

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง ขอบทวนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสมทบ
ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ ๑๑๑๕/๕๕๘๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาให้ความเห็นปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติของสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ (เรื่องเสร็จที่ ๘๕๕/๒๕๕๑) โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อกฎหมายให้อำนาจสหกรณ์ออกข้อบังคับกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกและสมาชิกสมทบตามมาตรา ๓๓ (๔) และมาตรา ๔๑ วรรคสอง แล้วแต่กรณี การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกหรือสมาชิกสมทบจึงอาจแตกต่างกันได้ อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกและสมาชิกสมทบต้องคำนึงถึงลักษณะสำคัญอันเป็นองค์ประกอบของสหกรณ์ตามมาตรา ๓๓ (๒) คือ เป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ดังนั้น คุณสมบัติของสมาชิกสมทบที่กำหนดโดยข้อบังคับของสหกรณ์ตามมาตรา ๔๑ จึงต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๓๓ ที่กำหนดให้สหกรณ์ต้องมีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะด้วย

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) แล้ว เห็นว่า มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดขึ้นเพื่อแก้ปัญหากรณีที่นักเรียน นักศึกษาที่อยู่ในสถานศึกษาที่มีการจัดตั้งสหกรณ์ในสถานศึกษายังไม่บรรลุนิติภาวะ หรือสหกรณ์ประเภทสหกรณ์การเกษตรหรือประเภทสหกรณ์นิคม มีบุคคลที่อยู่ในท้องที่ดำเนินงานของสหกรณ์แต่ขาดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ โดยมาตรา ๔๑ วรรคสอง กำหนดว่า “คุณสมบัติ วิธีรับสมัคร และการขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ” และมาตรา ๔๑ วรรคสาม กำหนดว่า “ห้ามมิให้สหกรณ์ให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการนับชื่อของสมาชิกสมทบเข้าเป็นองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ การออกเสียงในเรื่องใด ๆ หรือเป็นกรรมการดำเนินการ” ดังนั้น สหกรณ์อาจกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสมทบเองได้โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับตามความเหมาะสมของแต่ละสหกรณ์ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๑ วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ประกอบกับมีสหกรณ์หลายประเภทไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวและได้โต้แย้ง

คำวินิจฉัยมาทางกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอความอนุเคราะห์ให้คณะกรรมการการกฤษฎีกาได้พิจารณาทบทวนความเห็นกรณีคุณสมบัติของสมาชิกสมทบดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งเพื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์จะได้ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา พิจารณาแล้ว เห็นว่า ข้อหาหรือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นการทบทวนปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้วินิจฉัยให้ความเห็นไปแล้ว ดังนั้น เพื่อความรอบคอบในการพิจารณา จึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๐ แห่งระเบียบคณะกรรมการการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) และคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เพื่อพิจารณาทบทวนปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าว

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๙ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า นายทะเบียนสหกรณ์ได้ออกประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดให้สหกรณ์ทุกประเภทสามารถรับสมาชิกสมทบได้ รวมทั้งนายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำแนะนำนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการรับสมัครสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยให้แนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีรับสมัครสมาชิกสมทบในกรณีของบุคคลธรรมดาที่ไม่บรรลุนิติภาวะและนิติบุคคลด้วย ทำให้นิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดเข้ามาแสวงหาประโยชน์ในระบบสหกรณ์ เพื่อประโยชน์ทางภาษี เช่น การได้รับยกเว้นภาษีดอกเบียเงินฝาก การได้รับยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคล และประโยชน์ในการขอรับเงินกู้และสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าสถาบันการเงินอื่น อย่างไรก็ตาม เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ได้มีหนังสือกรมส่งเสริมสหกรณ์ ที่ กษ ๑๑๑๕/๐๐๒ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด เพื่อให้สหกรณ์จังหวัดในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ดำเนินการตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการการกฤษฎีกา เกี่ยวกับคุณสมบัติสมาชิกสมทบ โดยให้พิจารณาเพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนข้อบังคับเฉพาะส่วนที่ขัดหรือแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกา สหกรณ์ที่ได้รับผลกระทบได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวมาจำนวนมาก ซึ่งในเรื่องนี้กรมส่งเสริมสหกรณ์อยู่ระหว่างดำเนินการเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสมทบควบคู่กันไปกับการหาข้อหาข้อกฎหมายนี้

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๙ และคณะที่ ๑๒) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าวประกอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมข้างต้นแล้ว มีความเห็นสอดคล้องและยืนยันตามความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ว่า สมาชิกสมทบเป็นสมาชิกประเภทหนึ่งของสหกรณ์ ดังนั้น การกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑^๑ วรรคสอง แห่ง

^๑มาตรา ๔๑ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ประกาศกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังคงต้องคำนึงถึงลักษณะสำคัญอันเป็นองค์ประกอบของสหกรณ์ตามมาตรา ๓๓ (๒)^๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ คือ ต้องเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะด้วย ส่วนคุณสมบัติอื่นของสมาชิกสมทบนั้น อาจกำหนดตามมาตรา ๔๑ วรรคสอง ให้แตกต่างไปจากคุณสมบัติของสมาชิกตามมาตรา ๔๓ (๗)^๓ ได้ สำหรับในกรณีของนักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะที่อยู่ในสถานศึกษาหากประสงค์จะฝึกหัดเรียนรู้กระบวนการสหกรณ์ก็สามารถดำเนินการในรูปแบบอื่นทำนองเดียวกับสหกรณ์ได้

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๙ และคณะที่ ๑๒) มีข้อสังเกตว่า ปัญหาโดยรวมของระบบสหกรณ์ที่เกิดขึ้นโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสมทบนั้น สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเกิดจากการกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ไม่เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ เช่น การที่นายทะเบียนสหกรณ์ออกประกาศกำหนดให้สหกรณ์ทุกประเภทสามารถรับสมาชิกสมทบได้ ซึ่งตามมาตรา ๔๑^๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ นายทะเบียนสหกรณ์จะต้องใช้ดุลพินิจในการประกาศกำหนดให้สหกรณ์บางประเภทที่มีความจำเป็นและเหมาะสมเท่านั้นที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ หรือการที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้ผ่อนคลายหลักเกณฑ์การรับจดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์เกี่ยวกับการกำหนดสิทธิสมาชิกสมทบในการขอรับเงินกู้และขอรับสินเชื่จากสหกรณ์

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คุณสมบัติ วิธีรับสมัคร และการขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

ห้ามมิให้สหกรณ์ให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการนับชื่อของสมาชิกสมทบเข้าเป็นองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ การออกเสียงในเรื่องใด ๆ หรือเป็นกรรมการดำเนินการ

^๒มาตรา ๓๓ สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๔๓ ข้อบังคับของสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๕๒