อความสงบของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ศาลได้มีคำสั่งให้เพิกถอนมติการประชุมหรือมีคำสั่งให้ผู้แทนของสมาคม ยื่นคำขอจดทะเบียนการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมตามมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้ยื่นคำขอจดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ ได้ ลงมติ โดยมีเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ประกอบด้วยรายงานการประชุมของที่ประชุมใหญ่ที่มีมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคม ข้อบังคับฉบับเก่าและข้อบังคับฉบับใหม่ และข้อบังคับที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ข้อบังคับของสมาคมกำหนดไว้ และไม่ขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่เป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ จึงได้ออกใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ (ส.ค. ๕) ทะเบียนเลขที่ จ. ๒๙๕๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ให้แก่สมาคมชอบด้วยมาตรา ๘๔ ประกอบมาตรา ๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้ว

การพิจารณาอุทธรณ์ตามหลักกฎหมายโดยยึดถือตามแนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลดังกล่าว ปลัดกระทรวงมหาดไทย เห็นชอบให้นำเรียนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อโปรดพิจารณาอุทธรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นชอบให้ยกอุทธรณ์รายนี้ ซึ่งคำสั่งรัฐมนตรีให้ถือเป็นที่สุด

“นายทะเบียนจะรับฟังว่าข้อเท็จจริงใดว่าการประชุม หรือการลงมติในที่ประชุมใด ชอบหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ไม่อยู่ในอำนาจดุลพินิจของนายทะเบียน เมื่อศาลยังไม่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง นายทะเบียนจะใช้ดุลพินิจว่าการประชุมหรือการลงมติในการประชุมนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยตนเอง เพื่อนำมา รับฟังประกอบการพิจารณาหาชอบไม่”
