

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศไทย¹

สิริลักษณ์ นวลขาว²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ความเข้าใจถึงที่มาแห่งความคิดในการกำหนดกฎหมายเพื่อใช้ในการกำกับดูแลควบคุมการดำเนินงานของสหกรณ์ ปัจจุบัน ประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดสหกรณ์กำหนดเป็น 8 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน และสหกรณ์ตามที่กฎกระทรวงกำหนด และยังมีการกำหนดให้ชุมนุมสหกรณ์ซึ่งเกิดจากการรวมตัวกันของสหกรณ์มีสถานะเป็นสหกรณ์ด้วย การดำเนินธุรกิจของสหกรณ์แต่ละประเภทจะมีความแตกต่างกันตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ แต่เนื่องจากสหกรณ์เป็นนิติบุคคลจะมีคณะกรรมการดำเนินการ โดยได้รับเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่ของสมาชิกทั้งหมด ทำหน้าที่ในการบริหารงานของสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้ ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ ด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานของสหกรณ์ที่ต้องพึ่งตัวเองทำให้สหกรณ์ประเภทเดียวกันดำเนินธุรกิจที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบสหกรณ์ โดยพบว่าประเทศไทยมีพระราชบัญญัติสหกรณ์เพียงฉบับเดียวใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภททุกขนาดและทุกระดับทำให้เกิดช่องว่างในบางเรื่องและไม่เอื้อต่อการพัฒนาเพราะสหกรณ์แต่ละประเภทมีจุดกำเนิดและมีข้อจำกัดที่ไม่เหมือนกัน เมื่อมีการศึกษากฎหมายแล้วพบว่าบทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์ในบางเรื่องยังไม่สอดคล้องกัน จึงมีปัญหาคอขวดกฎหมายที่น่าศึกษาอยู่หลายประการด้วยกัน

จากการศึกษาทำให้ทราบว่า การกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศไทยยังมีกฎหมายบางประการที่บังคับใช้ยังไม่ชัดเจน รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกัน โดยสรุปได้ดังนี้

การศึกษาในประเด็นปัญหาในการกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 มาตรา 33/1 กำหนดให้ สหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนแบ่งเป็น 8 ประเภท คือ (1) สหกรณ์การเกษตร (2) สหกรณ์ประมง (3) สหกรณ์นิคม (4) สหกรณ์ร้านค้า (5) สหกรณ์บริการ (6) สหกรณ์ ออมทรัพย์ (7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน (8) สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และวรรคสอง กำหนดให้ ลักษณะของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน วัตถุประสงค์

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศไทย โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชานิติศาสตร์และบริหารธุรกิจ) จังหวัดตรัง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

และขอบเขตแห่งการดำเนินการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์แต่ละประเภทให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนมีดังต่อไปนี้ (1) สหกรณ์การเกษตร (2) สหกรณ์ประมง (3) สหกรณ์นิคม (4) สหกรณ์ร้านค้า (5) สหกรณ์บริการ (6) สหกรณ์ออมทรัพย์ และ (7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน

ตามประเด็นปัญหาเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์และกฎกระทรวงในการกำหนดประเภทของสหกรณ์ ไม่ได้มีการกำหนดถึงลักษณะของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินการตามที่พระราชบัญญัติสหกรณ์กำหนด กฎหมายกำหนดเพียงประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนแต่ไม่ได้กำหนดให้เห็นถึงลักษณะ วัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน ซึ่งในการรับจดทะเบียนสหกรณ์ของสหกรณ์แต่ละประเภทนั้น มีความจำเป็นที่ต้องกำหนดให้รู้ถึงวัตถุประสงค์ในการรวมกันของบุคคลเพื่อจัดตั้งสหกรณ์ว่าจะมีวัตถุประสงค์เช่นใด กฎกระทรวงได้กำหนดแค่เพียงว่าให้มีสหกรณ์ 7 ประเภท ประกอบด้วยประเภทอะไรเพียงเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่าสหกรณ์ประเภทนั้นๆ มีวัตถุประสงค์อะไรบ้าง กรณีดังกล่าวเกิดปัญหาในการที่สหกรณ์แต่ละประเภทจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และประเภทของสหกรณ์ ไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์โดยที่ไม่มีหลักเกณฑ์หรือข้อจำกัดว่าสหกรณ์ประเภทนั้นๆ มีอำนาจกระทำการใดได้บ้างและไม่มีมาตรฐานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

กรณีดังกล่าวเกิดเป็นปัญหาในการที่สหกรณ์แต่ละประเภทจะต้องกำหนดวัตถุประสงค์ และประเภทของสหกรณ์ ไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์โดยที่ไม่มีหลักเกณฑ์หรือข้อจำกัดว่าสหกรณ์ประเภทนั้นๆ มีอำนาจกระทำการใดได้บ้าง ยังขาดสาระสำคัญอันเป็นเนื้อหาที่จะต้องกำหนด วัตถุประสงค์ของสหกรณ์แต่ละประเภทว่าสามารถดำเนินการอะไรได้บ้าง ทั้งนี้ โดยหลักการตามกฎหมายนั้นในการบัญญัติกฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องสอดคล้องกับหลักความสมแก่เหตุ กล่าวคือ มาตรการที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้นเป็นกฎหมายจะต้องเหมาะสม ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ หลักความเหมาะสมนี้เรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการที่รัฐใช้จำกัดหรือลดรอนสิทธิของประชาชนกับผลที่จะได้รับจากการใช้มาตรการนั้น เป็นองค์กรณีบัญญัติจะตรากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งมีผลเป็นการล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในการพิจารณากฎหมายใดว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ จะต้องพึงคำนึงอยู่เสมอว่า องค์กรณีบัญญัติมีดุลยนิมิตเฉพาะในการคำนวณหรือคาดคะเนพัฒนาการในอนาคต โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแล หรือในการกำหนดทิศทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ

ประเด็นปัญหาที่สอง คือ ปัญหาระเบียบของนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ สหกรณ์ที่ได้จัดตั้งขึ้นในประเทศไทย จะต้องจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์และตามประเภทของสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียน ซึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 มาตรา 34 กำหนดให้บุคคลผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะขอจัดตั้งขึ้น จะต้องมีการประชุมเพื่อคัดเลือกบุคคลผู้มาประชุมเพื่อเป็นคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ โดยคณะผู้จัดตั้ง

สหกรณ์จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 10 คน เพื่อดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ โดยคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จะพิจารณาเลือกประเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้ง และพิจารณากำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด โดยจำต้องมีการจัดทำรายชื่อผู้ที่ประสงค์จะเป็นสมาชิกพร้อมกับระบุจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือ เมื่อมีการจัดตั้งสหกรณ์เรียบร้อยแล้ว แต่ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ข้อ 5 กำหนดให้คณะบุคคลที่จะขอจัดตั้งสหกรณ์ต้องมีความรู้ความเข้าใจหลักการสหกรณ์พอสมควร โดยควรผ่านการฝึกอบรมจากเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ไม่น้อยกว่า 6 ชั่วโมง

ในการจัดตั้งและจดทะเบียนสหกรณ์ตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดให้อำนาจในการออกระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งสหกรณ์ไว้ ซึ่งระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 ระเบียบดังกล่าวเป็นการใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปที่มีความประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์ และมีการกำหนดเงื่อนไขอันเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชน ดังนั้นจึงเกิดประเด็นปัญหาว่าการออกระเบียบดังกล่าวจึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการออกกฎที่เกินกว่าอำนาจตามที่กฎหมายให้อำนาจ และไม่ปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแล

เมื่อระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 เป็นการออกระเบียบโดยไม่มีบทบัญญัติเฉพาะในพระราชบัญญัติสหกรณ์นั้นรองรับอำนาจ ซึ่งเป็นการใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปที่มีความประสงค์จะจัดตั้งสหกรณ์ โดยมีลักษณะเป็นการกำหนดเงื่อนไขอันเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชน ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นข้อบกพร่องของกฎหมายที่ควรได้รับการแก้ไข

ประเด็นปัญหาที่สาม คือ ปัญหาในการกำหนดอำนาจกระทำการของสหกรณ์ที่มีประเภทที่แตกต่างกันภายใต้กฎเกณฑ์เดียวกัน ประเทศไทยกำหนดให้สหกรณ์ทุกประเภทต้องอยู่ภายใต้กฎหมายสหกรณ์ฉบับเดียวกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 46 กำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการ ดังนี้ (1) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก (2) ให้สวัสดิการหรือสงเคราะห์ ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว (3) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก (4) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศ หรือบุคคลอื่นใด (5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น หรือสมาคมพาณิชย์สงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคลากรหรือลูกจ้างไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ (6) ให้กู้ยืม ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจ้างหรือจ่านำซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

(7) จัดให้ได้มา ชื่อ ถิ่นกรรมสิทธิ์ ครอบครอง กู้ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน (8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ (9) ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ซึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 มาตรา 33/1 ได้กำหนดให้สหกรณ์ที่รับจดทะเบียนได้เป็น 8 ประเภท โดยแต่ละประเภทจะมีลักษณะ วัตถุประสงค์ตลอดจนข้อจำกัดที่แตกต่างกันออกไป

การกำหนดให้สหกรณ์ทุกประเภท มีพระราชบัญญัติสหกรณ์เพียงฉบับเดียวบังคับใช้ในทุกประเภทสหกรณ์ทำให้ไม่สะดวกในการดำเนินงานรวมทั้งทำให้เกิดช่องว่างในการปฏิบัติและการบริหาร อันเป็นข้อจำกัดทางกฎหมาย

ประเด็นปัญหาที่สี่ คือ ปัญหาการรับสมาชิกสมทบของชุมนุมสหกรณ์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 มาตรา 105 วรรคสาม กำหนดให้ ชุมนุมสหกรณ์สามารถรับสมาชิกสมทบเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งบรรลุนิติภาวะได้ แต่ตามมาตรา 101 กำหนดว่า สหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไป ที่ประสงค์จะร่วมกันดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่เข้าร่วมกันนั้นอาจรวมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์

จะเห็นได้ว่า ชุมนุมสหกรณ์ คือ การรวมตัวกันของสหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไป โดยที่สหกรณ์สมาชิกของชุมนุมสหกรณ์จะต้องเป็นสหกรณ์ที่จดทะเบียนแล้ว ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งถือได้ว่าสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์จะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ซึ่งจะแตกต่างจากสหกรณ์ชั้นปฐมที่มีสมาชิกของสหกรณ์เป็นบุคคลธรรมดา การที่นำบัญญัติเกี่ยวกับการเป็นสมาชิกและสมาชิกสมทบของสหกรณ์ มาอนุโลมใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์เป็นการขัดต่อลักษณะและหลักการของการเป็นชุมนุมสหกรณ์โดยแท้ จึงไม่สามารถใช้บังคับได้ การที่ชุมนุมสหกรณ์ยังไม่มีบทกฎหมายกำหนดรายละเอียดเชิงโครงสร้างทั้งในเรื่องเกี่ยวกับสมาชิกหรืออำนาจกระทำการไว้โดยเฉพาะ ซึ่งชุมนุมสหกรณ์แตกต่างไปจากสหกรณ์ตามมาตรา 33/1 ทั้ง 8 ประเภท (สหกรณ์ชั้นปฐม) ที่กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกและสมาชิกสมทบของสหกรณ์และอำนาจกระทำการของสหกรณ์เอาไว้ชัดเจน

จากการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศไทย ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. แก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มาตรา 33/1 “สหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนตามมาตรา 33 แบ่งประเภทได้ ดังต่อไปนี้

(1) สหกรณ์การเกษตร

(2) สหกรณ์ประมง

- (3) สหกรณ์นิคม
- (4) สหกรณ์ร้านค้า
- (5) สหกรณ์บริการ
- (6) สหกรณ์ออมทรัพย์
- (7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน
- (8) สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “สหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนตามมาตรา 33 แบ่งประเภท ลักษณะและวัตถุประสงค์ได้ ดังต่อไปนี้

- (1) สหกรณ์การเกษตร ต้องเป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นสำหรับผู้ที่มีอาชีพทางการเกษตร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกดำเนินการร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนในการประกอบอาชีพทางการเกษตรของสมาชิกและช่วยยกฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น
- (2) สหกรณ์ประมง ต้องเป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นสำหรับผู้ที่มีอาชีพทางการประมง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการประกอบอาชีพทางการประมง
- (3) สหกรณ์นิคม ต้องเป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยในนิคมหรือในที่ดินที่ได้รับจัดสรรจากรัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดสร้างปัจจัยพื้นฐานและช่วยเหลือสมาชิกที่อาศัยอยู่ในนิคม
- (4) สหกรณ์ร้านค้า ต้องเป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นสำหรับผู้บริโภค โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจัดหาสินค้าอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิกและบุคคลทั่วไป
- (5) สหกรณ์บริการ ต้องเป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นโดยผู้ที่มีอาชีพทางด้านการให้บริการอย่างเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ปัญหาจากการประกอบอาชีพ
- (6) สหกรณ์ออมทรัพย์ ต้องเป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นโดยผู้ที่มีอาชีพอย่างเดียวกันหรืออาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิกและช่วยเหลือสมาชิกให้มีแหล่งกักเก็บเงิน
- (7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน ต้องเป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นผู้ที่อยู่ในวงสัมพันธ์เดียวกัน โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และช่วยเหลือสมาชิกให้มีแหล่งกักเก็บเงิน
- (8) สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

2. แก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 มาตรา 34 “ผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะขอจัดตั้งขึ้น ต้องประชุมกันเพื่อคัดเลือกผู้ที่มาประชุมให้เป็นคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนเพื่อดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์โดยให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ดำเนินการ ดังนี้

(1) พิจารณาเลือกประเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งและพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น

(2) กำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด

(3) ทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้นบังคับบทยุติที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว

(4) ดำเนินการร่างข้อบังคับภายใต้บังคับบทยุติมาตรา 43 และเสนอให้ที่ประชุมผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพิจารณากำหนดเป็นข้อบังคับของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้น”

“ผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะขอจัดตั้งขึ้น ต้องประชุมกันเพื่อคัดเลือกผู้ที่มาประชุมให้เป็นคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนเพื่อดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์

คณะบุคคลที่จะขอจัดตั้งสหกรณ์ทั้งหมดต้องผ่านการอบรมเบื้องต้นเกี่ยวกับ อุดมการณ์ สหกรณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ ภาระหน้าที่ของสมาชิกสหกรณ์ การช่วยเหลือตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน กฎระเบียบในสหกรณ์ และการดำเนินธุรกิจแบบสหกรณ์จากเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่น้อยกว่า 6 ชั่วโมง โดยให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ดำเนินการ ดังนี้

(1) พิจารณาเลือกประเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งและพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น

(2) กำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนกำหนด

(3) ทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้นบังคับบทยุติที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว

(4) ดำเนินการร่างข้อบังคับภายใต้บังคับบทยุติมาตรา 43 และเสนอให้ที่ประชุมผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพิจารณากำหนดเป็นข้อบังคับของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้น”

3. แก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 มาตรา 46 “สหกรณ์มีอำนาจกระทำการ ดังนี้ (1) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก (2) ให้สวัสดิการหรือสงเคราะห์ ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว (3) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก (4) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศ หรือบุคคลอื่นใด (5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น หรือสมาคมพาณิชย์สงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคลากรหรือลูกจ้างไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของ

สหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ (6) ให้กู้ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจํานองหรือจํานาซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก (7) จัดให้ได้มา ซื้อ ถิ่นกรรมสิทธิ์ ครอบครอง กู้ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิการเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จํานองหรือจํานา ขายหรือจําหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน (8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ (9) ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์

และให้เพิ่มเติมความ ต่อไปนี้ มาตรา 46 “เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์ตามมาตรา 33/1 มีอำนาจกระทำการตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด”

มาตรา 46/1 “สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง มีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการแลอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก
- (3) จัดหาวัสดุการเกษตร อุปกรณ์ประมง หรือสิ่งที่เป็นมาจําหน่ายกับสมาชิก
- (2) ให้สวัสดิการและการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว
- (3) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก
- (4) ขอและรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด
- (5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์
- (6) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจํานองหรือรับจํานา ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก
- (7) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์”

มาตรา 46/2 “สหกรณ์นิคม มีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดหาที่ดินมาจัดสรรให้แก่สมาชิกประกอบอาชีพทางการเกษตร
- (2) จัดบริการด้านสาธารณูปโภคแก่สมาชิก
- (3) จัดหาปัจจัยการผลิตและสิ่งของที่จำเป็น
- (4) ให้สวัสดิการและการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว
- (5) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก
- (6) ขอและรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด

(7) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(8) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่ สมาชิกหรือของสมาชิก

(9) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์”

มาตรา 46/3 “สหกรณ์นิคม มีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดหาสิ่งของและบริการที่สมาชิกต้องการมาจำหน่าย
- (2) ช่วยเหลือสมาชิกในการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ของสมาชิก
- (3) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก
- (4) ขอและรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด”

มาตรา 46/4 “สหกรณ์บริการ มีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดหาอุปกรณ์และสิ่งของต่างๆ ที่จำเป็นในการให้บริการ
- (2) ให้สวัสดิการและการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว
- (3) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก
- (4) ขอและรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด

(5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(6) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่ สมาชิกหรือของสมาชิก

(7) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์”

มาตรา 46/5 “สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีอำนาจกระทำการดังนี้

(1) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(2) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่ สมาชิกหรือของสมาชิก

(3) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(4) ให้สวัสดิการและการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว

(5) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

(6) ขอและรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด”

4. แก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 มาตรา 15 วรรคสาม “ให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 หมวด 4 หมวด 4/1 หมวด 5 และหมวด 6 มาใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์”

และให้เพิ่มเติมความ ดังต่อไปนี้ “ให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 หมวด 4 หมวด 4/1 หมวด 5 และหมวด 6 มาใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์ แต่ไม่รวมถึงบทบัญญัติ มาตรา 41ชุมนุมสหกรณ์ไม่อาจรับสมาชิกสมทบซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาได้”

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2550). องค์ความรู้เกี่ยวกับการสหกรณ์. ประดิษฐ์ มัชฌิมา.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2561). การกำกับดูแลสหกรณ์. กรุงเทพฯ.

กมลชัย รัตนสกววงศ์. (2551). กฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 7) สำนักพิมพ์วิญญูชน.

หยุด แสงอุทัย.(2523). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป.กรุงเทพฯ.

มานิตย์ จุมปา.(2551).คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง.กรุงเทพฯ.