

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรตามมาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๒๑๖/๒๕๑๕๔ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า มาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก็ได้ กรมส่งเสริมการเกษตรได้จัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยเชิญผู้แทนกลุ่มเกษตรกรเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ผู้แทนกลุ่มเกษตรกรได้ขอเพิ่มเติมเรื่องคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรไว้ในส่วนที่ ๖ เพื่อต้องการให้คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคลและเป็นตัวแทนของกลุ่มเกษตรกรในการติดต่อประสานงานและเจรจาต่อรองในเชิงธุรกิจรวมทั้งการขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งกลุ่มเกษตรกรในระดับตำบลไม่สามารถดำเนินการได้ โดยมีการแบ่งเขตการทำงานในแต่ละระดับอย่างชัดเจนในลักษณะของเครือข่ายที่สนับสนุนเกื้อกูลกัน ส่วนการเป็นสหกรณ์นั้นควรให้เป็นไปตามความสมัครใจของแต่ละกลุ่มเกษตรกรตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และสำนักงานพัฒนาสถาบันเกษตรกรพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๑๑๘ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๔๐ ลงวันที่ ๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีเจตนารมณ์ให้กลุ่มบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมที่ยังไม่สามารถจัดตั้งเป็นสหกรณ์สามารถจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรได้ เพื่อต้องการให้กลุ่มเกษตรกรเตรียมความพร้อมในการจัดตั้งสหกรณ์ต่อไปโดยมิได้ประสงค์ให้กลุ่มเกษตรกรดำรงสถานภาพเป็นกลุ่มเกษตรกรอยู่ตลอดไป การกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรจึงทำให้เกิดปัญหาในการแปรสภาพจากกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการ

ของกลุ่มเกษตรกร การกำกับกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร และการควบกลุ่มเกษตรกร เท่านั้น ดังนั้น การกำหนดเรื่องของคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรไว้ในร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงเป็นการเกินอำนาจและขัดต่อเจตนารมณ์ตามมาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะมีผลทำให้การดำเนินการของกลุ่มเกษตรกรไม่อาจแปรสภาพเป็นสหกรณ์ได้เมื่อมีความพร้อมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การดำเนินการจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเป็นไปโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงขอหารือว่า การร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกร ในส่วนที่ ๖ โดยให้คณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมส่งเสริมการเกษตร) แล้ว มีความเห็นดังนี้

พระราชกฤษฎีกาที่จะออกตามมาตรา ๑๑๙^๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึงพระราชกฤษฎีกาที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเท่านั้น อีกทั้งความในวรรคสองของมาตรา ๑๑๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติถึงขอบเขตของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้เพียงว่า ให้กำหนดเรื่องการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกร การกำกับกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร และการควบกลุ่มเกษตรกรเข้าด้วยกัน มิได้บัญญัติให้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพิ่มขึ้นต่างหากจากกลุ่มเกษตรกรแต่ประการใด และเมื่อได้จัดตั้งกลุ่มเกษตรกรขึ้นแล้ว มาตรา ๑๒๐^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้กลุ่มเกษตรกรมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสมาชิกของกลุ่มเกษตรกรสามารถรวมตัวกันแสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะจากกลุ่มเกษตรกรเพื่อจัดตั้งเป็นสหกรณ์ได้โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม เมื่อข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรมีรายการถูกต้องตามมาตรา ๔๓^๔ ประกอบกับมาตรา

^๑ มาตรา ๑๑๙ ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก็ได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกร การกำกับกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร และการควบกลุ่มเกษตรกรเข้ากัน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่ประเภทของกลุ่มเกษตรกรด้วย

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๓ มาตรา ๑๒๐ กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๑๙ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

^๔ มาตรา ๔๓ ข้อบังคับของสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อสหกรณ์ ซึ่งต้องมีคำว่า “จำกัด” อยู่ท้ายชื่อ

๑๒๒^๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้นายทะเบียนรับจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ต่อไป

การที่พระราชกฤษฎีกาที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๑๑๙^๖ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๒๐^๗ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้มีการควบกลุ่มเกษตรกรเข้ากันตามความเหมาะสมแก่ประเภทของกลุ่มเกษตรกรนั้น พระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กลุ่มเกษตรกรเกิดความมั่นคงในการดำเนินการ และสามารถที่จะพัฒนาสภาพจากกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ได้ในที่สุด ดังนั้น ปัญหาที่ว่า การร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรที่กำหนดให้มีคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกร ในส่วนที่ ๖ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการเกินขอบอำนาจที่มาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ อนึ่ง การจัดตั้งนิติบุคคลที่มีได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งไว้โดยเฉพาะจะกระทำได้แต่โดยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติเท่านั้น



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ประเภทของสหกรณ์

(๓) วัตถุประสงค์

(๔) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขา

(๕) ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าของหุ้น การชำระค่าหุ้นด้วยเงินหรือทรัพย์สินอื่น การขาย และการโอนหุ้น ตลอดจนการจ่ายเงินค่าหุ้น

(๖) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงินของสหกรณ์

(๗) คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก

(๘) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่

(๙) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งและการประชุมของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

(๑๐) การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการ

^๕ มาตรา ๑๒๒ ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกร โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงค์ขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่า ข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรมีรายการถูกต้องตามมาตรา ๔๓ ให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียน และดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

^๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีนาคม ๒๕๔๕