

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์
ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

กระทรวงมหาดไทย มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๘๐๖/๘๑๕๓ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๓๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในการปฏิบัติงานฌาปนกิจสงเคราะห์ ตามพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ในปัจจุบันมีปัญหาในการตีความข้อกฎหมายและการปฏิบัติงานอยู่หลายประการด้วยกัน ดังนั้น เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง จึงขอหารือปัญหาตามประเด็นในหัวข้อต่อไปนี้ คือ

๑. ตามบทบัญญัติในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้ให้ความหมายของคำว่า “การฌาปนกิจสงเคราะห์” ไว้ว่า “การฌาปนกิจสงเคราะห์” หมายความว่า กิจการที่บุคคลหลายคนตกลงเข้ากันเพื่อทำการสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพ หรือจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ตกลงกันนั้น ซึ่งถึงแก่ความตาย และมีได้ประสงค์จะหาทำไรเพื่อแบ่งปันกันซึ่งจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้มีปัญหาว่า

๑.๑ ขณะนี้ปรากฏว่ามีสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ที่ขอจดทะเบียนตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ โดยกำหนดการตกลงจะสงเคราะห์ซึ่งกันและกันไม่เท่าเทียมกัน เช่น กำหนดว่าสมาชิกอายุ ๕๐ ปีขึ้นไป เมื่อสมาชิกอื่นถึงแก่ความตายจะต้องจ่ายเงินสงเคราะห์ศพสมาชิกที่ถึงแก่ความตาย เป็นเงินศพละ ๑๐ บาท ส่วนสมาชิกที่มีอายุต่ำกว่า ๕๐ ปี จะต้องจ่ายเงินสงเคราะห์ศพสมาชิกที่ถึงแก่ความตายเป็นเงิน ๕ บาท ซึ่งถ้าพิจารณาด้วยความชอบธรรมแล้ว ข้อตกลงดังกล่าวกำหนดให้สมาชิกที่อายุต่างกันมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินสงเคราะห์ และมีโอกาสได้รับสิทธิเงินสงเคราะห์จากสมาชิกต่างอายุกัน ไม่เท่าเทียมกัน ความในข้อบังคับที่สมาชิกตกลงจะสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในลักษณะนี้ นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนให้ได้หรือไม่

๑.๒ ผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ของสมาชิกที่ถึงแก่ความตายที่สมาชิกระบุชื่อให้เป็นผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ก็ดี หรือผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ในลำดับต้น ๆ ตามที่ข้อบังคับกำหนดไว้ไม่ปรากฏตัว แต่ไม่มีหลักฐานยืนยันว่าได้ถึงแก่ความตายไปแล้วก็ดี สมาคมจะต้องรอการจ่ายเงินสงเคราะห์ส่วนที่เหลือจากการจัดการศพไว้จนกว่าผู้มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์จะมายื่นคำขอรับเงินสงเคราะห์ หรือไม่ คณะกรรมการจะใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับว่า “การจ่ายเงินสงเคราะห์รายใดมีปัญหาให้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ และให้ถือมติที่ประชุมเป็นเกณฑ์” นั้น คณะกรรมการจะวินิจฉัยการจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่บุคคลที่มีสิทธิรับเงินสงเคราะห์ในลำดับถัดไปได้หรือไม่ โดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าบุคคลในลำดับต้นได้ถึงแก่ความตายไปก่อนแล้ว หรือหากต้องรอการจ่ายเงินสงเคราะห์จะต้องรอการจ่ายเงินสงเคราะห์ไว้เป็นเวลานานเท่าใดจึงจะจ่ายให้บุคคลตามลำดับที่

สมาคมติดต่อกับ

๒. เรื่องข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่าย และการเก็บรักษาเงินของสมาคมตามที่
มาตรา ๑๔ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการฉ้อโกง พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดไว้ว่า

“มาตรา ๑๔ ข้อบังคับของสมาคมฉ้อโกงหรืออย่างอื่นต้องมีข้อความ
ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการเก็บรักษาเงิน”

ซึ่งแต่เดิมมา การบริหารงานของสมาคมฉ้อโกงหรืออย่างอื่นขนาดขององค์กรไม่
ใหญ่โตกว้างขวาง การบริหารงานของสมาคมกระทำกันในรูปแบบของคณะกรรมการเป็นผู้บริหาร
และจัดการเอง ข้อบังคับที่นายทะเบียนกลางสมาคมฉ้อโกงหรือนายทะเบียนสมาคม
ฉ้อโกงหรืออย่างอื่นประจำท้องที่จังหวัดรับจดทะเบียนข้อบังคับให้สมาคมไว้ เป็นแต่เพียงกำหนด
เฉพาะอำนาจหน้าที่ในการสั่งใช้จ่ายยอดจำนวนเงินแต่ละครั้งและการฝากเงิน ถอนเงิน และการ
เก็บรักษาเงินเท่านั้นที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ถือเป็นการแก้ไขหรือ
เพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของสมาคม จะต้องนำมาจดทะเบียนแก้ไขหรือเพิ่มเติมข้อบังคับ
ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการฉ้อโกง พ.ศ. ๒๕๑๗ กับจดทะเบียนไว้ใน
ข้อบังคับว่า “คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินกิจการของสมาคมทุกประการ และ
ให้หมายความรวมถึงฯลฯ วางระเบียบในการปฏิบัติงานของสมาคมและการใช้จ่ายเงินของสมาคม
โดยได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่ ฯลฯ”

ปรากฏว่า ในปัจจุบันการบริหารงาน การจัดการของสมาคมมีปริมาณเพิ่มมากขึ้น
คณะกรรมการได้มีการว่าจ้างบุคคลเข้ามาเป็นเจ้าหน้าที่ของสมาคม และได้กำหนดระเบียบการใช้
จ่ายเงินเกี่ยวกับการจ้างเจ้าหน้าที่ซึ่งเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าจ้าง เงินยืม เงินบำเหน็จ และ
ระเบียบการใช้จ่ายเงินเกี่ยวกับการให้สวัสดิการ เช่น การรักษาพยาบาลฯลฯ เป็นต้น ปัญหาจึงมีว่า

๒.๑ การที่สมาคมวางระเบียบโดยอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่เกี่ยวกับการใช้
จ่ายเงิน เกี่ยวกับการจ้างเจ้าหน้าที่ เงินยืม เงินบำเหน็จ หรือระเบียบการจ่ายเงินเพื่อให้สวัสดิการ เช่น
ค่ารักษาพยาบาล ฯลฯ เป็นต้น นั้น เป็นเรื่องที่เข้าข่ายเกี่ยวกับข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่าย และ
เก็บรักษาเงินตามมาตรา ๑๔ (๘) ซึ่งจะต้องเป็นข้อความที่จะต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับ หรือไม่

๒.๒ ถ้าการวางระเบียบดังกล่าวข้างต้น เป็นข้อความที่จะต้องกำหนดไว้ใน
ข้อบังคับตามมาตรา ๑๔ (๘) หากจะรับจดทะเบียนข้อบังคับในลักษณะ “การวางระเบียบ
เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของสมาคมโดยได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่และต้องได้รับความเห็นชอบ
จากนายทะเบียนก่อนจึงจะถือใช้ได้” ทั้งนี้ก็เพื่อที่สมาคมจะได้ไม่ต้องมากำหนดระเบียบไว้ใน
ข้อบังคับ แต่ให้สมาคมวางระเบียบเฉพาะเรื่องขึ้น นายทะเบียนจะใช้วิธีนี้กำหนดความไว้ใน
ข้อบังคับเพื่อควบคุมสมาคมแบบวิธีนี้จะเป็นการถูกต้องหรือดำเนินการได้ หรือไม่

๓. การเข้าดำเนินการของคณะกรรมการที่ได้รับเลือกตั้ง

มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการฉ้อโกง พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้
กำหนดไว้ว่า “การตั้งกรรมการและการเปลี่ยนตัวกรรมการ ให้ทำได้โดยมติของที่ประชุมใหญ่

และต้องนำไปจดทะเบียนภายในสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ”

ปัญหามีอยู่ว่า คณะกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งชุดใหม่แทนคณะกรรมการชุดเก่า จะมีอำนาจและหน้าที่เข้ารับงานบริหารสมาคมเมื่อใด ซึ่งปัญหานี้ นายทะเบียนวินิจฉัยว่า คณะกรรมการที่ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งชุดใหม่แทนคณะกรรมการชุดเก่ามีอำนาจและหน้าที่เข้าบริหารได้ นับแต่ที่ประชุมใหญ่มีมติหรือรับมอบงานจากคณะกรรมการชุดเก่า และจะต้องไม่เกิน ๑๔ วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่มีมติ และการยื่นคำขอจดทะเบียนแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการชุดใหม่เป็นผู้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน และนายทะเบียนจะจดทะเบียนการเป็นกรรมการชุดใหม่ตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติ มิใช่วันที่ยื่นคำขอหรือวันที่รับมอบงานกัน จะเป็นการถูกต้องหรือไม่

๔. กรณีที่นายทะเบียนสั่งเลิกสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ (๒) ประกอบกับมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น เป็นหน้าที่ของนายทะเบียน (กรมประชาสงเคราะห์) ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแล จะต้องเข้าไปจัดการในเรื่องการชำระบัญชี หรือไม่ เพราะตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการอาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ บัญญัติไว้ว่า “เมื่อสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ใดต้องเลิกไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้มีการชำระบัญชีสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์นั้นและให้นำความในบรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ หมวด ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัดมาใช้บังคับโดยอนุโลม” ซึ่งกรณีของสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์นี้จะแตกต่างกับห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตรงที่ว่า เมื่อชำระบัญชีสมาคมอาปนกิจสงเคราะห์เสร็จแล้ว ถ้ามีทรัพย์สินเหลือจะต้องโอนให้แก่บุคคลอื่นตามที่ระบุไว้ในข้อบังคับ หรือตามที่ที่ประชุมใหญ่ได้มีมติหรือมิฉะนั้นก็ต้องตกเป็นของรัฐ จะนำมาแบ่งเฉลี่ยคืนให้กับสมาชิกไม่ได้ ดังนั้น ในเรื่องการชำระบัญชีถ้าไม่มีใครเป็นผู้ชำระ สมาชิกคงไม่ให้ความสนใจในการที่จะร้องขอให้ศาลตั้งตามมาตรา ๑๒๕๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาตามข้อหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์) แล้ว มีความเห็นดังนี้

ปัญหาประการที่หนึ่ง ในกรณีที่สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ได้กำหนดไว้ในข้อบังคับ ในลักษณะที่ให้สมาชิกต่างอายุกันมีหน้าที่ที่จะต้องจ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเงินที่แตกต่างกัน คือ สมาชิกที่มีอายุ ๕๐ ปีขึ้นไปต้องจ่ายเงินสงเคราะห์ ๑๐ บาท ส่วนสมาชิกที่มีอายุต่ำกว่า ๕๐ ปี จ่ายเงินสงเคราะห์ ๕ บาท และสมาชิกมีโอกาสดำเนินเงินสงเคราะห์จากสมาชิกต่างอายุกัน ไม่เท่าเทียมกัน เช่นนี้ นายทะเบียนจะรับจดทะเบียนข้อบังคับของสมาคมดังกล่าวได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า กรณีตามปัญหาดังกล่าวนั้นมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การกำหนดจำนวนเงินสงเคราะห์ที่สมาชิกของ

สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์จะต้องจ่ายเมื่อสมาชิกผู้หนึ่งผู้ใดถึงแก่ความตาย ไม่เท่าเทียมกันนั้น จะขัดต่อบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ หรือไม่ เพียงใด ใน ประเด็นนี้เห็นว่า เมื่อพิจารณาคำนิยามคำว่า “การฌาปนกิจสงเคราะห์” และ “เงินสงเคราะห์” ตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะให้การดำเนินกิจการ ฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นการกระทำเพื่อสงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพ และสงเคราะห์ ครอบครัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ตกลงเข้ากันเป็นสมาชิกของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ โดย บุคคลที่ตกลงเข้ากันเป็นสมาชิกละหนึ่งจะต้องร่วมกันออกเงินช่วยเหลือเป็นเงินสงเคราะห์ตามจำนวน สมาชิกที่ถึงแก่ความตาย ฉะนั้น สาระสำคัญของการฌาปนกิจสงเคราะห์ตามกฎหมายนี้ จึงอยู่ที่ สมาชิกทุกคนจะต้องร่วมกันจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่สมาชิกที่ถึงแก่ความตาย แต่สำหรับจำนวน เงินที่สมาชิกจะต้องจ่ายจะเป็นจำนวนเท่าใดนั้น มาตรา ๒๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจ สงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติไว้ว่า เงินสงเคราะห์ให้เรียกเก็บได้ตามจำนวนสมาชิกที่ตาย ตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ และต้องไม่เกินรายละยี่สิบบาท ซึ่งโดยนัยแห่งบทบัญญัติ

^๑ พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การฌาปนกิจสงเคราะห์” หมายความว่า กิจการที่บุคคลหลายคนตกลงเข้ากันเพื่อทำการ สงเคราะห์ซึ่งกันและกันในการจัดการศพ หรือจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ตกลง เข้ากันนั้นซึ่งถึงแก่ความตาย และมีได้ประสงค์จะหาทำไรแบ่งปันกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

“เงินสงเคราะห์” หมายความว่า เงินที่สมาชิกร่วมกันออกช่วยเหลือเป็นค่าจัดการศพหรือ ค่าจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัวของสมาชิกซึ่งถึงแก่ความตาย รวมทั้งเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจการของ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๒๖ ห้ามมิให้สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์เรียกเก็บเงินอื่นใดจาก สมาชิก นอกเหนือจากเงินค่าสมัคร เงินค่าบำรุง และเงินสงเคราะห์

เงินค่าสมัครให้เรียกเก็บจากผู้ซึ่งสมัครเข้าเป็นสมาชิกในครั้งแรกเพียงครั้งเดียวตามอัตราที่ กำหนดไว้ในข้อบังคับ และต้องไม่เกินคนละห้าสิบบาท

เงินค่าบำรุงให้เรียกเก็บจากสมาชิกเป็นรายเดือนหรือรายปีตามอัตราที่กำหนดไว้ใน ข้อบังคับ และต้องไม่เกินคนละยี่สิบบาทต่อปี

เงินสงเคราะห์ให้เรียกเก็บได้ตามจำนวนสมาชิกที่ตายตามอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ และต้องไม่เกินรายละยี่สิบบาท

สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์อาจเรียกเก็บเงินสงเคราะห์ไว้ล่วงหน้าเพื่อสำรองจ่ายเป็นค่า จัดการศพได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราที่ประชุมใหญ่กำหนด

ในกรณีที่สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์เลิก หรือสมาชิกผู้ใดพ้นจากสมาชิกภาพ ให้สมาคม ฌาปนกิจสงเคราะห์คืนเงินสงเคราะห์ที่เรียกเก็บไว้ล่วงหน้าให้แก่สมาชิกเท่าที่สมาชิกผู้นั้นยังไม่ตกอยู่ในความ ผูกพันที่จะต้องจ่ายเงินสงเคราะห์ตามที่ได้จ่ายล่วงหน้าไว้แล้ว

ดังกล่าวจึงเท่ากับว่ากฎหมายนี้ได้ยอมรับว่าจำนวนเงินสงเคราะห์ที่สมาชิกของสมาคมฯ ปรกิสงเคราะห์จะต้องจ่ายนั้น ให้เป็นไปตามข้อบังคับของสมาคมฯ ปรกิสงเคราะห์แต่ละสมาคมฯ ที่กำหนดขึ้นด้วยความสมัครใจของบรรดาผู้ที่ตกลงเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมฯ นั้นเอง โดยกฎหมายนี้จะควบคุมเพียงแต่อัตราชั้นสูงของเงินสงเคราะห์ที่สมาชิกจะต้องจ่ายไว้ว่า ต้องไม่เกินรายละยี่สิบบาท เท่านั้น และมีได้มีบทบังคับไว้ว่าสมาชิกทุกคนจะต้องจ่ายเงินสงเคราะห์เป็นจำนวนเท่ากันสำหรับสมาชิกที่ตายทุกรายแต่อย่างใด โดยเหตุนี้ การกำหนดข้อบังคับเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจ่ายเงินสงเคราะห์ของสมาชิกในลักษณะที่แตกต่างกันตามอายุของผู้เป็นสมาชิก จึงไม่อาจถือได้ว่าขัดต่อพระราชบัญญัติการปรกิสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ แต่อย่างใด และนายทะเบียนยอมรับจดทะเบียนข้อบังคับของสมาคมฯ ปรกิสงเคราะห์ในกรณีดังกล่าวได้

ปัญหาประการที่สอง ในกรณีผู้ที่เป็นสมาชิกของสมาคมฯ ปรกิสงเคราะห์ที่ถึงแก่ความตาย ได้ระบุชื่อให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับในลำดับต้นไม่ปรากฏตัว และไม่มีหลักฐานยืนยันว่าถึงแก่ความตาย สมาคมฯ ปรกิสงเคราะห์จะต้องรอการจ่ายเงินสงเคราะห์ไว้จนกว่าผู้มีสิทธินั้นจะมายื่นคำขอรับเงิน หรือไม่ และในกรณีเช่นนี้ คณะกรรมการของสมาคมฯ จะใช้อำนาจตามข้อบังคับที่กำหนดว่า “การจ่ายเงินสงเคราะห์รายใดมีปัญหาให้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ และให้ถือมติที่ประชุมเป็นเกณฑ์” นั้น ลงมติให้จ่ายเงินสงเคราะห์แก่ผู้มีสิทธิในลำดับถัดไป โดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่าบุคคลในลำดับต้นดังกล่าวได้ถึงแก่ความตายแล้วได้ หรือไม่ หรือหากจะต้องรอการจ่ายเงินสงเคราะห์ไว้ จะต้องรอเป็นเวลาเท่าใดจึงจะจ่ายให้บุคคลตามลำดับที่สมาคมฯ ติดต่อก็ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า โดยปกติเมื่อสมาชิกของสมาคมฯ ปรกิสงเคราะห์ที่ถึงแก่ความตายได้ระบุชื่อบุคคลใดให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์โดยเฉพาะเจาะจง หรือข้อกำหนดในข้อบังคับของสมาคมฯ ระบุบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ไว้แล้ว ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสงเคราะห์ย่อมต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของสมาชิกที่ถึงแก่ความตายหรือตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ และในกรณีที่มีการระบุชื่อบุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ไว้เป็นลำดับหลายรายบุคคลในลำดับหลังย่อมจะมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ต่อเมื่อไม่มีบุคคลในลำดับต้นแล้ว หรือกรณีอื่นตามเงื่อนไขที่สมาชิกได้แสดงเจตนากำหนดไว้เป็นพิเศษหรือเป็นไปตามเงื่อนไขของข้อบังคับสมาคมฯ เท่านั้น คณะกรรมการของสมาคมฯ ย่อมไม่มีอำนาจที่จะก้าวล่วงไปลงมติเกี่ยวกับการจ่ายเงินสงเคราะห์ในกรณีนี้ให้เป็นอย่างอื่น อันเป็นการฝ่าฝืนต่อเจตนาของสมาชิกหรือตามข้อกำหนดของสมาคมฯ ได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากคณะกรรมการของสมาคมฯ เป็นผู้รับผิดชอบบริหารงานของสมาคมฯ และมีหน้าที่ดำเนินการส่งมอบเงินสงเคราะห์ให้แก่บุคคลผู้มีสิทธิได้รับ ฉะนั้น หากคณะกรรมการฯ ไม่อาจตรวจสอบหาหลักฐานได้แน่ชัดว่า บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ในลำดับต้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ และไม่ต้องการที่จะเก็บรักษาเงินสงเคราะห์ไว้อีกต่อไป โดยจะจ่ายเงินสงเคราะห์ให้แก่บุคคลในลำดับถัดไป เช่นนี้ย่อมเป็นเรื่องการบริหารกิจการสมาคมฯ ของคณะกรรมการฯ ซึ่งคณะกรรมการฯ อาจตัดสินใจดำเนินการดังกล่าวได้ หากแต่คณะกรรมการฯ ย่อมต้องรับผิดชอบในการตัดสินใจเช่นนั้นด้วย โดยไม่อาจอ้างความในข้อบังคับของสมาคมฯ

ดังที่ปรากฏในปัญหาข้อหานี้มาเป็นเหตุให้หลุดพ้นความรับผิดชอบได้แต่อย่างใด

ปัญหาประการที่สาม ในกรณีที่สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ได้กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินในการจ้างเจ้าหน้าที่ เงินยังชีพ บำเหน็จ หรือระเบียบการจ่ายเงินเพื่อสวัสดิการ เช่น ค่ารักษาพยาบาล นั้น เป็นเรื่องที่เข้าข่ายเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการเก็บรักษาเงินตามมาตรา ๑๔ (๘)^๓ ซึ่งจะต้องเป็นข้อความที่จะต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๔ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ นั้น มีความประสงค์ที่จะให้สมาคมฯ ต้องแสดงหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการเก็บรักษาเงินว่ามีวิธีการอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองป้องกันประโยชน์ของผู้ที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับสมาคมฯ ในอันที่จะได้มีโอกาสทราบถึงวิธีการปฏิบัติในด้านการเงินของสมาคมฯ และเข้าใจถึงขอบเขตการดำเนินการกิจการของสมาคมฯ ได้พอสมควรโดยมิได้ประสงค์ที่จะบังคับให้ต้องมีการระบุนายละเอียดการใช้จ่ายเงินของสมาคมฯ ไว้ในข้อบังคับว่า จะต้องมีการใช้จ่ายเงินในรายการใดบ้างและเป็นจำนวนเงินเท่าใด เพราะกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องการดำเนินการภายในของสมาคมฯ ซึ่งมีคณะกรรมการฯ และสมาชิกของสมาคมฯ เป็นผู้ควบคุมรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว ส่วนการที่สมาคมฯ จะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินไว้ในข้อบังคับเพียงใดนั้น เป็นเรื่องที่สมาคมฯ แต่ละสมาคมฯ อาจจะออกข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการเก็บรักษาเงินนี้ เพื่อให้อำนาจคณะกรรมการกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินได้ แต่ทั้งนี้ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับนี้ จะกำหนดไว้นอกเหนือจากข้อบังคับมิได้ ดังนั้น การจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเงินค่าจ้าง เงินยังชีพ บำเหน็จ หรือเงินค่าสวัสดิการต่างๆ ที่จะจ่ายให้แก่เจ้าหน้าที่ของสมาคมฯ ซึ่งเป็นรายการการใช้จ่ายเงินประเภทหนึ่งไว้ในข้อบังคับของสมาคมฯ เพียงใด หรือไม่นั้น จึงเป็นเรื่องการดำเนินการภายในของแต่ละสมาคมฯ ที่จะพิจารณาดำเนินการตามแต่จะเห็นเหมาะสมโดยมิใช่เป็นเรื่องที่จะต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคมฯ ทุกสมาคมฯ เสมอไป

ปัญหาประการที่สี่ ในกรณีที่การวางระเบียบการจ่ายเงินค่าจ้างฯ แก่เจ้าหน้าที่ของ

^๓ พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๑๔ ข้อบังคับของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์อย่างน้อยต้องมีข้อความดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ซึ่งต้องมีคำว่า "สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์" กำกับไว้กับชื่อนั้นด้วย
- (๒) วัตถุประสงค์
- (๓) ที่ตั้งสำนักงาน
- (๔) วิธีรับสมาชิกและการขาดจากสมาชิกภาพ
- (๕) อัตราเงินค่าสมัครและอัตราเงินสงเคราะห์และวิธีการชำระเงินนั้น
- (๖) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก
- (๗) วิธีการจ่ายเงินค่าจัดการศพหรือค่าจัดการศพและสงเคราะห์ครอบครัว
- (๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายและการเก็บรักษาเงิน
- (๙) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่
- (๑๐) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการและการประชุมของคณะกรรมการ

สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ เป็นข้อความที่ต้องกำหนดไว้ในข้อบังคับของสมาคมฯตามมาตรา ๑๔ (๘) หากนายทะเบียนจะรับจดทะเบียนข้อบังคับของสมาคมฯ ในลักษณะ”การวางระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของสมาคมฯโดยได้รับอนุมัติจากที่ประชุมใหญ่และต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียน” เพื่อที่สมาคมฯจะไม่ต้องกำหนดรายละเอียดต่างๆ ไว้ในข้อบังคับด้วย จะดำเนินการได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในปัญหาประการที่สามแล้วว่า การที่สมาคมฯจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินไว้ในข้อบังคับเพียงใด เป็นเรื่องที่สมาคมฯแต่ละสมาคมฯ จะพิจารณาดำเนินการตามที่เหมาะสมตามสภาพของกิจการของสมาคมฯ โดยสมาคมฯอาจจะออกข้อบังคับของสมาคมฯ เกี่ยวกับการใช้จ่ายและการเก็บรักษาเงินตามมาตรา ๑๔ (๘) แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ นี้ เพื่อให้อำนาจคณะกรรมการฯ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของสมาคมฯได้ ปัญหาประการที่สี่จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

ปัญหาประการที่ห้า ในกรณีที่มีการเลือกตั้งคณะกรรมการของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ชุดใหม่แทนคณะกรรมการชุดเดิม คณะกรรมการชุดใหม่จะมีอำนาจหน้าที่บริหารงานของสมาคมฯได้เมื่อใด และการที่นายทะเบียนวินิจฉัยว่า คณะกรรมการชุดใหม่มีอำนาจหน้าที่บริหารงานได้นับแต่ที่ประชุมใหญ่มีมติหรือรับมอบงานจากคณะกรรมการชุดเดิม และจะต้องไม่เกิน ๑๔ วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่มีมติ และคณะกรรมการชุดใหม่เป็นผู้ยื่นขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียน ซึ่งนายทะเบียนจะจดทะเบียนการเป็นกรรมการชุดใหม่ตั้งแต่วันที่ที่ประชุมมีมติ มิใช่วันที่ยื่นคำขอหรือวันที่รับมอบงาน เช่นนี้ จะเป็นการถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า การที่มาตรา ๑๙^๔ แห่งพระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการและการเปลี่ยนตัวกรรมการของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ไว้ว่า ให้กระทำได้โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และจะต้องนำไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ โดยมีได้มีบทบัญญัติให้อำนาจนายทะเบียนที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาได้ว่าสมควรจะยอมรับจดทะเบียนให้หรือไม่ด้วยเช่นนี้ จึงแสดงให้เห็นว่า การจดทะเบียนการตั้งกรรมการหรือการเปลี่ยนตัวกรรมการของสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ตามบทบัญญัติดังกล่าว มีความประสงค์เพียงแต่ต้องการให้มีการแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อรับทราบ และดำเนินการจดทะเบียนรายการชื่อกรรมการของสมาคมฯ ให้เป็นหลักฐานที่แน่ชัดไว้ในทะเบียนเท่านั้น ซึ่งหากสมาคมฯใดไม่ทำการจดทะเบียนภายในกำหนดเวลา ย่อมต้องได้รับโทษตามมาตรา ๕๓^๕ แห่งพระราชบัญญัติการ

^๔ พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๑๙ การตั้งกรรมการและการเปลี่ยนตัวกรรมการให้ทำได้โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำไปจดทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ

^๕ พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๕๓ สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๙ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท

พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว หากสมัคมนั้นมิได้จัดให้มีการชำระบัญชีของสมาคมฯ นายทะเบียนมีหน้าที่เข้าไปจัดการชำระบัญชีของสมัคมนั้นแทนหรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า มาตรา ๔๘^๙ แห่งพระราชบัญญัติการสถาปนากิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้บัญญัติไว้ว่า เมื่อมีการเลิกสมัคมาฯ จะต้องจัดให้มีการชำระบัญชี โดยให้นำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับโดยอนุโลม ฉะนั้น หากปรากฏว่าสมัคมาฯใดไม่ดำเนินการชำระบัญชีเมื่อได้มีการเลิกสมัคมาฯแล้ว ย่อมนำมาตรา ๑๒๕๑^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับได้ กล่าวคือ ให้ศาลเป็นผู้ตั้งผู้ชำระบัญชีเพื่อดำเนินการชำระบัญชีของสมัคมาฯนั้นได้ต่อไป ซึ่งการร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีการดำเนินการดังกล่าวนี้ มาตรา ๑๒๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้พนักงานอัยการหรือผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้ร้องขอก็ได้ ฉะนั้น หากไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดซึ่งมีส่วนได้เสียเป็นผู้ร้องขอต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย ส่วนนายทะเบียนนั้น กฎหมายมิได้ให้อำนาจเข้าจัดการชำระบัญชีสมัคมาฯโดยตรงได้ แต่ในฐานะ

ทะเบียนขอให้เลิกสมัคมาฯปณิกสงเคราะห์พร้อมด้วยเหตุผลประกอบคำร้องขอ และนายทะเบียนได้สอบสวนหลักฐานตามเหตุผลประกอบคำร้องขอแล้วเป็นที่ปรากฏแน่ชัดว่า สมัคมาฯปณิกสงเคราะห์สมควรจะต้องเลิกดำเนินการตามคำร้องขอนั้น

(๒) บุคคลอื่นซึ่งมิได้เป็นกรรมการของสมัคมาฯปณิกสงเคราะห์คนหนึ่งหรือหลายคน เข้ามากระทำการในฐานะกรรมการของสมัคมาฯปณิกสงเคราะห์นั้นและนายทะเบียนได้มีคำสั่งให้บุคคลดังกล่าวเลิกกระทำการในฐานะกรรมการของสมัคมาฯปณิกสงเคราะห์แล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน

(๓) มีพฤติการณ์ที่ทำให้เห็นว่าการดำเนินการของสมัคมาฯปณิกสงเคราะห์นั้นไม่เป็นไปโดยสุจริต และนายทะเบียนได้สอบสวนพฤติการณ์ดังกล่าวแล้วมีเหตุผลเป็นที่เชื่อถือได้

(๔) มีพฤติการณ์ที่ทำให้เห็นว่าการดำเนินการของสมัคมาฯปณิกสงเคราะห์ไม่อาจจะดำเนินต่อไปได้ ไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ

เมื่อนายทะเบียนสั่งเลิกสมัคมาฯปณิกสงเคราะห์ใด ให้แจ้งคำสั่งเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลไปยังสมัคมาฯปณิกสงเคราะห์นั้นโดยมิชักช้า

^๙ พระราชบัญญัติการสถาปนากิจสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๔๘ เมื่อสมัคมาฯปณิกสงเคราะห์ใดต้องเลิกไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้มีการชำระบัญชีสมัคมาฯปณิกสงเคราะห์นั้น และให้นำความในบรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ หมวด ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด และบริษัทจำกัด มาใช้บังคับโดยอนุโลม

^{๑๐} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๒๕๑ ห้างหุ้นส่วนก็ดี บริษัทก็ดี ในเมื่อเลิกกันเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลาย หักส่วนผู้จัดการห้างหรือกรรมการของบริษัทยอมเข้าเป็นผู้ชำระบัญชี เว้นไว้แต่ข้อสัญญาของห้างหรือข้อบังคับของบริษัทจะมีกำหนดไว้เป็นสถานอื่น

ถ้าไม่มีผู้ชำระบัญชีดังกล่าวมานี้ และเมื่อพนักงานอัยการหรือบุคคลอื่นผู้มีส่วนได้เสียในการนี้ร้องขอ ท่านให้ศาลตั้งผู้ชำระบัญชี

ที่นายทะเบียน (อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์) เป็นตัวแทนของรัฐในการควบคุมดูแลกิจการของ
สมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ ก็สมควรที่จะเป็นผู้ประสานงานกับพนักงานอัยการเพื่อให้มีการร้อง
ขอต่อศาลตามมาตรา ๑๒๕๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์
(นายอมร จันทรสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑