

บันทึก

เรื่อง ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติ
การฉ้อโกง พ.ศ. ๒๕๖๓ (อำนาจของรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติ
ของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมฉ้อโกง)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๒๐๓/๑๗๔๘๓ ลงวันที่ ๒๔
ตุลาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่าง
กฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฉ้อโกง พ.ศ. ๒๕๖๓ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า
อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่
พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ ซึ่งกรณีตามมาตรา ๑๑ เป็นการให้รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการขอจดทะเบียนสมาคม
ฉ้อโกง ส่วนกรณีตามมาตรา ๑๒ เป็นการให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมี
อำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดแบบใบสำคัญแสดงการจดทะเบียน ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยจะออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมฉ้อโกง
โดยอาศัยบทบัญญัติดังกล่าวว่าจะเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งรอง
นายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก ภู ภารสิน) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณา
แล้วมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายว่า
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการจัดตั้ง
สมาคมฉ้อโกงหรือไม่ หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่า
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงดังกล่าว ก็ขอให้ดำเนินการตรวจ
พิจารณาร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติการฉ้อโกง
พ.ศ. ๒๕๖๓ ไปในคราวเดียวกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณา
ปัญหาตามข้อหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรม
ประชาสัมพันธ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เนื่องจากในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้
ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับสมาคมฉ้อโกง พ.ศ.
๒๕๖๓ เป็นระเบียบภายในกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่ในการดำเนินการรับจดทะเบียน
คำขอจดทะเบียนสมาคมฉ้อโกงโดยในข้อ ๓ ของระเบียบดังกล่าวได้กำหนด
คุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมฉ้อโกงไว้ และต่อมาของความมั่นคงแห่ง
สังคม กรมประชาสัมพันธ์ในฐานะเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการตามระเบียบดังกล่าวมีความประสงค์จะ

ขอแก้ไขคุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการในระเบียบนั้น จึงได้ส่งเรื่องต่อฝ่ายนิติการ กรม
 ประศาสน์การ เพื่อตรวจพิจารณา ฝ่ายนิติการได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดคุณสมบัติ
 ของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ไว้ในข้อ ๓ ของระเบียบดังกล่าวไม่น่าจะ
 ถูกต้อง เพราะระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบภายในเพื่อวางแผนทาง
 ปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผลบังคับกับประชาชนจึงเห็นควรกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้ใน
 กฎหมาย กองความมั่นคงแห่งสังคมจึงได้เสนอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาศัย
 อำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์
 พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจ
 สงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างกฎกระทรวงนี้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา
 ดำเนินการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) พิจารณาแล้วเห็นว่า
 การที่รัฐมนตรีจะออกกฎกระทรวงกำหนดการใด ๆ เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น
 พระราชบัญญัติแม่บทต้องกำหนดให้อำนาจเช่นนั้นไว้ด้วย และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติ
 การอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติแม่บทแล้วเห็นว่า มีบทบัญญัติที่
 กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตาม
 พระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่สี่มาตรา คือ มาตรา ๗^๑ มาตรา ๑๑^๒ มาตรา ๑๒^๓ และมาตรา ๒๗^๔

^๑ พระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี
 อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้
 ยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๒ พระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๑๑ การขอจดทะเบียนสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์นั้น ให้ผู้เริ่มก่อการจัดตั้ง
 สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์จำนวนไม่น้อยกว่าเจ็ดคนยื่นคำขอต่อนายทะเบียนประจำท้องที่ที่จะตั้งสำนักงาน
 สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ หรือนายทะเบียนกลางถ้าไม่มีนายทะเบียนประจำท้องที่ในท้องที่นั้น ตามหลักเกณฑ์
 และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง พร้อมด้วยข้อบังคับของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์อย่างน้อยสามฉบับ

^๓ พระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๑๒ ในการขอจดทะเบียนนั้น ถ้าได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ใน
 มาตรา ๑๑ มีข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา ๑๔ และข้อบังคับนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและวัตถุประสงค์ของสมาคม
 อาปนกิจสงเคราะห์ กับทั้งผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ทุกคนเป็นผู้มีหลักฐานสมควรแก่วัตถุประสงค์
 ของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนได้ และให้ออกใบสำคัญแสดงการจด
 ทะเบียนตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงให้แก่สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์นั้น

ถ้านายทะเบียนเห็นว่า จะรับจดทะเบียนตามวรรคหนึ่งมิได้ ให้นายทะเบียนมีคำสั่งไม่รับจด
 ทะเบียน และแจ้งคำสั่งไม่รับจดทะเบียนพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่รับจดทะเบียนไปยังผู้ขอจดทะเบียนโดยมิชักช้า
 ผู้ขอจดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อปลัดกระทรวงได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสิบห้า
 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง

คำวินิจฉัยของปลัดกระทรวงให้เป็นที่สุด

กล่าวคือ ในมาตรา ๗ เป็นมาตรารักษาการได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติ ยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติมาตรา ๑๑ เป็นการออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอจดทะเบียนสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ มาตรา ๑๒ เป็นการออกกฎกระทรวงกำหนดแบบใบสำคัญแสดงการจดทะเบียนสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ และมาตรา ๒๗ เป็นการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งเห็นได้ว่าไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ไว้ และสำหรับความในมาตรา ๑๒ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ในการขอจดทะเบียนนั้น ถ้าได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ มีข้อบังคับถูกต้องตามมาตรา ๑๔ และข้อบังคับนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายและวัตถุประสงค์ของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์กับทั้งผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ทุกคนเป็นผู้มีหลักฐานสมควรแก่วัตถุประสงค์ของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนได้....” นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจนายทะเบียนที่จะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ทุกคนเป็นผู้มีหลักฐานสมควรแก่วัตถุประสงค์ของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์หรือไม่ ซึ่งคำว่า “มีหลักฐานอันสมควร” นั้นหมายถึง หลักฐานในทางการเงินหรือในทางสังคมที่แสดงว่าผู้เริ่มก่อการนั้นเป็นผู้ที่สมควรได้รับความเชื่อถือให้ดำเนินการก่อตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ได้ เช่นหลักฐานทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในแบบ ส.ณ. ๑ ก.ท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่มิใช่เป็นคุณสมบัติเฉพาะเช่นที่กำหนดไว้ในข้อ ๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือตามที่กำหนดในร่างกฎกระทรวงที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) จึงเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ไม่ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ ดังนั้น การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์จึงไม่สามารถ

“พระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๒๗ สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์อาจหักเงินจำนวนหนึ่งไว้จากเงินสงเคราะห์ได้ตามสมควร เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ตามอัตราที่ที่ประชุมใหญ่กำหนด และต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดให้แตกต่างกันตามฐานะของสมาคมที่มีสมาชิกมากน้อยต่างกันก็ได้

กระทำได้เพราะเป็นการออกกฎกระทรวงเกินอำนาจที่กฎหมายแม่บทกำหนดไว้

อนึ่ง สำหรับปัญหาที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสัมพันธ์) ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมเพื่อให้พิจารณาด้วยว่า หากกระทรวงมหาดไทยไม่อาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ได้แล้ว กระทรวงมหาดไทยจะกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้เป็นระเบียบภายในของกระทรวงมหาดไทย โดยแก้ไขเพิ่มเติมข้อ ๓ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เห็นว่า เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อาจออกกฎกระทรวงกำหนดคุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ได้เพราะพระราชบัญญัติแม่บทไม่ได้ให้อำนาจไว้ การจะกำหนดคุณสมบัติดังกล่าวไว้ในระเบียบของกระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจกระทำได้เช่นกัน แต่โดยที่มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ฯ ได้ให้อำนาจนายทะเบียนที่จะพิจารณาว่าผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์มีหลักฐานสมควรแก่วัตถุที่ประสงค์ของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์หรือไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงอาจออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวทางในการพิจารณาของนายทะเบียนว่า “ผู้ใดมีหลักฐานสมควรแก่วัตถุที่ประสงค์ของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ที่นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนหรือไม่” ได้ แต่มิใช่เป็นการกำหนดคุณสมบัติ และหากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะกำหนดคุณสมบัติของผู้เริ่มก่อการจัดตั้งสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ไว้ในกฎกระทรวงเพื่อให้มีผลบังคับแก่ประชาชนทั่วไปแล้ว ก็อาจกระทำได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะออกกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าว

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๕