

บันทึก

เรื่อง การอนุญาตให้ก่อตั้งมูลนิธิ

ตามหนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๒๕๑๖/๒๕๘๗ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๘๗ ว่า สภาวัฒนธรรมแห่งชาติขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการอนุญาตให้ก่อตั้งมูลนิธิ ดังต่อไปนี้ คือ

(ก) จะถือว่ามูลนิธิเป็นองค์การอย่างหนึ่งซึ่งจะต้องขอรับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ตามความในมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๖ หรือไม่

(ข) หากจะต้องขอรับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติด้วยแล้ว กระทรวงมหาดไทยหรือสภาวัฒนธรรมแห่งชาติจะเป็นผู้มีอำนาจให้อนุญาตตอนสุดท้ายในการก่อตั้งมูลนิธิ

(ค) ถ้าอำนาจนั้นขัดกัน จะสมควรปฏิบัติการแก้ไขเรื่องนี้ประการใดนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเรื่องนี้แล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๑. มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๖ บัญญัติว่า “สมาคมหรือองค์การใด ซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติไม่ว่าจะได้ตั้งอยู่ก่อนแล้วหรือไม่ก็ตาม ต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน จึงจะดำเนินการจัดตั้งตามกฎหมาย หรือดำรงอยู่ต่อไปได้ และเมื่อได้ตั้งขึ้นหรือดำรงอยู่แล้วให้อยู่ในความควบคุมของสภานี้.....”

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า คำว่า “องค์การ” มีความหมายคลุมถึงมูลนิธิด้วย

๒. ในเรื่องที่มีมูลนิธิจะต้องได้รับอำนาจ (authorization) หรือรับอนุญาต (permit) นั้น ได้เกิดเป็นปัญหาขึ้นก็เพราะได้มีกฎหมายบัญญัติไว้สองฉบับด้วยกัน กล่าวคือ จะต้องได้รับอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๙๗ ซึ่งได้มีการแก้ไขใน พ.ศ. ๒๕๓๙ และกฎกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๙ และจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติวัฒนธรรมแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๔๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๔๖ ปัญหาที่เกิดขึ้นก็คือ ใครจะเป็นผู้มีอำนาจให้อนุญาตใน

ขั้นสุดท้าย

ก่อนอื่น คณะกรรมการกฤษฎีกาขอให้ระลึกว่า มูลนิธินั้นมี ๒ อย่างด้วยกัน คือ มูลนิธิซึ่งก่อตั้งเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗๒ (๖) และมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างหนึ่ง และมูลนิธิซึ่งมิได้ก่อตั้งเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้วนั้น อีกอย่างหนึ่ง

สำหรับมูลนิธิที่ได้เป็นนิติบุคคลนั้น การก่อตั้งย่อมทำได้โดยไม่ต้องรับอนุญาตตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวัฒนธรรมแห่งชาติ หากมูลนิธิเช่นนี้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก็จะต้องได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติจึงจะก่อตั้งได้ จึงเห็นได้ชัดว่าสำหรับกรณีเช่นนี้ ปัญหาเรื่องการให้อำนาจในขั้นสุดท้ายหาเกิดขึ้นไม่

ปัญหาที่จะเกิดขึ้นก็มีแต่มูลนิธิที่ขออำนาจ (authorization) เพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติสภาวัฒนธรรมแห่งชาติแล้ว เห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับนี้มีความมุ่งหมายไปคนละทางกล่าวคือทางหนึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ให้อำนาจ จดทะเบียนและดูแลตรวจตรามูลนิธิ และอีกทางหนึ่งสภาวัฒนธรรมแห่งชาติมีหน้าที่อนุญาตและควบคุมเฉพาะมูลนิธิซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ ในแง่วัฒนธรรม อำนาจทั้งสองนี้จึงหาขัดแย้งกันไม่ แต่เป็นอำนาจคู่กันไป

ในทางปฏิบัติ ผู้ก่อตั้งมูลนิธิซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับงานของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติ จึงควรต้องไปขออนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติก่อน ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาวัฒนธรรมแห่งชาติแล้ว จึงไปขอจดทะเบียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพราะการที่มูลนิธิจะเป็นนิติบุคคลได้นั้นอยู่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ให้อำนาจ

เนื่องจากความเห็นดังกล่าวแล้วข้างต้นนี้ ปัญหาตามข้อ (ค) ของสภาวัฒนธรรมแห่งชาติจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

(ลงชื่อ) เตือน บุนนาค
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๔๘๗