

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ทาหรือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒
(การลงทุนของสหกรณ์โดยการซื้อหุ้นของธนาคาร)

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้มีหนังสือที่ กษ ๑๑๐๑/๑๑๐๒๙ ลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความว่า จังหวัดสงขลาได้ขอหารือนายทะเบียนสหกรณ์ กรณีสหกรณ์ออมทรัพย์ อัสสิดติ๊ก จำกัด ขอความเห็นชอบนายทะเบียนสหกรณ์ ซื้อหุ้นธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัดว่า การซื้อหุ้นธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด ของสหกรณ์ออมทรัพย์อัสสิดติ๊ก จำกัด เป็นการซื้อหุ้นธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ ตามมาตรา ๖๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ โดยกรมส่งเสริมสหกรณ์มีความเห็นเกี่ยวกับมาตรา ๖๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติว่า ซื้อหุ้นธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์แตกต่างกัน ดังนี้

ความเห็นแรก เห็นว่า การรวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักสหกรณ์ โดยสหกรณ์มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นและสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้นตามนัยมาตรา ๓๓ ดังนั้น เมื่อสหกรณ์จะนำเงินของสหกรณ์ไปลงทุนซึ่งต้องร่วมรับผลกำไรหรือขาดทุนตามหลักของการลงทุนทั่วไป พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงกำหนดคุ้มครองการลงทุนของสหกรณ์ไว้ในมาตรา ๖๒ (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) ซึ่งแบ่งลักษณะการคุ้มครองการลงทุนของสหกรณ์เป็นสองแบบ คือ ๑. สหกรณ์สามารถลงทุนในหลักทรัพย์ที่มั่นคงหรือลงทุนในลักษณะของการช่วยเหลือซึ่งกันและกันและกันใน (๓) (๔) และ (๕) คือซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ ซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ ซื้อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น และ ๒. สหกรณ์สามารถลงทุนได้โดยได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนสหกรณ์ หรือตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๖๒ (๖) และ (๗) ดังนั้น การที่มาตรา ๖๒ (๔) บัญญัติว่า “ซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์” จึงต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของธนาคารตามตราสารที่จัดตั้งว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์หรือไม่ เนื่องจากมีธนาคารบางธนาคารจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ ได้แก่ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามมาตรา ๙ (๑) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ สหกรณ์จึงสามารถซื้อหุ้นธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรตามมาตรา ๖๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๓๒๗ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ แต่ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด นั้น ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจทางการเงินจึงถือเป็นสถาบันประกอบธุรกิจตามมาตรา ๖๒ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ สหกรณ์จึงอาจซื้อหุ้นได้โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ หากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มีเจตนารมณ์ให้สหกรณ์สามารถลงทุนซื้อหุ้นในธนาคารได้ทุกธนาคารก็ควรระบุว่า “ซื้อหุ้นของธนาคาร” เพื่อให้สหกรณ์ซื้อหุ้นของธนาคารได้ทุกธนาคารซึ่งต่างจากกรณีการฝากเงินตามมาตรา ๖๒ (๒) สหกรณ์สามารถฝากเงินไว้กับทุกธนาคาร เพราะสัญญาฝากทรัพย์มีความเสี่ยงน้อย สหกรณ์ย่อมได้ทรัพย์ที่ฝากคืนเต็มจำนวน โดยไม่ต้องไปร่วมรับผลกำไรหรือขาดทุนของธนาคารเหมือนการซื้อหุ้น

ความเห็นที่สอง เห็นว่า ปัจจุบันธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลทั่วไป ไม่มีข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นใดกับสหกรณ์ ธนาคารพาณิชย์ทุกธนาคารจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ตามมาตรา ๖๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น แม้มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติว่า ธนาคารมีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบธุรกิจการเงินที่ไม่ผูกพันกับดอกเบี้ยก็เข้าลักษณะการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์โดยเทียบเคียงกับมาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ที่บัญญัติว่า เงินของสหกรณ์อาจฝากในธนาคารซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ได้เคยให้คำแนะนำตามมาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ว่า ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งถือว่าให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ เช่น ธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารกรุงเทพ จำกัด ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด เป็นต้น สหกรณ์จึงสามารถฝากเงินในธนาคารดังกล่าวได้โดยไม่ต้องรายงานขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนั้น เมื่อเทียบกับคำแนะนำที่นายทะเบียนสหกรณ์ให้ไว้ดังกล่าว สหกรณ์จึงสามารถซื้อหุ้นธนาคารพาณิชย์ได้ทุกธนาคารโดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๖๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้แจ้งให้สหกรณ์จังหวัดสงขลาในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาให้ความเห็นชอบที่สหกรณ์ออมทรัพย์อัสคิตติก จำกัด ขอความเห็นชอบนายทะเบียนสหกรณ์ซื้อหุ้นของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทยโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๒ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไปก่อนแล้ว เพื่อมิให้เสียโอกาสในการลงทุนและเห็นว่าการซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ตามมาตรา ๖๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่เคยมีปรากฏในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาก่อน แม้นายทะเบียนสหกรณ์จะเคยให้คำแนะนำตามความในมาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ว่า ธนาคารพาณิชย์หลายแห่งมีวัตถุประสงค์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ แต่มาตรา ๓๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นการฝากเงินของสหกรณ์เท่านั้น ส่วนมาตรา ๖๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นการซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

สหกรณ์ต้องร่วมรับผลกำไรขาดทุนด้วย ต่างจากการฝากเงินของสหกรณ์ ซึ่งตามมาตรา ๖๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สหกรณ์ฝากเงินในธนาคารได้ทุกแห่ง จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความมาตรา ๖๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์จะได้นำมาเป็นแนวทางปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมสรุปได้ว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ประสงค์จะให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องในการนำเงินของสหกรณ์ไปลงทุนตามมาตรา ๖๒^๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้ได้ข้อยุติในการปฏิบัติของสหกรณ์ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และปัจจุบันยังไม่มีสหกรณ์ใดนอกจากสหกรณ์ในห้าจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ลงทุนโดยการซื้อหุ้นของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด ทั้งนี้ การซื้อหุ้นดังกล่าวก็เพื่อความสะดวกในการดำเนินงานของสหกรณ์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) เห็นว่า ก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ การนำเงินของสหกรณ์ไปลงทุนนั้นกระทำได้เพียงกรณีเดียวตามมาตรา ๓๓^๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ คือ ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล แต่ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันได้บัญญัติเกี่ยวกับการนำเงินของสหกรณ์ไปลงทุนไว้ในมาตรา ๖๒ รวม ๕ กรณีด้วยกัน คือ ๑. ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๖๒ (๓) ๒. ซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ตามมาตรา ๖๒ (๔) ๓. ซื้อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่นตามมาตรา ๖๒ (๕) ๔. ซื้อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวกหรือส่งเสริมความ

^๑ มาตรา ๖๒ เงินของสหกรณ์นั้น สหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ฝากในชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น

(๒) ฝากในธนาคาร หรือฝากในสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(๓) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(๔) ซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์

(๕) ซื้อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น

(๖) ซื้อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวกหรือส่งเสริมความเจริญแก่กิจการของสหกรณ์โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(๗) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

^๒ มาตรา ๓๓ เงินของสหกรณ์จำกัดนั้น สหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ฝากในธนาคารซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ หรือในธนาคารออมสินหรือชุมนุมสหกรณ์

(๒) ฝากในสหกรณ์อื่น หรือในธนาคารใด ๆ ในกรณีที่ไม่มีธนาคารตาม (๑) ในท้องถิ่นนั้น โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(๓) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล

เจริญแก่กิจการของสหกรณ์โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๖๒ (๖) และ ๕. ลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนดตามมาตรา ๖๒ (๗) จึงเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขในการที่สหกรณ์จะนำเงินไปลงทุนในกรณีต่าง ๆ ไว้ อย่างชัดเจน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับการดำเนินการของสหกรณ์ให้สามารถพัฒนาไปด้วย ความมั่นคง วัตถุประสงค์ดังกล่าวจึงเป็นหลักการสำคัญที่สหกรณ์จะต้องดำเนินการโดยเคร่งครัด ตามปัญหาที่หารือปรากฏว่า สหกรณ์ออมทรัพย์อัสคิตติก จำกัด ได้นำเงินของสหกรณ์ไปลงทุน โดยการซื้อหุ้นของธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติเรื่องการนำ เงินของสหกรณ์ไปลงทุนตามที่ได้กล่าวมาแล้วในมาตรา ๖๒^๓ (๓) ถึง (๗) แห่งพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นได้ว่า การที่สหกรณ์จะลงทุนโดยการซื้อหุ้นของธนาคารใดนั้น จะต้องเป็นการซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ โดยตรงตามมาตรา ๖๒ (๔) เช่น ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรซึ่งเป็นธนาคาร ที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์อย่างชัดแจ้งในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่ม เกษตรกร หรือสหกรณ์การเกษตรตามมาตรา ๙^๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙ แต่สำหรับธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด มิได้มี บทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ ที่ระบุโดยชัดแจ้งว่า ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด เป็นธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทาง การเงินแก่สหกรณ์ ดังนั้น การซื้อหุ้นธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย จำกัด ของสหกรณ์ออม ทรัพย์อัสคิตติก จำกัด จึงไม่อาจถือว่าเป็นการซื้อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความ ช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์ตามมาตรา ๖๒ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่หากสหกรณ์ประสงค์จะนำเงินไปลงทุนโดยการซื้อหุ้นของธนาคารดังกล่าวก็อาจดำเนินการได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา ๖๒ (๖) แห่งพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๔ มาตรา ๙ ธนาคารมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์การเกษตร สำหรับการ

(ก) ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรืออาชีพที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม

(ข) ประกอบอาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้

(ค) พัฒนาความรู้ในด้านเกษตรกรรมหรืออาชีพอย่างอื่นเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนา คุณภาพชีวิตของเกษตรกรหรือครอบครัวของเกษตรกร

(ง) ดำเนินกิจการตามโครงการที่เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนการประกอบ เกษตรกรรมซึ่งเป็นการดำเนินการร่วมกับผู้ประกอบการเพื่อเพิ่มรายได้หรือพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร หรือครอบครัวของเกษตรกร

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๔๘