

บันทึก

เรื่อง การเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์การเกษตร
แห่งประเทศไทย จำกัด

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๑๑๐๑/๖๔๓๘ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งทำหน้าที่ส่งเสริม กำกับ ดูแลบรรดาสหกรณ์ต่างๆ เพื่อดำเนินกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๗๙ ที่บัญญัติว่า “ในการเลือกตั้งคณะกรรมการ ให้ที่ประชุมใหญ่ชุมนุมสหกรณ์เลือกตั้งจากบรรดาผู้แทนสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์เป็นกรรมการ ตามจำนวนหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของชุมนุมสหกรณ์” ซึ่งชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด มีการกำหนดที่มาของคณะกรรมการดำเนินการในข้อบังคับฯ ข้อ ๑๗ - ๒๗ แล้ว และคณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยได้ออกระเบียบชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ว่าด้วยการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๖ (ระเบียบ ๓๐๘(ชสท.)) โดยข้อ ๙ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้สหกรณ์สมาชิกในแต่ละเขตประชุมแล้วเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกประจำเขตได้เขตละสองคน และตามข้อ ๑๔ กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด เลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกประจำเขต เป็นกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ฯ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือสองประเด็นคือ

๑. การที่ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ออกระเบียบ ๓๐๘ (ชสท.) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการได้มาของคณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ โดยไม่มีการเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่ตามข้อบังคับ ชสท.ข้อ ๒๐ จะเป็นการออกระเบียบขัดต่อมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ หรือไม่และระเบียบดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้หรือไม่ เพียงใด

๒. วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการดำเนินการดังกล่าวถือว่าเป็นการเลือกตั้งคณะกรรมการโดยที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา ๗๙ หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาเอกสารที่เกี่ยวข้องและได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) เพื่อประกอบการพิจารณาแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าในการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งตามจำนวนเขตตรวจราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยปัจจุบันมีจำนวน ๙ เขต ซึ่งแต่

ละเขตจะมีการประชุมผู้แทนสหกรณ์สมาชิกภายในเขตเพื่อเลือกตั้งผู้แทนและเสนอชื่อเข้ารับเลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการในที่ประชุมใหญ่เขตเลือกตั้งละ ๒ คน จำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๘ คน สำหรับวิธีการเลือกตั้งกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯในที่ประชุมใหญ่นั้น ปรากฏในรายงานการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๓๘ ซึ่งมีระเบียบวาระการประชุมพิจารณาเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการชุดที่ ๒๕ ที่ประชุมใหญ่ได้พิจารณาคุณสมบัติของผู้แทนสหกรณ์สมาชิกประจำเขตบางรายที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้ส่งให้ออกจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ ก่อนว่าขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามไม่ได้รับการเลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯหรือไม่ หลังจากนั้นจึงได้พิจารณาลงมติเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกประจำเขตเรียงตามลำดับเป็นรายบุคคล ซึ่งผลการลงมติดังกล่าวทั้งผู้เห็นชอบและไม่เห็นชอบมีคะแนนที่ได้รับแตกต่างกัน มิได้มีลักษณะเป็นเพียงการประชุมเพื่อรับรองรายชื่อบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากตัวแทนประจำเขตเท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด (ชสท.) ออกระเบียบชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ว่าด้วยการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๖ (ระเบียบ ๓๐๘ (ชสท.)) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการได้มาซึ่งคณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯโดยไม่มีการเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่ตามข้อบังคับของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ข้อ ๒๐^๑ จะเป็นการออกระเบียบขัดต่อมาตรา ๗๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ หรือไม่ และระเบียบดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า มาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดว่า ในการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการ ให้ที่ประชุมใหญ่ชุมนุมสหกรณ์เลือกตั้งจากบรรดาผู้แทนสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์เป็นกรรมการ ตามจำนวน หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของชุมนุมสหกรณ์ ซึ่งข้อบังคับชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ได้กำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ ไว้ในข้อ ๑๗^๓ ข้อ ๑๘^๔ ข้อ ๑๙^๕ และข้อ ๒๐^๖ โดยกำหนดให้แบ่ง

^๑ ข้อ ๒๐ การเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการและการดำรงตำแหน่งให้ที่ประชุมใหญ่ชุมนุมสหกรณ์เลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกประจำเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ที่ได้รับเลือกตามรายงานผลการเลือกตั้งตามข้อ ๑๙ เป็นกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ และให้กรรมการดำเนินการเลือกกันเอง เป็นประธานกรรมการดำเนินการ ๑ คน รองประธานกรรมการดำเนินการ ๑ หรือ ๒ คน และเลขานุการ ๑ คน และ/หรือ ผู้ช่วยเลขานุการอีก ๑ คน นอกนั้นเป็นกรรมการดำเนินการ

^๒ มาตรา ๗๙ ในการเลือกตั้งคณะกรรมการ ให้ที่ประชุมใหญ่ชุมนุมสหกรณ์เลือกตั้งจากบรรดาผู้แทนสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์เป็นกรรมการตามจำนวน หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของชุมนุมสหกรณ์

^๓ ข้อ ๑๗ เขตเลือกตั้ง เพื่อประโยชน์แก่การเลือกตั้งกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ ให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมยิ่งกว่าส่วนตัว และมีความสำนึกในหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งอุทิศตนในการทำงานเพื่อชุมนุมสหกรณ์อย่างแท้จริง จึงให้แบ่งเขตเลือกตั้งกรรมการ

เขตการเลือกตั้งออกตามจำนวนเขตตรวจราชการสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และให้มีการเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกประจำเขตได้เขตละสองคนก่อน แล้วจึงเสนอรายชื่อผู้แทนสหกรณ์สมาชิกประจำเขตให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งเป็นคณะกรรมการดำเนินการ เป็นเพียงการกำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกในระดับเขตก่อน แล้วให้ที่ประชุมใหญ่พิจารณาเลือกตั้งอีกชั้นหนึ่งผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่เท่านั้นจึงจะได้เป็นกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงในรายงานการประชุมใหญ่สามัญประจำปี ๒๕๓๘ ว่า ที่ประชุมใหญ่ได้พิจารณาและลงมติเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกประจำเขตเพื่อให้เป็นกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ เป็นรายบุคคล จึงเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์การเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับและวิธีปฏิบัติตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในรายงานการประชุมดังกล่าว ได้กระทำโดยที่ประชุมใหญ่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๑๑ แล้วข้อเท็จจริงจึงมิได้เป็นไปตามข้อหาหรือที่ว่า ชสท.ออกระเบียบ ๓๐๘ (ชสท.) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการได้มาของคณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ โดยไม่มีการเลือกตั้งในที่ประชุมใหญ่

สำหรับระเบียบชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ว่าด้วยการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด พ.ศ.๒๕๓๖ (ระเบียบ ๓๐๘ (ชสท.)) ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์ประจำเขตและการเลือกตั้งกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ ออกโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๘^๖ ข้อ ๒๗^๗ และข้อ ๓๑^๘ ของข้อบังคับชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ซึ่งมาตรา

ดำเนินการ ตามจำนวนเขตตรวจราชการสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และให้บรรดาผู้แทนสหกรณ์สมาชิกในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ๆ ประชุมกันเพื่อเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกในเขตนั้น ๆ สองคน เพื่อเสนอชื่อเข้ารับเลือกตั้งเป็นกรรมการในที่ประชุมใหญ่ชุมนุมสหกรณ์

ผู้แทนสหกรณ์สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งในแต่ละเขตต้องมีคุณสมบัติตามข้อ ๑๔

“ ข้อ ๑๘ วิธีการเลือกตั้ง ให้มีคณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตคณะหนึ่งประกอบด้วยผู้แทนสหกรณ์สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้งให้เป็นผู้แทนสหกรณ์สมาชิกเข้าประชุมใหญ่ในปีนั้น ๆ จำนวนเท่ากับสหกรณ์สมาชิกของ ชสท.ในเขตตรวจราชการสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกเข้ารับเลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ ตามข้อ ๑๗ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการดำเนินการกำหนด โดยความเห็นชอบของกรมส่งเสริมสหกรณ์

คณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตอาจแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นเจ้าหน้าที่เลือกตั้งเพื่อช่วยเหลือได้ตามความจำเป็น

“ ข้อ ๑๙ การเลือกตั้ง และการรายงานผล ให้คณะกรรมการเลือกตั้งประจำเขตดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกตามข้อ ๑๘ ให้แล้วเสร็จและรายงานผลไปถึงชุมนุมสหกรณ์ก่อนหรือในวันประชุมใหญ่ชุมนุมสหกรณ์

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔), ข้างต้น

^๘ ข้อ ๒๗ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการ คณะกรรมการดำเนินการมีอำนาจ

๗๙^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ กำหนดให้ออกข้อบังคับเพื่อกำหนดจำนวนหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นแต่เพียงการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกของชุมนุมสหกรณ์ฯ เพื่อเสนอให้ที่ประชุมใหญ่พิจารณาเลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ เท่านั้น ระเบียบดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑

ประเด็นที่สอง วิธีการได้มาซึ่งคณะกรรมการดำเนินการดังกล่าวถือว่าเป็นการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา ๗๙ หรือไม่ นั้นเห็นว่า การที่ระเบียบกำหนดให้สหกรณ์สมาชิกของชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด เลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์สมาชิกประจำเขตชั้นหนึ่งก่อน แล้วเสนอรายชื่อผู้แทนสหกรณ์สมาชิกประจำเขตให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ และเพื่อให้คณะกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ ประกอบด้วยผู้แทนสหกรณ์กระจายไปตามเขตต่าง ๆ ทั่วประเทศเมื่อที่ประชุมใหญ่ยังคงเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาเลือกตั้งผู้แทนสหกรณ์ โดยมีการออกเสียงลงคะแนนเป็นรายบุคคลว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบที่จะให้เป็นกรรมการดำเนินการของชุมนุมสหกรณ์ฯ จึงถือได้ว่าเป็นการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการโดยที่ประชุมใหญ่ตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑

(ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน

(นายอักษราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

หน้าที่ดำเนินกิจการทั้งปวงของชุมนุมสหกรณ์ให้เป็นไปตามอุดมการณ์สหกรณ์ หลักการสหกรณ์ วิธีการสหกรณ์ กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบและมติของที่ประชุมใหญ่ ตลอดจนในทางอันสมควร เพื่อให้เกิดผลดีแก่ชุมนุมสหกรณ์รวมทั้งข้อต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) พิจารณากำหนดระเบียบต่าง ๆ ของชุมนุมสหกรณ์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๙ ข้อ ๓๑ ระเบียบของชุมนุมสหกรณ์ ให้คณะกรรมการดำเนินการมีอำนาจกำหนดระเบียบต่าง ๆ ขึ้นใช้ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งข้อบังคับของชุมนุมสหกรณ์

ระเบียบซึ่งกำหนดขึ้นนั้น ในกรณีที่ข้อบังคับกำหนดไว้เป็นพิเศษให้ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์หรือที่ประชุมใหญ่ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบตามที่กำหนดไว้นั้นก่อน จึงจะถือใช้ระเบียบนั้นได้

ให้ชุมนุมสหกรณ์ส่งสำเนาระเบียบที่กำหนดขึ้นถือใช้ให้นายทะเบียนสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ทราบทุกคราว

^{๑๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒), ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๔๐