เรื่องเสร็จที่ ๒๕๘/๒๕๔๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ข้อหารือเกี่ยวกับการก่อตั้งชมรมมูลนิธิในจังหวัด

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือที่ มท ๐๓๑๐.๒/๖๒๙๗ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับข้อหารือจากนายสุธน เจริญพงศ์ ประธานมูลนิธิพระมงคลพุทธญาณ และประธานมูลนิธิพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งเวียนทุกจังหวัดให้ดำเนินการสนับสนุนให้มีการจัดตั้งชมรมมูลนิธิในจังหวัด เพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานของมูลนิธิต่าง ๆ ในจังหวัด และเพื่อให้มูลนิธิในจังหวัด ได้ดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ร่วมกันอย่างทั่วถึง นั้น ผิดกฎหมาย เพราะใช้คำว่า “มูลนิธิ” ประกอบชื่อของชมรม และการดำเนินงานของชมรมอาจทำให้บุคคลอื่นหลงผิดว่าเป็นมูลนิธิที่จดทะเบียน จึงเป็นการขัดต่อมาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดว่า ผู้ใดใช้คำว่า “มูลนิธิ” ประกอบกับชื่อ ในดวงตรา ป้ายชื่อ จดหมาย ใบแจ้งความ หรือเอกสารอย่างอื่นเกี่ยวข้องกับธุรกิจ โดยมิได้เป็นมูลนิธิที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ใดดำเนินกิจการใดโดยกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่ากิจการนั้นเป็นมูลนิธิที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องระวางโทษตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

๑. ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิฯ มาตรา ๖๐ กำหนดว่า ผู้ใดใช้คำว่า “มูลนิธิ” ประกอบกับชื่อ ในดวงตรา ป้ายชื่อ จดหมาย ใบแจ้งความ หรือเอกสารอย่างอื่นเกี่ยวกับธุรกิจ โดยมิได้เป็นมูลนิธิที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฯลฯ ต้องระวางโทษปรับตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้มูลนิธิต้องขอจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล และเพื่อความสะดวกในการควบคุมดูแลจึงกำหนดให้มูลนิธิต้องใช้ชื่อซึ่งมีคำว่า “มูลนิธิ” ประกอบชื่อของมูลนิธิ แต่การใช้ชื่อชมรมมูลนิธิจังหวัดสงขลา โดยมีคำว่า “มูลนิธิ” ประกอบชื่อ เป็นการใช้ในการจัดตั้งชมรม ส่งเสริมให้มูลนิธิได้มีการรวมตัวกันเพื่อช่วยเหลือสังคมและประชาชนในจังหวัด รวมทั้งช่วยให้เกิดความร่วมมือประสานงานกันระหว่างทางราชการกับมูลนิธิในจังหวัด และระหว่างมูลนิธิกับมูลนิธิในจังหวัด โดยมิได้มีวัตถุประสงค์เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ดังนั้น จึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติ

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๐๔๙๑ ลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิฯ แต่อย่างใด

๒. ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิฯ มาตรา ๖๑ กำหนดว่า ผู้ใดดำเนินกิจการให้ผู้อื่นเชื่อว่ากิจการนั้นเป็นมูลนิธิที่จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องระวางโทษจำคุกหรือปรับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดให้มูลนิธิต้องจดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ดังนั้น จึงต้องมีบทกำหนดโทษผู้ดำเนินการที่ทำให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่าการดำเนินการนั้นเป็นมูลนิธิที่จดทะเบียน แต่การดำเนินกิจการของชมรมมูลนิธิจังหวัดสงขลา มิได้มีเจตนาให้บุคคลเชื่อว่าเป็นมูลนิธิที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล รวมทั้งการดำเนินงานของชมรมและวัตถุประสงค์ของชมรมก็แตกต่างจากมูลนิธิ เพราะเป็นการดำเนินงานในลักษณะการรวมตัวของมูลนิธิซึ่งเป็นองค์กรเอกชนภายในจังหวัดเพื่อให้แต่ละมูลนิธิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของมูลนิธินั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้สิทธิและเสรีภาพไว้ ดังนั้น จึงไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิฯ แต่อย่างใด

แต่เนื่องจากข้อหารือของนายสุธนฯ เป็นปัญหาข้อกฎหมายและยังไม่มีแนวปฏิบัติมาก่อน กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ เพื่อจะได้ตอบข้อหารือให้นายสุธนฯ ทราบต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และสำนักงานปลัดกระทรวง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคำยืนยันของผู้แทนกรมการปกครอง (นายมนัส นิลสุข)และที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทย (นายชัยฤกษ์ ดิษฐอำนาจ) ว่า ชมรมมูลนิธิในจังหวัดมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเป็นศูนย์กลางในการประสานงานการดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ของมูลนิธิต่าง ๆ ในจังหวัด โดยจะมีการติดต่อแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเฉพาะกับสมาชิกซึ่งเป็นมูลนิธิเท่านั้น อีกทั้งไม่มีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ ไม่มีการตั้งสำนักงาน และไม่มีการใช้ชื่อชมรมมูลนิธิในจังหวัดให้ปรากฏในดวงตรา ป้ายชื่อ จดหมาย ใบแจ้งความ หรือเอกสารอย่างอื่นเกี่ยวกับธุรกิจ อันอาจทำให้บุคคลทั่วไปสำคัญผิดคิดว่าเป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนตามกฎหมาย

จากข้อหารือและคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า การใช้ชื่อชมรมมูลนิธิในจังหวัด จะถือว่าเป็นการใช้คำว่า “มูลนิธิ” ประกอบกับชื่อ ในดวงตรา ป้ายชื่อ จดหมาย ใบแจ้งความ หรือเอกสารอย่างอื่นเกี่ยวกับธุรกิจ โดยมิได้เป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียน อันเป็นความผิดตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และ

มูลนิธิ พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เห็นว่า มาตรา ๖๐[๑] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการห้ามบุคคลมิให้แอบอ้างใช้ชื่อซึ่งมีคำว่า “มูลนิธิ” ประกอบกับชื่อในดวงตรา ป้ายชื่อ จดหมาย ใบแจ้งความ หรือเอกสารอย่างอื่นเกี่ยวกับธุรกิจ เพื่อป้องกันมิให้บุคคลทั่วไปสำคัญผิดคิดว่าเป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่สำหรับกรณีการก่อตั้งชมรมมูลนิธิในจังหวัดตามที่หารือมานี้ เป็นการดำเนินการที่ทางราชการสนับสนุนให้มีการรวมกลุ่มของมูลนิธิต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วในจังหวัดเข้าด้วยกันในรูปของ “ชมรม” เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการประสานงานของมูลนิธิต่าง ๆ ในจังหวัดให้ดำเนินกิจกรรมด้านสาธารณประโยชน์ร่วมกันอย่างทั่วถึง โดยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจหรือแสวงหารายได้หรือประโยชน์อย่างอื่น ประกอบกับชื่อขององค์กรนี้ระบุชัดเจนแล้วว่าเป็นชมรมเรียกว่า “ชมรมมูลนิธิในจังหวัด” กรณีมิใช่เป็นการกระทำให้ผู้อื่นหลงเชื่อว่าเป็นมูลนิธิ ดังนั้น การใช้ชื่อชมรมมูลนิธิในจังหวัดจึงไม่เข้าองค์ประกอบความผิดตามมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่สอง ที่ว่า การดำเนินกิจการของชมรมมูลนิธิในจังหวัด จะถือว่าเป็นเหตุให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่าเป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียน อันเป็นความผิดตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เห็นว่า มาตรา ๖๑[๒] แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีความมุ่งหมายเป็นการลงโทษผู้ที่กระทำการใด ๆ ให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่ากิจการนั้นเป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่การดำเนินกิจการของชมรมมูลนิธิในจังหวัดตามที่กล่าวไว้ในประเด็นที่หนึ่ง ยังถือไม่ได้ว่าเป็นความผิดตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะไม่ได้ทำให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่ากิจการนั้นเป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งการใช้คำว่า “ชมรม” ย่อมแสดงให้เห็นว่าชมรมมูลนิธิในจังหวัดไม่ใช่มูลนิธิ ดังนั้น คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เห็นว่า กรณียังถือไม่ได้ว่าการดำเนินการของชมรมมูลนิธิในจังหวัดเป็นความผิดตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

---

[๑] มาตรา ๖๐ ผู้ใดใช้คำว่า “มูลนิธิ” ประกอบกับชื่อ ในดวงตรา ป้ายชื่อ จดหมาย ใบแจ้งความ หรือเอกสารอย่างอื่นเกี่ยวกับธุรกิจ โดยมิได้เป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่เป็นการใช้ในการขอจดทะเบียนเกี่ยวกับการตั้งมูลนิธิ หรือในการแปลอักษรต่างประเทศเป็นอักษรไทยโดยมีอักษรต่างประเทศกำกับไว้ด้วย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองหมื่นบาท และปรับอีกวันละไม่เกินห้าร้อยบาทจนกว่าจะได้เลิกใช้

[๒] มาตรา ๖๑ ผู้ใดดำเนินกิจการใดโดยกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้บุคคลอื่นหลงเชื่อว่ากิจการนั้นเป็นมูลนิธิที่ได้จดทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการกระทำดังกล่าวน่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๔๔