

บันทึก

เรื่อง การจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของสมาคม
เพื่อย้ายที่ตั้งสมาคมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรมตำรวจ ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๐.๔๒/๑๓๗๗ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของกองตำรวจสันติบาลซึ่งเป็นสำนักงานจดทะเบียนสมาคม และผู้บังคับการตำรวจสันติบาลซึ่งเป็นนายทะเบียนสมาคมในเขตกรุงเทพมหานครตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของสมาคมตามที่ได้จดทะเบียนไว้แล้วตามมาตรา ๑๒๘๐^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กล่าวคือ กรณีที่สมาคมใดได้ระบุที่ตั้งของสมาคมนั้นตามมาตรา ๑๒๗๖ (๓)^๒ และได้นำไปจดทะเบียนตามมาตรา ๑๒๗๕^๓ หากต่อมาสมาคมนั้นต้องการย้ายที่ตั้งของสมาคมซึ่งต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของสมาคม มาตรา ๑๒๘๓^๔ วรรคสอง กำหนดให้สมาคมต้องส่งสำเนาข้อบังคับที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมใหม่เช่นนั้นสามฉบับไปจดทะเบียนภายในสิบสัปดาห์นับตั้งแต่วันที่ได้ลงมติเช่นนั้นแต่

^๑ มาตรา ๑๒๘๐ ในการขอจดทะเบียนนั้น ถ้าได้แสดงเอกสารและข้อความดังกล่าวไว้ใน มาตรา ๑๒๗๖ และมาตรา ๑๒๗๕ และถ้าปรากฏว่าบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้จัดการของสมาคมนั้น เป็นคนมีหลักฐานสมควรแก่วัตถุประสงค์และฐานะของสมาคมนั้นแล้ว ก็ให้อนุญาตจดทะเบียนได้

แต่ถ้าปรากฏว่าวัตถุประสงค์หรือกิจการของสมาคมใดน่าจะเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชนก็ดี หรืออาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมืองก็ดี นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนสมาคมนั้นได้

เมื่อนายทะเบียนปฏิเสธไม่รับจดทะเบียน ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ขอตั้งสมาคม ถ้าผู้ขอตั้งสมาคมไม่พอใจในคำวินิจฉัยของนายทะเบียนให้อุทธรณ์คำสั่งนั้นไปยังรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ในการนี้ได้ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งความ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีนั้นท่านว่าเป็นที่สุด

^๒ มาตรา ๑๒๗๖ อันข้อบังคับของสมาคมนั้น อย่างน้อยต้องระบุข้อความที่กล่าวต่อไปนี้ คือ

- (๑) ชื่อสมาคม
- (๒) วัตถุประสงค์ของสมาคม
- (๓) ที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ของสมาคม
- (๔) ระเบียบวิธีรับสมาชิกเข้าสมาคมและระเบียบวิธีกำจัดสมาชิกออกจากสมาคม
- (๕) ระเบียบวิธีจัดการสมาคม โดยมีกรรมสัมปาทิกหรือกรรมการหรือวิธีอื่นอย่างใด

^๓ มาตรา ๑๒๗๕ บรรดาสมาคมต้องมีข้อบังคับและต้องจดทะเบียน

^๔ มาตรา ๑๒๘๓ ถ้ามิได้มีข้อบังคับของสมาคมบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ห้ามมิให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมข้อบังคับของสมาคมนอกจากที่ประชุมสมาชิกของสมาคมจะได้ลงมติแก่การนั้นเป็นเสียงข้างมาก

อนึ่ง ต้องส่งสำเนาข้อบังคับที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมใหม่เช่นนั้นสามฉบับไปจดทะเบียนภายในสิบสัปดาห์นับตั้งแต่วันที่ได้ลงมติ

เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมิได้กำหนดไว้นายทะเบียนจะต้องรับจดทะเบียนหรือเป็นดุลพินิจของนายทะเบียนที่จะรับจดทะเบียนหรือไม่รับจดทะเบียนข้อบังคับที่แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมดังกล่าวหากเห็นว่าเป็นสมควร ดังนั้น หากนายทะเบียนพิจารณาแล้วเห็นว่าการย้ายที่ตั้งสมาคมอันเป็นการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของสมาคมนั้นจะเป็นผลให้กิจการของสมาคมน่าจะเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชน หรืออาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมือง เช่น หากสมาคมได้ย้ายที่ตั้งแล้วอาจมีการตั้งโต๊ะบิลเลียดทำให้กลายเป็นแหล่งมั่วสุม เช่นนี้ นายทะเบียนจะใช้ดุลพินิจไม่รับจดทะเบียนได้หรือไม่ กรมตำรวจได้พิจารณาแล้วมีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การย้ายที่ตั้งของสมาคมซึ่งเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของสมาคมตามมาตรา ๑๒๘๓ นั้น เป็นอำนาจของนายทะเบียนที่จะใช้ดุลพินิจรับจดทะเบียนหรือไม่รับจดทะเบียนก็ได้ เพราะหากนายทะเบียนไม่สามารถใช้ดุลพินิจได้และจะต้องจดทะเบียนการย้ายให้ตามที่ร้องขอทุกกรณีแล้วน่าจะไม่ต้อง ดังนั้น หากนายทะเบียนเห็นว่าการย้ายที่ตั้งของสมาคมอาจเป็นเหตุให้วัตถุที่ประสงค์หรือกิจการของสมาคมจะเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง นายทะเบียนย่อมสามารถใช้ดุลพินิจไม่รับจดทะเบียนได้โดยนํามาตรา ๑๒๘๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การย้ายที่ตั้งของสมาคมซึ่งเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของสมาคมตามมาตรา ๑๒๘๓ นั้น นายทะเบียนจะต้องรับจดทะเบียนในทุกกรณี จะใช้ดุลพินิจไม่รับจดทะเบียนไม่ได้ เนื่องจากมาตรา ๑๒๘๓ ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนสามารถใช้ดุลพินิจในลักษณะดังกล่าวได้ กรณีที่นายทะเบียนจะสามารถใช้ดุลพินิจไม่รับจดทะเบียนได้นั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนไว้อย่างชัดเจน เช่น กรณีตามมาตรา ๑๒๘๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๒๘๔^๔ วรรคสอง และนอกจากนี้มาตรา ๑๒๙๓ ทวิ^๖ ยังบัญญัติให้เป็นอำนาจของนายทะเบียนที่จะดำเนินการในกรณีที่สมาคมที่ได้จดทะเบียนย้ายที่ตั้งไปแล้วภายหลังปรากฏว่าวัตถุที่ประสงค์หรือกิจการของสมาคมได้กลายเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชนหรือน่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมือง ดังนั้น หากนายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนย้ายที่ตั้งสมาคมนั้นเสียแต่แรก ทั้งที่ยังไม่ปรากฏว่าวัตถุที่ประสงค์หรือกิจการของสมาคมเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชน หรืออาจก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมืองแต่ประการใดแล้ว การปฏิบัติของนายทะเบียนในลักษณะดังกล่าวย่อมจะเป็นการไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม

กรมตำรวจพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลต่อ

^๔ มาตรา ๑๒๘๔ การเปลี่ยนตัวบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้จัดการสมาคมนั้น ต้องแจ้งแก่นายทะเบียนเพื่อจดทะเบียนภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้เปลี่ยน

ถ้านายทะเบียนไม่พอใจว่าผู้จัดการใหม่นั้นเป็นบุคคลอันมีหลักฐาน สมควรตั้งว่าไว้ในมาตรา ๑๒๘๐ จะไม่ยอมรับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงนั้นได้

^๖ มาตรา ๑๒๙๓ ทวิ ถ้าปรากฏว่าวัตถุที่ประสงค์หรือกิจการของสมาคมใดกลายเป็นภัยอันตรายต่อสันติภาพของประชาชนก็ดี หรือน่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมืองก็ดี นายทะเบียนอาจสั่งให้ชื้อชื่อสมาคมนั้นออกเสียจากทะเบียน

การปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมตำรวจ) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในปัจจุบันได้มีการย้ายที่ตั้งสมาคมกันเป็นจำนวนมากโดยมีเจตนาที่แท้จริงเพื่อรวมตัวกันดำเนินกิจการโตะบิลเลียด และขณะนี้ได้มีการอาศัยวิธีการนี้เพื่อเปิดดำเนินกิจการโตะบิลเลียดจำนวนกว่าร้อยแห่งแล้ว ซึ่งกรมตำรวจเห็นว่า การกระทำดังกล่าวอาจทำให้สถานที่นั้นมีสภาพเป็นแหล่งมั่วสุมได้ กรมตำรวจจึงพยายามหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่เนื่องจากการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ยังมีความเห็นทางกฎหมายแตกต่างกันเป็น ๒ ฝ่าย ดังกล่าวมาแล้วข้างต้น กรมตำรวจจึงได้หารือปัญหานี้มายังคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๒๓ เมื่อได้มีการจดทะเบียนสมาคมแล้ว นายทะเบียนมีอำนาจใช้ดุลพินิจเกี่ยวกับสมาคมนั้นได้ ๒ กรณี คือ

(๑) การเปลี่ยนตัวบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นผู้จัดการสมาคมตามมาตรา ๑๒๔๔^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นายทะเบียนอาจใช้ดุลพินิจไม่ยอมรับจดทะเบียนการเปลี่ยนแปลงนั้นได้ ถ้าไม่เป็นที่พอใจว่าผู้จัดการใหม่นั้นเป็นบุคคลอันมีหลักฐานสมควรตามมาตรา ๑๒๔๐

(๒) เกี่ยวกับวัตถุประสงค์หรือกิจการของสมาคมตามมาตรา ๑๒๔๓ ทวิ^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นายทะเบียนอาจใช้ดุลพินิจสั่งให้ขีดชื่อสมาคมนั้นออกจากทะเบียนได้ ถ้านายทะเบียนเห็นว่า วัตถุประสงค์หรือกิจการของสมาคมใดกลายเป็นอันตรายต่อสันติภาพของประชาชน หรือน่าจะก่อให้เกิดความไม่สงบในบ้านเมือง

ส่วนกรณีอื่นเช่นเรื่องที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ของสมาคมนั้นไม่มีบทบัญญัติใดในลักษณะ ๒๓ ที่ให้อำนาจนายทะเบียนในการใช้ดุลพินิจที่จะไม่รับจดทะเบียนเมื่อมีการขอจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ของสมาคมนั้นได้ ดังนั้น นายทะเบียนจึงมีอำนาจใช้ดุลพินิจควบคุมได้เฉพาะเรื่องเกี่ยวกับผู้จัดการสมาคมและวัตถุประสงค์หรือกิจการของสมาคมเท่านั้น ไม่อาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่ยอมรับจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของสมาคมเพื่อขอย้ายสถานที่ตั้งสำนักงานแห่งใหม่ของสมาคมได้

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๕