

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งและการรับสมาชิกสมทบของชุมนุมสหกรณ์
ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือที่ กษ ๑๑๑๕/๑๒๙๕ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปลงความได้ว่า ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยเรื่องจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ไว้ว่า สหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไปที่ประสงค์จะรวมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ตามมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องเป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน และจะต้องกำหนดประเภทของชุมนุมสหกรณ์นั้นด้วย และที่วินิจฉัยว่าคุณสมบัติของสมาชิกสมทบตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๓ (๒) ด้วย เนื่องจากมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้สหกรณ์จัดตั้งได้โดยการจดทะเบียน และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก โดยวิธีการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้องมีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ โดยคุณสมบัติของสมาชิกให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับ

กรมส่งเสริมสหกรณ์เห็นว่าคำวินิจฉัยเรื่องจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ที่ว่า สหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไปที่ประสงค์จะรวมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ตามมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ต้องเป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน และจะต้องกำหนดประเภทของชุมนุมสหกรณ์นั้นด้วย ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะให้ชุมนุมสหกรณ์ในสองระดับ ได้แก่ ชุมชนสหกรณ์ระดับประเทศ ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนดให้มีสมาชิกไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ของสหกรณ์ประเภทเดียวกันทั่วประเทศ ส่วนอีกระดับคือชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาค ซึ่งประสงค์จะให้สหกรณ์ในท้องถิ่นรวมกันดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่เข้าร่วมกัน โดยอาจเป็นการรวมกันของสหกรณ์ที่ประกอบธุรกิจอย่างเดียวกันหรือสหกรณ์ที่ทำกิจการค้าอย่างเดียวกัน หรือประกอบกิจการอุตสาหกรรมอย่างเดียวกัน หรือการให้บริการอย่างเดียวกัน ประกอบกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๕ วรรคสาม บัญญัติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๓ หมวด ๔ หมวด ๕ และหมวด ๖ มาใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์โดยอนุโลม ย่อมหมายความว่าจะต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์ด้วย กล่าวคือสมาชิกสมทบของชุมนุมสหกรณ์จะต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๓ (๒) ด้วย ดังนั้น จึงมีประเด็นข้อหารือดังนี้

๑. การรวมกันเพื่อจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาค นายทะเบียนสหกรณ์สามารถรับจดทะเบียนให้แก่การรวมกันของสหกรณ์ที่ประกอบธุรกิจอย่างเดียวกัน หรือสหกรณ์ที่ทำกิจการค้าอย่างเดียวกัน หรือประกอบกิจการอุตสาหกรรมอย่างเดียวกันหรือให้บริการอย่างเดียวกัน เพื่อจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้หรือไม่

๒. หากชุมนุมสหกรณ์จะรับสมัครสมาชิกสมทบจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๓๓ (๒) มาตรา ๔๑ ประกอบมาตรา ๑๐๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

โดยที่การพิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) มีความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแตกต่างจากคำวินิจฉัยเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึก เรื่อง องค์กรประชุม การนับคะแนนเสียง การจัดตั้งและการกำหนดประเภทของชุมนุมสหกรณ์ การเรียกประชุมใหญ่สามัญประจำปี และการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ (เรื่องเสรีที่ ๔๓๘/๒๕๔๓)^๑ และในประเด็นที่สองมีความเกี่ยวเนื่องกับการรับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่กรมส่งเสริมสหกรณ์เคยขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนมาแล้ว ควรมีการพิจารณาโดยรอบคอบ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ วรรคหนึ่ง^๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๕ และคณะที่ ๙ เพื่อพิจารณาข้อหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๕ และคณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมส่งเสริมสหกรณ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๕ และคณะที่ ๙) พิจารณาแล้วเห็นว่าข้อหาเรื่องนี้ไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การรวมกันของสหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไปเพื่อจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ตามมาตรา ๑๐๑^๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ อาจเป็นการรวมกันของสหกรณ์ต่างประเภทกันแต่ประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่างเดียวกัน หรือจะต้องเป็นการรวมกันของสหกรณ์ประเภทเดียวกันเท่านั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมคณะที่ ๕ และคณะที่ ๙) เห็นว่า โดยที่มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้สหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไปที่ประสงค์จะร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่เข้าร่วมกันนั้น อาจรวมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้ และในวรรคสองได้บัญญัติให้ชุมนุมสหกรณ์ที่จะมีฐานะเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศจะต้องตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่บรรดาสหกรณ์ในภูมิภาคหรือทั่วประเทศที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า

^๑บันทึก เรื่อง องค์กรประชุม การนับคะแนนเสียง การจัดตั้งและการกำหนดประเภทของชุมนุมสหกรณ์ การเรียกประชุมใหญ่สามัญประจำปี และการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๘๔๖ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๒ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้กรรมการกฤษฎีกาสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๓มาตรา ๑๐๑ สหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไปที่ประสงค์จะร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่เข้าร่วมกันนั้น อาจรวมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้

ชุมนุมสหกรณ์ใดจะมีฐานะเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศจะต้องตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่บรรดาสหกรณ์ในภูมิภาคหรือทั่วประเทศที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

ความในวรรคหนึ่งเป็นการบัญญัติเงื่อนไขเกี่ยวกับจำนวนของสหกรณ์ที่จะรวมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ว่าจะต้องเป็นการรวมกันของสหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไป สำหรับความในวรรคสองเป็นการบัญญัติถึงการเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ โดยชุมนุมสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นจะมีฐานะใดให้พิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการรวมกันว่ามุ่งหมายจะอำนวยความสะดวกให้แก่บรรดาสหกรณ์ที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรม หรือบริการอย่างเดียวกัน เฉพาะในระดับภูมิภาคเท่านั้นหรือครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนดด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวทั้งมาตราแล้ว ไม่ปรากฏข้อจำกัดห้ามการรวมกันต่างประเภทสหกรณ์แต่อย่างใด ประกอบกับความในวรรคสองที่บัญญัติว่า “...ที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่างเดียวกัน” ย่อมหมายความว่า เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือเป็นสหกรณ์ที่ประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่างเดียวกันอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ ดังนั้น ในการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์เป็นสำคัญว่าต้องมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่บรรดาสหกรณ์ในภูมิภาคหรือทั่วประเทศ โดยอาจเป็นการรวมกันของสหกรณ์ประเภทเดียวกัน หรือเป็นการรวมกันของสหกรณ์ต่างประเภทกันแต่ประกอบธุรกิจการผลิต การค้า อุตสาหกรรมหรือบริการอย่างเดียวกันก็ได้ และจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนดด้วย

ประเด็นที่สอง หากชุมนุมสหกรณ์จะรับสมัครสมาชิกสมทบจะต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๐๕^๔ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๓๓ (๒)^๕ และมาตรา ๔๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ นั้น เห็นว่า ชุมนุมสหกรณ์จัดตั้งขึ้นจากการรวมกันของสหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่สหกรณ์ในภูมิภาคหรือทั่วประเทศ สมาชิกของชุมนุมสหกรณ์จึงต้องเป็นสหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้ว่ามาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง จะบัญญัติให้ชุมนุมสหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคลและเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๐๕ วรรคสาม จะบัญญัติให้นำบทบัญญัติ

“มาตรา ๑๐๕ ให้ชุมนุมสหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคลและเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้ชุมนุมสหกรณ์มีอำนาจกระทำการได้ตามมาตรา ๔๖ และตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๓ หมวด ๔ หมวด ๕ และหมวด ๖ มาใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์โดยอนุโลม

“มาตรา ๓๓ สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๔๑ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ประกาศกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้

คุณสมบัติ วิธีรับสมัคร และการขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

ห้ามมิให้สหกรณ์ให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการนับชื่อของสมาชิกสมทบเข้าเป็นองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ การออกเสียงในเรื่องใด ๆ หรือเป็นกรรมการดำเนินการ

ในหมวด ๓ หมวด ๔ หมวด ๕ และหมวด ๖ มาใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์โดยอนุโลม แต่การอนุโลม บทบัญญัติของกฎหมายต้องทำเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติเฉพาะและวัตถุประสงค์ซึ่งเป็นหลัก ของเรื่องนั้น ๆ กรณีของชุมนุมสหกรณ์มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งไว้เฉพาะอยู่แล้วในมาตรา ๑๐๑^๗ และมาตรา ๑๐๒^๘ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลให้ชุมนุมสหกรณ์มีลักษณะเฉพาะ แตกต่างจากสหกรณ์ กล่าวคือ สมาชิกของชุมนุมสหกรณ์จะต้องเป็นสหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้ว ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และเข้าร่วมเป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์ได้ต่อเมื่อที่ประชุมใหญ่ ของสหกรณ์มีมติให้เข้าร่วมได้ กรณีจึงไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๒)^๙ และมาตรา ๔๑^{๑๐} แห่ง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่บัญญัติเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกและสมาชิกสมทบของสหกรณ์ มาอนุโลมใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์ได้ เนื่องจากขัดต่อลักษณะและหลักการของการเป็นชุมนุมสหกรณ์ ดังนั้น ชุมชนสหกรณ์จึงไม่อาจรับสมาชิกสมทบได้เองโดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๑๐๕^{๑๑} ประกอบกับ มาตรา ๓๓ (๒) และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

(นายอัษฎพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๕๕

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘มาตรา ๑๐๒ การจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์จะกระทำได้ต่อเมื่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์แต่ละสหกรณ์ ได้มีมติให้เข้าร่วมในการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์นั้นได้

^๙โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น

^{๑๐}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖, ข้างต้น

^{๑๑}โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น