

ข้อเสนอขอประเมินผลงาน

เรื่อง

การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์
ศึกษากรณี การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดย

นายธรรมวัตร อนุตรอริยกุล
เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ
สำนักสอบสวน 3

เพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการพิเศษ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ ศึกษากรณี การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในกรณีร้องเรียนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย เพื่อนำไปสู่การกำหนดแนวทางและวางหลักเกณฑ์ในการดำเนินการและพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ สหกรณ์ซึ่งเจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะได้ใช้ประกอบการพิจารณาและเสนอ ความเห็นผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการดำเนินการของสหกรณ์กรณีได้ใช้อำนาจหรือได้รับ มอบให้ใช้อำนาจหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง บทบาทเกี่ยวกับผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งแนวคำวินิจฉัย ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ และแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ต่อศาลปกครอง และความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสหกรณ์

จากการศึกษา แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ สหกรณ์แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาพบว่า

ประการแรก ปัญหากรณีการดำเนินการของสหกรณ์ นั้น กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าสหกรณ์ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะ เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเกี่ยวกับสหกรณ์ ไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าสหกรณ์ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่ในกรณี สหกรณ์ได้ดำเนินกิจการทางปกครอง ศาลปกครองจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา สำหรับคณะกรรมการ กฤษฎีกาได้มีความเห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งดำเนินกิจการในหน่วยงานราชการซึ่งมีข้าราชการและลูกจ้าง ของหน่วยงานราชการนั้นเป็นสมาชิกและ/หรือทำหน้าที่ปฏิบัติงานและดำเนินกิจการด้วย สหกรณ์ออมทรัพย์ ในหน่วยงานราชการจึงเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการภายในหน่วยงานราชการนั้น จึงเป็นส่วนหนึ่งของ หน่วยงานราชการ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการจึงเป็นการปฏิบัติราชการหรือเป็นการ ปฏิบัติงานปกติ สามารถรับความดีความชอบหรือต้องรับผิดชอบในทางแพ่งหรืออาญา ในฐานะเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

ประการที่สอง ปัญหากรณีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐนั้น การส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐจะเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ จะต้องมิลักษณะ ประกอบด้วย คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการมอบให้

กระทำการแทนรัฐ สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็น สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ กรณีนี้เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้ สหกรณ์ดำเนินกิจการภายใต้โครงการของรัฐจึงเป็นการให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งมีการทำนิติกรรม ระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือหน่วยงาน ทางปกครองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ภายใต้โครงการของรัฐที่กำหนดไว้ เพื่อสนับสนุนเงินทุนให้แก่เอกชนกู้ยืมเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง และมีข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์เหนือกว่า เอกชน

ประการที่สาม ปัญหากรณีนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะ ผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์โดยสหกรณ์ ได้ปฏิบัติตาม นั้น กรณีนี้เนื่องจากการกระทำของสหกรณ์หรือของผู้กำกับดูแลสหกรณ์ ผลที่เกี่ยวข้องกับ กฎหมายจะสามารถรับเรื่องร้องเรียนไว้แสวงหาข้อเท็จจริงได้หรือไม่ จากการศึกษาพบว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งความหมายของการส่งเสริม สหกรณ์มีความหมายครอบคลุมการให้ข้อเสนอแนะ หรือการตอบข้อหารืออันเป็นการกระทำของหน่วยงาน ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์เดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม บุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เนื่องจากบุคคลที่ถูกร้องเรียนเป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐและหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ อย่างไรก็ตามก็ดีผู้ศึกษาเห็นว่า การพิจารณาเสนอความเห็นให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้พิจารณา สาเหตุ หลักของปัญหาเกิดจากการไม่มีแนวปฏิบัติงานหรือแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีการ ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน ซึ่งหากมีแนวทางหรือหลักในการพิจารณาตรวจสอบ เรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน จะทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวน ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีกรอบการทำงานหรือแนวทางในการปฏิบัติงานในการเสนอความเห็น หรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ซึ่งจะ ส่งผลให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน มีมาตรฐานในการวินิจฉัยและเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะว่า ผู้ตรวจการ แผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรพิจารณาดำเนินการกำหนด “การตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับสหกรณ์ ศึกษากรณีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน” ดังนี้

1. เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่เป็นกรณีสหกรณ์ว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องทราบลักษณะพิเศษของสหกรณ์ว่าแม้สหกรณ์จะไม่ใช่งานของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางรูปแบบ หากแต่เมื่อพิจารณาในทางเนื้อหาแล้ว สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ ซึ่งมีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกฎหมายสหกรณ์มีเจตนารมณ์ให้รัฐคุ้มครองระบบสหกรณ์ จึงควรแปลความในทางเนื้อหาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้ศึกษาจึงเสนอให้ส่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งแจ้งผลการดำเนินการต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

2. กรณีสหกรณ์ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครอง และกรณีรัฐบาลได้ใช้สหกรณ์ดำเนินกิจการภายใต้โครงการของรัฐ เป็นการให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ให้ใช้หลักเกณฑ์ของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวตามข้อ 1. ข้างต้น เป็นหลักในการพิจารณาเสนอรับเรื่องร้องเรียน

3. ประเด็นนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหาหรือแก้สหกรณ์โดยสหกรณ์ปฏิบัติตาม นั้น จะเป็นการกระทำของนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ถูกร้องเรียนเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงสามารถรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาได้

4. หากข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาเสนอความเห็นตามข้อ 1. เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเพิ่มเติม เพื่อให้มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาเสนอความเห็นตามข้อ 1. ได้

หลักเกณฑ์วิธีการพิจารณารับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้แสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการและพิจารณารับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ช่วยทำให้ประหยัดเวลาในการที่จะค้นคว้าหาคำตอบในปัญหาดังกล่าว อีกทั้งผลของการมีหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะทำให้เรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงได้รวดเร็วขึ้น และผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย ผลของการรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาจะส่งผลต่อการคุ้มครองระบบสหกรณ์ คุ้มครองสมาชิกสหกรณ์ อีกทั้งเป็นการป้องกันและช่วยเหลือนายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้เต็มประสิทธิภาพ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษาเรื่อง “ การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ศึกษากรณี การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ” ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาจากผู้ตรวจการแผ่นดิน เลขาธิการและผู้บริหารทุกท่านของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้ให้โอกาสและคำแนะนำที่มีประโยชน์ ในการจัดทำรายงานฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณในความกรุณาของท่าน

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณะกรรมการประเมินผลเพื่อพิจารณาผลงานได้แก่ นายวาทัญญู ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน นายธาวิณ อินทร์จำนงค์ อติตรองเลขาธิการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน รองศาสตราจารย์ภักฎิญา สิริบรรพิตพัฒน์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ศรีปทุม และนายสุวิช น้อยอิม ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 2 ที่กรุณา สละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อคิดเห็นรวมทั้งข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ อันจะทำให้รายงานฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบคุณ ผู้อำนวยการสำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ และเจ้าหน้าที่ สำนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ นายจิรพันธ์ จันทร์พิทักษ์ สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 2 พันตำรวจโทหญิง วิไลรัตน์ อนุตรอริยกุล นายคตฤทธิ อนุตรอริยกุล พี่ ๆ เพื่อน ๆ ในสำนักงานผู้ตรวจการ แผ่นดิน และนิติกร กรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งได้ให้กำลังใจและความช่วยเหลือต่าง ๆ ในการจัดทำรายงาน การศึกษฉบับนี้เป็นอย่างดี

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบ การแสวงหาข้อเท็จจริงและการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน หากรายงานฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และกราบขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย

ท้ายที่สุด คุณค่าและคุณประโยชน์ของการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอมอบให้บิดามารดา ครู อาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ให้กับผู้ศึกษา

นายธรรมวัตร อนุตรอริยกุล

19 พฤศจิกายน 2564

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา	5
3. สมมุติฐานของการศึกษา	6
4. ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีการดำเนินการ)	6
5. ขอบเขตของการศึกษา	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
7. นิยามศัพท์	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี การตรวจสอบและการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์	8
1. การสหกรณ์	8
1.1 ความสำคัญ บทบาท และเอกลักษณ์ของสหกรณ์	11
1.1.1 ความสำคัญของสหกรณ์	12
1.1.2 บทบาทสำคัญของสหกรณ์	13
1.1.3 เอกลักษณ์ของสหกรณ์	17
1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ การจำแนกชั้นสหกรณ์ และสถานะนิติบุคคล	18
1.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์	18
1.2.2 แนวความคิดการจำแนกชั้นของสหกรณ์ก่อนการบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใช้	19
1.2.3 แนวคิดสถานะนิติบุคคล (Juristic Persons) แยกชนกับมหาชน	21
1.3 ประเภทของสหกรณ์และการจัดตั้งสหกรณ์	22
1.3.1 ประเภทของสหกรณ์	22
1.3.2 การจัดตั้งสหกรณ์	23
2. การดำเนินกิจการและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสหกรณ์	24
2.1 การดำเนินกิจการสหกรณ์	24
2.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสหกรณ์ในฐานะเอกชน	25
2.2.1 คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์	25

2.2.2	สมาชิกสหกรณ์	25
2.2.3	ที่ประชุมใหญ่สหกรณ์	25
2.2.4	คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์	26
2.2.5	ผู้จัดการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์	27
2.2.6	ผู้ตรวจสอบกิจการ	28
2.3	หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ	28
2.3.1	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	28
2.3.2	คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ	28
2.3.3	คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์	28
2.3.4	คณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาสหกรณ์	28
2.3.5	นายทะเบียนสหกรณ์	28
2.3.6	รองนายทะเบียนสหกรณ์	29
2.3.7	กรมส่งเสริมสหกรณ์	29
2.3.8	ผู้ตรวจการสหกรณ์	30
2.3.9	พนักงานเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์	31
2.3.10	กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	31
2.3.11	พนักงานเจ้าหน้าที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์	31
2.3.12	ผู้สอบบัญชี	31
3.	ความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับนิติบุคคลอื่น ๆ	32
3.1	สหกรณ์	32
3.2	บริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนจำกัด	33
3.3	รัฐวิสาหกิจ	34
3.4	องค์กรการกุศล	34
3.5	สหภาพแรงงาน	35
3.6	สโมสร	35
3.7	สมาคม	35
3.8	ธนาคารพาณิชย์	35
3.9	กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง	36
3.10	โรงรับจำนำ	36
3.11	บริษัทสินเชื่อไปรษณีย์ไทย จำกัด	36

4. การกำกับดูแลสหกรณ์ สภาพปัญหาของสหกรณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และการเลิกกิจการของสหกรณ์	36
4.1 การกำกับดูแลสหกรณ์	37
4.2 สภาพปัญหาของสหกรณ์ในปัจจุบัน	38
4.3 การเลิกกิจการของสหกรณ์	39
5. แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจ ทางปกครอง	40
5.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง	40
5.2 นิติบุคคลเอกชน นิติบุคคลมหาชน และนิติวิธีในกฎหมายมหาชน	43
5.2.1 นิติบุคคลตามกฎหมายไทย	45
5.2.2 แนวทางพิจารณาสถานะของนิติบุคคลเอกชนกับนิติบุคคลมหาชน	47
5.2.3 นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน	47
5.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลทางปกครอง	48
5.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง	49
5.4.1 ความหมายหลักธรรมาภิบาล	50
5.4.2 ธรรมาภิบาลในประเทศไทย	50
5.4.3 หลักธรรมาภิบาล	51
1) หลักนิติธรรม	52
2) หลักคุณธรรม	52
3) หลักความโปร่งใส	52
4) หลักการมีส่วนร่วม	52
5) หลักความรับผิดชอบ	52
6) หลักความคุ้มค่า	52
บทที่ 3 ระเบียบและวิธีวิจัย	54
1. รูปแบบขั้นตอนวิจัย	54
2. การวิเคราะห์ข้อมูล	54
บทที่ 4 กฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับสหกรณ์กรณี ดำเนินกิจการทางปกครอง และการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	56
1. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ การส่งเสริมสหกรณ์ ภายใต้โครงการของรัฐ และการตอบข้อหาหรือของนายทะเบียนสหกรณ์	56
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	57

1.2 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562	61
1.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายสหกรณ์	61
1.2.2 ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์	64
1.2.3 สหกรณ์มีเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากหน่วยธุรกิจอื่น	65
1.2.4 ลักษณะและรูปแบบที่สำคัญของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	66
1.2.5 ระเบียบสหกรณ์	68
1.2.6 ข้อบังคับสหกรณ์	69
1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ การใช้อำนาจทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ และการตอบข้อหารือให้แก่สหกรณ์	69
1.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์	70
1.3.2 การใช้อำนาจทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์	80
1.3.3 การตอบข้อหารือให้แก่สหกรณ์	83
1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ	85
1.4.1 ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์	85
1.4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ	87
1.5 กฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน	94
1.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	95
1.5.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542	95
1.5.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	96
1.5.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552	97
1.5.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	100
1.5.6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560	101
2. กฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ	106
2.1 ประเทศอังกฤษ	106
2.2 สหรัฐอเมริกา	106
2.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส	107

บทที่ 5 วิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นการรับเรื่องร้องเรียนและแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนสหกรณ์	109
1. วิเคราะห์การดำเนินกิจการสหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ	110
1.1 การดำเนินกิจการสหกรณ์	110
1.1.1 เรื่องร้องเรียนภายหลังจากปี พ.ศ. 2560	110
1.1.2 เรื่องร้องเรียนก่อนปี พ.ศ. 2560	119
1.2 การส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ	126
2. วิเคราะห์กรณีนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์	134
บทที่ 6 สรุปและข้อเสนอแนะ	140
1. บทสรุป	140
1.1 ปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ ภายใต้โครงการรัฐ	145
1.2 ปัญหานายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ในฐานะผู้ส่งเสริมสหกรณ์และกำกับดูแลสหกรณ์ ตอบข้อหารือแก่สหกรณ์	146
2. ข้อเสนอแนะ	146
2.1 กรณีการดำเนินกิจการสหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ	146
2.2 กรณีนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ตอบข้อหารือแก่สหกรณ์	149
บรรณานุกรม	
ภาคผนวก ก	
พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542	ก-1
ภาคผนวก ข	
บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 322/2549	ก-2
ประวัติผู้ศึกษา	

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวความคิดด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตย การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นหลักการหนึ่งในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นความถูกต้องดีงามซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองโดยธรรม หรือที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า หลักธรรมาภิบาลหรือหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองเป็นความจำเป็นเพื่อให้เกิดการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม สำหรับระบบสหกรณ์เป็นหน่วยวิสาหกิจที่มีความสำคัญต่อความกินดีอยู่ดีของประชาชนและการพัฒนาประเทศอีกระบบหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 42 ได้ให้การรับรองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนในการรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ และบัญญัติแนวนโยบายให้รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองซึ่งได้รับมอบภารกิจในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากรัฐ และทำให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อยและพัฒนา

สหกรณ์เป็นวิสาหกิจที่เกิดจากบุคคลรวมตัวกันด้วยความสมัครใจเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจและสังคมร่วมกันตามหลักประชาธิปไตย ระบบสหกรณ์ก่อกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ และการดำเนินการประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี โดยแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในประเทศได้ดี ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเห็นว่ารระบบสหกรณ์เป็นระบบที่ดีจึงได้นำรูปแบบสหกรณ์ของประเทศอังกฤษไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับประเทศของตน การนำระบบสหกรณ์ไปใช้ในประเทศต่าง ๆ นั้นขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายของประเทศผู้รับแนวคิดสหกรณ์เข้าไปปรับใช้ สำหรับประเทศในกลุ่มที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) จะถือว่า สหกรณ์เป็นนิติบุคคลเอกชน รัฐให้อิสระในการบริหารจัดการสหกรณ์ รัฐไม่เข้าไปส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์โดยตรง กฎหมายที่ใช้บังคับจะเป็นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law) จะมีการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยถือความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายดูแลรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมกับเอกชนฝ่ายหนึ่ง ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรจึงแยกกฎหมายสหกรณ์ออกมาเป็นกฎหมายเฉพาะต่างหากจากกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลรักษาสิทธิเสรีภาพของเอกชน (เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง, 2553, หน้า 1 - 4) ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย

ลายลักษณ์อักษร ได้รับแนวคิดสหกรณ์และได้นำระบบสหกรณ์มาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสังคมไทย โดยบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ใช้บังคับแยกออกมาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้รัฐมีอำนาจในการส่งเสริมและกำกับดูแล และใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย ระบบสหกรณ์ของไทยจึงเริ่มต้นจากภาครัฐ บทกฎหมายสหกรณ์ยังไม่ให้อิสระแก่สหกรณ์ในการบริหารจัดการสหกรณ์ด้วยตนเอง รัฐทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงเพื่อป้องกันความเสียหายของสหกรณ์ที่จะเกิดขึ้นจากคณะกรรมการดำเนินกิจการสหกรณ์ที่กระทำทุจริตและฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งอำนาจและหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและการกำกับดูแลสหกรณ์เป็นการใช้อำนาจรัฐตามหลักกฎหมายมหาชน การใช้อำนาจของรัฐอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลได้ การศึกษากฎหมายปกครองในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นผลดีที่จะสนับสนุนให้การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ศึกษากรณีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จะทำให้การส่งเสริมและการกำกับดูแลสหกรณ์โดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต่อไป

ปัจจุบันสภาพสังคมและเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาด้านการทุจริตในระบบสหกรณ์ก็มีปรากฏขึ้น และสหกรณ์นั้นมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากวิสาหกิจอื่น ๆ ดังพระดำรัสของพระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ พระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทยว่า “งานเช่นสหกรณ์นี้ เวลาเป็น เป็นช้า แต่เวลาตาย ตายเร็วที่สุด เมื่อตายแล้ว ศพจะเป็นศพข้าง ไม่ใช่ศพหนู” (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2559, หน้า 2) ตามคำกล่าวข้างต้นมีความหมายเป็นนัยเทียบเคียงให้ทราบถึงผลกระทบของสหกรณ์ที่มีต่อสังคมได้เป็นอย่างดี ทั้งในแง่การก่อตั้งสหกรณ์ และการเลิกกิจการสหกรณ์ โดยเฉพาะการเลิกกิจการสหกรณ์จะก่อความเดือดร้อนให้แก่สมาชิกสหกรณ์ในฐานะผู้ถือหุ้นสหกรณ์ สหกรณ์ด้วยกัน ระบบสหกรณ์ และยังส่งผลกระทบต่อสังคมด้วย เนื่องจากสหกรณ์มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย รัฐเห็นความสำคัญในเรื่องนี้ จึงจัดตั้งส่วนราชการระดับกรมขึ้นจำนวน 2 กรม ทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลกิจการสหกรณ์ ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นภารกิจที่มีความสำคัญมาก และจำนวนสหกรณ์ในประเทศไทยรวมทุกประเภทแล้วมีจำนวน 6,670 สหกรณ์ มีจำนวนสมาชิกสหกรณ์รวมทั้งหมด 11,457,071 คน (ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2562, อินเทอร์เน็ต) ซึ่งสหกรณ์หนึ่งแห่งจะประกอบด้วยสมาชิกจำนวนมาก หากสหกรณ์ประสบปัญหาการดำเนินกิจการสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์จะเป็นผู้ได้รับผลกระทบ ขอยกตัวอย่าง สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด มีสมาชิกสหกรณ์ จำนวน 52,000 คน ซึ่งปรากฏเป็นข่าวใหญ่ตามข่าวสื่อสารมวลชนในปี พ.ศ. 2554 เป็นต้นมา สหกรณ์ดังกล่าวประสบปัญหาการดำเนินกิจการจนเกือบจะเลิกกิจการ เกิดมูลค่าความเสียหายรวมเป็นเงินทั้งสิ้นเกือบสองหมื่นล้านบาท สภาพความเสียหายเกิดแก่สมาชิกสหกรณ์โดยเฉพาะผู้เกษียณอายุ ไม่มีรายได้ และเงินส่วนใหญ่ที่สะสมไว้ก็นำมาฝากที่สหกรณ์แห่งนี้ในรูปของเงินหุ้นโดยหวังเพียงผลตอบแทนเป็นเงินปันผลที่จะได้รับให้เพียงพอต่อการดำรงชีพกลับลดมูลค่าลงจนไม่เหลือมูลค่า ความเสียหายยังส่งผลรวมถึงสหกรณ์อื่นๆ ที่นำเงินมาฝากหรือให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด กู้เงินก็ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ความเสียหายยังลุกลามกระทบต่อความเชื่อมั่นต่อระบบสหกรณ์ในประเทศไทยด้วย

ในปี พ.ศ. 2558 มีตัวแทนผู้ได้รับความเดือดร้อนจำนวน 579 คน มายื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินจากการดำเนินกิจการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด และจากการกำกับดูแลส่งเสริมกิจการสหกรณ์ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และข้าราชการในกรมทั้งสองที่ละเลยล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาทางการเงินของสหกรณ์ ทำให้ขาดสภาพคล่องไม่อาจดำเนินกิจการต่อไปได้ จนต้องเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่ง ทางอาญา ทางปกครอง ทางวินัย และถูกลงโทษทางสังคมด้วย โดยที่เรื่องราวข้อเท็จจริงทั้งหมดของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด สามารถสะท้อนคำว่า ศพข้างใต้เป็นอย่างดี อุทาหรณ์นี้มีได้จบสิ้นเฉพาะสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ที่เดียวเท่านั้น ยังมีสหกรณ์อีกหลายแห่งที่ประสบปัญหาเช่นเดียวกันแต่ไม่ได้เป็นข่าวทางสื่อสารมวลชน ปัจจุบันปรากฏว่า สหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานบริษัท การบินไทย จำกัด กำลังเข้าสู่ปัญหาการดำเนินการกิจการ ซึ่งจะทำให้สมาชิกสหกรณ์ได้รับความเดือดร้อนและเป็นมูลเหตุของการร้องเรียนสหกรณ์ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อไป

ผู้ตรวจการแผ่นดินก็กำเนิดขึ้นในประเทศสวีเดนทำหน้าที่ในการการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินสวีเดนประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ทำให้ระบบราชการมีการพัฒนาส่งผลดีต่อสังคมและประเทศชาติ ทำให้แนวคิดดังกล่าวถูกนำไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน ได้นำแนวคิดการจัดตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินมาจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ชื่อว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และภายหลังได้เปลี่ยนชื่อองค์กรใหม่เป็น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไปหลายฉบับแล้วก็ตามองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินยังคงได้รับหน้าที่และอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมาจนถึงปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้น สมาชิกสหกรณ์ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้ตรวจสอบสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ และข้าราชการหรือพนักงานของรัฐดังกล่าวกรณีกล่าวอ้างว่าไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจ ซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่สมาชิกสหกรณ์ ซึ่งบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสำคัญมาก สามารถทำหน้าที่ในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นแล้วจากสถิติของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2563 มีจำนวนเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 63 เรื่อง (ที่มา : ข้อมูลจากระบบสำนักงานอัตโนมัติของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2563) จำแนกเป็น การร้องเรียนนายทะเบียนสหกรณ์หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ จำนวน 22 เรื่อง ร้องเรียนสหกรณ์ ผู้ดำเนินการกิจการสหกรณ์ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ จำนวน 37 เรื่อง และร้องเรียนเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของนายทะเบียนสหกรณ์หรือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 4 เรื่อง และจำแนกตามประเภทของสหกรณ์ได้ว่า ร้องเรียนสหกรณ์การเกษตร จำนวน 28 เรื่อง สหกรณ์นิคม จำนวน 8 เรื่อง สหกรณ์บริการ จำนวน 2 เรื่อง สหกรณ์ออมทรัพย์ จำนวน 13 เรื่อง และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

จำนวน 4 เรื่อง ไม่ปรากฏรายละเอียดของเรื่อง จำนวน 8 เรื่อง สำหรับสภกรณ์ประมง และสภกรณ์ร้านค้า ไม่ปรากฏเรื่องร้องเรียน ทั้งนี้ ความสัมพันธ์ของการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสภกรณ์ ศึกษากรณี การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินมีกรณีปัญหาที่ควรศึกษา ดังนี้

1. กรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสภกรณ์ อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ที่จะรับเรื่องไว้แสวงหาข้อเท็จจริงได้หรือไม่ และการส่งเสริมสภกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐอย่างใด มีลักษณะ เป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง หรือได้รับมอบอำนาจทางปกครอง นั้น สืบเนื่องจากสภกรณ์แห่งหนึ่งจะ ประกอบด้วยสมาชิกสภกรณ์ซึ่งมีจำนวนสมาชิกเป็นจำนวนมาก สภกรณ์บางแห่งมีสมาชิกในระดับหลักร้อยคน หลักพันคน หรือหลักหมื่นคน แล้วแต่ประเภทของสภกรณ์ หากสมาชิกได้รับความเดือดร้อนจากสภกรณ์ จะยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จากสถิติการร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้รับ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสภกรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2563 เป็นต้นมา มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการประเด็น การดำเนินการสภกรณ์จำนวน 27 เรื่อง จากเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 63 เรื่อง และการร้องเรียนเกี่ยวกับการส่งเสริมสภกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐจำนวน 8 เรื่อง การร้องเรียนเกี่ยวกับสภกรณ์มีข้อสังเกตว่า การร้องเรียนโดยผู้ร้องเรียนคนหนึ่งจะเป็นตัวแทนของสมาชิกสภกรณ์จำนวนมาก และมีบางกรณีที่สมาชิก ได้โทรศัพท์ปรึกษาสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทางหมายเลขสายด่วน 1676 แล้ว และกล่าวอ้างว่า สภกรณ์ เป็นผู้ทำให้ผู้ร้องเรียนในฐานะสมาชิกสภกรณ์ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือได้รับความไม่เป็นธรรม คำร้องเรียนดังกล่าวจะถูกข้อจำกัดของกฎหมายถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน เนื่องจากสภกรณ์มีฐานะเป็นเอกชน มิได้อยู่ในบทนิยามศัพท์ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือ ได้รับมอบอำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะ ปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือ ได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย กรณีตามที่กล่าวข้างต้น เมื่อสมาชิก สภกรณ์เห็นว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการดำเนินกิจการสภกรณ์ แม้สภกรณ์จะมีฐานะ เป็นเอกชนไม่อยู่ในความหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในแง่ผู้ถูกตรวจสอบ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้วางแนว ในเรื่องนี้ไว้แล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติฉบับข้างต้น เป็นกฎหมายใหม่ได้เพิ่มคำนิยามในแง่เอกชนได้รับ มอบหมายอำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองปกครองเพิ่มขึ้น และให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวได้ กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า เป็นการกระทำ ของสภกรณ์ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการกระทำดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ ทางปกครองหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครอง ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่อง ไว้พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือไม่ อย่างไร

2. กรณีการที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ให้คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือให้แก่สหกรณ์ และสหกรณ์ได้ปฏิบัติตาม ซึ่งมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์แล้ว แต่เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่สมาชิก หากมีการร้องเรียนการกระทำดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จะสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงได้หรือไม่ นั้น จากสถิติการร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2563 เป็นต้นมา มีการร้องเรียนเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวจำนวน 8 เรื่อง จากเรื่องร้องเรียนทั้งสิ้น 63 เรื่อง ในกรณีนี้เห็นว่าสหกรณ์ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ความเดือดร้อนหรือความเสียหายเป็นผลจากการให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจะสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงได้หรือไม่

ตามที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้ประเด็นปัญหาตามข้อ 1 และข้อ 2 ให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าการร้องเรียนในประเด็นดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงได้หรือไม่ อย่างไร จึงเห็นควรศึกษาเพื่อทราบถึงลักษณะการดำเนินกิจการสหกรณ์ แนวคิดทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสหกรณ์ การดำเนินกิจการทางปกครองของสหกรณ์ หลักการตรวจสอบสหกรณ์โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน การวิเคราะห์ประเด็นการรับเรื่องร้องเรียนและแนววินิจฉัยเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน แนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา และแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด และบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาในเรื่องดังกล่าว ซึ่งการศึกษาจะเป็นประโยชน์แก่บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่สอบสวนสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ไว้ตรวจสอบ เป็นการพัฒนางานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะส่งผลดีต่อการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดในภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ สหกรณ์ และเป็นประโยชน์แก่สมาชิกสหกรณ์ให้ได้รับความเป็นธรรม เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประเทศไทยในท้ายที่สุดด้วย

2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาลักษณะคำร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ ลักษณะการให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะของเจ้าหน้าที่หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แก่สหกรณ์และมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์ที่อยู่ในความหมายของการดำเนินกิจการทางปกครองหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครอง

2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะคำร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของเจ้าหน้าที่สอบสวน แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน หลักทฤษฎีทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง

3. เพื่อให้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการเสนอความเห็นให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินกิจการสหกรณ์

การได้รับมอบอำนาจทางปกครอง หรือการเสนอแนะของเจ้าหน้าที่หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แก่สหกรณ์และมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์ดังกล่าว

3. สมมุติฐานของการศึกษา (Hypothesis)

การดำเนินกิจการสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ เป็นการดำเนินกิจการทางปกครองหรือเป็นการได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครอง และการที่สหกรณ์ได้ปฏิบัติตามคำตบข้อหาหรือของ นายทะเบียนสหกรณ์ หรือคำแนะนำของเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามหลักทฤษฎีทางปกครอง ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้แสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณาได้

4. ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)

ศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยวิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ ตำรา บทความวิชาการ วารสาร รายงานการประชุม รายงานประจำปี รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ เกี่ยวกับสหกรณ์ หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน กฎหมาย รัฐธรรมนูญ คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

5. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาหลักการ วิธีการสหกรณ์ การดำเนินกิจการสหกรณ์เกี่ยวกับการได้รับมอบอำนาจทางปกครอง หรือการเสนอแนะของเจ้าหน้าที่หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แก่สหกรณ์และมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์ หลักการควบคุมฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายทางปกครอง หลักนิติรัฐ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง คำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมทั้งวิเคราะห์ข้อมูลในเรื่องนี้เพื่อเสนอแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบลักษณะคำร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ ลักษณะการให้ความเห็นหรือเสนอแนะของเจ้าหน้าที่หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แก่สหกรณ์และมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์ที่อยู่ในความหมายของการดำเนินกิจการทางปกครองหรือได้รับมอบหมายอำนาจทางปกครอง

2. ทำให้ทราบถึงลักษณะคำร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของเจ้าหน้าที่สอบสวน แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน หลักทฤษฎีทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง

3. ผลการศึกษาการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ศึกษากรณี การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการเสนอความเห็นให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณา

เสนอรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา การแสวงหาข้อเท็จจริง การเสนอความเห็น ข้อพิจารณา ข้อเสนอแนะ ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในปัญหาการดำเนินกิจการสหกรณ์ การได้รับมอบอำนาจทางปกครอง หรือการเสนอแนะของเจ้าหน้าที่หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แก่สหกรณ์และมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์มีความถูกต้อง อำนาจประโยชน์ต่อบทบาท หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ต่อการพัฒนางานรับเรื่องร้องเรียน และเป็นประโยชน์ในการแก้ไขความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมต่อประชาชน

7. นิยามศัพท์

1. “สหกรณ์” หมายถึง คณะบุคคลที่ร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสังคมของสมาชิกสหกรณ์ที่มีสัญชาติไทย โดยช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันและได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

2. “การดำเนินกิจการสหกรณ์” หมายถึง สหกรณ์ดำเนินกิจการภายใต้กรอบแห่งกฎหมายทั้งปวง แต่ต้องไม่ขัดกับข้อบังคับสหกรณ์และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 ซึ่งกำหนดให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการตามวัตถุประสงค์ของแต่ละสหกรณ์

3. “อำนาจทางปกครอง” หมายถึง อำนาจทางบริหารที่มีแหล่งที่มาจากกฎหมายอื่นนอกจาก รัฐธรรมนูญ หรือที่เรียกสั้นๆ ว่า “อำนาจทางบริหารตามกฎหมาย” ซึ่งมีใช้อำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหรืออำนาจดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง

4. “การดำเนินกิจการทางปกครอง” หมายถึง การจัดทำบริการสาธารณะ

5. “กฎหมายสหกรณ์” หมายถึง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

6. “นิติบุคคลเอกชน” หมายถึง นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีการตรวจสอบและการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

ในบทนี้จะศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ที่รวมเนื้อหาด้านความสำคัญ บทบาทเอกลักษณ์ของสหกรณ์ การดำเนินกิจการและเลิกกิจการของสหกรณ์ บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ การกำกับดูแลสหกรณ์ สภาพปัญหาของสหกรณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับวิสาหกิจอื่น ๆ เช่น บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด กองทุนหมู่บ้าน สมาคม ธนาคารพาณิชย์ มูลนิธิ เป็นต้น รวมทั้งจะได้ศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐ แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลทางปกครอง และหลักการตรวจสอบ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ต่อไป

1. การสหกรณ์

ในหัวข้อนี้จะศึกษาเกี่ยวกับความหมายและแนวความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ แนวความคิด การจำแนกชั้นของสหกรณ์ก่อนการบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใช้ แนวความคิดสถานะนิติบุคคลเอกชน กับมหาชน ความสำคัญ บทบาทและเอกลักษณ์ของสหกรณ์ ประเภทของสหกรณ์และการจัดตั้งสหกรณ์ ดังนั้น ความหมายของคำว่า “สหกรณ์” นั้น มีผู้ให้ความหมายจำนวนมาก ซึ่งให้ความหมายที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอยกตัวอย่างผู้ให้ความหมายสหกรณ์ที่ผู้ศึกษาเห็นว่าสำคัญ ได้แก่ องค์การสัมพันธภาพ สหกรณ์ระหว่างประเทศ (The International Co-operative Alliance : ICA ค.ศ. 1995) ให้ความหมาย “สหกรณ์” ว่า สหกรณ์เป็นองค์การอิสระของบุคคลซึ่งรวมกันด้วยความสมัครใจเพื่อสนองความต้องการ อันจำเป็นและมีจุดมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจพื้นฐาน สังคมและวัฒนธรรมผ่านวิสาหกิจที่เป็นเจ้าของ ร่วมกันและควบคุมตามหลักประชาธิปไตย (กรมส่งเสริมสหกรณ์, ม.ป.ป., อินเทอร์เน็ต)

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ให้ความหมายคำว่า “สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคล ซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ผู้มี สัญชาติไทย โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ได้ทรง พระราชดำรัสพระราชทานแก่ผู้นำสหกรณ์ทั่วประเทศเมื่อครั้งเข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ศาลาดุสิดาลัย เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2526 ว่า “...คำว่า สหกรณ์ แปลว่า การทำงานร่วมกัน การทำงานร่วมกันนี้ ลึกซึ้งมาก เพราะว่าจะต้องร่วมมือกันในทุกด้าน ทั้งในด้านงานการทำด้วยร่างกาย ด้วยสมอง และงานการทำ ด้วยใจ...”

สำหรับนักศึกษาเอง เมื่อแรกรับราชการไม่ได้มีความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์ลึกซึ้งนัก ทราบแต่เพียงว่า สหกรณ์เป็นสวัสดิการของหน่วยงานที่สามารถหักเงินเดือนเพื่อเป็นค่าหุ้น สามารถฝากเงินเพื่อเก็บออม

ได้รับดอกเบี้ยเงินฝากเช่นเดียวกับธนาคาร หากต้องการใช้เงินก็สามารถกู้ยืมเงินได้ในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ และมีเงินปันผลปลายปีด้วย ต่อมาภายหลังได้สอบบรรจุเข้ารับราชการในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ ทำให้ทราบว่าสหกรณ์มีความหมายลึกซึ้งมาก สหกรณ์มีคุณธรรม เช่น การเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความซื่อสัตย์ การไม่แสวงหากำไร ใช้หลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยมีเป้าหมายหลักคือการทำให้อาชีพทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกดีขึ้นด้วยวิธีการสหกรณ์ คุณธรรมเหล่านี้ซ่อนอยู่เบื้องหลัง อีกทั้งยังสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐที่ใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ส่งเสริมอาชีพ ลดความยากจนของประชาชนได้ ในทางตรงกันข้าม หากผู้ดำเนินการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ไม่ดำเนินการอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ เช่น นำเงินไปลงทุนเพื่อแสวงหากำไรแล้ว อาจเป็นสาเหตุให้สหกรณ์เกิดความเสียหายได้ ดังนั้น บทบาทของรัฐที่จำเป็นต้องส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ อยู่ในระดับสูงกว่านิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งจะศึกษาต่อไป

การสหกรณ์มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษเพื่อแก้ปัญหาขายทุเรียนอาร์ดเอาเปรียบลูกจ้างหรือกรรมกร นักค้นความคิด คือ โรเบิร์ต โอเวน เป็นบิดาแห่งการสหกรณ์ ได้เสนอแนวคิดการปรับปรุงสภาพเศรษฐกิจให้เกิดความเป็นธรรม โดยให้ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนรวมกลุ่มเพื่อช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดระบบสหกรณ์โดยการตั้งนิคมสหกรณ์ (Co-operatives Community) ขึ้นเพื่อผลิตสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ ต่อมาในปี พ.ศ. 2370 นายแพทย์วิลเลียม คิง เมืองโบรตัน ประเทศอังกฤษ ได้ปรับใช้แนวคิดสหกรณ์ดังกล่าวจัดตั้ง “สมาคมการค้า” (Trading Association) ชื่อร้านสหกรณ์แห่งเมืองรอชเดล การดำเนินการประสบความสำเร็จจนประเทศต่าง ๆ ได้รับแนวความคิดและรูปแบบสหกรณ์ไปปรับใช้ทั่วโลก (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานสหกรณ์จังหวัดบุรีรัมย์, อินเทอร์เน็ต, 2563)

สำหรับการสหกรณ์ในประเทศไทย เกิดขึ้นในปลายสมัยรัชกาลที่ 5 โดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลัง) ได้รับคำแนะนำให้จัดตั้ง “โคออปอเรทีฟ โซไซตี้” (Co-operatives Society) ในปี พ.ศ. 2458 พระราชวรรังษีเธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ได้จัดตั้งส่วนราชการสหกรณ์ซึ่งถือว่าพระองค์เป็น “พระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย” สำหรับสหกรณ์หาทุนแห่งแรกของไทย คือ “สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้” จังหวัดพิษณุโลก โดยจดทะเบียนเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2450 ในปี พ.ศ. 2471 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ได้รับการยกฐานะเป็นกระทรวงสหกรณ์ ในปี พ.ศ. 2506 ได้เปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ เพื่อเป็นการส่งเสริมกิจการสหกรณ์ให้เจริญขึ้น มีการออกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้ปรับลดฐานะจากระดับกระทรวงเป็นกรมและเปลี่ยนชื่อใหม่เป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ ต่อมาได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกาศใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน และได้มีแก้ไขเพิ่มเติม 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

ตามที่กล่าวข้างต้น จะพบว่า การเกิดขึ้นของสหกรณ์มีสองกรณี กรณีแรก สหกรณ์เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของตนเองและผู้ที่อยู่ร่วมกันโดยมิได้มีการริเริ่มจากรัฐ กรณีที่สอง รัฐเห็นประโยชน์ของสหกรณ์จึงดำเนินการส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศของตน โดยประชาชนมิได้ริเริ่มด้วยตนเอง จึงทำให้ระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์เกิดความแตกต่างกัน ในประเภทและรายละเอียดของกฎหมายที่ออกบังคับใช้ การสหกรณ์เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งเสริมกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งอยู่ในฝ่ายกฎหมายมหาชน ในขณะที่เดียวกัน สหกรณ์มีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับสหกรณ์ตามกฎหมายเอกชนด้วย สำหรับประเทศไทยนั้น กฎหมายสหกรณ์เริ่มต้นจากภาครัฐ จึงแสดงให้เห็นว่าสหกรณ์ไม่เข้มแข็งที่จะพึ่งพาตัวเองได้ เมื่อรัฐจะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ การส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์จึงต้องเข้มข้นเพิ่มขึ้นด้วย สหกรณ์จึงไม่ได้มีความเป็นอิสระมากเท่ากับนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การตีความกฎหมายสหกรณ์จึงต้องพิจารณาอย่างเข้าใจว่า กฎหมายสหกรณ์มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชนมีลักษณะความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด ในด้านการส่งเสริมและด้านการกำกับดูแลสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินไปตามหลักการสหกรณ์ที่เป็นหลักการพิเศษเฉพาะนิติบุคคลรูปแบบสหกรณ์ เพื่อให้รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ความรู้ เทคโนโลยีแก่สหกรณ์ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้เลี้ยงให้แก่สหกรณ์ รัฐสามารถกำกับดูแลโดยการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อเป็นกรอบให้สหกรณ์ปฏิบัติตาม สมาชิกทุกคนเป็นเจ้าของสหกรณ์ แต่ไม่ได้บริหารจัดการสหกรณ์ด้วยตนเอง คณะกรรมการดำเนินการหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์อาจดำเนินการให้กิจการของสหกรณ์เกิดความเสียหายได้ หากไม่มีการกำกับดูแล อีกทั้งสหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแก่ประเทศ จากเหตุผลข้างต้น กฎหมายที่ปรากฏย่อมสะท้อนถึงการใช้อำนาจของรัฐที่มีเหนือสหกรณ์ผ่านการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ กรณีเช่นนี้ย่อมเกี่ยวข้องสัมพันธ์อยู่กับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครอง รัฐสามารถออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งและผู้มีอำนาจกำกับดูแล นอกจากนี้ยังมีอำนาจส่งเสริมเพื่อกำหนดกฎระเบียบเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง การดำเนินงาน และการเลิกสหกรณ์ ส่วนกฎหมายเอกชนมุ่งรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคล ส่วนการทำกิจกรรมของนิติบุคคลเอกชนจะมีอิสระในการประกอบกิจการ (ภูมิ จันทชุม, 2558, หน้า 24 - 27) ดังนั้น การตีความกฎหมายสหกรณ์จึงเป็นสิ่งสำคัญ หากไม่เข้าใจถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายสหกรณ์แล้ว อาจตีความกฎหมายสหกรณ์ผิดหลักการได้ การตีความกฎหมายผิดจะทำให้สมาชิกสหกรณ์ขาดที่พึ่ง ไม่ได้รับการช่วยเหลือ เนื่องจากสมาชิกทั้งหมดนำเงินมาลงหุ้นกับสหกรณ์แต่ไม่ได้บริหารจัดการ และฝากการบริหารจัดการไว้ที่คณะกรรมการดำเนินการที่สมาชิกเลือกเข้ามา ถ้าคณะกรรมการดำเนินกิจการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ไม่บริหารจัดการให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ สหกรณ์อาจเกิดความเสียหาย เงินทุนสหกรณ์จะเสียหาย มูลค่าหุ้นจะลดลงจนไม่มีมูลค่า ทำให้สมาชิกสหกรณ์ได้รับเงินน้อยลงหรือไม่ได้รับเงิน

ค่าหุ้นคืน ส่วนคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่เข้ามาบริหารงานจะมีวาระการบริหารงานสองปี ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน เมื่อพ้นวาระ การติดตามตรวจสอบเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบเพื่อพิสูจน์ความบกพร่อง เป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก วิธีการที่เหมาะสมและดีที่สุดคือการกำกับดูแลจากนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว กฎหมายสหกรณ์จึงมอบอำนาจให้นายทะเบียนสหกรณ์มีบทบาทในการกำกับดูแลสหกรณ์ได้อย่างกว้างขวางในเกือบทุกด้าน ผลการตีความกฎหมายว่ากฎหมายสหกรณ์เป็นนิติบุคคลเอกชน หรือนิติบุคคลที่เกิดจากกฎหมายปกครองจึงมีผลทางกฎหมายแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม หากสหกรณ์ได้รับการพัฒนาจนมีความเข้มแข็งตามอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ และรัฐได้ตรากฎหมายให้อิสระในการประกอบกิจการของสหกรณ์โดยไม่ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์อย่างเข้มงวด โดยปล่อยให้สหกรณ์ดำเนินกิจการแบบนิติบุคคลเอกชนในอนาคตข้างหน้า การตีความกฎหมายสหกรณ์ก็จะเปลี่ยนไปได้เช่นกัน

1.1 ความสำคัญ บทบาท และเอกลักษณ์ของสหกรณ์

ในข้อนี้จะได้ศึกษาถึงความสำคัญของสหกรณ์ บทบาทสำคัญของสหกรณ์ และเอกลักษณ์ของสหกรณ์ต่อไป และก่อนจะศึกษาถึงเรื่องดังกล่าว ผู้ศึกษาจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรการเงินระดับฐานรากเสียก่อน เนื่องจากเกี่ยวข้องกับนโยบายภาครัฐในการส่งเสริมและกำกับดูแลองค์กรการเงินระดับฐานราก ซึ่งสหกรณ์ก็เป็นองค์กรการเงินระดับฐานรากองค์กรหนึ่งในจำนวนหลายองค์กรการเงินฐานราก เรื่องนี้กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้จัดแบ่งองค์กรการเงินระดับฐานรากเป็น 3 กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ 1 กลุ่มองค์กรการเงินในระบบที่มีกฎหมายรองรับ เช่น ธนาคารพาณิชย์ เป็นต้น ให้บริการรับฝากเงินและให้เงินกู้แก่ประชาชนทั่วไป มีธนาคารแห่งประเทศไทยกำกับดูแลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินของธนาคารพาณิชย์

กลุ่มที่ 2 เป็นองค์กรการเงินกลุ่มกึ่งในระบบ เป็นองค์กรการเงินระดับชุมชนเพื่อการออมและการใช้เงินในชุมชน และรัฐให้การสนับสนุนในการจัดตั้ง อาจได้รับการสนับสนุนแหล่งเงินทุนจากรัฐบาล แต่ไม่มีการกำกับดูแลตามหลักเกณฑ์ความมั่นคงทางการเงินเหมือนกลุ่มที่ 1 โดยกลุ่มกึ่งในระบบ ได้แก่ สหกรณ์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เป็นต้น

กลุ่มที่ 3 องค์กรการเงินกลุ่มพึ่งตนเอง มีวัตถุประสงค์ในการออมภายในชุมชนโดยการจัดตั้งของชุมชนเอง ได้แก่ กลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิตและกลุ่มออมทรัพย์ทั่วไป เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรการเงินและระบบการเงินในด้านต่าง ๆ เพื่อบูรณาการการทำงานภาครัฐและภาคีเพื่อส่งเสริมการพัฒนาองค์กรและระบบการเงินระดับฐานราก พร้อมทั้งเสริมสร้างเครือข่ายการจัดการและขยายผลให้เป็นรูปธรรม (กระทรวงการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, อินเทอร์เน็ต, 2548)

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า สหกรณ์เป็นองค์กรการเงินกลุ่มกึ่งในระบบ แต่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคม รัฐจึงมีหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ซึ่งเป็นไปรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เมื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับองค์กรการเงินในระดับฐานรากแล้ว จะได้ศึกษาในหัวข้อความสำคัญ บทบาท และเอกลักษณ์ของสหกรณ์ ต่อไป

1.1.1 ความสำคัญของสหกรณ์

1) พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในครั้งที่พระองค์ยังทรงพระชนม์ชีพ พระองค์ทรงดำรัสพระราชทานแก่ผู้นำสหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคมและสหกรณ์ประมงทั่วประเทศ เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม พ.ศ. 2524 ความว่า “...ประเทศไทยพูดโดยส่วนรวมก็เป็นประเทศที่อาศัยการเกษตรในทุกสาขาเป็นหลักเพื่อให้ประเทศชาติมีความมั่นคง จึงต้องมีวิธีการที่เหมาะสมสำหรับให้ผู้ที่ปฏิบัติงานเกษตรนี้สามารถที่จะผลิตได้มากที่สุด และมีความสุข ความเจริญความมั่นคงมากที่สุด การใช้วิธีของสหกรณ์นี้ดีที่สุดแล้ว เพราะว่าผู้ที่ปฏิบัติงานในด้านเกษตรก็จะได้รับประโยชน์ทั่วถึงทุกคน...” พระองค์ทรงใช้สหกรณ์พัฒนาความเป็นอยู่ของพสกนิกรผ่านโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริจำนวนมาก ในที่นี้ขอยกตัวอย่างโครงการเพียง 2 โครงการ คือ โครงการพัฒนาพื้นที่ราบเชิงเขาจังหวัดปราจีนบุรีมีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้รับผิดชอบโครงการ และโครงการหมู่บ้านสหกรณ์สันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่ สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของโครงการ เป็นต้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, อินเทอร์เน็ต, 2564)

2) ความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ในเรื่องการสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 18 กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีส่วนราชการระดับกรม จำนวน 2 กรม ได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการสหกรณ์ สหกรณ์ไทยมีบทบาทในการพัฒนาความเป็นอยู่ของสมาชิก พัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม และชุมชน เป็นตัวอย่างของระบอบประชาธิปไตย เป็นการเรียนรู้การบริหารจัดการและความรับผิดชอบต่อชุมชน การรวมกลุ่มเพื่อรวบรวมผลผลิต การแปรรูปผลิตภัณฑ์การจัดจำหน่าย การตลาด การทำธุรกิจเครดิต ธุรกิจบริการ

3) รัฐบาลยังใช้ระบบสหกรณ์เป็นเครื่องมือหนึ่งในการขับเคลื่อนประเทศตามนโยบายของรัฐบาล เช่น รัฐบาลชุดพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้สั่งการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการพัฒนาสหกรณ์เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาภาคการเกษตรต่าง ๆ ของรัฐบาล เช่น ด้านการส่งเสริมการเกษตรแบบแปลงใหญ่ การบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรมด้วย Agri Map ธนาคารสินค้าเกษตร โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินในพื้นที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) แผนการผลิตข้าวครบวงจร โครงการเกษตรทฤษฎีใหม่ ตลาดสินค้าเกษตรและโครงการยกระดับความเข้มแข็งของสหกรณ์ เป็นต้น (ข่าวออนไลน์บริษัท อินโฟเควสท์ จำกัด/RYT9, อินเทอร์เน็ต, 2561)

1.1.2 บทบาทสำคัญของสหกรณ์ แบ่งเป็น 4 ด้าน คือ

- 1) บทบาทด้านสังคม (Society) รวมกันเป็นเครือข่ายเพื่อการเรียนรู้ซึ่งกันและกัน สกัดต่อค้ความร้อออกมาเป็นนวัตกรรมใหม่ ทำธุรกิจเพื่อสังคมโดยดูแลสวัสดิการแก่สมาชิกสหกรณ์และดูแลสิ่งแวดล้อมที่สหกรณ์ตั้งอยู่
- 2) บทบาทด้านเศรษฐกิจ (Economy) สหกรณ์ควรมีการเชื่อมโยงเครือข่ายธุรกิจที่หลากหลาย
- 3) บทบาทด้านการเมือง (Politics) นโยบายและโครงการต่าง ๆ ของรัฐบาลในการสนับสนุนงบประมาณผ่านกองทุนต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน ธุรกิจขนาดย่อม ฯลฯ มีส่วนช่วยส่งเสริมการมีรายได้ของสมาชิกสหกรณ์ นอกจากนี้รัฐบาลยังให้การสนับสนุนสหกรณ์เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาการตลาดสินค้าเกษตร ช่วยทำให้สินค้าของสหกรณ์เป็นที่รู้จักมากขึ้น
- 4) บทบาทด้านเทคโนโลยี (Technology) ได้เรียนรู้ทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งรัฐได้ใช้เป็นยุทธศาสตร์ในการอุปถัมภ์ตามนโยบายด้านเศรษฐกิจและด้านเกษตร (ศิริลักษณ์ นามวงศ์ และ ประเสริฐ จรรยาสุภาพ, 2558, หน้า 173 - 176)

ตัวอย่างการส่งเสริมสหกรณ์ผ่านโครงการของรัฐ

โครงการส่งเสริมการปลูกข้าวโพดหลังนาผ่านระบบสหกรณ์ ปีการผลิต 2563 - 2564 เป็นโครงการที่ช่วยเหลือสมาชิกให้มีรายได้ที่แน่นอนด้วยการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์โดยให้สหกรณ์เป็นกลไกในการขับเคลื่อนครบวงจร มีการสนับสนุนสินเชื่อดอกเบี้ยต่ำให้แก่สหกรณ์เพื่อจัดหาปัจจัยการผลิตและให้บริการเครื่องจักรกลแก่สมาชิก (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานสหกรณ์จังหวัดอุดรดิตต์, อินเทอร์เน็ต, 2563)

โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร ซึ่งจะดำเนินการอบรมให้ความรู้เกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล โดยรัฐจะสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุนการก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์โรงเรียนแปรรูป ปรับปรุงอาคารและโกดังของสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, อินเทอร์เน็ต, 2561)

โครงการที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับการสนับสนุนจากเงินนอกงบประมาณ ขอยกตัวอย่างพอเป็นสังเขป ดังนี้ (กองพัฒนาระบบสนับสนุนการสหกรณ์, อินเทอร์เน็ต, 2564)

โครงการปีงบประมาณ 2560

- โครงการสนับสนุน กพส. (กองทุนพัฒนาสหกรณ์) ให้แก่สหกรณ์ในพื้นที่โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและโครงการหลวง ปี 2560

- โครงการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนให้แก่สหกรณ์ตามโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร

- โครงการฟื้นฟูการใช้อุปกรณ์การตลาด ASPL

- โครงการสนับสนุนร้านจำหน่ายปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่มีคุณภาพ (Q shop) ของสหกรณ์

- โครงการเพิ่มศักยภาพและฟื้นฟูการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์บริการเข้าสู่แผนความเข้มแข็งของสหกรณ์

- โครงการพัฒนาศักยภาพศูนย์กระจายสินค้าสหกรณ์ระดับภาค

- โครงการส่งเสริมการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ดีแก่เกษตรกรในสถาบันเกษตรกร ปี 2560

- โครงการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจรวบรวมและแปรรูปผลผลิตกาแฟของสถาบันเกษตรกร ปี 2560

- โครงการบริหารจัดการธุรกิจรวบรวมผลไม้ในสถาบันเกษตรกร ปีงบประมาณ 2560

- โครงการการเชื่อมโยงเครือข่ายสหกรณ์ ตลอดมูลค่าของห่วงโซ่การผลิต (Whole Value Chain Network)

- โครงการขับเคลื่อนพัฒนาสหกรณ์ประมงประจํารัฐ

- โครงการพัฒนาการผลิตน้ำมันโคที่มีคุณภาพลดต้นทุนการผลิต

- โครงการการปรับเปลี่ยนการเกษตรตามแผนที่ Agri-Map ในนิคมสหกรณ์

- โครงการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสหกรณ์

โครงการปีงบประมาณ 2561

- โครงการพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานศูนย์กระจายสินค้าสหกรณ์

- โครงการส่งเสริมการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ดีแก่เกษตรกรในสถาบันเกษตรกร

- โครงการบริหารจัดการธุรกิจรวบรวมผลไม้ในสถาบันเกษตรกร

- โครงการพัฒนาการผลิตน้ำมันโคที่มีคุณภาพ ลดต้นทุนการผลิต

- โครงการสนับสนุนเงิน กพส. ให้แก่สหกรณ์ในพื้นที่โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและ

โครงการหลวง ปี 2561

- โครงการสนับสนุนเงินทุนหมุนเวียนให้แก่สหกรณ์ตามโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร

โครงการปีงบประมาณ 2562

- โครงการพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานศูนย์กระจายสินค้าสหกรณ์

- โครงการลดต้นทุนและเพิ่มโอกาสในการแข่งขันสินค้า

- โครงการบริหารจัดการธุรกิจรวบรวมผลไม้ในสถาบันเกษตรกร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562
- โครงการพัฒนาการผลิตน้ำนมโคที่มีคุณภาพ ลดต้นทุนการผลิต
- โครงการสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายธุรกิจตลอดห่วงโซ่
- โครงการสนับสนุนเงิน กพส. ให้แก่สหกรณ์ในพื้นที่โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและ

โครงการหลวง ปี 2562

- โครงการพัฒนาสหกรณ์ภาคการเกษตรตามนโยบายรัฐ ภายใต้โครงการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินกองทุน
- โครงการสนับสนุนเงินกองทุนหมุนเวียนให้แก่สหกรณ์ตามโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร (ASPL) ยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ 1 : การสร้างความเข้มแข็ง
- โครงการฟื้นฟูการใช้อุปกรณ์การตลาด (ASPL) ยุทธศาสตร์กรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ 4 : การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน
- โครงการสนับสนุนเงินกู้ให้กับสหกรณ์ภายใต้นโยบายการปรับเปลี่ยนการเกษตรตามแผนที่ Agri - Map

ในนิคมสหกรณ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

- โครงการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสหกรณ์
- โครงการส่งเสริมการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ดีแก่เกษตรกรในสถาบันเกษตรกร ปี 2562

โครงการปีงบประมาณ 2563

- โครงการพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานศูนย์กระจายสินค้าสหกรณ์
- โครงการส่งเสริมการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ดีแก่เกษตรกรในสถาบันเกษตรกร ปี 2563
- โครงการบริหารจัดการธุรกิจรวบรวมผลไม้ในสถาบันเกษตรกร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563
- โครงการพัฒนาการผลิตน้ำนมโคที่มีคุณภาพ ลดต้นทุนการผลิต
- โครงการสนับสนุนเงิน กพส. ให้แก่สหกรณ์ในพื้นที่โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและ

โครงการหลวง ปี 2563

- โครงการสนับสนุนเงินกองทุนหมุนเวียนให้แก่สหกรณ์ตามโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคเกษตร (ASPL)
- โครงการฟื้นฟูการใช้อุปกรณ์การตลาด (ASPL)
- โครงการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสหกรณ์ (ปีที่ 4)
- โครงการสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายธุรกิจตลอดห่วงโซ่

- โครงการพัฒนาสหกรณ์ภาคการเกษตรตามนโยบายภาครัฐ ภายใต้โครงการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสหกรณ์

- โครงการเพิ่มศักยภาพการดำเนินธุรกิจรวบรวมกาแฟในสถาบันเกษตรกรปีงบประมาณ พ.ศ. 2563

- โครงการสนับสนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพสมาชิกสหกรณ์

- โครงการสนับสนุนเงินกู้ให้กับสหกรณ์ภายใต้นโยบายการปรับเปลี่ยนการเกษตรตามแผนที่

Agri-Map ในนิคมสหกรณ์

โครงการปีงบประมาณ 2564

- โครงการนำลูกหลานกลับบ้านสานต่ออาชีพการเกษตร

- โครงการส่งเสริมการผลิตและกระจายเมล็ดพันธุ์ดีแก่เกษตรกรในสถาบันเกษตรกร

- โครงการสนับสนุนการปลูกข้าวโพดผ่านระบบสหกรณ์ ปีการผลิต 2563/64

- โครงการพัฒนาการผลิตน้ำมันโคที่มีคุณภาพ ลดต้นทุนการผลิต

- โครงการบริหารจัดการธุรกิจรวบรวมผลไม้ในสถาบันเกษตรกร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

- โครงการเพิ่มศักยภาพการดำเนินธุรกิจรวบรวมกาแฟในสถาบันเกษตรกร

- โครงการพัฒนาสหกรณ์ภาคการเกษตรตามนโยบายภาครัฐ

- โครงการพัฒนาศักยภาพการดำเนินงานศูนย์กระจายสินค้าสหกรณ์

- โครงการสนับสนุนการรวมกลุ่มเครือข่ายธุรกิจตลอดห่วงโซ่

- โครงการสนับสนุนเงิน กพส.ให้แก่สหกรณ์ในพื้นที่โครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริและ

โครงการหลวง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

- โครงการเพิ่มศักยภาพการดำเนินธุรกิจร้านสหกรณ์ในรูปแบบซูเปอร์มาร์เก็ตสหกรณ์

- โครงการสินเชื่อเพื่อเงินทุนหมุนเวียนให้แก่สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

ในสถานประกอบการ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

- โครงการสนับสนุนเงินกองทุนหมุนเวียนให้แก่สหกรณ์ตามโครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้าง

ภาคเกษตร (ASPL) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

- โครงการฟื้นฟูการใช้อุปกรณ์การตลาด (ASPL) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

- โครงการสนับสนุนเงินกู้ให้กับสหกรณ์ภายใต้นโยบายการปรับเปลี่ยนการเกษตรตามแผนที่

Agri-Map ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

- โครงการสนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสหกรณ์ (ปีที่ 5)

- โครงการสนับสนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพสมาชิกสหกรณ์ปีที่ 2
- โครงการสนับสนุนเงินทุนเพื่อฟื้นฟูการดำเนินธุรกิจสหกรณ์

1.1.3 เอกลักษณ์ของสหกรณ์

เอกลักษณ์ของสหกรณ์มีหลายประการ คือ คุณค่าของสหกรณ์ อุดมการณ์สหกรณ์ หลักการสหกรณ์ และวิธีการสหกรณ์ สหกรณ์นั้นมีความพิเศษเฉพาะ เนื่องจากมีคุณธรรมการเอื้ออาทร อยู่เบื้องหลัง กล่าวคือ สหกรณ์มิได้มุ่งแสวงหากำไร ปรากฏตามประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยคุณค่า สหกรณ์ อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 25 สิงหาคม พ.ศ. 2552 (กรมส่งเสริม สหกรณ์, สำนักนายทะเบียนสหกรณ์และกฎหมาย, 2559, หน้า 69) ได้นิยามคำดังกล่าวข้างต้นไว้ดังนี้

คุณค่าของสหกรณ์ (co-operativeValues) สหกรณ์อยู่บนพื้นฐานแห่งคุณค่าของ การช่วยตัวเอง ความรับผิดชอบต่อตนเอง ความเป็นประชาธิปไตย ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม และความเป็นเอกภาพ รับผิดชอบต่อสังคม และความเอื้ออาทรต่อผู้อื่น โดยสืบทอดประเพณีปฏิบัติของผู้ริเริ่ม การสหกรณ์

อุดมการณ์สหกรณ์ (co-operativeldeology) คือ ความเชื่อร่วมกันที่ว่า การช่วย ตนเอง และการช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ จะนำไปสู่การกินดี อยู่ดี ความเป็นธรรม และสันติสุขในสังคม

หลักการสหกรณ์ (co-operativePrinciples) คือ แนวทางที่สหกรณ์ยึดถือปฏิบัติ เพื่อให้คุณค่าของสหกรณ์เกิดผลเป็นรูปธรรม 7 ประการ ได้แก่

หลักการที่ 1 การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง (Voluntary and open Membership) สหกรณ์เป็นองค์การโดยสมัครใจที่เปิดรับบุคคลทุกคนซึ่งสามารถใช้บริการของสหกรณ์ โดยปราศจากการกีดกันทางเพศ สังคม เชื้อชาติ การเมือง หรือศาสนา และบุคคลนั้นต้องเต็มใจรับผิดชอบ ในฐานะสมาชิก

หลักการที่ 2 การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย (Democratic Member control) สหกรณ์เป็นองค์การประชาธิปไตยที่ควบคุมโดยมวลสมาชิก ซึ่งมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของสหกรณ์ ไม่ว่าชายหรือหญิงที่ได้รับเลือกเป็นตัวแทนสมาชิก ต้องมีความรับผิดชอบต่อมวลสมาชิก สมาชิกของสหกรณ์ชั้นปฐมสิทธินั้นมีสิทธิออกเสียงเท่าเทียมกัน (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) ส่วนสหกรณ์ในระดับอื่นก็จัดให้เป็นไปตามวิถีประชาธิปไตย

หลักการที่ 3 การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก (Member Economic Participation) สมาชิกพึงร่วมทุนกับสหกรณ์ของตนอย่างเท่าเทียมกัน และควบคุมการใช้เงินทุน ตามวิถีประชาธิปไตย โดยปกติอย่างน้อยส่วนหนึ่งของทุนต้องมีทรัพย์สินส่วนรวมของสหกรณ์ และสมาชิก พึงได้รับผลตอบแทนจากเงินทุน (ถ้ามี) อย่างจำกัด ภายใต้งบเงื่อนไขของความเป็นสมาชิก เหลลสมาชิก

จะจัดสรรเงินสวนเกิน เพื่อจุดมุ่งหมายบางอย่างหรือทั้งหมดดังต่อไปนี้ คือ เพื่อพัฒนาสหกรณ์ของตน โดยอาจจัดเป็นกองทุนสำรองซึ่งอย่างน้อยส่วนหนึ่งจะไม่นำมาแบ่งปันกัน เพื่อจัดสรรผลประโยชน์ให้สมาชิกตามสวนธุระกรรมที่ตนทำกับสหกรณ์ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ ที่มวลสมาชิกเห็นชอบ

หลักการที่ 4 การปกครองตนเองและความเป็นอิสระ (Autonomy and Independence) สหกรณ์เป็นองค์กรอิสระที่ช่วยตนเองภายใต้การควบคุมของสมาชิก หากสหกรณ์นั้น ๆ ทำข้อตกลงร่วมกับองค์กรอื่น ๆ รวมถึงรัฐบาล หรือแสวงหาทุนจากแหล่งภายนอกต้องมั่นใจได้ว่า การกระทำของสหกรณ์เช่นนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมแบบประชาธิปไตย โดยมวลสมาชิก รวมถึงยังคงดำรงความเป็นอิสระของสหกรณ์ไว้ได้

หลักการที่ 5 การศึกษา ฝึกอบรม และสารสนเทศ (Education, Training and Information) สหกรณ์พึงให้การศึกษ และการฝึกอบรมแก่บรรดาสมาชิก ผู้แทนจากการเลือกตั้ง ผู้จัดการและเจ้าหน้าที่ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นช่วยพัฒนาสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สหกรณ์พึงให้ข่าวสารความรู้แก่ประชาชนทั่วไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชน และผู้นำทางความคิด เกี่ยวกับคุณลักษณะและประโยชน์ของการสหกรณ์

หลักการที่ 6 การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ (Cooperation among Cooperatives) สหกรณ์พึงให้บริการแก่สมาชิกอย่างเต็มที่และสร้างความเข้มแข็งให้บริการแก่สมาชิกอย่างเต็มที่และสร้างความเข้มแข็งแก่ขบวนการสหกรณ์โดยร่วมมือเป็นขบวนการตามโครงสร้างระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับนานาชาติ

หลักการที่ 7 การเอื้ออาทรต่อชุมชน (Concern for Community) สหกรณ์พึงดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของชุมชนของตน ตามนโยบายที่มวลสมาชิกให้ความเห็นชอบ

วิธีการสหกรณ์ (co-operative Practices) คือการนำหลักการสหกรณ์มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อประโยชน์ของมวลสมาชิก โดยไม่ละเลยหลักการบริหารธุรกิจที่ดี เอกลักษณ์นี้สหกรณ์ทั้งหลายควรนำไปถือปฏิบัติ

1.2 แนวความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ การจำแนกชั้นสหกรณ์ และสถานะนิติบุคคล

ในข้อนี้จะได้ศึกษาถึงแนวความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร แนวคิดการจำแนกชั้นของสหกรณ์ก่อนการบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใช้มีจำนวนรูปแบบเท่าใด และแนวคิดสถานะสหกรณ์จะเข้าลักษณะเป็นนิติบุคคลเอกชนหรือนิติบุคคลมหาชน ดังนี้

1.2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ จำแนกได้ 4 ประการ คือ

1) สหกรณ์มีฐานะเป็นขบวนการสหกรณ์ (Cooperative Movement) แนวความคิดนี้เสนอว่าหากสภาพแวดล้อมของมนุษย์เป็นสภาพที่มีการแข่งขัน (Competition) จะทำให้สังคมไม่ดี จึงควรจัดการแข่งขันโดยเปลี่ยนให้สังคมเป็นสังคมแห่งความร่วมมือกัน จะทำให้สังคมเกิดความผาสุก

2) สหกรณ์มีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาชุมชน การร่วมมือร่วมใจกันทำงานนั้น จะดีกว่าต่างคนต่างทำ

3) สหกรณ์ในฐานะที่เป็นองค์การธุรกิจ (Business Enterprise) ที่ไม่มีอิทธิพลของพ่อค้าเอกชนจึงเป็นองค์การที่ไม่แสวงหากำไร และเป็นการร่วมมือกันทำธุรกิจ

4) สหกรณ์เป็นเครื่องมือของนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลเพื่อให้การช่วยเหลือแก่สมาชิกสหกรณ์ (ประพันธ์ เศวตน์นันทน์, 2538, หน้า 5 – 8)

1.2.2 แนวคิดการจำแนกชั้นของสหกรณ์ก่อนการบัญญัติกฎหมายขึ้นบังคับใช้

แนวความคิดเรื่องนี้ จะทำให้ทราบที่มาของกฎหมายสหกรณ์ที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย สหกรณ์โดยที่มีความแตกต่างจากนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจำแนกชั้นของสหกรณ์ ก่อนการบัญญัติกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้และเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์ภายใต้ปัจจัย นโยบายของรัฐระดับการพัฒนาประเทศ ความต้องการของรัฐบาลในการแทรกแซงสหกรณ์ ระดับความรู้ ความเข้าใจของสมาชิกสหกรณ์ การศึกษา ฐานะทางเศรษฐกิจ เป็นต้น ฟรานซ์ ซี เฮล์ม (Franz C Helm) นักเศรษฐศาสตร์สหกรณ์ ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐที่มีต่อสหกรณ์โดย แบ่งสหกรณ์เป็น 4 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 รัฐไม่ได้ให้ความสนใจกิจกรรมสหกรณ์เป็นพิเศษ จึงเพียงตรากฎหมายให้สหกรณ์จดทะเบียนรับรองให้เป็นนิติบุคคลเอกชน เช่น นิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

รูปแบบที่ 2 รัฐให้ความสนใจเห็นประโยชน์ของสหกรณ์ จึงให้ความช่วยเหลือ สร้างความจูงใจในรูปแบบนโยบายการเงิน เศรษฐกิจ และการเกษตร สร้างกฎหมายในการจัดตั้งและการดำเนินงาน การส่งเสริมเผยแพร่สหกรณ์ การฝึกอบรม สิทธิพิเศษต่าง ๆ เช่น สิทธิทางภาษี เงินอุดหนุน สินเชื่อ ราคากู้ ดอกเบี้ยเงินฝากสูง แต่รัฐไม่ได้เข้าควบคุมสหกรณ์โดยตรงและไม่แทรกแซงการจัดการของสหกรณ์ เพียงแต่ส่งเสริมเท่านั้น

รูปแบบที่ 3 รัฐให้ความสนใจกิจกรรมสหกรณ์มากขึ้น รัฐจึงเข้าไปมีบทบาทอย่างจริงจัง ในการจัดตั้ง ส่งเสริมและควบคุมสหกรณ์ กำหนดหน่วยงานของรัฐให้มีหน้าที่รับผิดชอบสหกรณ์ ด้านการส่งเสริม ให้ข้อมูลข่าวสาร การศึกษาอบรม จัดตั้งสหกรณ์ ควบคุมและตรวจบัญชี จดทะเบียนดำเนินงาน ชำระบัญชี รวมถึงตัดสินใจด้านการจัดการ เช่น กำหนดวงเงินกู้ยืม การลงทุนต่าง ๆ เป็นต้น ประเทศไทยใช้รูปแบบนี้

รูปแบบที่ 4 รัฐเข้าไปเกี่ยวข้องทั้งกระบวนการ รัฐจะมีส่วนกีดกันธุรกิจรูปแบบอื่น เพื่อผลประโยชน์ของสหกรณ์ (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2553, หน้า 1 - 40)

นางสาวเอื้ออารีย์ จิตต์ตรง ได้ทำการศึกษาความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 7 แนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ มาตรา 84 (9) ซึ่งบัญญัติว่า รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจดังต่อไปนี้ ส่งเสริม สนับสนุนและคุ้มครองระบบสหกรณ์ให้เป็นอิสระ และการรวมกลุ่มการประกอบอาชีพเพื่อดำเนินกิจการทางเศรษฐกิจ ได้กล่าวว่า กฎหมายสหกรณ์ของไทยให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับดูแล ส่งเสริม และช่วยเหลือ

การดำเนินงานของสหกรณ์โดยใกล้ชิดมาโดยตลอด เพื่อช่วยเหลือสหกรณ์ที่ยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้และป้องกันการดำเนินการที่ผิดวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ แต่ถึงกระนั้นบทกฎหมายดังกล่าวยังไม่ให้อิสระแก่สหกรณ์ตามรัฐธรรมนูญในการบริหารจัดการสหกรณ์ด้วยตนเอง สาเหตุที่รัฐไม่อาจให้อิสระแก่สหกรณ์เกิดจากสมาชิกสหกรณ์ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในหลักการสหกรณ์ ไม่มีศักยภาพในการบริหารกิจการสหกรณ์ สหกรณ์จึงไม่มีความเข้มแข็ง พึ่งพาตนเองได้ รัฐจึงต้องเป็นพี่เลี้ยงด้านการส่งเสริมและกำกับดูแล การที่จะให้สหกรณ์เป็นอิสระได้จะต้องแก้ไขกฎหมาย ในส่วนความเสียหายของสหกรณ์เกิดขึ้นจาก คณะกรรมการดำเนินกิจการสหกรณ์ หรือกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่กระทำทุจริตและฝ่าฝืนกฎหมาย ต้องกำหนดบทลงโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว (เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง, 2553, หน้า 1 - 4)

งานวิจัยของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้ทำการวิจัยเรื่อง การศึกษาหลักเกณฑ์สากล และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ เพื่อการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย เมื่อปี พ.ศ. 2560 พบว่า สหกรณ์อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ถูกส่งเสริมและกำกับดูแล จากกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ แต่ภารกิจดังกล่าวยังประสบปัญหาด้านประสิทธิภาพของผู้ส่งเสริมและกำกับดูแล โครงสร้างของกฎหมายสหกรณ์ที่ใช้ในการให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ทุกประเภทของสหกรณ์เป็นแบบรวมซึ่งเป็นปัญหาหนึ่งที่ต้องดำเนินการแก้ไข เพื่อป้องกันปัญหาของสหกรณ์ไม่ให้เกิดขึ้น เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดแก่สมาชิกสหกรณ์ ระบบสหกรณ์ หรือเศรษฐกิจของประเทศ (กระทรวงการคลัง, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560, หน้า 152 - 161)

นายประสพชัย พสุนนท์ ได้ทำการวิจัยปัญหาการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย ทฤษฎีฐานรากจากข้าราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สรุปผลการวิจัยได้ว่า ปัญหาในการดำเนินงานสหกรณ์การเกษตรของประเทศไทย แบ่งออกเป็น 5 ด้าน ได้แก่ ด้านบุคลากร ด้านการจัดการ ด้านภาครัฐ ด้านการเมือง ด้านกฎหมาย

ด้านบุคลากร สมาชิกสหกรณ์ขาดจิตวิญญาณสหกรณ์ คณะกรรมการสหกรณ์ขาดความรู้ในการบริหารจัดการสหกรณ์ ฝ่ายจัดการสหกรณ์ขาดความรู้ในการบริหารสหกรณ์และทุจริต ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ไม่ตระหนักในบทบาท ขาดความรู้ ร่วมมือกับฝ่ายบริหารสหกรณ์แสวงหาประโยชน์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอัตรากำลังในการส่งเสริมและกำกับดูแลไม่เพียงพอ

ด้านการจัดการ สหกรณ์ไม่มีความพร้อมในการดำเนินกิจการขาดข้อมูลและสารสนเทศ ในการจัดการรวมถึงการนำไปใช้ ความไม่พร้อมในการแข่งขันกับเอกชน ขาดการบริการที่ครบวงจร การหาประโยชน์ของเอกชนแต่จัดตั้งในรูปสหกรณ์

ด้านภาครัฐ ปัญหานโยบายที่ขาดความต่อเนื่อง นายทะเบียนสหกรณ์ไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานสหกรณ์ การขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ความไม่เท่าทันต่อความรู้และวิทยาการสมัยใหม่

ด้านการเมือง ประสบปัญหาการเมืองภายในสหกรณ์ การเมืองท้องถิ่น การเมืองภายใน
หน่วยงานของรัฐ การเมืองระดับชาติ

ด้านกฎหมาย กฎหมายตามไม่ทันประวัติศาสตร์สหกรณ์ ความล้าหลังของกฎหมาย
เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายกฎหมายสหกรณ์ใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท และการตีความ
กฎหมายต่างกันของฝ่ายรัฐและฝ่ายสหกรณ์ (ประสพชัย พสุนนท์, 2558, หน้า 93 - 97)

1.2.3 แนวคิดสถานะนิติบุคคล (Juristic Persons) เอกชนกับมหาชน

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้เขียนตำรากฎหมายมหาชน เล่ม 2
ในปี พ.ศ. 2548 สรุปความว่า “นิติบุคคล คือ การรวมกลุ่มของบุคคล องค์กรหรือทรัพย์สินที่จัดสรรไว้เป็น
กองทุนเพื่อดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง การรวมกันดังกล่าวกฎหมายได้รับรองให้มีสิทธิและหน้าที่
เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา ยกเว้นกรณีที่นิติบุคคลนั้นจะมีไม่ได้เพราะมิใช่บุคคลธรรมดา การแบ่งประเภท
นิติบุคคลสามารถแบ่งได้หลายประการ ตามแต่ประเภท เนื้อหาและวัตถุประสงค์ของผู้แบ่ง เช่น

1) แบ่งเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ห้างหุ้นส่วนสามัญ
จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด มูลนิธิ และสมาคม เป็นต้น กับนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น
เช่น สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์

2) แบ่งเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน กับนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน นิติบุคคล
ในกฎหมายเอกชน ได้แก่ นิติบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
เช่น บริษัทจำกัด มูลนิธิ เป็นต้น ส่วนนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้อธิบายว่า
นิติบุคคลที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายมหาชน เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่น วัด
และองค์การของรัฐบาล เป็นต้น นิติบุคคลทั้งสองมีความแตกต่างกันในด้านต่าง ๆ ดังนี้

ด้านการจัดตั้งและการยุบเลิก กล่าวคือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนไม่ได้ออกเป็นกฎหมาย
ในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งขึ้น กระทำเพียงการปฏิบัติตามขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์
ของการจดทะเบียนจัดตั้งหรือยกเลิกตามกฎหมายแล้วจึงจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่นิติบุคคลในกฎหมาย
มหาชนต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา จัดตั้งขึ้น

ด้านฐานะ เมื่อกฎหมายได้ตราจัดตั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนขึ้นแล้ว ฐานะของนิติบุคคล
แต่ละแห่งจะมีฐานะของอำนาจหน้าที่ไม่เท่ากัน รวมทั้งมีอำนาจพิเศษในทางปกครองบางประการแตกต่างกัน
เช่น กระทรวงกับกรมจะมีอำนาจหน้าที่ไม่เท่ากันอีกทั้งมีสิทธิพิเศษอื่น ๆ ด้วย เช่น การได้รับยกเว้นภาษี
เงินได้นิติบุคคล แต่นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนจะเท่าเทียมกันโดยกฎหมาย

ด้านวัตถุประสงค์ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชน มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์และความแน่นอน
ในการที่จะเข้าทำนิติกรรมสัญญากับบุคคลอื่น ซึ่งอาจไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรหรือไม่ก็ได้
ส่วนนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้น มีวัตถุประสงค์ในการปกครองและการบริการสาธารณะ โดยการ

กระจายอำนาจทางพื้นที่และการกระจายอำนาจทางบริการและสามารถทำนิติกรรมสัญญากับบุคคลอื่นได้เช่นเดียวกัน

สำหรับการจะพิจารณาว่า นิติบุคคลใดเป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชน หรือนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนนั้น หลักกฎหมายประเทศฝรั่งเศสให้พิจารณาจากบทบาทหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น ๆ ว่ากำเนิดมาจากกฎหมายมหาชนหรือไม่ หากกำเนิดมาจากกฎหมายมหาชนนิติบุคคลนั้นย่อมมีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และการดำเนินการของนิติบุคคลจะต้องเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ตามความประสงค์ของรัฐ อันจะส่งผลทำให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีฐานะไม่เท่าเทียมกับคู่กรณีและมีเอกสิทธิในการใช้อำนาจทางปกครองได้” (วรศักดิ์ อูวรรณโณ, 2537, หน้า 1 - 2)

1.3 ประเภทของสหกรณ์และการจัดตั้งสหกรณ์

สหกรณ์ในประเทศไทยมีหลายประเภท และการจัดตั้งสหกรณ์ต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับประเภทของสหกรณ์และการจัดตั้งสหกรณ์ ดังนี้

1.3.1 ประเภทของสหกรณ์ สหกรณ์ในประเทศไทยตามมาตรา 33/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 แบ่งออกเป็น 7 ประเภท คือ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง สหกรณ์นิคม สหกรณ์ร้านค้า สหกรณ์บริการ สหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

1) สหกรณ์การเกษตร เป็นสหกรณ์สำหรับผู้มีอาชีพเกษตรกรรม ได้แก่ ทำนา ทำไร่ เลี้ยงสัตว์ ปลูกผัก ทำสวน เป็นต้น สหกรณ์การเกษตรถูกจัดตั้งขึ้นโดยเกษตรกร เป็นสหกรณ์อเนกประสงค์ซึ่งได้วิวัฒนาการมาจากสหกรณ์หาทุนเดิม ให้บริการสมาชิกในด้านการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ทางการเกษตร ปัจจัยการผลิต เช่น ปุ๋ย พันธุ์พืช อุปกรณ์หรือเครื่องมือการเกษตร และสินค้าที่จำเป็นในการบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิก ให้บริการด้านสินเชื่อ เงินรับฝาก ธุรกิจการซื้อ การรวบรวมผลผลิตทางการเกษตรเพื่อการขายหรือการจำหน่ายหรือแปรรูป เช่น โรงสีข้าว โรงงานแปรรูปผลิตภัณฑ์นมสด มีโซโลหรือฉาง ยานพาหนะเก็บรวบรวม บรรทุกเคลื่อนย้าย ให้บริการด้านปรับปรุงบำรุงดิน และด้านอื่น ๆ เช่น จัดกิจกรรมสวัสดิการ สงเคราะห์ ฌาปนกิจ เป็นต้น

2) สหกรณ์ประมง เป็นสหกรณ์สำหรับผู้มีอาชีพประมง จัดตั้งขึ้นโดยชาวประมงน้ำจืดหรือชาวประมงทะเล มีหน้าที่คล้ายกับสหกรณ์การเกษตร มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความรู้ด้านวิชาการ การให้บริการสินเชื่อแก่สมาชิกชาวประมงจัดหาวัสดุอุปกรณ์เกี่ยวกับการประมงมาจำหน่ายแก่สมาชิก ทำธุรกิจเพื่อส่งเสริมอาชีพประมง ด้านการตลาด ด้านผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำทั้งสดและแปรรูป รวมทั้งให้บริการด้านน้ำมันเชื้อเพลิง โรงน้ำแข็ง และห้องเย็นแก่สมาชิกด้วย

3) สหกรณ์นิคม เป็นสหกรณ์สำหรับผู้ที่จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมอีกแบบหนึ่ง แต่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินจำนวนน้อยไม่เพียงพอสำหรับการประกอบอาชีพ จึงมีการจัดตั้งสหกรณ์นิคมขึ้นเพื่อรับการจัดสรรที่ดินเสื่อมสภาพจากป่าสงวนแห่งชาติจากรัฐบาล และให้ราษฎรเข้าถือครอง สิทธิ

การถือครองสามารถตกทอดไปถึงลูกหลานได้ หากยังคงทำกินอยู่ในพื้นที่ของสหกรณ์ ในขณะที่เดียวกัน สิทธิดังกล่าวสามารถตกเป็นของสหกรณ์ได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้แล้วแต่รูปแบบของสหกรณ์นิคม ซึ่งจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกสหกรณ์นิคมมี 3 รูปแบบ คือ สหกรณ์นิคม สหกรณ์เช่าที่ดิน (เป็นการให้บริการเช่าที่ดินทำกิน) และสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินซึ่งเป็นสหกรณ์ที่ให้เงินกู้เพื่อซื้อที่ดินซึ่งจัดให้เช่าซื้อในที่ดินผืนใหญ่ที่มีผู้เช่าที่ดินทำกินอยู่แล้ว และเมื่อเช่าซื้อครบตามสัญญาจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

4) สหกรณ์ร้านค้า เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มผู้บริโภค มีจุดมุ่งหมายเพื่อให้บริการจัดหาสินค้าอุปโภค บริโภค มาจำหน่ายให้แก่สมาชิกในราคายุติธรรม โดยแบ่งเป็น 2 รูปแบบ คือ สหกรณ์ร้านค้าแบบเปิด (บริการแก่สมาชิกทั่วไปมีพื้นที่ดำเนินงานกว้างขวาง) กับร้านสหกรณ์แบบปิด (บริการให้แก่สมาชิกในหน่วยงาน เช่น หน่วยงานรัฐ เอกชน สถาบันการศึกษา)

5) สหกรณ์บริการ เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการประกอบอาชีพ ซึ่งดำเนินการจัดหาและให้บริการแก่สมาชิกในด้านต่าง ๆ นอกเหนือไปจากสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ เช่น สหกรณ์บริการไฟฟ้า สหกรณ์การท่องเที่ยว สหกรณ์บริการเดินรถแท็กซี่ สหกรณ์เคหสถาน สหกรณ์ผู้ผลิตน้ำดื่ม และสหกรณ์หัตถกรรมต่าง ๆ เป็นต้น

6) สหกรณ์ออมทรัพย์ เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในกลุ่มคนที่ทำงานในหน่วยงานเดียวกัน หรืออาศัยอยู่ในถิ่นฐานใกล้เคียงกัน มีรายได้ประจำ มีวัตถุประสงค์หลัก คือ ส่งเสริมการออมทรัพย์และให้สมาชิกกู้ยืมเงินเมื่อมีความจำเป็น อันเป็นความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน สหกรณ์ออมทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นสหกรณ์ของกลุ่มข้าราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บริษัท สถานศึกษา โรงงาน หรือผู้มีเงินเดือน

7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ใน พ.ศ. 2548 ตามกฎกระทรวงว่าด้วย การกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2548 โดยจัดตั้งขึ้นในกลุ่มคนที่มีอาชีพต่าง ๆ ซึ่งมีภูมิลำเนาหรือประกอบอาชีพหลัก หรือมีวงสัมพันธ์อย่างใดอย่างหนึ่งอยู่ในเขตท้องที่ดำเนินงานที่สหกรณ์ตั้งอยู่ ทำหน้าที่คล้ายกับสหกรณ์ออมทรัพย์ แต่มีการส่งเสริมการพัฒนาอาชีพด้วย

สำหรับตามกฎหมายสหกรณ์ที่กำหนดประเภทว่า สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดแต่อย่างใด นอกจากนี้ การแบ่งประเภทของสหกรณ์ดังกล่าวแล้ว สามารถจัดกลุ่มสหกรณ์ออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ ประเภทแรก สหกรณ์ภาคการเกษตรมี 3 ประเภทย่อย ได้แก่ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์ประมง และสหกรณ์นิคม ประเภทที่สอง สหกรณ์นอกภาคการเกษตร มี 4 ประเภทย่อย ได้แก่ สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน สหกรณ์ร้านค้า และสหกรณ์บริการ (ประสพชัย พสุนนท์, 2558, หน้า 85)

1.3.2 การจัดตั้งสหกรณ์

การจัดตั้งสหกรณ์นั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33 มาตรา 33/1 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 36 และมาตรา 37 ประกอบระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ พ.ศ. 2552 และระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วย

การจัดตั้งสหกรณ์ตามโครงการบ้านมั่นคง ประเภทสหกรณ์เครดิตยูเนียนและสหกรณ์แท็กซี่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้สามารถสรุปการดำเนินการขอจัดตั้งสหกรณ์ได้ว่า กลุ่มบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนแต่งตั้งตัวแทนเพื่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ณ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดหรือสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานครพื้นที่ 1 หรือพื้นที่ 2 แล้วแต่กรณีว่าอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสหกรณ์ใดให้ดำเนินการจัดประชุมผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ ประชุมคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ เพื่อกำหนดวัตถุประสงค์และร่างข้อบังคับสหกรณ์ ประชุมผู้ที่จะเป็นสมาชิกสหกรณ์ ยื่นคำขอจดทะเบียนสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครศรีธรรมราช, อินเทอร์เน็ต, 2563) ภายหลังจากการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์แล้ว สหกรณ์มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นผลให้สามารถประกอบธุรกิจหรือกิจกรรมตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน รวมถึงคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์สามารถบริหารจัดการสหกรณ์ได้ตามข้อบังคับและกฎหมายโดยจะถูกเรียกว่า “คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์” เป็นผู้แทนสหกรณ์ใช้อำนาจหน้าที่บริหารจัดการสหกรณ์และกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เมื่อคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ต้องนัดสมาชิกประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกเพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามที่กำหนดในข้อบังคับสหกรณ์แล้วเสร็จ คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ต้องมอบหมายการทำงานทั้งปวงให้กับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คน

2. การดำเนินกิจการและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสหกรณ์

หัวข้อนี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์และการเลิกกิจการของสหกรณ์ในภาพรวมและโดยย่อ เพื่อให้ทราบเป็นพื้นฐาน ซึ่งจะได้กล่าวถึงอีกครั้งในบทที่ 4 ต่อไป

2.1 การดำเนินกิจการสหกรณ์

ภายหลังจากคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ได้มอบงานให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แล้ว คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้แทนของสหกรณ์อันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกและคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะมอบหมายกรรมการหนึ่งหรือหลายคน หรือผู้จัดการทำการแทนก็ได้ การได้มาของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ก็ได้มาโดยอิสระแต่ต้องเป็นไปตามกฎหมายสหกรณ์กำหนด ต้องมีการเลือกตั้งโดยที่ประชุมใหญ่ วาระการดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งถูกกำหนดโดยกฎหมาย แม้แต่การทำหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย ไม่งดเว้นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของตนจนทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือกระทำการให้สหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงินตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด หากไม่ทำตามคำสั่ง นายทะเบียนสหกรณ์จะให้ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิด

ข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หากยังไม่ระงับตามคำสั่งดังกล่าว นายทะเบียนสหกรณ์จะสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ หากการแก้ไขไม่แล้วเสร็จ นายทะเบียนสหกรณ์จะมีคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีนั้นพ้นจากตำแหน่ง กรรมการ และในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว นายทะเบียนสหกรณ์สามารถตั้งคณะกรรมการชั่วคราวให้มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง สมาชิกเป็นกรรมการแทน ทั้งนี้ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการต้องรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายต่อสหกรณ์ในกรณี แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ และดำเนินกิจการนอกขอบวัตถุประสงค์หรือขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์

2.2 บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสหกรณ์ในฐานะเอกชน

บุคคลที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ นายสิงห์ทอง ชินวรรังสี ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายสหกรณ์ เสนอต่อวิทยาลัยการยุติธรรม ซึ่งได้กล่าวถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์กรของรัฐกับสหกรณ์ตามหลักกฎหมายปกครอง โดยได้แบ่งความสัมพันธ์เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายสหกรณ์กับสหกรณ์ และความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับสหกรณ์ (สิงห์ทอง ชินวรรังสี, 2548, หน้า 35-44) ส่วนความเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่า ควรจัดแบ่งความสัมพันธ์ตามฐานะได้สองฐานะ คือ ในฐานะเอกชน เช่น คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้จัดการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ เป็นต้น กับในฐานะหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น และในหัวข้อถัดไปจะกล่าวถึงหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่สำหรับหัวข้อนี้จะศึกษาบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ในฐานะเอกชนก่อน ดังนี้

2.2.1 คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ เป็นกลุ่มบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่าสิบคนที่ดำเนินการอันจำเป็นเพื่อการขอจัดตั้งสหกรณ์ดังกล่าวไว้ในหัวข้อที่แล้ว และเป็นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ชุดแรก

2.2.2 สมาชิกสหกรณ์ เป็นผู้ถือหุ้นของสหกรณ์ หรือเป็นเจ้าของกิจการสหกรณ์

2.2.3 ที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ เป็นที่ประชุมร่วมกันของสมาชิกตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์จะถือเสียงข้างมากหรือในบางกรณีให้ถือเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกที่มาประชุมเพื่อการวินิจฉัยเรื่องใด ๆ ของสหกรณ์ เช่น การเลือกตั้ง

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ การเลือกตั้งผู้ตรวจสอบกิจการ การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การอนุมัติงบดุล การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี การรับทราบรายงานประจำปีและรายงานผู้ตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ การเลิกสหกรณ์ การควบสหกรณ์ การแยกสหกรณ์ การจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ การเลือกตั้งผู้ชำระบัญชี การจำหน่ายทรัพย์สินที่เหลือจากการชำระบัญชี เป็นต้น

2.2.4 คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ เป็นคณะบุคคลที่ได้รับการเลือกตั้งจากที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ ได้แก่ ประธานกรรมการหนึ่งคน และกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คน ทำหน้าที่ในการบริหารงานสหกรณ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง ในวาระเริ่มแรกเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้งให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่งในสองของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งหมดโดยการจับฉลาก และให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระซึ่งกำหนดให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ประกอบด้วย ประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่เกิน 14 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก ประกอบกับข้อบังคับสหกรณ์ได้กำหนด ให้กรรมการดำเนินการต้องเลือกตั้งกันเองขึ้นดำรงตำแหน่งรองประธานกรรมการ 1 คน หรือหลายคน เลขานุการ 1 คน และ/หรือ ทรัพย์สิน 1 คน ส่วนที่เหลือเป็นกรรมการ แล้วนำเสนอรายชื่อบุคคลเหล่านั้นต่อที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ ในคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ยังมีบุคคลที่มีหน้าที่ต่าง ๆ คือ

1) เลขานุการมีหน้าที่จัดทำรายงานการประชุมใหญ่และรายงานการประชุม คณะกรรมการดำเนินการทุกครั้งดูแล รักษาเอกสารและรายงานการประชุมของสหกรณ์ รับส่งเอกสาร การเสนอเอกสารให้ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการจัดเก็บรายงานการประชุมของสหกรณ์ แจ้งนัดประชุมไปยังบรรดาสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือคณะกรรมการอื่นการแจ้งนัดประชุมใหญ่ ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการดำเนินการมอบหมายภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับระเบียบ มติ และคำสั่งของสหกรณ์

2) ทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ ควบคุม ดูแล ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษาเงิน และทรัพย์สินของสหกรณ์ ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการดำเนินการมอบหมายภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับระเบียบ มติ และคำสั่งของสหกรณ์

3) คณะกรรมการต่าง ๆ ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553 มาตรา 51 ประกอบกับข้อบังคับสหกรณ์กำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์สามารถแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นได้ ประกอบด้วย คณะกรรมการอำนวยการ คณะกรรมการเงินกู้ คณะกรรมการศึกษาและประชาสัมพันธ์ และคณะอนุกรรมการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) คณะกรรมการอำนวยการเป็นผู้ดำเนินการแทนคณะกรรมการดำเนินการ ตามที่ได้รับมอบหมายและตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ มติ และคำสั่งของสหกรณ์ รวมทั้ง ควบคุม เรื่องการรับเงิน การจ่ายเงิน การสะสมเงิน การฝาก หรือการเก็บรักษาเงินให้เป็นไปตามข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์ควบคุมการจัดทำบัญชี และทะเบียนต่าง ๆ ของสหกรณ์ให้ถูกต้อง ครบถ้วน

และเป็นปัจจุบันอยู่เสมอควบคุมดูแล เก็บรักษาเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนทรัพย์สินของสหกรณ์ ให้อยู่ในสภาพอันดี ปลอดภัย และพร้อมที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องตรวจสอบได้ทันที เสนอแนะคณะกรรมการ ดำเนินการในการปรับปรุงหรือแก้ไขการบริหารงานของสหกรณ์ ควบคุมดูแลการจัดทำงบดุล รวมทั้งบัญชี กำไรขาดทุนและรายงานประจำปี แสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์เสนอต่อคณะกรรมการดำเนินการ พิจารณาเพื่อเสนอให้ที่ประชุมใหญ่อุมัติการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ แผนงานและ งบประมาณรายจ่ายประจำปีของสหกรณ์ อนุมัติทำนิติกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์ หรือตามที่คณะกรรมการดำเนินการมอบหมาย

(2) คณะกรรมการเงินกู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยอนุมัติการให้เงินกู้ แก่สมาชิกตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ มติ และคำสั่งของสหกรณ์ รวมทั้งตรวจสอบการใช้เงินกู้ ของสมาชิกให้เป็นไปตามความมุ่งหมายที่ให้เงินกู้นั้น ตรวจสอบการควบคุมให้เงินกู้มีหลักประกัน ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของสหกรณ์และเมื่อเห็นว่าหลักประกันสำหรับเงินกู้รายใดเกิดบกพร่อง ต้องกำหนดให้ผู้กู้จัดการแก้ไขกลับคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด ดูแล และติดตามการชำระหนี้ของ สมาชิกผู้กู้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในสัญญาสอบสวนเบื้องต้นให้ได้ข้อความจริง กรณีสมาชิกผู้กู้ขอผ่อน เวลาการส่งชำระหนี้เงินกู้หรือผิดนัดการส่งชำระหนี้ เพื่อเสนอความเห็นให้คณะกรรมการดำเนินการ พิจารณาผ่อนผัน หรือเรียกคืนเงินกู้หรือสอบสวนลงโทษให้สมาชิกออกจากสหกรณ์

(3) คณะกรรมการศึกษาและประชาสัมพันธ์มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการ ตามกฎหมายข้อบังคับ ระเบียบ มติ และคำสั่งของสหกรณ์ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก โดยให้การศึกษาและอบรมแก่สมาชิกและผู้สนใจให้ทราบถึงเจตนารมณ์ หลักการ วิธีการ และการ บริหารงานของสหกรณ์ ประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ข่าวสาร ความรู้เกี่ยวกับลักษณะ ประโยชน์ รวมทั้ง ผลงานของสหกรณ์ให้สมาชิกและบุคคลภายนอกรับทราบ ดำเนินการในการหาผู้สมัครเข้าเป็นสมาชิก ให้การศึกษาอบรม และเผยแพร่แก่สมาชิกถึงวิธีการออมทรัพย์ และการใช้จ่ายเงินอย่างรอบคอบ ตลอดจนวิชาการต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการประกอบอาชีพ ศึกษาและติดตามข่าวความเคลื่อนไหว ด้านการดำเนินงานของสหกรณ์อื่น ทั้งในและนอกประเทศ เพื่อนำตัวอย่างที่ดีมาเสนอคณะกรรมการ ดำเนินการพิจารณานำมาบริการแก่สมาชิกตามความเหมาะสม

(4) คณะอนุกรรมการคณะกรรมการดำเนินการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการต่าง ๆ อีกได้เพื่อมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจของสหกรณ์ได้ในกรณีจำเป็นแก่การดำเนินงาน โดยให้ คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการดำเนินการกำหนด เช่น คณะกรรมการวิชาการ คณะกรรมการตรวจสอบคณะกรรมการระดมเงินออม เป็นต้น

2.2.5 ผู้จัดการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ ผู้จัดการสหกรณ์คือบุคคลที่ได้รับเลือกจาก คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เพื่อทำหน้าที่จัดการทั่วไปและรับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการประจำของ

สหกรณ์ เจ้าหน้าที่ที่เกิดจากสหกรณ์จัดจ้างเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ตามความจำเป็นเพื่อปฏิบัติงานของสหกรณ์ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้จัดการสหกรณ์

2.2.6 ผู้ตรวจสอบกิจการ เป็นตัวแทนของที่ประชุมใหญ่เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของสหกรณ์ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ หน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการนั้นเป็นการถ่วงดุลอำนาจในสหกรณ์

2.3 หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่สำคัญและเกี่ยวข้องตามกฎหมายสหกรณ์ จำนวน 12 บุคคล ดังนี้

2.3.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

2.3.2 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เป็นผู้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาหรือปฏิบัติการ เห็นชอบระเบียบที่ออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดหลักเกณฑ์และออกข้อกำหนดต่าง ๆ

2.3.3 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ สามารถเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือสั่งให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ และแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่ได้รับมอบหมาย

2.3.4 คณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) มีอำนาจหน้าที่บริหาร กพส. ตลอดจนตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานของสหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมกิจการจาก กพส.

2.3.5 นายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสหกรณ์ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้แก่ รับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งกฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่นกำหนดระบบบัญชี ตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่น ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติแต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชีออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบหรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้งการดำเนินงานหรือฐานะการเงินของสหกรณ์ หรือให้จัดทำแผนปรับปรุงการดำเนินงานของสหกรณ์ สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วน of สหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิกถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์ จัดทำรายงานประจำปีแยกตามประเภทสหกรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ออกระเบียบหรือคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามกฎหมายสหกรณ์ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์กระทำการอื่นใดตามที่กฎหมายสหกรณ์กำหนดให้เป็นอำนาจ

หน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมายอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดอาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทน

2.3.6 รองนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ และตามกฎหมายสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ สมาชิกของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ได้ อำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้สหกรณ์ปฏิบัติ ออกคำสั่งแก้ไข ข้อบกพร่องสหกรณ์ ออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินกิจการสหกรณ์ระงับ หยุด พ้นจากตำแหน่ง สั่งให้ ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายเข้าช่วยเหลือดำเนินการของสหกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ การรับจดทะเบียนและออกไปสำคัญรับจดทะเบียน คำสั่งไม่รับจดทะเบียน

2.3.7 กรมส่งเสริมสหกรณ์ บทบาทและภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีดังนี้

1) มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมเผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป ส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็งโดยการพัฒนาระบบการเรียนรู้ในการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ เพิ่มขีดความสามารถในด้านการบริหารจัดการการดำเนินธุรกิจให้มีประสิทธิภาพและมีการเชื่อมโยงธุรกิจสหกรณ์สู่ระดับสากล เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

(1) การดำรงตำแหน่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

- นายทะเบียนสหกรณ์ (มาตรา 15)
- นายทะเบียนสหกรณ์กลุ่มเกษตรกร (มาตรา 121 วรรคแรก)
- นายทะเบียนสหกรณ์กลุ่มเกษตรกรกรุงเทพมหานคร (มาตรา 121 วรรคท้าย)
- กรรมการและเลขานุการ คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (มาตรา 9)
- ประธานกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (มาตรา 30)

(2) อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งนายทะเบียนสหกรณ์ ได้แก่ อำนาจหน้าที่พื้นฐาน อำนาจหน้าที่ในการออกข้อกำหนด ออกหลักเกณฑ์ ออกประกาศ ออกรูปแบบและวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน การเลิกและการชำระบัญชีของสหกรณ์ อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งต่าง ๆ ให้สหกรณ์หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ถือปฏิบัติ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย พิจารณาเห็นชอบ

และพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับการดำเนินงานของสหกรณ์อำนาจหน้าที่ในการเข้าตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์และการแก้ปัญหาการดำเนินงานของสหกรณ์

- อำนาจหน้าที่ดำเนินการทั่วไปเกี่ยวกับสหกรณ์
- อำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งบุคคลปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
- อำนาจหน้าที่กำหนดระเบียบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ
- อำนาจหน้าที่รับทราบรายงานต่าง ๆ ของสหกรณ์และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเพื่อให้มีการลงโทษบุคคลผู้กระทำความผิด

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542

- อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร

(3) การมอบอำนาจในการปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่งการการอนุญาตการอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (มาตรา 16 วรรคสอง)

- การมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์
- การมอบอำนาจให้ผู้ตรวจการสหกรณ์
- การมอบอำนาจให้พนักงาน เจ้าหน้าที่

(4) อำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ เกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร

2.3.8 ผู้ตรวจการสหกรณ์ เป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 16 (3) ประกอบมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้ทำหน้าที่คอยกำกับดูแลสหกรณ์ตรวจสอบการดำเนินการของสหกรณ์ ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ไม่ว่าผู้ที่เป็นสมาชิก คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ระบบสหกรณ์ แก่สังคม แก่สมาชิก แก่ประชาชนโดยทั่วไป ถ้าพบว่ามี ความเสียหายเกิดขึ้นแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อจำกัดการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์ ข้อจำกัดการปฏิบัติการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์มี 2 ประการ คือ

1) ภายในขอบเขตที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

2) ตรวจพบความบกพร่อง ผู้ตรวจการสหกรณ์จะออกคำสั่งให้สหกรณ์แก้ไขความบกพร่องนั้นเองยังไม่ได้ จึงทำได้เพียงรายงานความบกพร่องให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายทราบ และขอให้ใช้อำนาจสั่งการแก้ไข ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสมาชิกของสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่เกิดเหตุนั้นได้ การตรวจการสหกรณ์มิได้มุ่งประสงค์เป็นการจับผิดผู้รับผิดชอบงานการสหกรณ์ หากแต่เป็นการช่วยให้การทำงานของสหกรณ์

มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และถ้าการตรวจสอบพบว่ามีความผิดปกติ จะได้ดำเนินการแก้ไขป้องกันเสียโดยเร็ว

2.3.9 พนักงานเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้แก่ ลูกจ้าง พนักงานราชการ ข้าราชการ หรือผู้ได้รับมอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่โดยได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ เช่น ตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่ 3/2562 ลงวันที่ 15 กรกฎาคม 2562 เรื่อง มอบอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ (ข้อ 2) ที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งมีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติในการปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งการดำเนินการอื่นใดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้รับมอบอำนาจ ออกระเบียบ คำแนะนำ คำสั่ง หรือประกาศ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่แต่งตั้งจากรองอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ เช่น พิจารณาแต่งตั้งผู้สอบบัญชีสหกรณ์ เป็นต้น

2.3.10 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์วางและพัฒนาระบบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กำกับ แนะนำการบริหารการเงินและการบัญชีแก่สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ภารกิจของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ มีภารกิจหลัก ได้แก่ ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรวางระบบบัญชีและวิธีการบริหารงานในด้านการเงิน การบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ให้การศึกษาอบรมการบริหารการเงิน การบัญชีอย่างง่ายแก่สมาชิกชั้นนำของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร วิเคราะห์และประเมินผลการดำเนินงานของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรจากรายงานการสอบบัญชีจัดทำสถิติและเป็นศูนย์ข้อมูลทางการเงินการบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร

2.3.11 พนักงานเจ้าหน้าที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เมื่อได้รับการมอบอำนาจหน้าที่ตามระเบียบคำสั่งหรือกฎหมายในเรื่องใดแล้วจะทำให้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ ได้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้งมีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติในการปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำหนดระบบบัญชี ตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ จัดทำรายงานประจำปีแยกตามประเภทสหกรณ์ กำหนดจำนวน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการรับสมัคร และการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ออกระเบียบ คำแนะนำ คำสั่ง หรือประกาศ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

2.3.12 ผู้สอบบัญชี ตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการสอบบัญชีสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของผู้สอบบัญชีสหกรณ์ หมายถึง บุคคลที่นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งตามกฎหมายสหกรณ์ให้ตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ตามมาตรฐานการสอบบัญชี และระเบียบนายทะเบียน

สหกรณ์ ผู้สอบบัญชีสหกรณ์ภาคเอกชน หมายถึง ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยผู้สอบบัญชีที่ใบอนุญาตยังไม่ขาดอายุ ไม่ถูกพัก หรือไม่ถูกเพิกถอน

การสอบบัญชีสหกรณ์ หมายถึง กระบวนการตรวจสอบและรวบรวมหลักฐานการสอบบัญชีตามมาตรฐานการสอบบัญชีและระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อให้ผู้สอบบัญชีสหกรณ์สามารถสรุปผลการตรวจสอบเพื่อแสดงความเห็นต่องบการเงินของสหกรณ์ รวมทั้งจัดทำรายงานของผู้สอบบัญชีและรายงานผลการตรวจสอบบัญชีได้

3. ความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับนิติบุคคลอื่น ๆ

ในหัวข้อนี้จะศึกษาเกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับนิติบุคคลอื่น ๆ ตามกฎหมายของไทยซึ่งเป็นจำนวนมาก แต่ในที่นี้จะนำนิติบุคคลบางส่วนมาศึกษา ได้แก่ บริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนจำกัด รัฐวิสาหกิจ องค์กรการกุศล สหภาพแรงงาน สโมสร สมาคม ธนาคารพาณิชย์ กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง โรงรับจำนำ บริษัทสินเชื่อไทย เป็นต้น ซึ่งนิติบุคคลดังกล่าวจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ต่างกัน บางนิติบุคคลจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามพระราชบัญญัติ หรือตามพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงความแตกต่างระหว่างสหกรณ์กับนิติบุคคลอื่น เพื่อให้ทราบว่า นิติบุคคลที่มีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน ย่อมมีลักษณะเฉพาะของนิติบุคคลนั้น ๆ ดังนี้

3.1 สหกรณ์

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายสหกรณ์ และกฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายปกครอง สหกรณ์มุ่งหมายให้บริการแก่สมาชิกสหกรณ์เป็นส่วนใหญ่ สหกรณ์เป็นองค์กรของผู้มีกำลังทรัพย์น้อย ไม่อาจถือเอาทุนเป็นหลักในการรวมได้ สหกรณ์ถือว่าการรวมคนเป็นหลักสำคัญ และเพื่อให้กลุ่มคนที่รวมกันมีกำลังเข้มแข็ง สหกรณ์จึงต้องมีการกำหนดและคัดเลือกลักษณะตลอดจนคุณสมบัติของสมาชิกที่จะเข้าร่วมในสหกรณ์ หุ้นของสหกรณ์ไม่มีกฎหมายบังคับว่าจะต้องกำหนดจำนวนทุนเรือนหุ้นไว้ก่อนที่จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ ดังนั้น สหกรณ์จึงมีหุ้นที่จะจำหน่ายให้แก่สมาชิกใหม่อยู่เสมอ ราคาหุ้นของสหกรณ์จะคงที่ มูลค่าหุ้นของสหกรณ์มักกำหนดไว้ค่อนข้างต่ำเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีกำลังทรัพย์น้อยเข้าเป็นสมาชิกได้ สหกรณ์ถือหลักการรวมคนจึงให้ความเคารพต่อสิทธิของบุคคลเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้สมาชิกของสหกรณ์ทุกคนไม่ว่าจะถือหุ้นมากหรือน้อยย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนให้สหกรณ์ได้คนละหนึ่งเสียงเหมือนกันหมด ยกเว้นผู้แทนสหกรณ์ในระดับชุมชนสหกรณ์อาจให้มีเสียงเพิ่มขึ้นตามระบบสัดส่วนตามที่กำหนดในข้อบังคับของชุมชนสหกรณ์นั้นก็ได้ และสมาชิกต้องมาใช้สิทธิออกเสียงด้วยตนเอง จะมอบให้บุคคลอื่นมาออกเสียงแทนไม่ได้ ดังนั้น อำนาจในสหกรณ์จึงตกอยู่กับเสียงข้างมากของสมาชิก การแบ่งกำไรจากการที่สมาชิกทำธุรกิจซื้อขายกับสหกรณ์จะทำให้เกิดกำไรหรือเงินส่วนเกินขึ้น การแบ่งกำไรของสหกรณ์จึงเท่ากับการจ่ายเงินส่วนที่สหกรณ์รับเกินให้แก่สมาชิกในรูปการจ่ายเงินเฉลี่ยคืน ตามส่วนแห่ง

ปริมาณธุรกิจที่สมาชิกทำกับสหกรณ์และจำนวนหุ้นที่ถือ หุ้นของสหกรณ์ไม่มีกฎหมายบังคับว่าจะต้องกำหนดจำนวนหุ้นไว้ก่อนที่จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ ดังนั้น สหกรณ์จึงมีหุ้นที่จะจำหน่ายให้แก่สมาชิกใหม่อยู่เสมอ ราคาหุ้นของสหกรณ์จะคงที่ มูลค่าหุ้นของสหกรณ์จะกำหนดไว้ที่ราคาค่อนข้างต่ำเพื่อเปิดให้ผู้ที่มีกำลังทรัพย์น้อยเข้าเป็นสมาชิก ไม่ว่าผู้ที่มีกำลังน้อยหรือมากก็สามารถเข้าเป็นส่วนหนึ่งและร่วมเป็นเจ้าของสหกรณ์ได้ สมาชิก 1 คนสามารถถือหุ้นได้ไม่เกิน 1 ใน 5 ของหุ้นทั้งหมด เพื่อป้องกันการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ของนายทุน สหกรณ์สามารถระดมทุนได้หลายทาง เนื่องจากกฎหมายเปิดโอกาสให้กระทำได้ ช่องทางดังกล่าวประกอบด้วย การรับเงินบริจาค การซื้อขายหุ้นการประกอบการปกติ เช่น การซื้อขายสินค้าและบริการการเงินและการธนาคาร การซื้อขายตราสารทางธุรกรรม เป็นต้น อีกทั้งยังสามารถรับเงินสนับสนุนจากภาครัฐและเอกชนได้อีกด้วย คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์จะต้องมีการเลือกผู้ที่เหมาะสม สามารถทำงานเพื่อสมาชิก คำนึงถึงภราดรภาพเป็นหลักเพื่อแสวงหาความมั่นคงให้แก่สมาชิกและสังคม ดังนั้น คณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ต้องพิสูจน์ตนเอง ให้เห็นถึงความเสียสละเพื่อส่วนรวม เพื่อชีวิตที่ดีขึ้นของสมาชิกทุกคน สหกรณ์ถือเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะสมาชิกทุกคนมีสิทธิในการออกเสียงอย่างเท่าเทียม ยึดถือการตัดสินใจจากเสียงข้างมากเป็นหลัก สมาชิกทุกคนในสหกรณ์ไม่ว่าจะถือหุ้นมากหรือน้อยก็ตามจะมีสิทธิในการออกเสียงด้วยตนเองเท่านั้น ไม่สามารถให้ผู้อื่นออกเสียงแทนได้ สหกรณ์สามารถสร้างสรรค์กิจการได้หลากหลายรูปแบบ สามารถผันองค์กรเป็นธนาคาร โรงพยาบาล หรือโรงเรียนก็ได้ บุคลากรที่ทำงานในสหกรณ์จะทำงานอย่างสุดความสามารถและมีคุณภาพเพราะมีจิตสำนึกในการเป็นเจ้าของร่วมกัน คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีวาระในการดำรงตำแหน่งอย่างชัดเจน สามารถดำรงตำแหน่งได้ 2 วาระ วาระละ 2 ปี เท่ากับว่าสามารถดำรงตำแหน่งได้ไม่เกิน 4 ปี เมื่อหมดวาระแล้วก็จะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ขึ้นมาใหม่ เงินได้จากการเฉลี่ยคืนและเงินปันผลจากสหกรณ์ไม่ต้องเสียภาษีเงินได้

3.2 บริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนจำกัด

บริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนจำกัดจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บริษัทจำกัดและห้างหุ้นส่วนจำกัดเป็นการรวบรวมผู้ถือหุ้นจัดตั้งขึ้น เพื่อทำการค้ากับบุคคลภายนอก ถือหลักการรวมทุนเป็นสำคัญ บุคคลที่มีเงินสามารถเข้าถือหุ้นของบริษัทได้ ไม่เลือกว่าบุคคลนั้นจะมีลักษณะนิสัยอย่างไรหรืออยู่ไกลไกลเพียงใด เพื่อทำการค้าหากำไร หุ้นและมูลค่าหุ้น กฎหมายบังคับให้ต้องกำหนดจำนวนทุนเรือนหุ้น และต้องมีผู้จองหุ้นไว้ครบจำนวนก่อนขอจดทะเบียนจัดตั้งเป็นบริษัท ถ้าผลการประกอบกิจการมีผลกำไรดี บริษัทจะสามารถจ่ายเงินปันผลได้สูง จึงทำให้มีบุคคลผู้ต้องการซื้อหุ้นของบริษัท ทำให้หุ้นของบริษัทมีราคาขึ้นลงได้เหมือนสินค้าอย่างหนึ่ง มูลค่าหุ้นของบริษัทมักกำหนดไว้สูง ងให้ความเคารพในเงินทุนค่าหุ้นเป็นสำคัญ โดยการให้สิทธิออกเสียงตามจำนวนหุ้นที่ถือ และยังสามารถมอบอำนาจให้บุคคลใดมาออกเสียงแทนได้ อำนาจในบริษัทจึงตกอยู่กับผู้ถือหุ้นจำนวนมาก การดำเนิน

กิจการบริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดจะทำธุรกรรมติดต่อซื้อขายกับบุคคลภายนอก ผู้ถือหุ้นรายย่อย ไม่มีสิทธิมีเสียงเท่ากับผู้ถือหุ้นรายใหญ่ การบริหารงานจะกระทำโดยผู้ชำนาญการเฉพาะทางหรือมืออาชีพ ผลประโยชน์ส่วนใหญ่จะรวมอยู่ที่ฝ่ายบริหารเพียงกลุ่มเดียว ไม่มีการกระจายทรัพยากรและผลประโยชน์ให้แก่สมาชิกผู้ถือหุ้นของบริษัทสามารถประกอบกิจการได้ตามที่ได้จดทะเบียนไว้เท่านั้น เช่น บริษัทที่จดทะเบียนขนส่งผู้โดยสาร ก็จะไม่สามารถผันกิจการให้เป็นบริษัทขายรถยนต์ได้ กลุ่มผู้บริหารสูงสุดของบริษัทไม่มีวาระในการดำรงตำแหน่ง บริษัทและห้างหุ้นส่วนจำกัดเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล 30% ต่อปี บริษัทและห้างหุ้นส่วนจำกัดไม่สามารถรับเงินบริจาคและไม่มีเงินสนับสนุนจากภาครัฐ ซึ่งกล่าวได้ว่า บริษัทและห้างหุ้นส่วนจำกัดเป็นนิติบุคคลเอกชนโดยแท้ ทั้งนี้ ไม่หมายความรวมถึงบริษัทจำกัดที่มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ

3.3 รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจในที่นี้หมายความถึงรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ซึ่งศาสตราจารย์พิเศษ ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์ ได้จัดแบ่งประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่มาทางกฎหมายออกเป็น 3 ประเภท คือ ประเภทที่หนึ่ง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายมหาชนตามกฎหมายเฉพาะ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย และที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เช่น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ข.ส.ม.ก.) เป็นต้น ประเภทที่สอง รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น บริษัทขนส่งจำกัด (บ.ข.ส.) และจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 เป็นต้น ประเภทที่สาม รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในส่วนราชการโดยมติคณะรัฐมนตรีและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง เป็นต้น การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจจะดำเนินการโดยรัฐบาลหรือในนามของรัฐบาล ไม่ใช่กิจกรรมของเอกชน งานของรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับเรื่องสาธารณูปโภค การจัดทำบริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมมีวัตถุประสงค์แห่งบริการเป็นการผลิตสินค้า การจำหน่ายสินค้า และการให้บริการแก่ประชาชน (ชาญชัย แสงวงศ์ศักดิ์, 2563, หน้า 33) ส่วนสหกรณ์นั้นเป็นของสมาชิกสหกรณ์ที่ดำเนินธุรกิจที่มีได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร แต่เป็นการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการจะช่วยเหลือปัญหาทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นแก่สมาชิก

3.4 องค์การการกุศล

องค์การการกุศลส่วนใหญ่จะจัดตั้งเป็นมูลนิธิ สมาคม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือสถาบันทางศาสนาที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะขององค์กรนั้น ๆ เป็นองค์กรที่มีได้มุ่งแสวงหากำไร แต่สร้างประโยชน์แก่บุคคลและสังคมให้พ้นจากความยากลำบาก ไม่ได้รับงบประมาณจากรัฐ แต่ได้มาจากการรับบริจาค การช่วยเหลือแก่บุคคลแตกต่างจากสหกรณ์ เนื่องจากไม่ใช่เป็นการส่งเสริมให้ช่วยตนเอง

ซึ่งอาจจะทำให้ผู้ได้รับการสงเคราะห์มีลักษณะนิสัยอ่อนแอลงไปอีก ส่วนสหกรณ์นั้นส่งเสริมให้สมาชิกมีลักษณะนิสัยเข้มแข็ง สหกรณ์จึงส่งเสริมให้บุคคลมีความพัฒนาว่าการช่วยเหลือขององค์กรการกุศล

3.5 สหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานจัดตั้งตามกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ ในสหภาพแรงงานบรรดาลูกจ้างจะรวมกัน โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้เกิดกำลังเป็นปีกแผ่นเพื่อต่อรองกับนายจ้างในเรื่องผลประโยชน์ของการทำงาน หรือสวัสดิการของลูกจ้าง แต่สหกรณ์นั้น สมาชิกสหกรณ์จะร่วมมือกันจัดการประกอบการสหกรณ์ขึ้น และอาศัยสหกรณ์นั้นให้เป็นประโยชน์แก่อาชีพหรือการครองชีพ การทำงานของสหกรณ์เป็นวิธีการที่ไม่ก่อความเดือดร้อน

3.6 สโมสร

สโมสร ไม่ใช่ธุรกิจ แต่มีวัตถุประสงค์การจัดตั้งเพื่อความบันเทิงเจริญรมย์หรือให้ความพักผ่อนหย่อนใจแก่สมาชิก อาจมีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบ้างแต่ไม่ใช่เป็นวัตถุประสงค์หลัก เช่น มีการจำหน่ายสินค้าแก่สมาชิก เป็นต้น ส่วนสหกรณ์เป็นการจัดตั้งเพื่อประโยชน์ของสมาชิก สมาชิกต้องช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้ฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น

3.7 สมาคม

สมาคมจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สมาคมจะมีลักษณะเกี่ยวข้องกับการกุศล รายได้ของโดยสมาคมได้มาจากการรับบริจาค เช่น สมาคมการกีฬาเพื่อการพัฒนาการกีฬา เป็นต้น ส่วนสหกรณ์เป็นการดำเนินธุรกิจที่ไม่มีวัตถุประสงค์เพื่อหารายได้มาบริจาคเป็นการกุศล แต่เป็นธุรกิจที่ให้บริการช่วยเหลือแก่สมาชิกสหกรณ์และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

3.8 ธนาคารพาณิชย์

สหกรณ์กับธนาคารพาณิชย์ทำธุรกรรมทางการเงินในลักษณะคล้ายกัน แต่มีความแตกต่างกัน ดังนี้

สหกรณ์ เกิดจากการรวมคนในกลุ่มอาชีพเดียวกัน จำกัดอัตราเงินปันผล ควบคุมโดยผู้แทนสมาชิก 1 คน 1 เสียง เจ้าของกับลูกค้าเป็นบุคคลกลุ่มเดียวกัน กำไรจัดสรรอย่างชอบธรรม มีเงินเฉลี่ยคืนให้กับผู้กู้ มีการจัดสรรกำไรสุทธิคืนในรูปของสวัสดิการและการเอื้ออาทรต่อชุมชน สังคมและสิ่งแวดล้อม

ธนาคารพาณิชย์ เกิดจากการรวมเงินไม่จำกัดอัตราเงินปันผล ควบคุมโดยผู้ถือหุ้น (หนึ่งหุ้น 1 เสียง) เจ้าของกับลูกค้าเป็นคนละกลุ่มกัน มุ่งหวังกำไรสูงสุด ไม่มีเงินเฉลี่ยคืน ไม่มีการจัดสรรกำไรสุทธิให้ในรูปของสวัสดิการ

3.9 กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง

เป็นนโยบายเร่งด่วนในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกระจายโอกาสการเข้าถึงแหล่งทุนของผู้มีรายได้น้อยผ่านการเป็นแหล่งเงินทุนหมุนเวียนสำหรับการลงทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ ว่างเงินจากสมาชิก และพัฒนาองค์ความรู้ คุณภาพชีวิต สวัสดิภาพและสวัสดิการของสมาชิกหรือประชาชนในหมู่บ้านหรือชุมชนเมือง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและสังคมของหมู่บ้าน จัดตั้งกองทุนโดยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นประธานกรรมการ กองทุนหมู่บ้านจะได้รับเงินที่รัฐบาลจัดสรรและเงินที่สมาชิคนำมาลงหุ้นหรือฝากไว้กับกองทุนหรือที่ได้รับบริจาคแล้วนำมาให้สินเชื่อ โดยการอนุมัติของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้าน

3.10 โรงรับจำนำ

เป็นสถาบันการเงินให้ประชาชนทั่วไปกู้ยืมโดยการรับจำนำสิ่งของและสามารถไถ่ถอนคืนได้ มีทั้งโรงรับจำนำเอกชน และของรัฐซึ่งมี 2 ประเภท คือ สถานธนาอนุเคราะห์ ซึ่งดำเนินการโดยกรมการพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และสถานธนาอนุบาล ดำเนินการโดยเทศบาล

3.11 บริษัทสินเชื่อไปรษณีย์ไทย จำกัด

จัดตั้งเมื่อวันที่ 7 ธันวาคม 2553 โดยคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้บริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด จัดให้บริการสินเชื่อรายย่อยเพื่อเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนผู้มีรายได้น้อย ผู้ที่ยากจน และเป็นหนี้นอกระบบหรือมีแนวโน้มจะเป็นหนี้นอกระบบโดยให้วงเงินกู้เท่ากับอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสามารถผ่อนชำระรายวันได้ นอกจากนี้ยังมีองค์การการเงินระดับฐานรากอีก 2 ประเภท แต่ไม่เป็นทางการและไม่มีกฎหมายรองรับได้แก่ กลุ่มพึ่งตนเอง เป็นการดำเนินการของประชาชน กับกลุ่มออมทรัพย์เพื่อการผลิต เป็นองค์การการเงินระดับฐานรากที่เกิดจากการส่งเสริมของกรมการพัฒนาชุมชน กระทรวงมหาดไทย ดัดแปลงแนวคิดจากสหกรณ์มาประยุกต์ใช้กับวิถีชีวิตในชุมชนแบบไม่เป็นทางการ

4. การกำกับดูแลสหกรณ์ สภาพปัญหาของสหกรณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และการเลิกกิจการของสหกรณ์

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาภาพรวมเกี่ยวกับ การกำกับดูแลสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ สภาพปัญหาของสหกรณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันโดยหยิบยกงานวิจัยขึ้นมาศึกษา และการเลิกกิจการสหกรณ์แบบสังเขป ดังนี้

4.1 การกำกับดูแลสหกรณ์

การกำกับดูแลสหกรณ์เป็นอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 บัญญัติไว้ในส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์ มาตรา 17 – 25 และนายทะเบียนสหกรณ์สามารถมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ได้ การกำกับดูแลตามกฎหมายสหกรณ์ ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หากที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ในกรณีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณารับว่าต่างให้สหกรณ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ในกรณีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง ระงับการปฏิบัติหน้าที่ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือให้คณะกรรมการดำเนินการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก็ได้ การกำกับดูแลสหกรณ์กระทำโดยการตรวจการสหกรณ์

การตรวจการสหกรณ์นี้ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดหนองบัวลำภูได้จัดทำองค์ความรู้เรื่อง แนวทางการตรวจการสหกรณ์ขึ้น เพื่อให้ความรู้แก่บุคลากรในสังกัดและสามารถใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการปฏิบัติราชการ โดยได้แยกการตรวจการสหกรณ์ได้เป็น 2 ส่วน ได้แก่ การตรวจสอบกิจการภายในสหกรณ์ การตรวจสอบกิจการที่เกี่ยวกับสมาชิกหรือบุคคลภายนอก ซึ่งผู้ศึกษาขอนำองค์ความรู้ดังกล่าวมาสรุปเพื่อให้เกิดความเข้าใจการตรวจการสหกรณ์ได้ดังนี้

การตรวจสอบกิจการภายในสหกรณ์ ได้แก่ การบริหารจัดการกิจการของสหกรณ์ คือ กิจการอำนวยการและกิจการทางธุรกิจ กิจการอำนวยการ คือ ตรวจสอบความสามารถในการบริหารงานอำนวยการ เช่น งานบุคคล งานสวัสดิการ งานที่ต้องดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบ มติของสหกรณ์ งานของผู้ตรวจสอบกิจการ งานรับจ่ายเงิน งานนิติกรรมสัญญาและเอกสารทางกฎหมาย งานเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบของสหกรณ์และการบังคับใช้ การไม่ดำเนินกิจการหรือการหยุดกิจการ หรือดำเนินกิจการก่อให้เกิดความเสียหาย การตรวจสอบกิจการทางธุรกิจ คือ ตรวจสอบความสามารถในการจัดการธุรกิจของสหกรณ์ เนื่องจากสหกรณ์มีหลักการว่า การดำเนินธุรกิจต้องเป็นไป

เพื่อประโยชน์ของบรรดาสมาชิก ธุรกิจของสหกรณ์ประกอบด้วย ธุรกิจสินเชื่อ ธุรกิจรวมซื้อ ธุรกิจรวมขาย ธุรกิจแปรรูป ธุรกิจเงินฝาก และธุรกิจบริการ สาขาต่าง ๆ การตรวจสอบกิจการธุรกิจควรเป็นการวิเคราะห์ประเมินผลความก้าวหน้าของธุรกิจและประเมินความเสี่ยงของธุรกิจที่จะเป็นอุปสรรคต่อสำเร็จ หรือทำให้ไม่เกิดผลดีต่อสมาชิกและสหกรณ์ แนวทางการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์สามารถวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และฝ่ายจัดการของสหกรณ์ในด้านการจัดการตามวิธีการสหกรณ์กับด้านการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายสหกรณ์

การจัดการตามวิธีการสหกรณ์ เป็นการตรวจสอบการดำเนินงานของ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกในการประกอบอาชีพการดำรงชีพและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของสมาชิกในเรื่องฐานะการเงินของสหกรณ์ ผู้กำกับดูแลสหกรณ์ต้องตรวจสอบกระแสเงินสดและภาระผูกพันเงินสด คุณภาพการควบคุมการเงิน มีการบริการทางการเงินแก่สมาชิก การรักษาวินัยทางการเงิน การดูแลเงินสดภาระผูกพันเงินสด การใช้เงินลงทุนที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และภายใต้กรอบของกฎหมายและข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรืออื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักการธรรมาภิบาล การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ เป็นต้น (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักงานสหกรณ์จังหวัดหนองบัวลำภู, 2562, หน้า 1-12)

4.2 สภาพปัญหาของสหกรณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน

เกี่ยวกับสภาพปัญหาของสหกรณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ได้มีงานวิจัยจำนวนมากได้กล่าวถึงในเรื่องดังกล่าว ซึ่งสรุปแล้วสภาพปัญหาที่รวบรวมได้ก็มีลักษณะคล้าย ๆ กัน ดังนั้น จึงนำปัญหาที่รวบรวมไว้แล้วมากล่าวเพียงหนึ่งงานวิจัย ดังนี้

นายจิรณัฏย์ ชาญเชิงพานิช ได้วิจัยเรื่อง เดินหน้าแก้ไขปัญหาสหกรณ์ ประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรมพบว่า จากอดีตที่ผ่านมาสหกรณ์มีปัญหาหลายด้าน รัฐจึงต้องเข้ามากำกับดูแลการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ซึ่งสามารถแยกประเด็นปัญหาได้ดังนี้

ปัญหาด้านสมาชิกสหกรณ์ขาดคุณภาพ สมาชิกถือเป็นผู้ใช้บริการและเป็นเจ้าของสหกรณ์ในปัจจุบันสมาชิกสหกรณ์ส่วนใหญ่ ไม่ได้คำนึงถึงการเป็นเจ้าของสหกรณ์ตามอุดมการณ์สหกรณ์ที่ว่า เป็นความร่วมมือกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อแก้ไขปัญหาในการประกอบอาชีพ และยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น แต่กลับมองเพียงแค่ต้องการผลประโยชน์ที่จะได้รับ ยังขาดวินัยและความรับผิดชอบต่อสหกรณ์ สมาชิกไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ และวัตถุประสงค์ที่สหกรณ์กำหนด สมาชิกบางรายกู้เงินไปโดยไม่ได้นำไปเพื่อการประกอบอาชีพ แต่กลับใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ ทำให้เกิดการผิมนัดชำระหนี้ส่งผลเสียต่อสหกรณ์ ขาดจิตสำนึกในการเลือกกรรมการบริหารสหกรณ์และผู้ตรวจสอบกิจการ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มักจะพบปัญหาส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องของการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสหกรณ์บทบาทภารกิจ และไม่มีความเป็น

เมื่ออาชีพ ปัญหาที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการดำเนินการ คือ ปัญหาการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ จากตำแหน่งหน้าที่ ขาดธรรมาภิบาลในการบริหารงาน มุ่งผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้องโดยไม่คำนึงถึง องค์กรซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ต่อการดำเนินงานของสหกรณ์ เจ้าหน้าที่สหกรณ์ ได้แก่ ผู้จัดการ ผู้ช่วยผู้จัดการ หัวหน้าฝ่ายทั่วไป เจ้าหน้าที่ธุรการ เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่บัญชี เจ้าหน้าที่สินเชื่อส่วนใหญ่ จะดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีศักยภาพที่เพียงพอ ขาดความรู้ ความเข้าใจในกฎระเบียบ ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์อย่างถ่องแท้ ส่งผลให้ในบางกรณีอาจตกเป็นเครื่องมือของการทุจริต

ปัญหาการจัดการภาครัฐ ด้านบุคลากร ไม่ทั่วถึงยังขาดการประเมินและติดตามผลที่ชัดเจน ซึ่งไม่สามารถแก้ปัญหาและหาแนวทางป้องกันได้ทันทั่วถึง

ปัญหาด้านการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ส่วนใหญ่จะเป็นปัญหาด้านเงินทุนไม่เพียงพอ ต่อความต้องการของสมาชิก การขาดแหล่งเงินทุน สหกรณ์ต้องแข่งขันกับพ่อค้าคนกลาง หรือนายทุน หรือธุรกิจประเภทอื่น ๆ ซึ่งคู่แข่งมีความสามารถและข้อได้เปรียบทุกด้าน (จิรัญญ์ ชาญเชิงพานิช, 2558, หน้า 1-7)

4.3 การเลิกกิจการสหกรณ์

การเลิกกิจการสหกรณ์ หมายถึง การสูญเสียไปซึ่งสภาพของการเป็นนิติบุคคล บุคคลใด กระทำการใด ๆ ในนามของสหกรณ์ภายหลังสหกรณ์เลิกแล้ว ย่อมไม่มีผลผูกพันสหกรณ์เพราะสหกรณ์ สิ้นสุดการเป็นนิติบุคคลแล้ว เว้นแต่บุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่กระทำการ เช่น ผู้ชำระบัญชี เป็นต้น การเลิกสหกรณ์จำแนกเป็น 2 ประการ คือ เลิกตามมาตรา 70 (1) – (4) แห่งพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 และเลิกเมื่อนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้เลิกตามมาตรา 70 (5) ประกอบมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

การเลิกสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์จะมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ที่แต่งตั้ง จากผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานครพื้นที่ 1 หรือสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 2 และสหกรณ์จังหวัด ซึ่งเป็นไปตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ 827/2546 ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2546 ตามมาตรา 70 และมาตรา 71 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกอบพระราชบัญญัติ สหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ดำเนินการให้เลิกสหกรณ์ มีสองประการ คือ

ประการแรก การเลิกตามมาตรา 70 (1) – (4) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีสี่ประการ คือ ประการแรกมีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับสหกรณ์ ประการที่สองสหกรณ์มีจำนวน สมาชิกน้อยกว่าสิบคน ประการที่สามที่ประชุมใหญ่ลงมติให้เลิก และประการที่สี่สหกรณ์ล้มละลาย ถ้ามีเหตุอย่างใดดังกล่าวข้างต้นเกิดขึ้นจะเป็นผลให้สหกรณ์ต้องเลิก

ประการที่สอง เลิกกิจการเมื่อนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้เลิก ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 70 (5) ประกอบมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3)

พ.ศ. 2562 นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ได้ กรณีแรกสหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียน หรือหยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่หยุดดำเนินกิจการ กรณีที่สองไม่ส่งสำเนารายงานประจำปีและงบการเงินประจำปีต่อนายทะเบียนสหกรณ์เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน ประการสุดท้ายสหกรณ์ไม่อาจดำเนินกิจการให้เป็นผลดี หรือการดำเนินกิจการของสหกรณ์ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม

5. แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง

ตามที่กล่าวไว้ในหัวข้อที่ผ่านมา สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ ซึ่งกฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายปกครอง ในขณะที่เดียวกันการดำเนินกิจการของสหกรณ์ในทุกกิจการจะอยู่ในการกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์อย่างเข้มงวด กรณีจึงมีปัญหาที่น่าสนใจว่า สหกรณ์เป็นหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจทางปกครอง หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หรือไม่ หัวข้อนี้จึงจะศึกษาว่า มีแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง นิติบุคคลเอกชน นิติบุคคลมหาชน นิติวิธีในกฎหมายมหาชน และแนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลทางปกครอง ตลอดจนองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองที่สำคัญ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายปกครองอย่างไร เพื่อจะได้ทราบคำตอบในเรื่องดังกล่าว ต่อไป

5.1 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทางปกครองซึ่งในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะใช้แนวคิดทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยใช้ “หลักนิติรัฐ (Legal state)” กำหนดให้มีรัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุดประเทศที่วางหลักในการจัดตั้งองค์กรหรือองค์การต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจของรัฐออกเป็นหลายฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระหรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจ (Separation of power) เพื่อป้องกันมิให้อำนาจอยู่กับองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว อันเป็นการป้องกันการนำไปสู่ระบอบเผด็จการ และกฎหมายเป็นกลไกหลักในการกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของรัฐหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ สำคัญสำคัญของหลักนี้คือ หลักที่เรียกร้องให้รัฐถือกฎหมายเป็นใหญ่ในการปกครองประเทศ รัฐ (หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ยอมอยู่ภายใต้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่กำหนดการกระทำของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองคุ้มครอง และปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐ ขณะเดียวกันก็มุ่งจำกัดการใช้อำนาจของ

หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ (อุดม รัฐอมฤต, 2552, หน้า 2 - 3)

อำนาจรัฐแบ่งแยกการใช้อำนาจเป็น 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Function) ซึ่งได้แก่ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ราษฎร (Executive Function) อำนาจบริหารซึ่งเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราไว้ และอำนาจตุลาการ (Judicial Function) เป็นอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทรัฐกับราษฎรหรือราษฎรกับราษฎร ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย แม้หน่วยงานของรัฐจะเป็นนิติบุคคล ซึ่งกฎหมายบัญญัติรับรองสิทธิหน้าที่ไว้ แต่นิติบุคคลที่ทราบกันโดยทั่วไปคือองค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่อาจกระทำการด้วยตัวเองได้ ต้องอาศัยบุคคลธรรมดาได้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการต่างๆ แทนรัฐ หรือในนามของรัฐ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, หน้า 60-61) อำนาจของรัฐอันเกี่ยวกับผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ใช้อำนาจตุลาการ ได้แก่ ศาลหรือตุลาการ ซึ่งสามารถตรวจสอบและถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารได้ แต่ในที่นี้จะไม่ขอกล่าวในรายละเอียดเนื่องจากจะทำให้เนื้อหาที่มีจำนวนมากเกินไป และจะขอกล่าวถึงเฉพาะผู้ใช้อำนาจบริหาร ได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายบริหาร มี 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นผู้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเรียกว่า รัฐบาล หรือการกระทำทางบริหาร กรณีนี้จะถูกตรวจสอบถ่วงดุลจากฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ประเภทที่สอง ฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจปกครอง เป็นอำนาจในการจัดการภารกิจทางปกครอง โดยได้ใช้อำนาจจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติเพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลเป็นรูปธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมในรูปแบบของงานประจำ ฝ่ายที่ใช้อำนาจปกครอง เรียกว่า ฝ่ายปกครองหรือหน่วยงานทางปกครอง (administration) ซึ่งปกติจะอยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง แต่ทั้งนี้ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการหรือองค์กรอิสระหากใช้อำนาจทางปกครอง กฎหมายก็ถือว่าเป็นฝ่ายปกครองในทางเนื้อหาด้วยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้ความหมายถ้อยคำที่มีความหมายเป็นฝ่ายปกครอง ได้แก่ คำว่า “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

หน่วยงานทางปกครองเมื่อกระทำการในหน้าที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง” ซึ่งเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2562, หน้า 15) การกระทำทางปกครองเป็นการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองหรือการดำเนินภารกิจของฝ่ายปกครอง เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการดำเนินงานทางปกครองบรรลุผล จำเป็นจะต้องอาศัยการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง

เป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ในระบบกฎหมายที่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน ออกจากกัน เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าองค์กรฝ่ายปกครองมีความสามารถกระทำกร หรือดำเนินกิจกรรม ทางปกครองไม่แต่เฉพาะในระบบกฎหมายมหาชนหรือในแดนของกฎหมายมหาชน ซึ่งองค์กร ฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าเอกชนเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครองยังอาจกระทำกรในแดนของกฎหมาย เอกชนในฐานะที่เท่าเทียมกับเอกชนคนอื่น ๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองได้อีกด้วย มีภารกิจ ทางปกครองในหลายกรณีที่หากฝ่ายปกครองกระทำกรในแดนของกฎหมายเอกชนแล้ว จะสะดวกและ เป็นประโยชน์มากกว่าการที่ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจฝ่ายเดียวสั่งการ ในกรณีเช่นนี้้องค์กรฝ่ายปกครอง จะทำนิติกรรมตามกฎหมายเอกชน การกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวเป็นการกระทำที่เป็นส่วนเสริม การกระทำของฝ่ายปกครองในแดนของกฎหมายปกครอง ให้การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง เพื่อประโยชน์สาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หน่วยงานของรัฐต้องการวัสดุอุปกรณ์สำนักงาน จึงจัดซื้อวัสดุอุปกรณ์เหล่านั้น เป็นต้น นอกจากนี้หน่วยงานทางปกครองอาจดำเนินกิจกรรมทางปกครอง โดยการมอบหมายให้นิติบุคคลเอกชนกระทำกรตามหน้าที่ได้เช่นกัน กระทำทางปกครอง (หรือกิจกรรม) ของฝ่ายปกครอง แบ่งได้เป็น 3 ประเภท ได้แก่ นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว นิติกรรมสองฝ่ายของ ฝ่ายปกครอง การกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง (ประสาท พงษ์สุวรรณ, 2563, หน้า 14-17)

1) นิติกรรมทางปกครอง หมายความว่า การแสดงเจตนาหรือการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียว ของฝ่ายปกครองโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายและมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคลใด ๆ ซึ่งไม่ใช่ ผู้ทำนิติกรรมดังกล่าว นิติกรรมทางปกครองแบ่งเป็น นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว และนิติกรรมสองฝ่าย

(1) นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวแบ่งเป็น กฎ คำสั่งทางปกครองและคำสั่งทั่วไป

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติ ท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผล เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึง การออกกฎ และการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ข้อสังเกต คำสั่งทางปกครอง ลักษณะของการมีผลใช้ บังคับแก่บุคคลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกลุ่ม ลักษณะของการมีผลใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง ผลของ คำสั่งจะมีผลเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่ม เช่น คำสั่งลงโทษทางวินัยแก่นาย ก เป็นต้น คำสั่งทั่วไปเป็นคำสั่ง ที่ใช้กับคนทั่วไป ลักษณะของการมีผลใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไป ลักษณะของการมีผลใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งแต่เฉพาะเรื่อง เช่น ประกาศประกวดราคาจ้างบริการงานด้านระบบไฟฟ้าแบบราคาคงที่ไม่จำกัด

จำนวนให้กับหน่วยงานของรัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองที่แม้จะมีผลเป็นการทั่วไปโดยมิได้เจาะจงตัวบุคคลก็ตาม แต่ก็มุ่งหมายให้ใช้บังคับเฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เป็นต้น

(2) นิติกรรมทางปกครองตั้งแต่สองฝ่ายขึ้นไป (สัญญาทางปกครอง) เป็นการดำเนินการโดยใช้รูปแบบของสัญญาเพื่อให้เกิดความผูกพันซึ่งกันและกัน

“สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายว่า " หมายความว่ารวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ "

ตามคำนิยามดังกล่าว จึงแยกองค์ประกอบของสัญญาทางปกครองได้ว่า ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยหนึ่งฝ่ายต้องเป็นฝ่ายปกครองหรือผู้ที่กระทำการแทนฝ่ายปกครอง ประการที่สอง ต้องเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา เป็นการสัมปทานสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ต่อมาที่ประชุมใหญ่ศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 ได้วางหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองว่า "...รวมถึงสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล..." (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 10)

กรณีคู่สัญญาอย่างน้อยหนึ่งฝ่ายต้องเป็นฝ่ายปกครองหรือผู้ที่กระทำการแทนฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง สำหรับกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการเป็นที่เข้าใจได้ง่าย เนื่องจากประชาชนได้ติดต่อราชการกันอยู่เสมอ ๆ แต่หน่วยงานอื่นของรัฐนั้น เช่น องค์การมหาชน ที่ตราขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ก็ถือเป็นหน่วยงานของรัฐ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน) (ศมส.) กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) เป็นต้น นอกจากนี้หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง กฎหมายให้ถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองเช่นเดียวกันซึ่งโดยปกติหน่วยงานดังกล่าวมิใช่หน่วยงานในภาครัฐโดยตรง แต่ได้รับมอบหมาย

จากรัฐให้เป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครอง เช่น เนติบัณฑิตยสภา ตามพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507 สภานายความ ตามพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528 เป็นต้น ส่วนหน่วยงานภาคเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ สามารถทำได้ ในรูปของสัญญาสัมปทานเพื่อการบริการสาธารณะ สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือมีลักษณะพิเศษที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ เช่น สำนักงานช่างรังวัดเอกชนตามพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 หรือสถานตรวจสภาพรถเอกชนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เป็นต้น

(3) การกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง เป็นการปฏิบัติการของฝ่ายปกครองโดยใช้กำลังทางกายภาพไม่มีลักษณะเป็นการแสดงเจตนาเหมือนการทำนิติกรรม หากการกระทำดังกล่าวเกิดความเสียหายแก่ประชาชน ฝ่ายปกครองอาจต้องรับผิดชอบละเมิดในการกระทำดังกล่าว การรับผิดชอบต้องรับผิดชอบทั้งทางปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจมหาชน หรือรับผิดชอบทางแพ่ง เช่น สัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง ละเมิดทางแพ่ง การจัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรได้ เช่น การออกประกาศเตือนประชาชนให้ระวังอันตรายจากสารตะกั่วที่ปนเปื้อนในอาหารบางอย่าง การใช้กำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ารื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

5.2 นิติบุคคลเอกชน นิติบุคคลมหาชน และนิติวิธีในกฎหมายมหาชน

ในหัวข้อนี้จะศึกษาเกี่ยวกับนิติบุคคลเอกชนและนิติบุคคลมหาชน โดยจะทราบพัฒนาของกฎหมายที่กำหนดความเป็นนิติบุคคลเอกชน นิติบุคคลมหาชน และศึกษานิติวิธีในกฎหมายมหาชน เพื่อทำให้เกิดความเข้าใจถึงภูมิหลังในการตีความกฎหมายมหาชน ต่อไป

ระบบกฎหมายในโลกที่รู้จักอย่างแพร่หลายมี 2 ระบบ คือ ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) และระบบลายลักษณ์อักษร (Civil law) ซึ่งกฎหมายทั้งสองระบบมีหลักการทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีแบบอังกฤษถือความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนที่มีฐานะเท่าเทียมกันตามหลักความตกลงสมัครใจของคู่กรณี ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายเอกชนโดยระบบเดียวไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเป็นอย่างอื่น ส่วนระบบลายลักษณ์อักษร (Civil law) เป็นต้นแนวความคิดการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยถือความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นฝ่ายดูแลรักษาผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวมกับเอกชนฝ่ายหนึ่ง ซึ่งจะต้องรักษาสีทธิประโยชน์ของตนเป็นการส่วนตัว จึงไม่อาจใช้หลักความเสมอภาคแบบเอกชน จึงสร้างระบบกฎหมายมหาชนขึ้นเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการดูแลรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมกับการดูแลรักษาสิทธิเสรีภาพของเอกชน สำหรับเรื่องและผู้ศึกษาได้รับอนุญาตให้ทำการศึกษา

เป็นเรื่องนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ ผู้ศึกษาเห็นว่า สหกรณ์จัดตั้งตามกฎหมายสหกรณ์ซึ่งเป็นกฎหมายปกครอง และสหกรณ์จะถูกกำกับดูแลจากรัฐโดยกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียน สหกรณ์อย่างเข้มงวด เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์กระทรวงหรือส่วนราชการต่าง ๆ ล้วนเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ จึงน่าจะเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งความเห็นของผู้ศึกษาสอดคล้องกับหลักการความเป็นกฎหมายมหาชนที่นายภูมิ จันทชุม ได้กล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ของ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สรุปได้ว่า หากรัฐมีความสัมพันธ์กับสหกรณ์อย่างใกล้ชิด ไม่ว่าจะในทางส่งเสริม ตรวจสอบ ควบคุม หรือ กำกับดูแลสหกรณ์ โดยรัฐมีเหตุผลอย่างหนึ่งอย่างใด คือ เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินไปตามหลักการสหกรณ์ เพื่อรัฐจะสามารถให้ความช่วยเหลือแก่สหกรณ์ได้ เช่น การให้เงิน สนับสนุน การแนะนำด้านอาชีพ เป็นต้น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นที่เล็งให้แก่สหกรณ์เพื่อการวางแผนทางปฏิบัติให้แก่สหกรณ์ใช้ในการดำเนินกิจการ และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่เศรษฐกิจและสังคม ตามที่กล่าวมาข้างต้น ได้สะท้อนถึงการใช้อำนาจของรัฐที่มีเหนือสหกรณ์ผ่านการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ กรณีเช่นนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับสัมพันธอยู่กฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครอง รัฐสามารถกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งและผู้มีอำนาจกำกับดูแล ส่งเสริมเพื่อกำหนดกฎระเบียบเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง การดำเนินงาน และการเลิกสหกรณ์ สหกรณ์ (ภูมิ จันทชุม, 2558, หน้า 24) แต่ในทางตำราวิชาการในอีกส่วนหนึ่งจะมีความเห็นตรงกันข้ามว่า สหกรณ์เป็นนิติบุคคลเอกชน ดังนั้น จึงควรศึกษาลักษณะของนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชนภายใต้กฎหมายไทยว่า มีลักษณะอย่างไร ดังนี้

5.2.1 นิติบุคคลตามกฎหมายไทย นั้น จะมีทั้งนิติบุคคลเอกชนและนิติบุคคลมหาชน ซึ่งการจะเป็นนิติบุคคลได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้เป็นนิติบุคคล จะเห็นได้จาก มาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น”

1) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไป มี 5 แบบ คือ สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัดและบริษัทจำกัด ซึ่งต้องไปขอจดทะเบียนกับเจ้าพนักงาน

2) ตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นนิติบุคคล เช่น

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคล

- วัดหรือเจ้าอาวาสวัด ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 (รับรองสถานะเป็นสมาคมทางศาสนาพุทธให้มีอำนาจปกครองกันเอง คณะกรรมการอิสลามกลางก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน) วัดจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา กับสำนักสงฆ์ที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศให้มีฐานะเป็นวัดแล้ว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7490/2542) การที่ถือว่า

วัดเป็นนิติบุคคลมหาชน เพราะกิจการเกี่ยวกับพุทธศาสนาเป็นกิจการที่รัฐเข้าดำเนินการกำกับดูแลร่วมกับ คณะสงฆ์กิจการเกี่ยวกับการจัดองค์กรและบำรุงรักษาองค์กรทางพุทธศาสนาถือเป็นกิจการของรัฐ พระภิกษุ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในการปกครองคณะสงฆ์ และไวยาวัจกร มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายอาญา ที่ดินของวัด ได้แก่ ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง มีลักษณะทำนองเดียวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ หากจะโอนกันก็ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ห้ามมิให้ผู้ใด ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้วัดหรือสำนักงานพระพุทธรศาสนาแห่งชาติ และวัดไม่ตกอยู่ใต้อำนาจ แห่งการบังคับคดี

- สหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

- ผู้ประกอบการธุรกิจการธนาคารพาณิชย์ และผู้ประกอบการธุรกิจเงินทุน หลักทรัพย์และเครดิตฟองซิเอร์นั้น ตามพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 และตาม พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. 2522 กำหนดว่าจะต้อง เป็นนิติบุคคล (บริษัทจำกัด หรือ บริษัทมหาชนจำกัด แล้วแต่กรณี) ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยได้รับอนุญาตจาก รัฐมนตรีแล้ว (เพราะเป็นกิจการที่อาจกระทบถึงความมั่นคงหรือผลประโยชน์สำคัญของรัฐทางการคลัง หรือเศรษฐกิจการพาณิชย์ รัฐจำเป็นต้องควบคุมโดยใกล้ชิด

- กระทรวง กรม ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

- องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบงานบุคคล ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

- องค์การที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเป็นราย ๆ ไป ซึ่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.2496 เพื่อช่วยเหลือ ในการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยใช้ทุนจากงบประมาณแผ่นดิน ได้แก่ องค์การ ตลาดเพื่อเกษตรกร องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

- รัฐวิสาหกิจที่ใช้อำนาจสาธารณะโดยตรงเท่านั้นที่จัดเป็นนิติบุคคลมหาชน แต่บริษัทธนาคารกรุงไทย จำกัด บริษัทการบินไทย จำกัด บริษัทขนส่ง จำกัด อาจเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามความมุ่งหมายของกฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ได้

- องค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

เป็นนิติบุคคลที่เป็นองค์กรของรัฐแต่ไม่ใช้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ มาตรา 6 บัญญัติว่า “ให้องค์การ มหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล” ซึ่งหน่วยงานประเภทนี้ เช่น สถาบันวัคซีนแห่งชาติ (องค์การมหาชน) สถาบันวิจัยและพัฒนาพื้นที่สูง (องค์การมหาชน) สถาบันวิจัยดาราศาสตร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) เป็นต้น

ตั้งที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น เป็นกรณีที่กฎหมายอื่นนอกจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้เป็นนิติบุคคล ส่วนนิติบุคคลใดจะเป็นนิติบุคคลเอกชน หรือนิติบุคคลมหาชน นั้น จะได้ศึกษา ในหัวข้อต่อไป

5.2.2 แนวทางพิจารณาสถานะของนิติบุคคลเอกชนกับนิติบุคคลมหาชน มีดังนี้

1) นิติบุคคลเอกชน ลักษณะการดำเนินกิจการมีอำนาจหน้าที่โดยเสมอภาคกัน อำนาจในการจัดตั้งนิติบุคคลเป็นไปตามความสมัครใจ การแสดงเจตนาของเอกชนเป็นไปโดยอิสระและเป็นหลักการสำคัญอันเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน วัตถุประสงค์การจัดตั้งเพื่อประโยชน์ของเอกชน แต่บางนิติบุคคลก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการสาธารณะหรือสาธารณะประโยชน์ เช่น มูลนิธิ เป็นต้น ความรับผิดชอบเกิดจากการผิดสัญญาหรือละเมิด ทรัพย์สินของนิติบุคคลเอกชนย่อมอยู่ภายใต้การบังคับคดี ได้จนสิ้นเชิง

2) นิติบุคคลมหาชนมีลักษณะการดำเนินกิจการโดยการใช้อำนาจสาธารณะเหนือเอกชน มีการใช้อำนาจทางปกครอง อำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม อำนาจในการจัดตั้งนิติบุคคลมหาชนเป็นอำนาจรัฐ วัตถุประสงค์การจัดตั้งเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความรับผิดชอบเกิดจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะอยู่นอกเหนือการบังคับคดี

บุคคลในกฎหมายมหาชน ได้แก่ เจ้าพนักงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้มีอำนาจทำการแทน เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้น รวมไปถึงคณะกรรมการหน่วยงาน องค์การ สภา ฯลฯ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการทางปกครองโดยกฎหมายกิจการสาธารณะ

นิติบุคคลย่อมมีสิทธิหน้าที่ได้เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา แต่มีข้อจำกัดต่างจากบุคคลธรรมดา บางประการ นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ภายในขอบอำนาจหรือขอบวัตถุประสงค์ เรียกว่า หลัก ultra vires (มาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) สำหรับนิติบุคคลมหาชน กฎหมายจัดตั้งจะเป็นตัวกำหนดอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ส่วนนิติบุคคลเอกชน ตราสารจัดตั้งจะเป็นตัวกำหนดวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล หากผู้แทนนิติบุคคลมีการกระทำออกไปนอกขอบวัตถุประสงค์ของนิติบุคคล ย่อมไม่อาจถือเป็นการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้ การจำกัดสิทธิของนิติบุคคลนั้น จะถูกจำกัดเฉพาะด้านสภาพแห่งสิทธิหน้าที่อันพึงมีพึงได้เฉพาะแก่บุคคลธรรมดาเท่านั้น (ม.67) เช่น นิติบุคคลจะแต่งงานไม่ได้ จะรับบุตรบุญธรรมไม่ได้ หลักนิติบุคคลย่อมแสดงความประสงค์และกระทำการโดยผู้แทน เช่น เจ้าอาวาสเป็นผู้แทนของวัด ประธานกรรมการสหกรณ์เป็นผู้แทนสหกรณ์ เป็นต้น

5.2.3 นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน

รองศาสตราจารย์ภูริชญา วัฒนรุ่ง ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง ได้กล่าวถึงนิติวิธีในทางกฎหมายมหาชนไว้ในหนังสือ หลักกฎหมายมหาชน สรุปความได้ว่า การแปลความกฎหมายอันหมายถึง วิธีการคิดวิเคราะห์ หรือการพิจารณาปัญหาอย่างเป็น

ระบบในเรื่องกฎหมายมหาชน โดยมีแบบแผนกฎหมายมหาชน ซึ่งในทางกฎหมายเรียกว่า นิติวิธีในทางกฎหมายมหาชน จำแนกได้ 2 ประเภทคือ นิติวิธีหลักและนิติวิธีประกอบ

1) นิติวิธีหลัก แบ่งย่อยได้เป็น นิติวิธีเชิงปฏิเสธกับนิติวิธีเชิงสร้างสรรค์

นิติวิธีเชิงปฏิเสธ คือ การปฏิเสธที่จะนำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้โดยตรงกับปัญหาทางกฎหมายมหาชน การที่ไม่นำเอาหลักเสรีภาพ ความเสมอภาคในการทำสัญญา หรือการเลิกสัญญาตามกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายมหาชน เช่น ในสัญญาทางปกครองที่รัฐสามารถยกเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องขอความยินยอมจากคู่สัญญาที่เป็นเอกชน เป็นต้น

นิติวิธีเชิงสร้างสรรค์ คือ กฎหมายมหาชนมีวิธีการในการสร้างหลักการตามหลักปรัชญาของกฎหมายมหาชนที่เรียกว่า การสร้างดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ให้ทั้งสองสิ่งดำเนินไปด้วยกัน ให้ความสำคัญเท่ากัน เพื่อวัตถุประสงค์ในการประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนให้เกิดดุลยภาพ หลักการย่อยที่ศาลใช้ในการพิจารณาเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนตามนิติวิธีเชิงสร้างสรรค์ ได้แก่ หลักสิทธิที่เอกชนได้รับไปแล้วจากนิติกรรมทางปกครอง หลักสิทธิในการป้องกันตนเองโดยจะต้องได้รับโอกาสตามสมควร หากฝ่ายปกครองจะกระทำการกระทบสิทธิของผู้นั้น หลักความได้สัดส่วน หลักในเรื่องการไม่มีผลย้อนหลังของนิติกรรมทางปกครอง หลักการให้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมกับการเวนคืนทุกชนิด หลักลาภมิควรได้และการจัดการงานนอกสั่งทางปกครอง และหลักเรื่องการละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญของเอกชน

2) นิติวิธีประกอบ คือ วิธีคิดวิเคราะห์โดยอาศัยการเปรียบเทียบกฎหมายและอาศัยการวิเคราะห์กฎหมายโดยพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์และสังคมวิทยา เพื่อที่จะทำให้สามารถเข้าถึงนิติวิธีหลักของกฎหมายมหาชนได้อย่างรวดเร็ว ถูกต้องเที่ยงตรงยิ่งขึ้น และเพื่อที่จะทำให้สามารถใช้นิติวิธีหลักสร้างหลักกฎหมายมหาชน หรือสามารถใช้นิติวิธีหลักในการตีความกฎหมายมหาชนได้อย่างถูกต้องเหมาะสมกับสภาพสังคม เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายมหาชน คือ การประสานประโยชน์สาธารณะกับสิทธิเสรีภาพของเอกชนให้เกิดดุลยภาพ (ภุชชญา วัฒนรุ่ง, 2545, หน้า 305-357)

5.3 แนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและการกำกับดูแลทางปกครอง

หัวข้อนี้จะศึกษาเกี่ยวกับแนวความคิดเกี่ยวกับการควบคุมและการกำกับดูแลทางปกครอง ซึ่งในการปฏิบัติราชการ นั้น จะพบคำว่า การกำกับดูแลอยู่เสมอ ๆ เช่น นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์ เป็นต้น การกำกับดูแลเป็นอย่างไร และมีความหมายแตกต่างกับการบังคับบัญชาอย่างไร สามารถสรุปได้ ดังนี้

นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล, วุฒิสาร ตันไชย และ อีรพรรณ ใจมั่น ได้ทำการวิจัย เรื่อง การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กล่าวว่า การกำกับดูแล (Tutelle) ดร. อิศระ นิธิพันธุ์ประภาส ได้กล่าวว่า “...Tutelle เป็นคำที่ใช้ในกฎหมายแพ่งประเทศฝรั่งเศส หมายถึง การใช้อำนาจ

ปกครองผู้ไร้ความสามารถหรือผู้เยาว์โดยผู้ปกครอง ต่อมาได้นำคำนี้ไปใช้ในกฎหมายปกครอง เพื่อให้หมายถึงการควบคุมองค์การซึ่งได้รับการกระจายอำนาจ”

องค์ประกอบของการกำกับดูแลมี 5 ประการ คือ ประการแรก เป็นอำนาจควบคุมชนิดหนึ่ง ความหมายอย่างแคบ หมายถึง การตรวจสอบนิติกรรมชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ความหมายอย่างกว้าง หมายถึง การควบคุมการกระทำทุกอย่างรวมถึงความเหมาะสมในการตัดสินใจนอกเหนือจากนิติกรรม ประการที่สอง เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างจำกัดตามพระราชบัญญัติ ประการที่สาม เป็นการกำกับดูแลโดยฝ่ายปกครองที่มีฐานะสูงกว่า ประการที่สี่ เป็นการกำกับดูแลเหนือองค์กรและการกระทำขององค์กรกระจายอำนาจ ประการที่ห้า เป็นการกำกับดูแลที่มีขึ้นเพื่อผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ ลักษณะของอำนาจกำกับดูแลทางปกครองประกอบด้วย การกำกับดูแลเป็นคำสั่งทางปกครองฝ่ายเดียว ไม่ใช่เป็นกฎ

ความแตกต่างระหว่างอำนาจในการควบคุมหรืออำนาจกำกับดูแลกับอำนาจบังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น อธิบดี กับข้าราชการในสังกัด กรมนั้น อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข ผู้บังคับบัญชามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่เห็นควรและมีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ ส่วนอำนาจกำกับดูแลเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในลักษณะของผู้ควบคุมและผู้ถูกควบคุม เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้นและเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม การกำกับดูแลที่เหมาะสม ต้องมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันความผิดพลาด เพื่อพิจารณาการให้บริการที่จำเป็นแก่บุคคลที่รับบริการ และเพื่อจะดูว่าการบริการที่จัดทำนั้นถึงขนาดมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้หรือไม่ และเพื่อการส่งเสริมให้มาตรฐานการบริการสูงขึ้น

รูปแบบในการกำกับดูแลมี 2 ประการ ได้แก่ ประการแรก เป็นการกำกับดูแลโดยตรง ซึ่งมีทั้งการกำกับดูแลตัวบุคคลหรือองค์กร กับการกำกับดูแลการกระทำด้านการให้ความเห็นชอบ การอนุญาต การอนุมัติ การสั่งเพิกถอนหรือคำสั่งระงับยับยั้ง หรือการดำเนินการแทน ประการที่สองการกำกับดูแลโดยอ้อม โดยวิธีการใช้เงินอุดหนุนหรือใช้สัญญามาตรฐาน (นายอนุชา ฮุนสวัสดิกุล, วุฒิสาร ตันไชย และ อีรพรรณ ใจมั่น, 2548, หน้า 13-23)

ตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การควบคุมกับการกำกับดูแลมีความแตกต่างกัน การกำกับดูแลมิใช่การบังคับบัญชา เนื่องจากผู้บังคับบัญชามีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลง แก้ไข ยกเลิกความเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ แต่อำนาจกำกับดูแลเป็นความสัมพันธ์ที่แคบกว่าผู้ควบคุม มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกคำวินิจฉัยของผู้ถูกควบคุมตามเงื่อนไขของกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

5.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ในหัวข้อนี้ จะทำการศึกษาเกี่ยวกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งประเทศไทยได้นำรูปแบบ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ของประเทศ

สวีเดนมาเป็นต้นแบบและปรับปรุงมาใช้ในประเทศไทย เป็นองค์กรอิสระโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย สร้างความเป็นธรรมให้กับประชาชน หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ใช้หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย (หลักนิติรัฐ) ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา 231 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แต่อย่างไรก็ดี หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้เป็นส่วนหนึ่งใน 6 องค์ประกอบย่อยของหลักธรรมาภิบาล หรือหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาเป็นหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงขอกล่าวเฉพาะหลักธรรมาภิบาล ตั้งแต่ความหมายของหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย และความหมายองค์ประกอบย่อยของธรรมาภิบาลแต่ละข้อต่อไป ดังนี้

5.4.1 ความหมายหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

United Nations Development Program หรือ UNDP หรือสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ได้ให้ความหมายคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่าง ๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความเห็นที่แตกต่างกับหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่า การจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคมและเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา (อนุรักษ์ นวพรไพศาล และคนอื่นๆ, 2546, หน้า 6) UNDP ได้แยกองค์ประกอบของธรรมาภิบาลได้ 9 ประการ คือ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) และวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision)

5.4.2 ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มรับแนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลเข้ามาในประเทศช่วงปี พ.ศ. 2540 (ค.ศ.1997) คำว่า Good Governance ถูกใช้แบบทับศัพท์ในหนังสือของรัฐบาลไทยที่แสดงเจตจำนงกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund – IMF) เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญยังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมีวัตถุประสงค์ให้มุ่งเน้นการพัฒนาให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล

โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ตลอดถึงเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยภาคประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง หลังจากนั้นได้มีนักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ เริ่มหันมาสนใจ Good Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น โดยเริ่มจากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นนักวิชาการกลุ่มแรกที่ใช้ คำไทยว่า “ธรรมรัฐ” แทน “Good Governance” โดยระบุในจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลไทยในขณะนั้นที่มีพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการกระตุ้นให้นำหลักการ Good Governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้ จะต้องเป็นหลักการที่แสดงว่าประชาชนสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการดำเนินการของภาครัฐได้ และแสดงว่าประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง แนวคิดธรรมาภิบาลมักปรากฏควบคู่กันไปกับแนวคิดและศัพท์วิชาการประเภทประชาธิปไตยประชาสังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน อีกทั้งยังเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับการปฏิรูปภาครัฐอีกด้วย ซึ่งเมื่อเดือนพฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ใช้คำว่าระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ต่อมาเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ เมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ได้ประกาศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และเริ่มมีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่ 11 สิงหาคม 2542 มีหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า ในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 วรรคแรก บัญญัติว่า “... ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี...” เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดเป้าหมายหลักที่ส่วนราชการจะต้องดำเนินการ แต่ยังคงขาดการกำหนดวิธีการปฏิบัติที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายหลัก ดังนั้น จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล 6 ประการ ดังกล่าวไว้ข้างต้น (สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2564, อินเทอร์เน็ต)

5.4.3 หลักธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE)

หลักธรรมาภิบาลประกอบด้วยหลักการย่อย 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม (The rule of law) หลักคุณธรรม (Morality) หลักความโปร่งใส (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness of economy)

1) หลักนิติธรรม (The rule of law)

หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความ เป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย

2) หลักคุณธรรม (Morality)

หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม และส่งเสริมให้บุคลากร พัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบ อาชีพสุจริต เป็นนิสัย

3) หลักความโปร่งใส (Accountability)

หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใส หรือการพร้อมรับการตรวจสอบ โดยสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ ปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรให้มีความโปร่งใส ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้ โดยสะดวกและเข้าใจง่ายมีกระบวนการให้ประชาชน ตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจนได้

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้โอกาสบุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามา มีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการ การให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ และร่วมการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ การมีส่วนร่วมของคนในสังคม คือ การให้โอกาสแก่บุคลากร หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการด้านการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ การมีส่วนร่วม สามารถทำได้โดยอิสระไม่มีการบังคับ สมาชิกเต็มใจให้ความร่วมมือด้วยตนเอง หรือมีส่วนร่วม ผ่านหน่วยงาน สถาบันหรือผู้แทนตามระบอบประชาธิปไตย เช่น เป็นคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงานโดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ

5) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility)

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึก ในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมถึงความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำ ของตนเอง

6) หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness of economy)

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้ เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยบรรจงทำให้บุคลากรมีความประหยัดใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และ รักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน (อุทัย อาทิวะช, 2564, หน้า 1 - 32)

จากการศึกษาในบทนี้ ทำให้ทราบถึงลักษณะพิเศษของสหกรณ์ ตั้งแต่การก่อกำเนิดขึ้นของระบบสหกรณ์ อุทมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ การจัดตั้งสหกรณ์ การดำเนินกิจการสหกรณ์ การเลิกกิจการสหกรณ์ การอยู่ภายใต้การส่งเสริม กำกับดูแล โดยนายทะเบียนสหกรณ์ จึงทำให้สหกรณ์มีความแตกต่างจากนิติบุคคลอื่น ๆ และบางครั้งการส่งเสริมและกำกับดูแลโดยนายทะเบียนสหกรณ์ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยราชการ รวมตลอดถึงการออกกฎ ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ อาจขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทำให้สมาชิก สหกรณ์ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ได้ไม่ทั่วถึง ทำให้เกิดปัญหาประการต่าง ๆ เช่น สหกรณ์มีข้อบกพร่องด้านการเงินหรือบัญชี เป็นต้น เพื่อเป็นการป้องกันความเสียหาย รัฐสมัยใหม่จึงสร้างระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ โดยองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายนอกฝ่ายปกครอง เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น บทบาทและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสำคัญต่อภารกิจของรัฐ เนื่องจากการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล การตรวจสอบเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลจะส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ สหกรณ์ ได้รับการดูแลที่ดีจากรัฐ และจะส่งผลโดยตรงให้สังคมและประเทศชาติเกิดความสงบเรียบร้อยต่อไป

บทที่ 3

ระเบียบและวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง “การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ศึกษากรณีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน” มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาลักษณะคำร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ ลักษณะการให้ความเห็นหรือเสนอแนะของเจ้าหน้าที่หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แก่สหกรณ์ จะมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์ที่อยู่ในความหมายของการดำเนินกิจการทางปกครองหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครอง 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะคำร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของเจ้าหน้าที่สอบสวน แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน หลักทฤษฎีทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง และ 3) เพื่อให้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการเสนอความเห็นให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินกิจการสหกรณ์ การได้รับมอบอำนาจทางปกครอง หรือการเสนอแนะของเจ้าหน้าที่หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แก่สหกรณ์และมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์ดังกล่าว ในการศึกษาผู้ศึกษาได้คัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเฉพาะเจาะจง (Purposive sampling) ได้แก่ เรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่มีการรวบรวมไว้ในระบบสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินอัตโนมัติ โดยผู้ศึกษาได้กำหนดรูปแบบขั้นตอนการวิจัยและการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

1. รูปแบบขั้นตอนการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลประกอบการวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการ ตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ แนวคำวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลทางเว็บไซต์และอินเทอร์เน็ต

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้ศึกษารวบรวมแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และนำมาแบ่งแยกลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนสหกรณ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นรายกรณี รวมทั้งศึกษาและรวบรวมแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ต่อศาลปกครอง และนำมาแบ่งแยกลักษณะของคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ต่อศาลปกครองเป็นรายกรณี เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินและแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ต่อศาลปกครอง และนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ ดังนี้

1) วิเคราะห์แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้อง สหกรณ์ต่อศาลปกครอง

2) วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบ เรื่องร้องเรียนสหกรณ์

3) วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบ เรื่องร้องเรียนสหกรณ์

ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์ข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำแนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายทางปกครอง ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง การได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการ ทางปกครองของสหกรณ์โดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน มาประกอบการวิเคราะห์ด้วย จากนั้นจึงนำข้อมูลจากการศึกษาวิเคราะห์ทั้งหมดมาเสนอแนะ “การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ศึกษากรณีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน” เพื่อให้ สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยดังกล่าว

บทที่ 4

กฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับสหกรณ์กรณี การดำเนินกิจการทางปกครอง และการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากการศึกษาในบทที่ผ่านมา ทำให้ทราบเรื่องราวของสหกรณ์ และแนวคิด ทฤษฎีที่ใช้ในการตรวจสอบสหกรณ์ ผู้กำกับดูแลสหกรณ์ ได้แก่ นายทะเบียนสหกรณ์ หรือผู้ที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้กำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ สังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ในบทนี้ จะทำการศึกษาต่อไปเกี่ยวกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการสหกรณ์ การกำกับดูแลสหกรณ์โดยนายทะเบียนสหกรณ์ กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ กฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน กฎหมายเกี่ยวกับการตอบข้อหารือ และแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ ซึ่งแบ่งหัวข้อในการศึกษาดังนี้

1. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ และการตอบข้อหารือของนายทะเบียนสหกรณ์
2. แนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ

1. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ การส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ และการตอบข้อหารือของนายทะเบียนสหกรณ์

หัวข้อนี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการสหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ ซึ่งได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการสหกรณ์ การกำกับดูแลสหกรณ์โดยนายทะเบียนสหกรณ์ กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ การตอบข้อหารือของนายทะเบียนสหกรณ์ และกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

เนื่องจากสหกรณ์เกิดจากการรวมตัวกันของบุคคลที่มีเจตนาช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ในทางเศรษฐกิจโดยมิได้ดำเนินการเพื่อมุ่งหวังกำไร จึงเป็นนิติบุคคลเอกชนที่มีความพิเศษที่หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งเสริมและกำกับดูแลเพื่อมิได้สหกรณ์ก่อความเดือดร้อนแก่สมาชิก อีกทั้งเป็นเครื่องมือของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมด้วย ผู้ที่มีหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ได้แก่ นายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ สังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ ด้วยความจำเป็น

ข้างต้นและสภาพปัญหาการดำเนินงานกิจการของสหกรณ์ในปัจจุบัน มีปัจจัยหลายประการที่จะทำให้ การสหกรณ์ประสบปัญหาจนเลิกกิจการ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อเงินทุนของสมาชิกสหกรณ์ และทำให้สมาชิกขาดแหล่งเงินทุน แหล่งเงินออม นายทะเบียนสหกรณ์ไม่อาจกำกับดูแลสหกรณ์ได้อย่างทั่วถึง บทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม เพื่อส่งเสริมสนับสนุนให้งานสหกรณ์บรรลุผลตามอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์

ก่อนปี พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ซึ่งถูกยกเลิกไปแล้ว ไม่ได้ให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองไว้พิจารณาได้ ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบบุคคลหรือคณะบุคคลที่รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองไว้พิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงได้ กรณีจึงมีปัญหาที่ต้องศึกษาว่า การดำเนินกิจการสหกรณ์อย่างใดเป็นการได้ใช้หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองบ้าง หัวข้อนี้ จึงแบ่งการศึกษากฎหมายตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะทำให้ทราบ บทกฎหมายอันสูงสุดที่รัฐใช้ปกครองประเทศ และรัฐธรรมนูญกำหนดเรื่องการสหกรณ์ไว้อย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองเสรีภาพในการรวมตัวจัดตั้งเป็นสหกรณ์ของประชาชน ซึ่งกำหนดไว้ในหมวด 3 สิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 42 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กรชุมชนหรือหมู่คณะอื่น” และในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 75 วรรคสาม บัญญัติว่า “รัฐพึงส่งเสริมสนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อม และขนาดกลางของประชาชนและชุมชน”

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยกไว้ข้างต้น ทำให้ทราบได้ว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองเสรีภาพที่ประชาชนจะรวมตัวกันจัดตั้งสหกรณ์ เสรีภาพดังกล่าวต้องได้รับการคุ้มครองจากรัฐ และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติแนวนโยบายของรัฐไว้เพื่อเป็นกรอบให้รัฐตรากฎหมายขึ้นเพื่อส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง สร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องตั้งแต่รัฐบาล กระทรวงเกษตร

และสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ควรใช้กรอบของรัฐธรรมนูญดังกล่าวในการออกกฎหมายหรือนโยบายในการปฏิบัติงาน ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ ระหว่างคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กับนายทะเบียนสหกรณ์ รวมถึงระเบียบคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์มักจะพบปัญหาว่า นายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่งโดยมีอำนาจหรือไม่ การออกคำสั่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ ประเด็นดังกล่าวได้ถูกฟ้องต่อศาลปกครองหรือถูกส่งเป็นเรื่องราวเรียนมาที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการตรากฎหมาย และการปรับปรุงกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว จะต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับว่ากฎหมายนั้นยังมีความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ หรือกฎหมายอ่านแล้วเข้าใจยาก ซึ่งมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นี้ เป็นบทกฎหมายหลักที่สามารถนำมาเป็นบรรทัดฐานในการตรวจสอบกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งหรือการกระทำใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะเรื่องที่กำลังศึกษาคือ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ภายใต้หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เช่น

เรื่องราวเรียนเลขดำที่ 02634/2562 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 00074/2563

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จ้างงานที่ปรึกษากับอุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิเพื่อดำเนินโครงการจ้างที่ปรึกษาในการพัฒนาและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตรแปรรูปของสหกรณ์ ประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2562 เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หรือไม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน...” นั้น เป็นบทบัญญัติในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งบทบัญญัติในหมวดนี้ เป็นเพียงแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น มิใช่บทบังคับให้รัฐมีภาระหน้าที่ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่ถือว่าการจ้างงานที่ปรึกษาของกรมส่งเสริมสหกรณ์มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

นอกจากนี้ยังมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระ

แก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ มาตรา 258 ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ค. ด้านกฎหมาย

(1) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

(2) ปฏิรูประบบการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนาผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายให้เป็นผู้มีความรอบรู้ มีนิติทัศนะ และยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรมของนักกฎหมาย

(3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายของรัฐโดยใช้เทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้สะดวก และสามารถเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายได้ง่าย

(4) จัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย

บทกฎหมายของรัฐธรรมนูญที่กล่าวไว้ข้างต้น หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็มีส่วนที่จะดำเนินการในการปรับปรุงเสนอแนะกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิได้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

ตามที่ยกตัวบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญข้างต้นนั้น จะทำให้ทราบได้ว่า รัฐจะต้องมีการปฏิรูปกฎหมาย และผู้ตรวจการแผ่นดินก็มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย และการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ และการกระทำใดที่เกี่ยวข้องทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับไว้พิจารณาต่อไปได้ เมื่อผลการตรวจสอบเห็นว่ามิมีปัญหาว่าก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ จะเสนอแนะแก่หน่วยงานของรัฐให้ปรับปรุงแก้ไขต่อไป นอกจากนี้หากปรากฏว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ดังนี้

มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองและให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จะเห็นได้ว่า ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติรับรองสิทธิเสรีภาพให้กับสหกรณ์ และให้รัฐคุ้มครองระบบสหกรณ์ หากนายทะเบียนสหกรณ์กระทำการไม่เป็นไป

ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายสหกรณ์ ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือการกระทำของนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์กระทำการไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายสหกรณ์ ในเรื่องนี้ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 230 และ 231 ดังกล่าวไว้ข้างต้น

1.2 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

1.2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรากฎหมายสหกรณ์

นางสาวเอื้ออารีย์ จิตต์ตรง ได้ศึกษาแนวคิดกฎหมายสหกรณ์และได้กล่าวว่า ในแต่ละประเทศจะมีจุดประสงค์ในการตรากฎหมายแตกต่างกัน สำหรับประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ในการตรากฎหมายสหกรณ์ดังนี้

- 1) เพื่อเป็นกรอบสำหรับการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ขึ้น โดยกำหนดสิทธิและภาระระหว่างสหกรณ์กับสมาชิกและกับบุคคลภายนอก
- 2) เพื่อกำหนดคุณลักษณะบางประการให้สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นสามารถดำเนินธุรกิจไปได้ด้วยดี
- 3) เพื่อให้เกิดสิทธิพิเศษทางกฎหมายระหว่างสหกรณ์กับรัฐบางประการเท่าที่จำเป็นและตามที่รัฐบาลต้องการ

โดยทั่วไปการตรากฎหมายสหกรณ์นั้น จะต้องนำหลักการสหกรณ์สากลมากำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายด้วย โดยหลักการสหกรณ์ในที่นี้ หมายถึง แนวความคิดพื้นฐานหรือแก่นความคิดเกี่ยวกับสหกรณ์ ซึ่งอาจมีหลายแนวและมีผู้นำมาใช้ปฏิบัติและพิสูจน์แล้ว และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในวงการสหกรณ์โดยเฉพาะหลักการสำคัญ หรืออุดมการณ์ที่ว่า “การช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยผ่านการรวมกันเป็นคณะบุคคล (Mutual Assistance Through Association) ซึ่งกฎหมายสหกรณ์ต้องอยู่บนแนวความคิดที่เหมือนกัน คือ การวางแนวทางการดำเนินงานของสหกรณ์ให้เป็นไปตามหลักการและวิธีการสหกรณ์ ดังนั้น เนื้อหาสาระของกฎหมายสหกรณ์ จึงประกอบด้วยหลักและวิธีการสหกรณ์ที่เหมือนกัน ส่วนวิธีปฏิบัติในเรื่องอื่นๆ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ โดยหลักการสหกรณ์ขององค์การสัมพันธ์ระหว่างประเทศ (International Cooperative Alliance (ICA)) ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์โลก และได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจะได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายสหกรณ์ นอกจากกฎหมายสหกรณ์แล้ว ยังให้อิสระแก่สหกรณ์ในการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับร่วมกันเรียกว่าข้อบังคับ (By-law) ซึ่งข้อบังคับนี้เป็นข้อตกลงร่วมกันระหว่างสมาชิกในการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาด

จากสมาชิก ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก เป็นต้น โดยกฎเกณฑ์ในข้อบังคับดังกล่าว อยู่ภายใต้หลักการ สหกรณ์และขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ (เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง, 2553, หน้า 70-72)

เรื่องหลักการและวิธีการสหกรณ์นี้ เป็นเรื่องสำคัญมากของสหกรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องทีละเอียดลึกซึ่ง ของกฎหมายสหกรณ์ หากสหกรณ์ใดไม่ได้ทำตามหลักการวิธีการสหกรณ์ ผลคือเป็นการกระทำผิด กฎหมายสหกรณ์ ซึ่งในกฎหมายสหกรณ์มีบทกฎหมายดังกล่าวอยู่ ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติ ดังนี้

มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการ จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม ของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์

- (1) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน
- (2) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ
- (3) มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด
- (4) มีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับภายใต้บทบัญญัติมาตรา 43 (7)”

สหกรณ์ต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นแล้วนั้น เป็นเรื่องของการรวมกลุ่มบุคคลที่จะเข้ามารวมกันเป็นสหกรณ์ได้ จะต้องมีคุณสมบัติถูกต้องตรงกันตามหลักการและข้อบังคับของสหกรณ์สหกรณ์นั้นจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ ของสมาชิกของสหกรณ์เท่านั้น บุคคลใดจะได้รับการสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในสหกรณ์ บุคคลนั้นจะต้องเข้ามา เป็นสมาชิกของสหกรณ์เสียก่อน ถ้าไม่ได้เป็นสมาชิกของสหกรณ์ เป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย ขอย้ำในหลักการวิธีการสหกรณ์อีกครั้งว่าเป็นเรื่องสำคัญ หากได้รับเรื่องร้องเรียนในลักษณะนี้เป็นหน้าที่ ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบอำนาจ หรือแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ จะต้องตรวจสอบไม่ให้มีการปฏิบัติไม่เป็นไปตามกฎหมายสหกรณ์ เช่น

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 00044/2562 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 02049/2562

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่องแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์ แท้ก็ซี อนุญาตให้บุคคลเข้ามาจับแท็กซีของสหกรณ์ได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์และ สามารถขับรถแท็กซีได้หลายสหกรณ์พร้อมกันทำให้ผู้ขอขับรถแท็กซีของสหกรณ์สามารถโยกย้ายในการ ขับรถแท็กซีของสหกรณ์ต่าง ๆ ได้โดยง่ายและเกิดปัญหาในการติดตามตัวผู้ขับขี่ในกรณีที่มีข้อร้องเรียนว่า กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายรถยนต์เป็นไปได้อย่าง ซึ่งในทางปฏิบัติสหกรณ์แท็กซีจะเป็นผู้ชำระค่าปรับแทน

ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่า ผู้ร้องเรียนเพียงแต่มีข้อเสนอแนะให้กรมส่งเสริมสหกรณ์มีการ ปรับปรุงประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่อง แนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์แท็กซี ลงวันที่ 13 มิถุนายน 2560 โดยเกรงว่าผู้ขับรถแท็กซีซึ่งได้รับบัตรอนุญาตให้ขับรถแท็กซีได้มากกว่าหนึ่งสหกรณ์ เมื่อถูกร้องเรียน เกี่ยวกับการขับรถหรือกระทำความผิดแล้วจะไม่สามารถเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวได้ เนื่องจากในทาง

ปฏิบัติสหกรณ์จะเป็นผู้ชำระค่าปรับแทน นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีดังกล่าว กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้มีการประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนจากสหกรณ์แท็กซี่ และได้มีการประชุมหารือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ผู้ขับรถแท็กซี่หลายสหกรณ์ในประเด็นที่ผู้ร้องเรียนมีความกังวลใจ ต่อมาจึงได้มีการประกาศแนวทางในการกำกับดูแลสหกรณ์แท็กซี่สำหรับกรณีดังกล่าวแล้ว สำหรับกรณีสหกรณ์แท็กซี่ชำระค่าปรับแทนผู้ขับรถแท็กซี่ซึ่งได้กระทำความผิด นั้น จากการแสวงหาข้อเท็จจริงพบว่า ผู้ประกอบการสหกรณ์แท็กซี่ซึ่งเป็นผู้ประกอบธุรกิจของภาคเอกชนโดยจะต้องอาศัยผลประกอบการเป็นสำคัญ จึงไม่มีสหกรณ์แท็กซี่รายใดชำระค่าปรับแทนตามที่มีการร้องเรียนแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 ข้อ 3(8) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องในลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา

เรื่องร้องเรียนนี้เป็นตัวอย่างของการร้องเรียนข้อเท็จจริงในการดำเนินการของสหกรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสหกรณ์ แต่เรื่องนี้ได้มีการวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายสหกรณ์แต่อย่างใด ด้วยความเคารพต่อคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าว แต่เพื่อประโยชน์ในการต่อยอดการศึกษากฎหมายสหกรณ์จึงขออนุญาตตั้งข้อสังเกตเรื่องร้องเรียนนี้ว่า เรื่องร้องเรียนนี้มีประเด็นหลักของการร้องเรียน คือ “ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่องแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์แท็กซี่ อนุญาตให้บุคคลเข้ามาขับแท็กซี่ของสหกรณ์ได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์” กรณีจึงเป็นการร้องเรียนว่าประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าวซึ่งมีฐานะเป็น “กฎ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน ตามมาตรา 22 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น หากพบว่าเป็นปัญหาตามคำร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎ หรือดำเนินการตามมาตรา 23(2) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ปรากฏว่า ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่องแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์แท็กซี่ ข้อ 5 กำหนดว่า “บุคคลที่มีใช่สมาชิก หากประสงค์จะเช่าหรือใช้แท็กซี่ของสหกรณ์ใด” แต่ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33 บัญญัติว่า “สหกรณ์...ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์และต้อง (1) มีกิจการร่วมกัน...(2) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ ... (4) มีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนด...” ดังนั้น เมื่อพิจารณากฎหมายสหกรณ์ดังกล่าวแล้วจะเห็นว่ากฎหมายสหกรณ์กำหนดไว้เฉพาะเจาะจงว่า สมาชิกสหกรณ์เท่านั้นที่จะเช่าแท็กซี่อันเป็นกิจการร่วมกันของสมาชิก ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญของกฎหมายสหกรณ์ แต่ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ฯ ดังกล่าว

เปิดโอกาสให้บุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสหกรณ์ทำกิจการกับสหกรณ์ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย สหกรณ์ สิ่งที่ผู้ศึกษาจะชี้ให้เห็น คือ กฎหมายสหกรณ์เป็นกฎหมายเฉพาะ มีความละเอียดลึกซึ้งเกี่ยวกับ หลักการวิธีการสหกรณ์ซ่อนอยู่เบื้องหลัง ซึ่งเห็นได้จากถ้อยคำของกฎหมายที่ว่า ต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ของบรรดาสมาชิก และต้องเป็นไปตามหลักการวิธีการสหกรณ์ด้วย หมายความว่า หลักการวิธีการสหกรณ์ซึ่งไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่เป็นตัวบทกฎหมายในตัวเองไปด้วย กฎหมายสหกรณ์ จึงมีความแตกต่างมีนิติวิธีที่แตกต่างจากกฎหมายอื่น การพิจารณาเรื่องร้องเรียนสหกรณ์จึงต้องใช้ ความละเอียดรอบคอบมาก เพื่อเป็นการสนับสนุนความเห็นของผู้ศึกษาจึงขอยกตัวอย่างความเห็นของ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 686/2562 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สหกรณ์ ซื้อหุ้นของสหกรณ์อื่นตามมาตรา 62 (5) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9) ดังนี้

กรมส่งเสริมสหกรณ์ขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า การซื้อหุ้นหรือถือหุ้น ในสหกรณ์ด้วยตนเองตามมาตรา 62 (5) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 สามารถกระทำได้ หรือไม่ เห็นว่า การที่ มาตรา 62 (5) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้สหกรณ์อาจซื้อหุ้นของ สหกรณ์อื่นได้แต่สหกรณ์อื่นจะสามารถขายหุ้นให้แก่สหกรณ์ที่มาซื้อหุ้นได้หรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาจาก วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์และลักษณะอันเป็นองค์ประกอบของสหกรณ์ในการดำเนินกิจการที่ บรรดาสมาชิกเป็นเจ้าของร่วมกันและมีความมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิก และเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้นที่สามารถเป็นสมาชิกสหกรณ์และสามารถลงทุนโดยการถือหุ้นของ สหกรณ์ได้ และไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้สหกรณ์ใด เป็นสมาชิกของสหกรณ์ อีกแห่งหนึ่งได้โดยการถือหุ้นของสหกรณ์อื่น ดังเช่นกรณีของชุมนุมสหกรณ์ ดังนั้น หากสหกรณ์อื่น จะขายหุ้น ให้แก่สหกรณ์ที่มาซื้อหุ้นจึงไม่อาจทำได้ การที่ มาตรา 62 (5) แห่ง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้สหกรณ์อื่นนำเงินไปลงทุน โดยการซื้อหุ้นของสหกรณ์อื่นจะทำให้สหกรณ์สามารถถือหุ้น ของสหกรณ์อื่นได้เป็นการขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์ และลักษณะสำคัญเป็น องค์ประกอบของสหกรณ์ตามมาตรา 33 (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนั้น สหกรณ์จึงไม่อาจซื้อหุ้นของสหกรณ์อื่นตามมาตรา 62 (5) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์พ.ศ. 2542 ได้ (สำนักงานกฤษฎีกา, 2562, หน้า 3-4)

1.2.2 ลักษณะของกฎหมายสหกรณ์ มีดังนี้

1) มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์เชิงเศรษฐกิจของสมาชิก นับเป็นลักษณะ เด่นของสหกรณ์ที่ต่างจากองค์การธุรกิจอื่นซึ่งดำเนินธุรกิจโดยไม่แสวงหากำไรจากบุคคลภายนอก มาแบ่งปันกัน

2) การรับสมัครสมาชิกไม่จำกัด

3) ทุนเรือนหุ้นและการจัดสรรกำไร จะมีข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราการจ่ายเงินปันผลตามหุ้นไว้แน่นอน

4) ควบคุมการบริหารงานของสหกรณ์ จะต้องมีการประชุมปีละครั้งสมาชิกแต่ละคนจะมีเสียงหนึ่งเสียง

1.2.3 สหกรณ์มีเอกลักษณ์ที่แตกต่างจากหน่วยธุรกิจอื่น ดังนี้

1) เอกลักษณ์ทางอาชีพากร เพื่อเป็นการช่วยเหลือสหกรณ์ เนื่องจากมิได้มุ่งหมายแสวงหากำไร เมื่อมีส่วนเกินหรือกำไรจากการดำเนินงานก็คืนให้แก่สมาชิก สหกรณ์จึงไม่มีรายได้เหลือเป็นของสหกรณ์

2) เอกลักษณ์ทางกฎหมาย ซึ่งรูปแบบสหกรณ์นั้นหลายประเทศทั่วโลก นำไปแก้ไขความเดือดร้อนของตนเองและช่วยแก้ไขปัญหาซึ่งกันและกัน รัฐบาลจึงต้องมีการส่งเสริม สนับสนุน และให้การคุ้มครองสหกรณ์โดยเฉพาะ สหกรณ์จะต้องเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และให้มีสภาพเป็นนิติบุคคล สหกรณ์มีเอกลักษณ์ดังนี้

การได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ซึ่งเห็นได้จากมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ถ้าสหกรณ์เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนสำหรับการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วงซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การจดทะเบียนเช่นนั้นให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายัดค่าหุ้นของสมาชิกสหกรณ์ เห็นได้จากมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “ในการชำระค่าหุ้น สมาชิกจะนำค่าหุ้นหักกลบลบหนี้กับสหกรณ์ไม่ได้และสมาชิกมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ

ในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายัดค่าหุ้นของสมาชิกผู้นั้น และเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง สหกรณ์มีสิทธินำเงินตามมูลค่าหุ้นที่สมาชิกมีอยู่มาหักกลบลบหนี้ที่สมาชิกผูกพันต้องชำระหนี้แก่สหกรณ์ได้ และให้สหกรณ์มีฐานะเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค่าหุ้นนั้น”

การหักเงินเดือนหรือค่าจ้างหรือเงินอื่นใดที่ถึงกำหนดจ่ายแก่สมาชิกสหกรณ์เพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันอื่นที่มีต่อสหกรณ์เห็นได้จากมาตรา 42/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า “เมื่อสมาชิกได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือไว้กับสหกรณ์ ให้ผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานของรัฐ หรือนายจ้างในสถานประกอบการหรือหน่วยงานอื่นใดที่สมาชิกปฏิบัติหน้าที่อยู่หักเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือเงินอื่นใดที่ถึงกำหนดจ่ายแก่สมาชิคนั้น เพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันอื่นที่มีต่อสหกรณ์ให้แก่สหกรณ์ตามจำนวนที่สหกรณ์แจ้งไป

จนกว่าหนี้หรือภาระผูกพันนั้นจะระงับสิ้นไป ให้หน่วยงานนั้นหักเงินดังกล่าวและส่งเงินที่หักไว้คืนให้แก่ สหกรณ์โดยพลัน

การแสดงเจตนายินยอมตามวรรคหนึ่งนี้อาจจะถอนคืนได้ เว้นแต่สหกรณ์ให้ความยินยอม

การหักเงินตามวรรคหนึ่ง ต้องหักให้สหกรณ์เป็นลำดับแรก ถัดจากหนี้ภาษีอากร และการหักเงินเข้ากองทุนที่สมาชิกต้องถูกหักตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม"

1.2.4 ลักษณะและรูปแบบที่สำคัญของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

1) ข้อกำหนดเกี่ยวกับนิยามสำคัญและผู้รักษาการปรากฏอยู่ในมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

2) บททั่วไป บัญญัติให้สหกรณ์ ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม ห้ามผู้ใด นอกจากสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยใช้คำว่า "สหกรณ์" เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อ ในทางธุรกิจ

3) การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์บัญญัติให้คณะกรรมการ พัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการ ส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์

เกี่ยวกับการกำกับและส่งเสริมสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์หรือบุคคลที่นายทะเบียน สหกรณ์มอบหมายมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์แล้วแต่กรณี เข้าช่วยเหลือการดำเนินกิจการ ของสหกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่สหกรณ์ร้องขอ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์ หรือคณะกรรมการ พัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเห็นว่าจำเป็นต้องเข้าไปช่วยเหลือแก้ไข มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ผู้เกี่ยวข้องในสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ เข้าไปตรวจสอบกิจการและฐานะ การเงินของสหกรณ์ สั่งยับยั้งหรือเพิกถอนอนุมัติการประชุมใหญ่ หรือการประชุมคณะกรรมการดำเนินการ หากมีการลงมติฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ทั้งทางแพ่งและทางอาญา เมื่อกรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย เมื่อสหกรณ์ไม่ดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดี นายทะเบียนสหกรณ์ จะออกคำสั่งเป็นหนังสือให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง ในกรณีคณะกรรมการดำเนินการกระทำการหรือ งดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่จนสหกรณ์เกิดความเสียหายจนถึงขั้นมีคำสั่งให้กรรมการดำเนินการ สหกรณ์ทั้งคณะหรือบางคนที่เกี่ยวข้องพ้นจากตำแหน่งได้

4) การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์เป็นนิติบุคคล กฎหมายบัญญัติคุณสมบัติของสหกรณ์ซึ่งประสงค์จะจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ กำหนดเงื่อนไขและคุณสมบัติของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้ว่า ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ ต้องมีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน ต้องมีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ ต้องมีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับเมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าการรวมกลุ่มเป็นไปตามกฎหมาย และการจัดตั้งสหกรณ์ตามที่ขอจดทะเบียนจะไม่เสียหายแก่ระบบสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์จะรับจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์นั้น สหกรณ์ที่ได้รับการจดทะเบียนแล้วจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล

5) ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติให้การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับจะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์

6) ความรับผิดชอบของสมาชิก และการถือหุ้น บัญญัติว่า ในการชำระค่าหุ้น สมาชิกจะนำค่าหุ้นหักกลบลบหนี้กับสหกรณ์ไม่ได้ และสมาชิกมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ และในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง ห้ามผู้ใดที่เป็นเจ้าหนี้ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้อง หรืออายัดค่าหุ้นของสมาชิกผู้นั้น และเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง สหกรณ์มีสิทธินำเงินตามมูลค่าหุ้นที่สมาชิกมีอยู่มาหักกลบลบหนี้ที่สมาชิกผูกพันต้องชำระหนี้แก่สหกรณ์ได้ และให้สหกรณ์มีฐานะเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค่าหุ้นนั้น นอกจากนี้สมาชิกอาจทำหนังสือตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับโอนประโยชน์ในเงินค่าหุ้น เงินฝาก หรือเงินอื่นใดจากสหกรณ์ เมื่อตนถึงแก่ความตาย โดยมอบไว้แก่สหกรณ์เป็นหลักฐาน

7) การดำเนินงาน

(1) อำนาจกระทำการและข้อจำกัดบางประการ บัญญัติให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการตามวัตถุประสงค์ สำหรับสหกรณ์ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการขายผลิตผลการเกษตรที่สมาชิกผลิตขึ้น ให้ซื้อหรือรวบรวมผลิตผลจากสมาชิกก่อนผู้อื่น

(2) คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และผู้ตรวจสอบกิจการบัญญัติให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการหนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คน มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับไม่เกินสองวาระติดต่อกัน ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินกิจการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้สหกรณ์

มีผู้ตรวจสอบกิจการคนหนึ่งหรือหลายคน ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วนำมารายงานต่อที่ประชุมใหญ่

(3) การประชุมใหญ่และการออกเสียงในกิจการของสหกรณ์ พระราชบัญญัติให้มีการประชุมใหญ่สามัญปีละหนึ่งครั้ง ส่วนการประชุมใหญ่วิสามัญกระทำได้เมื่อมีเหตุอันสมควรและตามที่มีบทบัญญัติบังคับไว้ การกำหนดผู้เข้าประชุมที่นับเป็นองค์ประชุมโดยกำหนดให้สมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน จึงจะเป็นองค์ประชุมได้ การออกเสียงในที่ประชุมให้สมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาดการวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมใหญ่ให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ การควบสหกรณ์ การแยกสหกรณ์ การเลิก สหกรณ์ และการอื่นใดที่ข้อบังคับกำหนดให้ใช้เสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกที่มาประชุม

8) การควบสหกรณ์เข้ากัน มีบทบัญญัติให้สหกรณ์ตั้งแต่สองสหกรณ์ขึ้นไปอาจควบเป็นสหกรณ์เดียวได้

9) การแยกสหกรณ์ บทบัญญัติดังกล่าวเพื่อให้บางสหกรณ์ที่มีสมาชิกจำนวนมาก อาจไม่สะดวกต่อการบริหารจัดการในสหกรณ์ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดในบทบัญญัติว่า การแยกสหกรณ์ จะกระทำมิได้ แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องที่หรือแบ่งหน่วยงาน หรือสถานประกอบการ จะแยกสหกรณ์ก็ได้ หากมีความจำเป็นหรือมีเหตุให้ไม่สะดวกแก่การดำเนินงาน

10) ชุมนุมสหกรณ์ บัญญัติให้สหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไปที่ประสงค์จะร่วมกัน ดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่เข้าร่วมกันนั้น อาจรวมกันจัดตั้งเป็น ชุมนุมสหกรณ์ได้ นอกจากนี้ยังกำหนดฐานะของชุมนุมสหกรณ์ให้เป็นสองระดับได้แก่ ระดับภูมิภาคและระดับประเทศตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

1.2.5 ระเบียบสหกรณ์

ระเบียบสหกรณ์ หมายความว่า กฎเกณฑ์ที่บ่งบอกแนวทางวิธีปฏิบัติงานเป็น ลายลักษณ์อักษรและมีความสำคัญน้อยกว่าข้อบังคับของสหกรณ์ภายใต้กฎหมายสหกรณ์แต่ไม่รวมถึง คำสั่ง ประกาศอื่นใดในสหกรณ์ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 มีบทบัญญัติบังคับใช้เท่าที่จำเป็น และมีความสำคัญ เนื่องจากเนื้อหาในระเบียบที่สหกรณ์จะกำหนดบางระเบียบอาจกระทบกฎหมายอื่น เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเข้าข่ายในลักษณะเสียหายประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายสหกรณ์จึงมีบทบัญญัติให้อยู่ ในการกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย ส่วนระเบียบอื่นที่เป็นเรื่องทั่วไป สหกรณ์สามารถกำหนด

ได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ และตามความเหมาะสมเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน (จุฬพล ชละเอม, 2547, หน้า 57)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายสหกรณ์ไว้เป็นการเฉพาะสำหรับสหกรณ์ และกำหนดให้เป็นนิติบุคคลโดยสามารถกำหนดระเบียบสหกรณ์ขึ้นถือใช้โดยมติที่ประชุมของ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

1.2.6 ข้อบังคับสหกรณ์

ข้อบังคับสหกรณ์ ภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ถูกบังคับให้ใช้ในลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ดำเนินงานของสหกรณ์ ข้อบังคับสหกรณ์จึงมีชั้นของสำคัญที่สูงที่สุดในบรรดากฎเกณฑ์ที่มีอยู่ในสหกรณ์ (ยกเว้นกฎหมายสหกรณ์) เช่น ระเบียบ สหกรณ์ มติการประชุมใหญ่ สหกรณ์ มติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

1) มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติให้มีในข้อบังคับของสหกรณ์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 มาตรา 43 บัญญัติให้ทุกสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ต้องมีรายการไว้ในข้อบังคับอย่างน้อยประกอบด้วย ชื่อสหกรณ์ ซึ่งต้องมีคำว่า “จำกัด” อยู่ท้ายชื่อ ประเภท สหกรณ์ วัตถุประสงค์ ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขา ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าของหุ้น การชำระค่าหุ้นด้วยเงินหรือทรัพย์สินอื่น การขายและโอนหุ้นตลอดจนการจ่ายคืนค่าหุ้น ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงินของสหกรณ์ คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิก ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การประชุมของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และการแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้จัดการ

2) มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติให้มีในข้อบังคับของสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามกฎหมายทุกสหกรณ์ต้องมีรายการอย่างน้อยไว้ในข้อบังคับ นอกจากนั้นยังมีบทบัญญัติแทรกอยู่ตามมาตรต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติซึ่งสหกรณ์สามารถมีรายการเพิ่มเติมในข้อบังคับได้อีกตามวัตถุประสงค์แห่งการดำเนินงาน ความสำคัญในส่วนนี้อยู่ที่ว่าหากกฎหมายมีบทบัญญัติให้เรื่องใดไปกำหนดในข้อบังคับสหกรณ์ ก็ต้องเป็นไปตามบังคับแห่งบทบัญญัตินั้น (จุฬพล ชละเอม, 2547, หน้า 58 - 59)

1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ การใช้อำนาจทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ และการตอบข้อหารือให้แก่สหกรณ์

ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์โดยนายทะเบียนสหกรณ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสหกรณ์ การใช้อำนาจทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์และการตอบข้อหารือของนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนี้

1.3.1 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยสำนักนายทะเบียนสหกรณ์และกฎหมาย ได้จัดทำคู่มือการกำกับดูแลสหกรณ์ขึ้น และนายสุพจน์ หนูเกลี้ยง นักวิชาการด้านกฎหมายสหกรณ์ ได้กล่าวว่า “การกำกับดูแลสหกรณ์ สิ่งสำคัญที่สุด คือ การทำความเข้าใจในข้อกำหนดสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง นับแต่ลักษณะการดำเนินงานกิจการของสหกรณ์ การใช้อำนาจในการตรวจสอบกำกับดูแลสหกรณ์ การสั่งการของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์ รวมถึงบทกำหนดโทษ” (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักทะเบียนและกฎหมาย, 2561, หน้า คำปรารภ) ดังนั้น ในหัวข้อนี้จะได้ศึกษากฎหมายสหกรณ์ ในหมวด 2 ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์ เรียงรายมาตรา เพื่อให้เกิดความเข้าใจว่า บทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์กำหนดหน้าที่ให้ภาครัฐกำกับดูแลสหกรณ์อย่างเข้มงวดเป็นประการใด จะทำให้เกิดความเข้าใจถึงความแตกต่างของสหกรณ์กับนิติบุคคลอื่น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความตระหนักตื่นรู้เพื่อให้เกิดความร่วมมือร่วมใจกันในการคุ้มครองระบบสหกรณ์ตามรัฐธรรมนูญ ให้เป็นวิสาหกิจที่พัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ซึ่งเป็นประชาชนในระดับฐานรากของประเทศต่อไป ดังนี้

ในเบื้องต้น ต้องเข้าใจว่า การดำเนินกิจการในสหกรณ์แม้จะเป็นนิติบุคคลต่างหาก ซึ่งเกิดขึ้นจากการจดทะเบียนและคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีอำนาจในการดำเนินกิจการได้โดยอิสระ มิได้อยู่ภายใต้อำนาจการบริหารจัดการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ตาม แต่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ก็จะต้องดำเนินการภายใต้หลักการสหกรณ์ และกฎหมายฉบับนี้ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษเฉพาะสหกรณ์ รวมถึงข้อบังคับ ของสหกรณ์และระเบียบต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแต่ละสหกรณ์เท่านั้น เพราะถือว่าสหกรณ์มีสิทธิพิเศษมากกว่านิติบุคคลอื่นทั่วไป และกฎหมายได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำกับดูแลดังกล่าว ซึ่งมาตราที่จะกล่าวต่อไปนี้ ให้หมายถึงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

มาตรา 16 ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบ ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น
- (2) กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี ตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่น ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้
- (3) แต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี
- (4) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบ หรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์
- (5) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วน of สหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ อันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก
- (6) ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์

(7) จัดทำรายงานประจำปีแยกตามประเภทสหกรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

(8) ออกระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้

จะเห็นได้ว่า นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายสหกรณ์มากที่สุด กล่าวคือ มีอำนาจหน้าที่ในการรับจดทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ ให้สหกรณ์ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายอื่น มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ ให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ต่อสมาชิก จึงเป็นการยืนยันได้อย่างชัดเจนว่า การดำเนินกิจการทั้งหมดในสหกรณ์นั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ สหกรณ์จึงมิได้เป็นนิติบุคคลที่มีอำนาจดำเนินกิจการได้เฉกเช่นเดียวกับบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนจำกัดทั่วไป ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อผลกำไรของบริษัท เท่านั้น และกฎหมายสหกรณ์ได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการกำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี ตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์จะต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งผู้สอบบัญชี ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือฐานะการเงินของสหกรณ์ สั่งให้ระงับการดำเนินการของสหกรณ์ เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์สร้างความเสียหายแก่สหกรณ์ ให้ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์ ทำให้เห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมาย สหกรณ์มีเจตนารมณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์ดำเนินการใด ๆ เพื่อปกป้องไม่ให้สหกรณ์เกิดความเสียหายเหตุนี้เองจึงแสดงให้ทราบว่า สหกรณ์จึงเป็นนิติบุคคลที่แตกต่างไปจากนิติบุคคลอื่น ๆ ที่กรรมการผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลอื่น ๆ สามารถดำเนินการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของแต่ละนิติบุคคลได้โดยเสรีไม่ขึ้นอยู่กับการกำกับดูแลของภาคส่วนราชการ แต่สหกรณ์ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์และต้องอยู่ในกรอบหลักการวิธีการสหกรณ์ อนึ่ง ในการตรากฎหมายไม่อาจจะบรรยายละเอียดที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ครบถ้วน จึงเปิดช่องให้นายทะเบียนสหกรณ์ออกระเบียบคำสั่งเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ในอนาคตข้างหน้า ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติไว้ในมาตรา 16 (8) คำว่า “เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์” นี้ หมายถึง เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์ เช่น นายทะเบียนสหกรณ์ออกระเบียบห้ามมิให้สหกรณ์ให้สินเชื่อที่มีเงื่อนไขเป็นความเสี่ยงต่อความมั่นคงทางการเงินของสหกรณ์ที่ไม่มีหลักประกัน หรือสินเชื่อที่มีระยะเวลาในการชำระหนี้คือนานเกินความเหมาะสมของสินเชื่อ เป็นต้น (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักทะเบียนและกฎหมาย, 2561, หน้า 5-7)

มาตรา 17 นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสมาชิกของสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ได้

มาตรานี้เป็นการให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์กำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่าสหกรณ์ไม่ได้มีอิสระในการดำเนินกิจการตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาตามระบบกฎหมายเอกชน เนื่องจากในบางเรื่องกฎหมายสหกรณ์ไม่ได้บัญญัติจำกัดอำนาจการดำเนินการของสหกรณ์ไว้ แต่สหกรณ์ไม่อาจใช้ดำเนินกิจการโดยเสรีได้ ตามคำกล่าวที่ว่า เมื่อกฎหมายสหกรณ์ ข้อบังคับ และระเบียบมิได้มีบทบัญญัติห้ามสหกรณ์กระทำการใด ๆ สหกรณ์จึงสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ ซึ่งความหมายในมาตรานี้คือ หากสหกรณ์กระทำการใด ๆ ถ้าไม่เป็นไปตามกฎหมายสหกรณ์ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์สามารถตรวจสอบหรือแทรกแซงการดำเนินกิจการในทางแพ่งของสหกรณ์ได้ สหกรณ์จะดำเนินกิจการต่าง ๆ ได้ ก็เฉพาะเท่าที่ระบุไว้ในข้อบังคับ สหกรณ์จะต้องยึดถือกฎหมายและข้อบังคับรวมทั้งระเบียบต่าง ๆ ของสหกรณ์โดยเคร่งครัด หากมีการฝ่าฝืน กฎหมายข้อบังคับหรือระเบียบต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่แล้วมักจะเกิดความเสียหายแก่สหกรณ์โดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะกฎหมายได้กำหนดให้ออกข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อป้องกันความเสียหายในสหกรณ์ หากมีกรณีดังกล่าวนี้ ไม่ว่าจะนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ รวมถึงผู้สอบบัญชีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้นั้นจะมีความผิดตามมาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีโทษทางอาญา และเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักทะเบียนและกฎหมาย, 2561, หน้า 5-7)

มาตรา 18 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ให้นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ได้ และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควร

มาตรานี้เป็นการให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์และบุคคลที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายไปดำเนินการตรวจสอบสหกรณ์ ซึ่งเป็นมาตราที่ต่อเนื่องจากการปฏิบัติตามมาตรา 17 ที่ให้สหกรณ์ทำหนังสือให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว กฎหมายสหกรณ์จึงให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะเข้าไปในสำนักงานของสหกรณ์เพื่อตรวจสอบกรณีดังกล่าว หากบุคคลใดฝ่าฝืน ขัดขวาง ไม่อำนวยความสะดวก หรือไม่ให้ความช่วยเหลือในการให้คำชี้แจง นายทะเบียนสหกรณ์

รองนายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์ สามารถที่จะร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวได้ตามมาตรา 131 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

มาตรา 19 ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด เมื่อตรวจสอบแล้ว ให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์

มาตรานี้เป็นการยืนยันว่า กฎหมายต้องการให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการ และฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดได้ “กิจการ” ย่อมหมายถึง การดำเนินการทั้งหมดของสหกรณ์ ส่วนฐานะทางการเงินของสหกรณ์ หมายถึง บัญชี รายรับ รายจ่าย การฝาก การถอนเงิน เงินสำรองรักษาสภาพคล่อง รวมถึงเงินทุนที่สหกรณ์ใช้ในการดำเนินกิจการทั้งหลายว่า เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบหรือไม่ เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสมาชิก เมื่อสหกรณ์มีปัญหาด้านการทุจริต เป็นความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หรือบุคคลที่ทำการทุจริตหรือดำเนินการใด ๆ โดยมีขอบจะถูกดำเนินคดีแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐในกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้กำกับดูแลสหกรณ์แห่งนั้นก็ถูกดำเนินคดี ถูกดำเนินการทางวินัยในภายหลังด้วย จึงเป็นการยืนยันเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาแทรกแซงการดำเนินกิจการของสหกรณ์ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้แทรกแซง หากสหกรณ์เกิดความเสียหาย ต้องเกิดความรับผิดชอบต่อสมาชิกตามกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสินว่า หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งเห็นได้จากคำสั่งศาลปกครองกลางหมายเลขดำที่ 879/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 1539/2559 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสมทบของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ได้ฟ้องกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีมีบัญชีเงินฝากกับสหกรณ์ ต่อมาเกิดปัญหาภายในสหกรณ์ เป็นผลให้สหกรณ์ไม่สามารถจ่ายเงินปันผลให้แก่สมาชิกได้ ภายหลังปรากฏว่า กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) ได้แจ้งข้อกล่าวหาประธานคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ข้อหาขโมยเงินสหกรณ์ ทำให้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลการดำเนินกิจการและตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์ให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ความเสียหายเกิดจากการปล่อยปละละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี นอกจากนี้ ตามมาตรฐานการตรวจบัญชีทั่วไป หากพบความผิดปกติทางบัญชีผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรายงานให้สมาชิกสหกรณ์ทราบ การรับสมาชิกสมทบที่เป็นนิติบุคคลโดยไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 การปล่อยสินเชื่อให้แก่สมาชิกสมทบที่เป็นนิติบุคคลโดยผิดระเบียบ การปล่อยเงินกู้ให้แก่สมาชิกสมทบในวงเงินสูง ไม่คุ้มหลักประกัน บางกรณีผู้กู้และผู้ให้กู้เป็นบุคคลเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช้อำนาจตามกฎหมายสั่งห้ามผู้ตรวจสอบบัญชีเอกชน

รับรองการเงิน หรือออกรายงานงบการเงินอย่างมีเงื่อนไขให้สมาชิกทราบถึงปัญหาการทุจริตภัยยกยอกเงินของสหกรณ์ หากผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในการตรวจสอบความเสียหายย่อมไม่เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าการที่สหกรณ์ดำเนินการบกพร่องและไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการที่กำหนดจนส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์ได้รับความเสียหาย

ศาลปกครองกลางมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2549 โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ ได้รู้ถึงการบริหารงานที่ไม่ถูกต้องเกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินแก่บุคคลภายนอกโดยไม่ชอบของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. 2546 แล้ว และการกระทำอย่างอื่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายระเบียบข้อบังคับและวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 15 วรรคหนึ่ง มาตรา 16 (4) และ (5) มาตรา 22 มาตรา 24 วรรคหนึ่ง และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 1 ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 และข้อ 2 (2) ของกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2554 และในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกอบกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2545 และข้อ 2 (1) ของกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2542 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย เพื่อระงับยับยั้งการกระทำที่ไม่ชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์อย่างจริงจัง คงปล่อยให้มีการกระทำผิดเป็นเวลายาวนานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นเวลากว่า 10 ปี และยิ่งไปกว่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์กลับให้รางวัลประกาศเกียรติคุณแก่ผู้บริหารสหกรณ์ให้เป็นนักสหกรณ์แห่งชาติ และจัดอันดับให้สหกรณ์ เป็นสหกรณ์มาตรฐานในระดับดีเลิศ ประจำปีพ.ศ. 2554 ซึ่งไม่ชอบตามข้อ 5 (2) และ (7) ของประกาศกรมส่งเสริมสหกรณ์ ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2553 ส่งผลทำให้เป็นการสร้างความเชื่อถือให้แก่สหกรณ์เป็นมูลเหตุจูงใจให้สมาชิกสหกรณ์นำเงินมาฝากมากยิ่งขึ้น แม้ว่าต่อมาในภายหลัง ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้มีคำสั่งปลดคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปบริหารงานแทนชั่วคราวก็ตาม แต่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ได้กระทำล่าช้ามากจนเกินไป กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายที่จะต้องระงับยับยั้งหรือสั่งให้แก้ไขการกระทำที่ไม่ชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดการปฏิบัติหน้าที่หรือสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง และแต่งตั้งคณะเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคณะกรรมการชั่วคราว เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบในสหกรณ์ฯ ให้สำเร็จลุล่วงเป็นรูปธรรมอย่างเด็ดขาดในช่วงแรก ๆ ที่ความเสียหายยังเกิดขึ้นไม่มาก แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและสมาชิกสหกรณ์ได้รับความเสียหาย จึงต้องให้ผู้ถูกฟ้องคดี รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตามมาตรา 420

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลปกครองกลางจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี และชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ (ศาลปกครอง, 2559, อินเทอร์เน็ต) คดีศาลปกครองกลางหมายเลขดำที่ 879/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 1539/2559 นี้ จากการสืบค้นคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดไม่พบข้อเท็จจริงว่าสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ผู้ฟ้องคดี และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดี ได้อุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดแต่อย่างใด อนึ่ง ในปัญหาเดียวกันนี้ ได้มีผู้ฟ้องคดีอื่น ๆ ต่อศาลปกครองกลาง เช่น คดีหมายเลขดำที่ 1580/2557 คดีหมายเลขแดงที่ 2496/2559 ได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองกลางต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้กรมส่งเสริมสหกรณ์ชำระเงินค่าทดแทนความเสียหายเพิ่มขึ้น ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่านายทะเบียนสหกรณ์อาจมีการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าอยู่บ้างแต่กรณียังไม่อาจถือได้ว่านายทะเบียนสหกรณ์ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการกำกับดูแลกิจการของสหกรณ์ ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาคดีปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.309/2560 คดีหมายเลขแดงที่ 527/2564) จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้น แม้ผลในคดีจะอย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐยังคงต้องดำเนินต่อไป เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของสมาชิกสหกรณ์ สหกรณ์ และระบบสหกรณ์

มาตรา 20 ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้

มาตรานี้จะเกี่ยวข้องกับมติในที่ประชุมใหญ่หรือมติการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งกฎหมายสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ การที่นายทะเบียนสหกรณ์จะมีคำสั่งตามข้างต้นได้ เกิดจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้เชิญให้เข้าร่วมประชุมจะต้องรายงานผลการประชุมให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบ ว่ามีการลงมติเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ข้อบังคับ และระเบียบของสหกรณ์หรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งจะเกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วจะมีคำสั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ไปตรวจสอบรวบรวมพยานหลักฐานและรายงานต่อนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อมีคำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้

มาตรา 21 ในกรณีที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ให้นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ และให้ พนักงานอัยการรับว่าต่างให้สหกรณ์ โดยให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

มาตรานี้เห็นได้ว่า นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจคุ้มครองดูแลสหกรณ์ หากปรากฏความเสียหายแก่สหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ทราบความเสียหายนั้น จึงมีหนังสือแจ้งให้สหกรณ์ดำเนินการกับกรรมการผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ นั้น แต่สหกรณ์ไม่ได้ดำเนินการตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ภายในเวลาที่กำหนดไว้ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ทั้งทางแพ่งและทางอาญาได้ ซึ่งกฎหมายสหกรณ์เป็นบทบัญญัติพิเศษที่กฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินคดีแทนเอกชนได้ ตัวอย่างความเสียหาย เช่น การทุจริตยักยอกเงินสหกรณ์ การปลอมเอกสาร การใช้เงินสหกรณ์ผิดวัตถุประสงค์ในข้อบังคับและระเบียบ

มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการ หรือ จดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตาม วิธีการและระยะเวลาที่ นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง หรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่อง นั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

ตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่า นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการปกป้องสหกรณ์จากการกระทำของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่กระทำการ หรือจดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการ หรือฐานะการเงินอย่างใด นายทะเบียนสหกรณ์สามารถใช้อำนาจได้ตามขั้นตอนของความร้ายแรงแห่งกรณีจากคำสั่งที่เบาไปหนักได้ ตัวอย่างการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในเรื่องนี้ เช่น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ดำเนินกิจการเพื่อแสวงหากำไรจากกิจกรรมอันมิใช่วัตถุประสงค์ของสหกรณ์โดยจัดหาสลากกินแบ่งรัฐบาลมาจำหน่ายแก่สมาชิกหรือบุคคลภายนอกเป็นการดำเนินการที่ผิดวัตถุประสงค์ ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะไม่เป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับ หรือระเบียบของสหกรณ์ ในที่สุดก็เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์เป็นจำนวนมากจนนายทะเบียนสหกรณ์ ต้องเข้าไปแก้ปัญหาและออกคำสั่งในเรื่องนี้ อันเป็นการป้องกันปัญหา ดีกว่าการแก้ปัญหาในภายหลัง

มาตรา 24 ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งคณะกรรมการชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง

ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งให้คณะกรรมการชั่วคราวจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งคณะตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ

ตามมาตรา 24 นี้ทำให้ทราบได้ว่า นายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ที่กฎหมายสหกรณ์มีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองระบบสหกรณ์อีกมาตราหนึ่ง มีอำนาจให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการชุดใหม่ขึ้นมาทำหน้าที่แทนชุดเดิมอย่างชั่วคราว และให้มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั่วไป และมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาของสหกรณ์ในชุดที่ผ่านมาด้วย

ปัญหาของสหกรณ์ที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาเกิดจากความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าสหกรณ์สามารถดำเนินกิจการต่างๆ ทุกอย่างได้โดยอิสระเสรี หากไม่มีการระงับห้ามไว้ในข้อบังคับหรือในกฎหมาย แต่ความเป็นจริงสหกรณ์จะต้องกระทำการภายใต้ข้อบังคับของสหกรณ์และกฎหมาย นายทะเบียนสหกรณ์จะต้องตรวจสอบในเรื่องเหล่านี้ด้วย เพื่อป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดแก่ระบบสหกรณ์

มาตรา 44 การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ จะกระทำได้ก็แต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ได้จดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

มาตรานี้กฎหมายสหกรณ์ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการควบคุมการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับสหกรณ์ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมายและหลักการวิธีการสหกรณ์ ถ้าข้อบังคับที่ขอแก้ไขเพิ่มเติมขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย นายทะเบียนสหกรณ์อาจไม่เห็นชอบกับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อบังคับได้

มาตรา 45 ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับ ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

มาตรานี้ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการตีความในข้อบังคับของสหกรณ์ทุกแห่งและทุกประเภท ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

มาตรา 46 เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจ กระทำการดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรม เพื่อประโยชน์ของสมาชิก
- (2) ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว
- (3) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

(4) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด

(5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิก หรือสหกรณ์อื่น หรือสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมนั้น ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของ สหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(6) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจ้างหรือรับจํานำซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิก หรือของสมาชิก

(7) จัดให้ได้มา ซื้อ ถูกรวมสิทธิ์หรือทรัพย์สินสิทธิ ครอบครอง กู้ ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิ การเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จ้างหรือจํานำ ขายหรือจําหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

(8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(9) ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ สหกรณ์

ตามมาตรานี้ แม้สหกรณ์จะมีอำนาจตามกฎหมายจำนวน 9 ประการ แต่เป้าหมายทั้งหมด เน้นหลักต้องเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกเท่านั้น ขอให้สังเกตมาตรา 46 (2) กรณีที่สหกรณ์ต้องให้สวัสดิการ หรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว เรื่องดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็น หน้าที่ของสหกรณ์ ซึ่งปัจจุบันยังไม่ค่อยปรากฏเห็นสหกรณ์ให้การสงเคราะห์แก่สมาชิกตามสมควร แก่สมาชิกและครอบครัว และก็มีสหกรณ์หลายแห่งดำเนินการตั้งสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ขึ้น ซึ่งกฎหมายสหกรณ์ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฌาปนกิจ สงเคราะห์ พ.ศ. 2545

มาตรา 53 ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้ง จากสมาชิกหรือ บุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ มาตรานี้ให้ผู้ตรวจสอบกิจการเป็นผู้ถ่วงดุลกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แต่ในทางปฏิบัติ ผู้ตรวจสอบกิจการมักจะเป็นทีมเดียวกันกับคณะดำเนินการสหกรณ์ทำให้การตรวจสอบถ่วงดุลไม่ประสบ ความสำเร็จเท่าที่ควร

มาตรา 65 ให้สหกรณ์จัดให้มีการทำบัญชีตามแบบและรายการที่ นายทะเบียนสหกรณ์ กำหนดให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และเก็บรักษาบัญชี และเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ที่สำนักงาน สหกรณ์ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

เมื่อมีเหตุต้องบันทึกรายการในบัญชีเกี่ยวกับกระแสเงินสดของสหกรณ์ให้บันทึกรายการในวันที่ เกิดเหตุ นั้น สำหรับเหตุอื่นที่ไม่เกี่ยวกับกระแสเงินสด ให้บันทึกรายการในสมุดบัญชีภายในสามวันนับแต่ วันที่มีเหตุ อันจะต้องบันทึกการรายการนั้น

การลงรายการบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่สมบูรณ์โดยครบถ้วน

มาตรานี้มีความสำคัญมากในการจัดทำบัญชี เนื่องจากเงินค่าหุ้นที่สมาชิกลงเป็นค่าหุ้นเป็นของ สมาชิก และคณะดำเนินการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ดำเนินการบริหารจัดการ หากไม่มีการควบคุม ที่ดี เงินของสมาชิกสหกรณ์นั้นจะเกิดความเสียหาย กฎหมายจึงให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

รูปแบบรายการบัญชีของสหกรณ์และการลงบัญชี การเก็บรักษาบัญชีเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรืออ้างอิงตามหลักธรรมาภิบาลให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้

บทกำหนดโทษทางอาญา

มาตรา 130 ผู้ใดไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงาน หรือรายงานการประชุมของสหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย ซึ่งสั่งการตามมาตรา 17 หรือไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของกลุ่มเกษตรกรตามคำสั่งของ นายทะเบียนสหกรณ์กลุ่มเกษตรกร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์กลุ่มเกษตรกรมอบหมายตามมาตรา 128 แล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 131 ผู้ใดขัดขวาง หรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายตามมาตรา 18 หรือขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียนสหกรณ์กลุ่มเกษตรกร หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์กลุ่มเกษตรกรมอบหมายตามมาตรา 124 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท

มาตรา 133 กรรมการหรือผู้จัดการของสหกรณ์ผู้ใดดำเนินกิจการของสหกรณ์นอกขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่จะพึงดำเนินการได้ตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 33/1 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากบทบัญญัติที่กล่าวมา ยังมีมาตรา 133/1 - มาตรา 133/5 ที่มีบทกำหนดโทษทั้งโทษจำคุกและ/หรือโทษปรับ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การทำหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ดำเนินการตามกฎหมายสหกรณ์ หากผู้ที่ได้รับคำสั่งดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามจะต้องรับโทษ เรื่องนี้ทำให้ทราบได้ว่า การดำเนินกิจการของสหกรณ์มีความแตกต่างจากนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในแง่ความไม่เป็นอิสระในการดำเนินกิจการ ควรหรือไม่ที่หน่วยงานตรวจสอบต่าง ๆ ที่จะตีความกฎหมายสหกรณ์โดยปฏิเสธว่าเป็นเรื่องของดำเนินกิจการของเอกชน โดยไม่ช่วยเหลือนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในการตรวจสอบปัญหาของสหกรณ์ จะทำให้สมาชิกสหกรณ์ไม่มีที่พึ่งและไม่ได้รับความเป็นธรรม

ตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการสหกรณ์ด้วย ดังนี้

1) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 เป็นกฎหมายปกครอง เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจทางปกครอง สหกรณ์หรือผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น

สมาชิกต้องใช้สิทธิตามกฎหมายโดยต้องอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 128/1 – 128/5 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ฟ้องร้องต่อศาลปกครองพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) กฎหมายที่ว่าด้วยการประกอบธุรกิจและการดำเนินกิจกรรมทางด้านธุรกิจ การเงินเป็นหลัก กฎหมายที่เกี่ยวข้องมาก ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่อง การให้สินเชื่อดำเนินการกู้ยืมเงิน เงื่อนไขในการชำระหนี้ หลักประกันในการชำระหนี้ หลักฐานแห่งการกู้ยืม ต้องเป็นไปตามกฎหมาย การประกันหนี้ด้วยบุคคล การประกันด้วยทรัพย์สินด้วยการจำนองและการจำนำ การไถ่ถอนจำนองในการบังคับจำนอง การปลดจำนอง การขายทอดตลาดทรัพย์สินซึ่งจำนองการดำเนินคดี และอายุความ

3) กฎหมายเกี่ยวกับบุคลากร หรือ “พนักงานสหกรณ์” มีกฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายประกันสังคม และกฎหมายเงินทดแทน

4) กฎหมายเกี่ยวกับการบริการ “สมาชิก” ต้องเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ.2535 กับพระราชบัญญัติการพาณิชย์ พ.ศ.2517

5) กฎหมายอาญา ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์เกี่ยวข้องกับการเงินจำนวนมาก บางครั้งเกิดปัญหาในกรณีคณะกรรมการดำเนินกิจการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง กระทบความผิดก็ต้องรับผิดชอบทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย เช่น ความผิดเกี่ยวกับการปลอมเอกสารและการใช้เอกสารปลอม ความผิดเกี่ยวกับการค้า ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น ลักทรัพย์ ฉ้อโกง โกงเจ้าหนี้ และยกยอกทรัพย์ เป็นต้น

6) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 การทำธุรกรรมทางการเงินของสหกรณ์ก็อยู่ในบังคับตามกฎหมายฉบับนี้ หากสหกรณ์ที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน และมีทุนดำเนินการซึ่งมีมูลค่าหุ้นรวมตั้งแต่สองล้านบาทขึ้นไป และมีวัตถุประสงค์ ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการรับฝากเงิน ใ้กู้ ให้สินเชื่อดำเนินการหรือรับจำนำทรัพย์สิน หรือจัดให้ได้มาซึ่งเงินและทรัพย์สินต่าง ๆ โดยวิธีใด ๆ ต้องรายงานการทำธุรกรรมต่อสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่อปรากฏว่าธุรกรรมดังกล่าวเป็นธุรกรรมที่ใช้เงินสดมีจำนวนเงินสดตั้งแต่สองล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป ธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่มีมูลค่าทรัพย์สินตั้งแต่ห้าล้านบาทหรือกว่านั้นขึ้นไป หรือธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัย

7) กฎหมายภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร

1.3.2 การใช้อำนาจทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยสำนักทะเบียนและกฎหมายได้รวบรวมการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งมาตราตามกฎหมายที่กล่าวไว้ต่อไปนี้ ผู้ศึกษาขอละไว้โดยไม่ต้องนำมากล่าวซ้ำมากเกินไป แต่ขอให้เป็นที่เข้าใจว่า หลังมาตราที่กล่าวไว้ให้หมายถึงพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ยกเว้นกฎหมายดังกล่าวจะเป็นฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงจะนำฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติมมาพิมพ์ลงไว้ ดังนี้ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักทะเบียนและกฎหมาย, 2559, อินเทอร์เน็ต)

1) ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2553) ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์ และให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์

2) ออกคำสั่งให้มีการส่งเสริมแนะนำและกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่น (ตามมาตรา 16 (1))

3) แต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ตามมาตรา 16 (3)

4) ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบ หรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้ง การดำเนินงาน หรือฐานะการเงินของสหกรณ์ตามมาตรา 16 (4)

5) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำหรืองดเว้นกระทำการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิกตามมาตรา 16 (5)

6) พิจารณารายงานการตรวจสอบของผู้ตรวจการสหกรณ์ตามมาตรา 19

7) ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติการตามมาตรา 22 (1) (2) และ (3)

8) รับผิดชอบและออกใบสำคัญรับจดทะเบียนให้แก่สหกรณ์ตามมาตรา 37 และแจ้งคำสั่งไม่รับผิดชอบตามมาตรา 38

9) สั่งให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์แก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้อง ในกรณีเห็นว่ารายการที่เกี่ยวข้องกับคำขอหรือรายการในข้อบังคับสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นไม่ถูกต้อง หรือยังมีได้ดำเนินการตามมาตรา 34 ตามมาตรา 36 วรรคสอง

10) แต่งตั้งผู้ชำระบัญชีตามมาตรา 16 (3) มาตรา 75 วรรคสองและวรรคสาม

11) สั่งเลิกสหกรณ์ตามมาตรา 16 (5) และมาตรา 71

12) ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 16 (6)

13) สั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายเข้าช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 23

14) รับผิดชอบแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับตามมาตรา 44

- 15) ให้ความเห็นชอบระเบียบสหกรณ์ว่าด้วยการรับฝากเงินและให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินตามมาตรา 46 (5) (8)
- 16) ให้ความเห็นชอบวงเงินกู้ยืมหรือการค้ำประกันของสหกรณ์ตามมาตรา 47
- 17) แจ้างและเรียกประชุมใหญ่วิสามัญตามมาตรา 55 วรรคแรกและวรรคท้าย
- 18) ให้ความเห็นชอบข้อหุ้่นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวหรือส่งเสริมความเจริญแก่กิจการของสหกรณ์ตามมาตรา 62 (6)
- 19) รับและเก็บรักษาสำเนาทะเบียนสมาชิก สำเนาทะเบียนหุ้่นของสหกรณ์และรายงานการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนตามมาตรา 64
- 20) รับและเก็บรักษาสำเนารายงานประจำปีและงบดุลของสหกรณ์ตามมาตรา 67
- 21) รับทราบการเลิกสหกรณ์และปิดประกาศการเลิกสหกรณ์ตามมาตรา 70
- 22) ให้ความเห็นชอบการเลือกตั้งผู้ชำระบัญชีสหกรณ์ที่เลิกตามมาตรา 75 วรรคหนึ่ง
- 23) จดทะเบียนผู้ชำระบัญชีและปิดประกาศชื่อผู้ชำระบัญชีตามมาตรา 75 วรรคสี่
- 24) กำหนดค่าตอบแทนของผู้ชำระบัญชีตามมาตรา 75 วรรคท้าย
- 25) รับวางเงินจากผู้ชำระบัญชีและจัดส่งเงินที่เจ้าหนี้ไม่รับให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามมาตรา 84
- 26) รับทราบรายงานของผู้ชำระบัญชีและสั่งให้ผู้ชำระบัญชีแก้ไขข้อบกพร่องตามมาตรา 85
- 27) ให้ความเห็นชอบการโอนทรัพย์สินที่เหลือจากการชำระบัญชีในกรณีที่ไม่อาจเรียกประชุมใหญ่ได้ตามมาตรา 86 วรรคสอง
- 28) ให้ความเห็นชอบรายงานการชำระบัญชีของผู้ชำระบัญชีและถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนตามมาตรา 87 วรรคสอง
- 29) รับมอบสมุดบัญชีและเอกสารที่ได้ชำระบัญชีเสร็จแล้วจากผู้ชำระบัญชีและรักษา สมุดบัญชีและเอกสารตามมาตรา 88
- 30) ให้ความเห็นชอบการควสสหกรณ์ตามมาตรา 90
- 31) รับจดทะเบียนสหกรณ์ที่ควบเข้ากันเป็นสหกรณ์ใหม่ และถอนชื่อสหกรณ์เดิมที่ได้ควบเข้ากันออกจากทะเบียนตามมาตรา 94
- 32) เรียกประชุมใหญ่ หากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่เรียกอันเนื่องมาจากการร้องขอของสมาชิกให้แยกสหกรณ์ตามมาตรา 96 วรรคท้าย
- 33) วินิจฉัยเรื่องขอแยกสหกรณ์ กรณีที่ประชุมใหญ่มีมติไม่เห็นชอบให้แยกสหกรณ์แต่สมาชิกลงลายมือชื่อทำหนังสือร้องขอแยกสหกรณ์ตามมาตรา 97

34) รับผิดชอบเขียนขุมนุสสกรรมตามมาตรา 103

35) รับผิดชอบเขียนเปลี่ยนฐานะจากกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ตามมาตรา 122

36) ปฏิบัติงานอื่นตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย

1.3.3 การตอบข้อหารือของนายทะเบียนสหกรณ์

การให้ความเห็น การให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์โดยนายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นงานในการส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งเป็นภารกิจโดยตรงของกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น” และในการนี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ออกระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วย ข้อหารือการดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ คำสั่ง ประกาศ กรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ พ.ศ. 2561 (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2561, อินเทอร์เน็ต) สรุปได้ว่า

ในข้อ 5 ของระเบียบข้างต้น ได้กำหนดคำนิยามไว้ดังนี้

“ข้อหารือ” หมายความว่า เรื่องที่ขอคำปรึกษาหรือขอคำแนะนำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ รวมถึงระเบียบ คำสั่ง ประกาศกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ และระเบียบสหกรณ์ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

“ผู้ขอหารือ” หมายความว่า สหกรณ์ สมาชิกสหกรณ์ ส่วนราชการ สำนักงานสหกรณ์จังหวัด ผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงผู้ที่ได้รับมอบฉันทะ

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายความว่า บุคคลที่กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ระบุไว้ เช่น ผู้ชำระบัญชี ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้รับโอนผลประโยชน์ เป็นต้น

สำนักงานสหกรณ์จังหวัดจัดให้มีคณะทำงานพิจารณาข้อหารือ จำนวนไม่เกิน 7 คน ประกอบด้วย สหกรณ์จังหวัด เป็นประธานคณะทำงาน ผู้อำนวยการกลุ่ม ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมสหกรณ์ นิติกร เจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ที่เกี่ยวข้อง เป็นคณะทำงาน ผู้อำนวยการกลุ่มตรวจการสหกรณ์ เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ให้สหกรณ์จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาข้อหารือ ให้คณะทำงานพิจารณาข้อหารือมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาข้อหารือจากข้อเท็จจริง เอกสาร วัตถุ พยานหลักฐานอื่น คำชี้แจงและรายงานของผู้ที่เกี่ยวข้อง หลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ กรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ หรือระเบียบสหกรณ์ ในเรื่องนั้น การประชุมของคณะทำงานพิจารณาข้อหารือต้องมีคณะทำงานเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 จึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณาให้สรุปผลการพิจารณาโดยบันทึกประเด็นพิจารณา

ข้อเท็จจริง ความเห็นและมติไว้ในรายงานการพิจารณาของคณะทำงานพิจารณาข้อหาหรือ (ข้อ 8 - 10) กรณีผู้ขอหาหรือทำหนังสือขอหาหรือในลักษณะเป็นการขอให้นายทะเบียนสหกรณ์วินิจฉัยข้อบังคับ ให้สหกรณ์จังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักทะเบียนและกฎหมายตรวจสอบและชี้แจงให้สหกรณ์ถือปฏิบัติ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการวินิจฉัยข้อบังคับสหกรณ์ พ.ศ. 2546 ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546 (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2546, อินเทอร์เน็ต) โดยผู้ขอคำวินิจฉัยข้อบังคับกรณีดังกล่าวได้ต้องเป็นสหกรณ์เท่านั้น หากสหกรณ์ดำเนินการ ถูกต้อง ให้สำนักงานสหกรณ์จังหวัดจัดทำเป็นหนังสือภายนอก (กระดาษตราครุฑ) ระหว่างจังหวัดและ นายทะเบียนสหกรณ์ และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการวินิจฉัย ข้อบังคับสหกรณ์ พ.ศ. 2546 ต่อไป (ข้อ 12)

การพิจารณาข้อหาหรือจะกระทำได้ 3 กรณี คือ มีหนังสือขอหาหรือสหกรณ์จังหวัดโดยตรง มีหนังสือขอหาหรืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ และหากผู้ขอหาหรือได้รับคำตอบจากสำนักงานสหกรณ์ จังหวัดแล้วยังไม่เป็นที่ยุติ หากมีความประสงค์ขอหาหรือมายังอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้แนบสำเนา คำตอบข้อหาหรือที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตอบมาส่งไปด้วย (ข้อ 14) หนังสือแจ้งผลพิจารณาข้อหาหรือ ให้เจ้าของเรื่องนำส่งข้อหาหรือให้กลุ่มทะเบียนและข้อบังคับ สำนักนายทะเบียนสหกรณ์และกฎหมาย เก็บรวบรวมข้อหาหรือตามขั้นตอนที่สำนักนายทะเบียนสหกรณ์และกฎหมายกำหนด เพื่อนำไปเผยแพร่ ให้ส่วนราชการในสังกัดทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถค้นหาและนำไปใช้ประโยชน์ในการทำงานได้ ต่อไป (ข้อ 18)

ตามที่กล่าวมา ผู้ศึกษาเห็นว่า การตอบข้อหาหรือตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการ ข้อหาหรือการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ กรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือนายทะเบียน สหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ พ.ศ. 2561 ดังกล่าว เป็นงานในหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หากสมาชิกสหกรณ์หรือสหกรณ์ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม จากการตอบข้อหาหรือดังกล่าว เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์และหรือเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กรณีจึงอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและ แสวงหาข้อเท็จจริงได้

หากเป็นกรณีอื่น ๆ นอกจากการตอบข้อหาหรือดังกล่าวข้างต้น เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริม สหกรณ์เข้าร่วมประชุมใหญ่ของสหกรณ์ หรือการส่งเสริมสหกรณ์ทั้งในหน้าที่ หรือกระทำการนอกเหนืออำนาจ หน้าที่ และได้ให้คำแนะนำหรือตอบข้อหาหรือแก่สหกรณ์ เป็นต้น หากสมาชิกสหกรณ์หรือสหกรณ์ได้รับความ เดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากกรณีดังกล่าว ได้ส่งเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการ แผ่นดินจะรับเรื่องไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ตามมาตรา 32 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดว่า เมื่อความปรากฏต่อ

ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ว่าทางใด ไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนหรือไม่ก็ตาม ว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีที่ปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ ดังนั้น หากบุคคลที่ถูกร้องเรียนเป็นหน่วยงานของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้สมาชิกสหกรณ์หรือสหกรณ์ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น หากมีการร้องเรียนกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม กรณีดังกล่าวจึงอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้แสวงหาข้อเท็จจริงได้

1.4 กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ

หัวข้อนี้จะได้ศึกษาเกี่ยวกับความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ว่ามีความหมายเป็นประการใด และศึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ พร้อมทั้งบทบาทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองและคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการได้รับมอบอำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง เพื่อเปรียบเทียบหน้าที่และอำนาจในการรับเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้พิจารณาต่อไป

1.4.1 ความรู้เกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์

นายสุพจน์ หนูเกลี้ยง นักวิชาการด้านกฎหมายสหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้ให้ความหมาย “การส่งเสริมสหกรณ์” หมายความว่า การส่งเสริมให้สหกรณ์มีความเจริญก้าวหน้าในการดำเนินธุรกิจในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่การให้ความรู้ การให้เงินทุน และให้หลักการต่างๆ ประคับประคองกันไป ซึ่งจากการส่งเสริมดังกล่าวมีสหกรณ์หลายแห่งที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจการ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักทะเบียนและกฎหมาย, 2561, หน้า คำปรารภ) และเกี่ยวกับเนื้อหาของ การส่งเสริมสหกรณ์นั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้กำหนดเป็นคู่มือให้เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ใช้เป็นแนวปฏิบัติ ตามประมวลระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับงานส่งเสริมสหกรณ์ เล่มที่ 1 โดยกล่าวถึงขอบเขตของงานส่งเสริมสหกรณ์ ดังนี้ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์, 2550, หน้า 3-193)

1) งานด้านการจัดตั้งสหกรณ์และประเภทสหกรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีดำเนินการขอจัดตั้งสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ งานด้านกำหนดวิธีการพิจารณาแบ่งแยกทรัพย์สิน ทุน ทุนสำรอง หนี้สิน สิทธิและความรับผิดชอบของสหกรณ์

2) งานด้านการดำเนินงานของสหกรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการกรณีสหกรณ์ได้รับความเสียหาย การลงนามแทนสหกรณ์ การจัดสวัสดิการของสหกรณ์ว่าสิ่งใด สหกรณ์ทำได้หรือไม่อาจกระทำได้ การช่วยเหลือผู้ค้าประกันเงินกู้สามัญ หรือเรื่องภาษีอากรที่สหกรณ์และสมาชิกได้รับการยกเว้น

3) งานด้านการดำเนินงานของสหกรณ์ออมทรัพย์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงินอาจคิดได้จากผู้กู้ยืม การจัดสรรที่ดินของสหกรณ์ออมทรัพย์ การที่สมาชิกยินยอมให้ส่วนราชการหักเงินส่งสหกรณ์ออมทรัพย์ การขอผ่อนผันการชำระหนี้ของสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์ การให้บริการเงินกู้เพื่อเหตุฉุกเฉินแก่สมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์

4) งานด้านการนำเสนอเรื่องต่าง ๆ การหารือและการยื่นอุทธรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับขั้นตอนการนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ การตอบข้อหารือและแนะนำแนวทางปฏิบัติของสหกรณ์ด้านการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ การอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง การหารือของสหกรณ์ หรือการขอหารือแนวทางดำเนินงาน และการวินิจฉัยข้อบังคับของสหกรณ์

5) การตรวจสอบกิจการ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ การจัดทำรายงานการตรวจสอบกิจการ

6) การประชุมใหญ่และการจัดสรรกำไรสุทธิ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดอัตรา การจ่ายเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับเงินปันผลและเงินเฉลี่ยคืนค้างจ่ายเป็นระยะเวลานาน การรับรองรายงานการประชุม การเพิ่มวาระการประชุมใหญ่ของสหกรณ์โดยสมาชิกในวันประชุมใหญ่ ค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย การจัดสรรกำไรสุทธิจากการจำหน่ายทรัพย์สิน การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี รายได้ค้างรับ วิธีปฏิบัติกรณีการประชุมใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการจัดสรรกำไรสุทธิประจำปี การกำหนดค่าใช้จ่ายแก่สมาชิกที่มาประชุมใหญ่ การตรวจสอบรายงานการประชุม วิธีปฏิบัติทางบัญชีสำหรับสหกรณ์ที่ประสงค์จะผ่อนใช้คืนเงินค้างขาดทุนสะสมบางส่วน การประชุมใหญ่สามัญประจำปี ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวัน นับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์ และเรื่องที่ประธานในที่ประชุมสั่งปิดการประชุม

7) การฝากและการลงทุนของสหกรณ์ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการฝากหรือลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ การนำเงินไปลงทุนซื้อหุ้นของธนาคาร การลงทุนในหลักทรัพย์ที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้ความเห็นชอบการลงทุนของสหกรณ์

8) การรับฝากเงิน การให้เงินกู้ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการให้เงินกู้แก่สมาชิกสหกรณ์ อัตราดอกเบี้ยเงินรับฝากของสหกรณ์ การให้สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ถือปฏิบัติในเรื่องการรับฝากเงินจากสหกรณ์อื่น การให้เงินกู้แก่สมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์ การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ของสหกรณ์ ประเภทต่าง ๆ

9) ข้อบังคับ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการของสหกรณ์ ไม่ว่าจะเป็นข้อบังคับ สหกรณ์ชัดหรือแย้งกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ หรือชัดหรือแย้งกันเอง การแนะนำ ให้สหกรณ์ถือใช้ข้อบังคับ จำนวนข้อบังคับในการจดทะเบียน การรับรองสำเนาข้อบังคับสหกรณ์ การขอจดทะเบียน ข้อบังคับสหกรณ์ การจัดทำข้อบังคับสหกรณ์เพื่อใช้ในการจดทะเบียน การรับจดทะเบียนข้อบังคับสหกรณ์ การกำหนดสิทธิสมาชิกสมทบ การวินิจฉัยข้อบังคับสหกรณ์ การรับจดทะเบียนข้อบังคับชุมนุมสหกรณ์เกี่ยวกับการ กำหนดการออกเสียงของผู้แทนสหกรณ์ และท้องที่ดำเนินงานของสหกรณ์

10) คณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการถอดถอนคณะกรรมการ หรือกรรมการดำเนินการสหกรณ์ การยื่นอุทธรณ์ของสมาชิก กรณีคณะกรรมการดำเนินการมีมติให้พ้น จากสมาชิกภาพ การจัดทำทะเบียนคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ กรรมการดำเนินการสมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานกรรมการ การสรรหาบุคคลที่จะเสนอ ให้ที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งเป็นกรรมการดำเนินการ

11) สมาชิกและสมาชิกสมทบ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกำหนดประเภทของสหกรณ์ ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้

12) หุ้น ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อหาหรือการรับจำนำหุ้นของตนเอง การให้สหกรณ์และ ชุมนุมสหกรณ์กำหนดเรื่องการคืนค่าหุ้นในกรณีที่ขาดทุนเกินทุนสำรองที่มีอยู่ไว้ในข้อบังคับ การจ่ายคืน ค่าหุ้นกรณีสหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ขาดทุนสะสมกับหุ้นชนิดที่ถอนได้ การให้สมาชิกถือหุ้นโดยการหัก จากเงินกู้สมาชิก การสั่งเลิกสหกรณ์ การเรียกค่าธรรมเนียม การช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหกรณ์

จากที่กล่าวมาข้างต้นเป็นงานในการส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือนายทะเบียนสหกรณ์ตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ขอบเขตงานการส่งเสริมสหกรณ์ดังกล่าว ทำให้ทราบเกี่ยวกับภาระงานในการส่งเสริมสหกรณ์ว่า หมายถึงงานอะไรบ้าง เมื่อทราบว่างานส่งเสริมมีประการ ไດบ้างแล้ว จะนำไปสู่การพิจารณาของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อการเสนอความเห็นให้รับ เรื่องร้องเรียนในประเด็นที่อยู่ในขอบเขตงานส่งเสริมสหกรณ์ไว้พิจารณาได้โดยง่าย

1.4.2 กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ

ในหัวข้อนี้ขอกล่าวสรุปย่อเพื่อสรุปบทบาทของสหกรณ์อีกครั้งว่า บริบทของ สหกรณ์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมไทยในฐานะเป็นแหล่งเงินทุนของสังคมที่มีปริมาณที่สูง สหกรณ์ ส่งเสริมการออมและการเข้าถึงแหล่งทุนของเกษตรกรและผู้มีรายได้น้อย สหกรณ์กับบริบทด้านการส่งเสริม การผลิตพืชอาหารและพืชพลังงาน สหกรณ์กับการจัดสวัสดิการแก่สมาชิกและเอื้ออาทรต่อชุมชน (วุฒิสภา, คณะทำงานพิจารณาศึกษาและผลักดันให้สหกรณ์เป็นวาระแห่งชาติ, ม.ป.ป. หน้า 1- 10) อีกทั้งรัฐบาลได้ใช้สหกรณ์เป็นส่วนหนึ่งของเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น โครงการแก้ปัญหาหนี้นอกระบบของประชาชน ปัญหาการไม่มีที่ดินทำกินของเกษตรกร การสร้างความมั่นคง ในภาคแรงงาน และโครงการอื่นๆ ของรัฐจำนวนมาก การดำเนินการของสหกรณ์จึงต้องมีผลกระทบ

ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ ในหัวข้อนี้จึงจะศึกษาบทกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ ภายใต้โครงการของรัฐว่า มีกฎหมายใดเกี่ยวข้อง เนื่องจากโครงการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์มีจำนวนมาก ในที่นี้ไม่อาจหยิบยกมาได้ จึงขอศึกษาเฉพาะหลักกฎหมายที่จะใช้ในการปรับข้อเท็จจริงของโครงการรัฐที่มีลักษณะเข้าองค์ประกอบของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว จะถือว่าเป็นการได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองตามกฎหมาย ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามความหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และหากกรมส่งเสริมสหกรณ์มีโครงการที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลหรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ดำเนินการตามภารกิจของรัฐบาล สหกรณ์จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

ข้อสังเกต คำว่า หน่วยงานของรัฐ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น ในส่วนที่เป็นกระทรวง กรม เจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เราศึกษานี้ จะเห็นได้ชัด คือ กระทรวง คือ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรม คือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในกระทรวงและกรมที่กล่าวข้างต้น ซึ่งมีความหมายชัดเจนแล้ว ในส่วนที่จะต้องศึกษาเพิ่มเติมในที่นี้ คือ หน่วยงานหรือบุคคลซึ่งใช้อำนาจทางปกครองหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หมายความว่า อย่างไร

ขอทบทวนความจำเกี่ยวกับหลักเกณฑ์กฎหมายปกครองอีกครั้ง ดังนี้

“ฝ่ายปกครอง” คือ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร (ไม่ใช่ผู้ที่ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร (ไม่ใช่การกระทำทางรัฐบาล) และฝ่ายตุลาการ) ที่ใช้อำนาจมหาชนจากกฎหมายระดับต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติลงมา เพื่อทำหน้าที่

ของฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่ ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและการจัดทำบริการ สาธารณะให้บรรลุผล โดยมีเอกสิทธิ์มากกว่าฝ่ายเอกชนบางประการ

“การกระทำทางปกครอง” หรือ “การกระทำกิจกรรมทางปกครอง” หรือ “นิติกรรม ทางปกครอง” คือ การกระทำทั้งหมดของฝ่ายปกครองทั้งที่เป็นการกระทำที่เป็นนิติกรรม ไม่ว่าจะเป็น นิติกรรมฝ่ายเดียว (การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทั่วไป) นิติกรรมหลายฝ่าย (สัญญาทางปกครอง) การแสดงเจตนาฝ่ายเดียว หรือหลายฝ่าย) การกระทำที่เป็นการปฏิบัติการ หรือการกระทำทางกายภาพ (การกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้มีการแสดงเจตนาแต่เกิดผลในทางกฎหมาย)

หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ก็คือองค์การเอกชนที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดย พระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกา แต่เป็นองค์การเอกชนที่กฎหมายมอบหมายให้ใช้อำนาจ ทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจกรรมทางปกครอง การใช้อำนาจทางปกครองเป็นการใช้อำนาจ ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเสมอพระราชบัญญัติ โดยมีเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคล คนหนึ่งเพื่อก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอันเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อ สถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลคนนั้นหรือบุคคลคนนั้น และบุคคลหรือคณะบุคคลที่เป็นคู่กรณี ในนิติสัมพันธ์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด การที่องค์การเอกชนได้รับมอบหมายให้ใช้ อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงถือว่าเป็นการใช้อำนาจปกครองที่ทำให้องค์การ เอกชนมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 องค์การเอกชนที่ถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครองเพราะได้รับ มอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง อาจแบ่งเป็น 2 ประเภทสำคัญ คือ องค์การวิชาชีพ และองค์การเอกชนที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการหรือเป็นหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่มีได้จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือโดยพระราชกฤษฎีกาที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

ประเภทที่หนึ่ง : องค์การวิชาชีพ ในบางกิจการหรืออาชีพบางอย่างมีผลกระทบต่อสวัสดิภาพของ ประชาชน ทำให้รัฐจำเป็นต้องเข้าไปควบคุม ตรวจสอบ รวมทั้งส่งเสริม เพื่อให้การประกอบวิชาชีพนั้น เป็นไปตามมาตรฐานอันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อควบคุมมิให้มีการแสวงหาประโยชน์ โดยมีขอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้ความสามารถ อันก่อให้เกิดภัยและความเสียหายแก่ประชาชน รัฐจึงให้ องค์การที่มาจากผู้ประกอบการวิชาชีพเดียวกัน ทำหน้าที่ควบคุม ตรวจสอบ รวมทั้งส่งเสริมการประกอบ วิชาชีพแทนรัฐ มีรูปแบบ 2 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 เป็นคณะบุคคลที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมี “คณะกรรมการควบคุมการประกอบ วิชาชีพ” ที่มาจากการแต่งตั้งของฝ่ายปกครองซึ่งอาจแต่งตั้งจากผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายปกครอง (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) หรือบุคคลใด ๆ ตามที่เห็นสมควร

ลักษณะที่ 2 เป็นสภาวิชาชีพ มีฐานะเป็นนิติบุคคลเอกเทศ โดยองค์ประกอบขององค์กร มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกผู้ประกอบวิชาชีพนั้น ๆ กฎหมายให้ถือว่า เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง มีผลเท่ากับเป็นการกระทำของรัฐ จึงถือเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542

ประเภทที่สอง : องค์กรเอกชนที่ไม่ได้เป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับ มอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หรือการบริการสาธารณะซึ่งนิติบุคคล ในกฎหมายมหาชนจะเป็นผู้จัดทำ ส่วนบริการสาธารณะทางด้านอุตสาหกรรมและพานิชยกรรม รัฐวิสาหกิจจะเป็นผู้จัดทำ ต่อมารัฐพิจารณาว่า ในบางกิจกรรมรัฐไม่จำเป็นจะต้องจัดทำกิจกรรมเอง จึงเกิดการมอบบริการสาธารณะให้เอกชนเป็นผู้จัดทำแทนรัฐโดยการมอบหมายให้จัดทำใน 2 ลักษณะ คือ การมอบหมายฝ่ายเดียว และการมอบหมายโดยสัญญา

การมอบหมายให้ดำเนินการทางปกครองฝ่ายเดียว เป็นการออกนิติกรรมทางปกครอง ฝ่ายเดียวในรูปของการอนุญาต เช่น มอบให้โรงเรียนเอกชนจัดการศึกษา หรือ สถานตรวจสภาพรถยนต์ หรือจักรยานยนต์มีคำวินิจฉัยผลการตรวจสภาพรถ ตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 37) ออกตามความใน พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการจัดตั้งสถาน ตรวจสภาพรถ พ.ศ. 2547 การมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจ เช่น บริษัทขนส่งจำกัดให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เกี่ยวกับการบริการสาธารณะด้านการคมนาคมและการขนส่งของประเทศ บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด ให้ดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับการควบคุมการจราจรทางอากาศ การให้บริการสื่อการบิน บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด ให้ดำเนินกิจการทางปกครองเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ เป็นต้น

การมอบหมายโดยสัญญา โดยที่ฝ่ายปกครองตกลงทำสัญญากับเอกชนเพื่อมอบให้เอกชนดำเนิน กิจการทางปกครอง โดยปกติเป็นเรื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจและสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองนั้น ให้พิจารณา อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เป็นคู่สัญญาว่า มีอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ ถ้าหน่วยงานของรัฐ กระทำในฐานะที่เท่าเทียมกับเอกชน เช่น การซื้อขายสินค้าทั่วไปจะไม่อยู่ในความหมายของหน่วยงาน ทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนววินิจฉัยเกี่ยวกับการจัดตั้งและการใช้อำนาจว่า ถ้าหากมิได้ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่ค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ หรือจัดตั้งโดยพระราช กฤษฎีกา และมีได้ใช้อำนาจปกครอง ก็ไม่ถือว่าเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” เช่น สหกรณ์เป็นองค์กร เอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ เป็นคณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่มีบางกรณีที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ 263/2562 (ป)

คดีนี้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ทำสัญญาตกลงให้สหกรณ์การเกษตร จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) กู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับโอนเงินกู้ดังกล่าวเข้าบัญชีแล้ว แต่ชำระเงินตามสัญญากู้ยืมไม่ครบถ้วน ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือทวงถาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 13 และผู้ค้ำประกันเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบพบว่าผู้ค้ำประกันถึงแก่ความตาย ต่อมา นายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งให้เลิกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และแต่งตั้งนางสาว จ. เป็นผู้ชำระบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยและค่าปรับ ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าคดีนี้มีข้อพิพาทสืบเนื่องมาจากสัญญากู้ยืมเงิน แม้ฝ่ายผู้ให้กู้จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญาดังกล่าวมิวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุนให้แก่สมาชิกในการประกอบอาชีพเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนสัญญาค้ำประกันเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญากู้ยืมเงิน จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 354/2559 ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดที่ประชุมใหญ่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดการพิจารณาคดีปกครองครั้งที่ 6/2544 วันพุธที่ 10 ตุลาคม 2544 เคยมีมติว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองและสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามโครงการ เป็นนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ การดำเนินกิจการตามนโยบายดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง การให้กู้ยืมเงินเพื่อใช้ในกิจการดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล นอกจากนี้ในสัญญาข้อ 5 ยังห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินจากผู้อื่นหรือแหล่งอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ให้กู้ก่อน และข้อ 6 ผู้กู้จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หากไม่ปฏิบัติตามหรือ

ผิดสัญญา ผู้ให้กู้มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ทันที และในกรณีที่ผู้กู้นำเงินไปให้สมาชิกกู้ยืมต่อผู้กู้จะต้องควบคุมดูแลการใช้เงินของสมาชิก ข้อกำหนดสัญญาตั้งที่กล่าวมายังมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้น สัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ จึงเป็นสัญญาทางปกครองและสัญญาค้ำประกันที่ได้ทำไว้เป็นประกันในสัญญากู้ยืมเงินที่พิพาทเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาประธาน ข้อพิพาทตามสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิพาทของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

การมอบหมายอาจกระทำในรูปของสัญญาสัมปทานเพื่อการบริการสาธารณะ เช่น สำนักงานช่างรังวัดเอกชนตามพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 หรือสถานตรวจสภาพรถเอกชนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เป็นต้น

การมอบหมายโดยสัญญา เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองตกลงทำสัญญากับเอกชนเพื่อมอบให้เอกชนดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่ กิจการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม เป็นต้น ต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน นั้น เป็นสำคัญว่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ ได้มีแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นการตีความค่านิยามหน่วยงานทางปกครอง โดยพิจารณาลักษณะของการจัดตั้งและการใช้อำนาจว่า ถ้าหากมิได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่ค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ หรือจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา และมีได้ใช้อำนาจปกครอง ก็ไม่ถือว่าเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ได้แก่ องค์การเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เช่น สหกรณ์ เป็นคณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 เป็นองค์กรเอกชนที่มีได้ใช้อำนาจปกครองไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 6/2544 วันพุธที่ 10 ตุลาคม 2544 (คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, 2555, หน้า 71) เคยมีมติว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงาน

ทางปกครองหรือบุคคล ซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองและสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามโครงการเป็นนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ การดำเนินกิจการตามนโยบายดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง การให้กู้ยืมเงินเพื่อใช้ในกิจการดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล นอกจากนี้ในสัญญาข้อ 5 ยังห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินจากผู้อื่นหรือแหล่งอื่น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ให้กู้ก่อน และข้อ 6 ผู้กู้จะต้องปฏิบัติตามระเบียบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หากไม่ปฏิบัติตามหรือผิดสัญญา ผู้ให้กู้มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ทันที และในกรณีที่ผู้กู้นำเงินไปให้สมาชิกกู้ยืมต่อผู้กู้จะต้องควบคุมดูแลการใช้เงินของสมาชิก ข้อกำหนดสัญญาดังได้กล่าวมายังมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้น สัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์จึงเป็นสัญญาทางปกครองและสัญญาค้ำประกันที่ได้ทำไว้เป็นประกันในสัญญากู้ยืมเงินที่พิพาทเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาประธาน ข้อพิพาทตามสัญญากู้ยืมเงินและสัญญาค้ำประกันดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิพาทของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ลักษณะที่เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือมีลักษณะพิเศษที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ ดังนี้

สัญญาสัมปทาน เป็นกรณีที่รัฐหรือฝ่ายปกครองอนุญาตให้เอกชนมีสิทธิจัดทำบริการสาธารณะภายในเวลาที่กำหนดด้วยทุนและความเสี่ยงของเอกชนเองในกิจการทางด้านสาธารณูปโภคอย่างใดอย่างหนึ่ง และให้สิทธิเอกชน ผู้เป็นคู่สัญญาจะเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้มาใช้บริการเป็นการตอบแทน เช่น สัมปทานในการสร้างทางด่วน เป็นการให้สิทธิเอกชนในการเรียกเก็บค่าผ่านทางด่วน เป็นต้น

สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ คือ สัญญาที่ให้เอกชนเข้ามามี ส่วนร่วมในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐโดยตรงและมีลักษณะเป็นการบริการสาธารณะ ที่จัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยกิจการนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทั่วไปซึ่งประชาชนสามารถเข้าใช้บริการได้อย่างเท่าเทียมกัน สัญญาประเภทนี้จึงต้องอยู่ในความควบคุมดูแลของฝ่ายปกครอง อันเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองโดยตรง ลักษณะของสัญญาประเภทนี้คือหน่วยงานของรัฐตกลงทำสัญญาให้เอกชนเข้าทำภารกิจที่โดยปกติแล้วอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐ โดยเอกชนจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐ และมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ใช้บริการ เช่น สัญญาให้เอกชนเก็บขยะ

สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคเป็นกรณีของรัฐจัดให้มีถาวรวัตถุที่ประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรงหรือเป็นสิ่งที่จัดทำขึ้นเนื่องจากเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน ได้แก่ ทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นถาวรวัตถุซึ่งจัดให้มีขึ้นเพื่อให้ประชาชนโดยทั่วไปสามารถเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันได้โดยตรง เช่น สะพาน สวนสาธารณะทางเดินเท้าสาธารณะ ท่อระบายน้ำสาธารณะ ท่าเทียบเรือสาธารณะ ที่พักผู้โดยสารรถประจำทาง เป็นต้น และทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เป็นเครื่องมือโดยตรงเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะและเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น เสาไฟฟ้า สายไฟฟ้า ท่อประปา เขื่อน โรงพยาบาล สถานีดับเพลิง โรงบำบัดน้ำเสีย โรงกำจัดขยะ เป็นต้น

สัญญาให้แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เป็นสัญญาที่รัฐอนุญาตหรือยินยอมให้เอกชนแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม โดยรัฐต้องเป็นผู้ดูแลรักษาการที่เอกชนรายใดจะแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเช่นนี้จะต้องได้รับอนุญาตจากรัฐและต้องจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐในการได้สิทธิแสวงหาประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ การอนุญาตให้สำรวจและผลิตปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 (มานิตย์ จมูปา, 2549, หน้า 53-54)

ตามที่กล่าวมา เป็นหลักพิจารณาว่า สหกรณ์ได้รับการส่งเสริมกิจการภายใต้โครงการของรัฐใดจะต้องพิจารณาตามเรื่องนั้น ๆ ว่า เข้าลักษณะเป็นภารกิจในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือไม่ มีโครงการของรัฐกำหนดไว้หรือไม่ และมีเอกสิทธิ์ในการดำเนินการนั้นหรือไม่

1.5 กฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

กฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในบทนี้ จะศึกษาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน และความสัมพันธ์ของถ้อยคำรวมถึงความหมายจากหลักวิชาการเพื่ออธิบายเกี่ยวกับกับตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองว่า ความหมายเป็นประการใด ซึ่งก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 (รัฐธรรมนูญและกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับปัจจุบัน) จะมีผลใช้บังคับนั้น ได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 (รัฐธรรมนูญและกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับถูกยกเลิก) บังคับใช้ก่อน รัฐธรรมนูญและกฎหมายผู้ตรวจการแผ่นดินฉบับถูกยกเลิกไม่ได้มีบทบัญญัติ

เกี่ยวกับผู้ถูกตรวจสอบ และหลักเกณฑ์การถูกตรวจสอบ ได้แก่ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้คำนิยามดังกล่าวรวมถึงกรณี หน่วยงานอื่นหรือบุคคลอื่นที่ใช้อำนาจ หรือได้รับมอบหมายอำนาจ ทางปกครองหรือเป็นการดำเนินการทางปกครอง ดังนี้

1.5.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 197 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของ ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วน ท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะกรณีนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

มาตรา 198 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 197 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลปกครอง แล้วแต่กรณี

ให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี พิจารณาวินิจฉัยเรื่องของผู้ตรวจการ แผ่นดินของรัฐสภาเสนอตามวรรคหนึ่งโดยไม่ชักช้า

1.5.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

"หน่วยราชการ" หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่าง อื่น แต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีคำนิยามกำหนดไว้แต่อย่างใด

มาตรา 16 (1) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่พิจารณาและ สอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 17 ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของบุคคลใดตามมาตรา 16 (1) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาวินิจฉัย

มาตรา 24 เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่ให้นำไปพิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตาม มาตรา 16 (1)

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)

(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

1.5.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 244 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 279 วรรคสาม และมาตรา 280

(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

(4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (1) (ก) (ข) และ (ค) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้

มาตรา 245 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีความผิดดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 244 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

1.5.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“หน่วยราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น แต่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ทบวง กรม

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นของรัฐนอกจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือบุคคล ผู้ปฏิบัติงาน ในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงาน ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 13 (1) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณา พิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การใช้อำนาจหน้าที่ตาม (ก) (ข) และ (ค) ดังกล่าว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการ เมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหาย ของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวน โดยไม่มีการร้องเรียนได้

นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีความผิด ดังต่อไปนี้ (มาตรา 14)

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

(2) กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของบุคคลใดตามมาตรา 13 (1) (ก) มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมกับความเห็นต่อศาลปกครอง โดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย

นอกจากนั้นเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้ พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา (มาตรา 28)

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบาย ดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2)

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) หรือ (2)

(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่เป็นกรณีตามมาตรา 13 (2)

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 28 และเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจไม่รับพิจารณาตามมาตรา 29 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะส่งเรื่องนั้นไปให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณีก็ได้ (มาตรา 30)

เรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัย สั่งไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบพร้อมทั้งเหตุผลที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการจะส่งคำสั่งไปให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นทราบด้วยก็ได้ (มาตรา 31)

เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องใดเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานสรุปข้อเท็จจริง พร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข ส่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบหรือพิจารณาดำเนินการต่อไป เมื่อมีเรื่องใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ปรากฏว่าการกระทำในเรื่องใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นได้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือความไม่เสมอภาคในกฎหมาย หรือเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือลำเอียง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาดำเนินการให้มีการปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวต่อไป ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรีให้ส่งรายงานดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย โดยในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอให้หน่วยงานดังกล่าวปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ และระเบียบ หากหน่วยงานนั้นไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวในเวลาอันควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอไปยังองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไป และรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบเป็นกรณีเร่งด่วน (มาตรา 32)

ในกรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดในเวลาอันควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเพื่อให้สั่งการ

ตามควรแก่กรณี และให้รายงานผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบโดยไม่ชักช้า เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้ว ข้าราชการพนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าว โดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เป็นกรณีเร่งด่วน รายงานดังกล่าวให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบ (มาตรา 33)

เมื่อมีกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าเรื่องใดมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีมูลความผิดทางอาญา หรือมีมูลความผิดทางวินัย ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนเรื่องนั้นๆ และผู้บังคับบัญชาของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และให้หน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวนและผู้บังคับบัญชาตามวรรคหนึ่ง แจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบทุกสามเดือน (มาตรา 34)

1.5.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม แก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจาก การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการ ตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามิกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่อง พร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

1.5.6 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงาน ของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

มาตรา 22 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่า มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริม สนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมี

ประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชนในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหารือและวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปด้วย

มาตรา 23 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 22 (1) (2) หรือ (3) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีความผิด ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตามที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นพัฒนาการบทบาทหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนที่กว้างขวางมากขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เพิ่มเติมไปถึงหน่วยงานอื่นหรือบุคคลที่ได้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีที่จะทำให้ทุกข์ร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไขมากขึ้น

โดยเมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า บุคคลใดได้รับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีที่มีการปฏิบัติงานใดๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ให้เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไปเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น ก่อนการเสนอแนะดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่จะดำเนินการตามแนวทางที่เสนอแนะประกอบด้วย

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับข้อเสนอแนะจากผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยสี่สิบวัน ในกรณีมีเหตุจำเป็นไม่อาจแก้ไขได้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา จะขยายเวลาออกไปอีกก็ได้ เมื่อได้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบแล้ว โดยจะขยายเวลาได้อีกไม่เกินหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วหน่วยงานของรัฐนั้นยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอันทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยเร็ว โดยให้ถือว่ารายงานของผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (มาตรา 33 วรรคหนึ่ง)

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐตามวรรคหนึ่งดังกล่าว เห็นว่าข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจดำเนินการได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นที่จะแจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง และปรึกษาหารือร่วมกับผู้ตรวจการแผ่นดินและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาอุปสรรคนั้นโดยเร็ว และเมื่อได้ข้อยุติประการใด ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปตามข้อยุตินั้น ในกรณีที่ไม่มีข้อยุติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับกับการดำเนินการตามข้อยุติหรือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 33 วรรคสอง)

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่บุคคลใด ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดำเนินการให้เป็นไปตามคำเสนอแนะนั้นภายในสามสิบวัน เว้นแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวจะขัดต่อกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงาน ให้แจ้งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาสามสิบวันดังกล่าว และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินหารือร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อหาข้อยุติโดยเร็วต่อไป และให้นำความในมาตรา 33 วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา 34) ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเรื่องใดเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณี หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะขจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกเป็นธรรมได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้วให้ดำเนินการดังนี้ (มาตรา 36) ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้วให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้น

ดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้ในกรณีที่มีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี หากมีผู้กระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหนังสือแจ้งองค์กรอิสระที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไปโดยไม่ชักช้า และในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการดำเนินการเรื่องใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเข้าลักษณะเป็นการกระทำที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นด้วยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินปรึกษาหารือร่วมกับองค์กรอิสระอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางในการดำเนินงานร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่ซ้ำซ้อนกัน ทั้งนี้ ให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเชิญประธานองค์กรอิสระอื่นมาร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือและกำหนดแนวทางร่วมกันได้ และให้องค์กรอิสระทุกองค์กรปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าว (มาตรา 6)

มาตรา 37 ภายใต้บังคับมาตรา 6 ดังกล่าว ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไว้พิจารณา

- (1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ
- (2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย หรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม
- (3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
- (4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ
- (5) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว
- (7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

(8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด

ในกรณีที่มีความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง

กรณีเรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดตามมาตรา 37 (8) ข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ออกประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 ข้อ 3 กำหนดให้เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

(1) เรื่องที่มีข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะรับไว้พิจารณาได้

(2) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(3) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนขอถอนเรื่องหรือขอยุติเรื่อง

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายโดยไม่มีทายาทเข้าแทนที่

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมโดยตรง

(6) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษารรคดีของศาล

(7) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น

(8) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 22 (1) (2) (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แล้วแต่กรณี

กรณีตามวรรคหนึ่ง (3) (4) และ (5) หากเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาต่อไปได้ และในการดำเนินการตามหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการดำเนินการตามมาตรา 32 และมาตรา 36 หรือการไม่รับพิจารณาหรือยุติเรื่องตามมาตรา 37 ให้ผู้ร้องเรียนหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบโดยในกรณีที่ไม่มีไว้พิจารณาหรือให้ยุติเรื่อง ให้ระบุเหตุผลให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วย (มาตรา 38)

ตามที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของ สหกรณ์ทั้งในด้านการส่งเสริมสหกรณ์ การกำกับดูแลสหกรณ์ การที่สหกรณ์ดำเนินกิจการภายใต้โครงการของรัฐ การให้ความเห็น คำแนะนำ เสนอแนะหรือการตอบข้อหารือของนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมถึงบทกฎหมายเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าว

2. กฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ

รูปแบบการสหกรณ์นั้นประสบความสำเร็จในเมืองรอซเดล ประเทศอังกฤษและประเทศต่าง ๆ ได้นำไปใช้ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ ในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา และสาธารณรัฐฝรั่งเศส ดังนี้

2.1 ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศต้นแบบการสหกรณ์ที่ประสบผลสำเร็จ สหกรณ์ในอังกฤษมีหลายประเภท เช่น สหกรณ์ผู้บริโภค (Consumers Cooperative) สหกรณ์ผู้ค้าปลีก (Retailers Cooperative) สหกรณ์ผู้ค้าส่ง (Cooperative Wholesale Society) สหกรณ์เคหสถาน (Housing Cooperative) สหกรณ์คนงาน (Worker Cooperative) สหกรณ์การเกษตร (Agricultural Cooperative) สหกรณ์สาธารณูปโภค (Utility Cooperative) คือ สหกรณ์ต่าง ๆ เหล่านี้เริ่มต้นจากความต้องการแก้ปัญหาเรื่องทุนของชาวชนบทที่ยากจนเป็นการให้บริการสาธารณะแทนรัฐและเข้าไปรับจ้างแทนรัฐในกิจการสาธารณะ (Public Utility) โดยผู้บริโภคทั้งหลายคือผู้ถือหุ้น และเป็นสหกรณ์ผู้บริโภคชนิดหนึ่ง เพื่อจัดหาไฟฟ้าในชนบท โทรศัพท์ น้ำประปา ซึ่งกฎหมายอังกฤษถือว่าการให้บริการสาธารณะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ และตัดสินใจในกิจการ ในที่สุดก็เข้าร่วมกันเป็นส่วนหนึ่งของสหกรณ์ผู้บริโภคในระดับชุมชนสหกรณ์บริการ (Cooperative Federation)

สหกรณ์แท็กซี่บริการ (Car sharing) เป็นการรวมกลุ่มกันระหว่างผู้ขับแท็กซี่ โดยกู้เงินจากธนาคารกลางของรัฐบาล อัตราดอกเบี้ยต่ำ ซื้อรถแท็กซี่มาจำนวนหนึ่งแล้วแบ่งกันขับ โดยหักค่าเช่ารถเป็นกองกลางไว้สำหรับซ่อมแซมและคืนเงินกู้แก่ธนาคารกลาง และได้พัฒนามาเป็น “Carpools” หรือ “Ride sharing” และบางท้องถิ่นเรียกว่า “Car Clubs” จนมาถึงปัจจุบัน

กฎหมายสหกรณ์ในประเทศอังกฤษ วางหลักกฎหมายไว้ 2 แบบ คือ กฎหมายที่ใช้ตราขึ้นใหม่ในระบบรัฐสภาอังกฤษตามความต้องการของรัฐบาลและกฎหมายตามจารีตประเพณี (Common Law หรือ Traditionally Law) โดยกฎหมายสหกรณ์ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ (มหาวิทยาลัยสุโขทัย ธรรมมาธิราช, 2548. หน้า 6-10)

2.2 สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีสหกรณ์ประเภทการเกษตรที่มีรากฐานมาจากลักษณะการดำเนินธุรกิจ ในสมาคมชาวนา (National Grange) และสมาพันธ์ภาพชาวนา (Farmers Alliance) ตั้งขึ้นในคริสต์ศักราช 1875 โดยการสนับสนุนของกระทรวงเกษตรสหรัฐ รัฐบาลกลางให้ความสนใจกับการสหกรณ์และให้การสนับสนุนกิจการสหกรณ์หลายประการ ได้จัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาชนบทเพื่อใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาชนบทให้มีความก้าวหน้า ต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติสินเชื่อเพื่อเกษตรกร (Federal Farm Loan Act) (United States History for Kids. Internet, 1990)

เพื่อให้สินเชื่อกษตรกรระยะยาว ภายหลังมีกฎหมายออกมาเพิ่มเติม ได้แก่ CAPPER - VOLSTEAD ACT (18 February 1922) ที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินการของสหกรณ์ การตลาด ACT of July 2, 1926 (The Cooperative Marketing Act (1926)) ออกมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำงานของกองสหกรณ์ การตลาด (ทนา ต้องโพนทอง, 2561. หน้า 52) จึงจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศสหกรณ์ 5 ประเภท ได้แก่

- 1) สหกรณ์ผู้ผลิตทางด้านเกษตร (Agricultural Producer Cooperatives)
- 2) สหกรณ์ผู้บริโภค (Consumer-owned and Operated Cooperatives)
- 3) สหกรณ์เป็นเจ้าของธุรกิจและอุตสาหกรรม (Business-Industrial Association)
- 4) สหกรณ์การผลิตของผู้ใช้แรงงาน (Workers Productive Association)
- 5) องค์กรกึ่งสหกรณ์ (Quasi Cooperatives) เป็นองค์กรที่นำหลักการสหกรณ์มาใช้

ในองค์กรเพียงบางส่วน ไม่นำมาใช้ทั้งหมด (มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548. หน้า 100-102)

2.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

Charles Fourier (1772-1837) ชาวฝรั่งเศส ซึ่งมีแนวความคิดการให้เสรีภาพแก่บุคคล เพื่อให้ฐานะของคนจนดีขึ้น โดยสร้างสังคมใหม่ เรียกว่า “ฟาลังสเตอร์ (Phalanstere)” ในรูปของนิคม สหกรณ์ ซึ่งเป็นชุมชนขนาดใหญ่ ทุกคนมีเสรีภาพในการเลือกที่อยู่อาศัยตามรายได้ มีกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สิน ค่าจ้างได้รับแตกต่างกันตามความสามารถ ชุมชนร่วมกันผลิตผลทางการเกษตรตามความต้องการ ของชุมชน การดำเนินกิจการคล้ายกับการจัดการบริษัทโดยสมาชิกเป็นผู้ถือหุ้นและมีสิทธิได้รับเงินปันผลด้วยการจัดตั้งสหกรณ์ครั้งแรก ใน ค.ศ. 1834 (พ.ศ.2377) เดิมยังไม่ได้กำหนดกฎหมายสหกรณ์ขึ้นใช้เฉพาะ ต่อมาในปี ค.ศ. 1867 (พ.ศ. 2410) ได้บัญญัติเป็นหมวดพิเศษว่าด้วยบริษัทซึ่งไม่จำกัดจำนวนทุนรวมอยู่ในประมวลกฎหมายว่าด้วยบริษัท ต่อมาได้เพิ่มกฎเกณฑ์พิเศษสำหรับสหกรณ์การเกษตรขึ้นในภายหลัง แต่กฎหมายที่ตราไว้สำหรับการจัดตั้งและวางแนวทางการดำเนินงานของสหกรณ์ฉบับแรก ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยอุตสาหกรรมและการประหยัดแห่งบริเตน British Industrial and Provident Societies Act ในปี คริสต์ศักราช 1852 และหลังจากนั้นใน ค.ศ. 1974 (พ.ศ. 2490) จึงได้มีกฎหมายสหกรณ์ โดยเฉพาะ (ทนา ต้องโพนทอง, 2561. หน้า 52 - 53) สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีสหกรณ์ประเภทธนาคาร สหกรณ์ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมง สหกรณ์ของร้านค้าปลีก สหกรณ์ผู้ประกอบการธนาคาร และสหกรณ์แรงงาน หรือสหกรณ์ผู้ผลิตเป็นสหกรณ์เดียวที่สมาชิกเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2548, หน้า 21-33)

จากการศึกษาในบทนี้ สามารถสรุปได้ว่า กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการ สหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ บัญญัติ

แนวนโยบายให้รัฐส่งเสริมและคุ้มครองระบบสหกรณ์ ในกฎหมายลำดับรอง รัฐได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เพื่อนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินการสหกรณ์ การส่งเสริมและการกำกับดูแลสหกรณ์โดยนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้สร้างกลไกผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง โดยออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บังคับใช้ ซึ่งกำหนดให้หน้าที่และอำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควร มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หรือเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเมื่อพบบทบัญญัติแห่งกฎหมายและกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และหน้าที่และอำนาจอื่น ๆ รวมทั้งได้ทราบแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศซึ่งมีอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ เดียวกัน แต่ประเภทของสหกรณ์และความเป็นอิสระของสหกรณ์อาจมีแตกต่างกันตามแต่ละสังคม หากเป็นสังคมที่พัฒนาแล้ว สหกรณ์จะมีฐานะเป็นอิสระจากรัฐ

บทที่ 5

วิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นการรับเรื่องร้องเรียนและแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนสหกรณ์

บทที่ผ่านมาได้ศึกษากฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับสหกรณ์กรณี ดำเนินกิจการทางปกครอง และการตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินมาแล้ว ในบทนี้จะได้ศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นการรับเรื่องร้องเรียนกรณี การดำเนินกิจการสหกรณ์ การส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ และการขอข้อหารือของนายทะเบียนสหกรณ์ จากแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน ประกอบแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อประกอบการวิเคราะห์ ต่อไป

ในเบื้องต้นขอทำความเข้าใจก่อนว่า กรณีการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยตรง กล่าวคือ การร้องเรียนกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมทั้งสอง หรือกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศของ นายทะเบียนสหกรณ์หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นผู้ถูกตรวจสอบการใช้อำนาจ ที่เป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ในที่นี้จึงจะไม่นำเรื่องดังกล่าวมาวิเคราะห์อีก เนื่องจากกรณีดังกล่าวทั้งบุคคลผู้ถูกร้องเรียนเป็นไปตามคำนิยามหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือ ขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐก็เป็นที่ยอมรับอย่างชัดเจนและทั่วไป แต่ตามประเด็นที่ ผู้ศึกษาได้หยิบยกเป็นหัวข้อที่ต้องศึกษาในประเด็นที่ว่า สมาชิกของสหกรณ์ได้ร้องเรียนสหกรณ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติเพิ่ม ถ้อยคำใหม่ว่า “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง...ให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย กับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ ...และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย เมื่อสหกรณ์ มีฐานะเป็นเอกชนการดำเนินกิจการสหกรณ์กรณีใด หรือ การส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ กรณีใด จึงจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง การที่ผู้กำกับดูแลสหกรณ์ให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะหรือการขอข้อหารือแก่สหกรณ์โดยสหกรณ์ ปฏิบัติตามทำให้เป็นการกระทำของสหกรณ์หรือของผู้กำกับดูแล และผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องร้องเรียน ลักษณะนี้ไว้พิจารณาได้หรือไม่ ซึ่งผู้ศึกษาจะได้นำแนวคิด ทฤษฎี บทกฎหมาย ในบทที่ผ่านมาวิเคราะห์ ต่อไป โดยแบ่งการศึกษาและวิเคราะห์ ดังนี้

1. วิเคราะห์การดำเนินกิจการสหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ

หัวข้อนี้จะศึกษาวิเคราะห์ในประเด็นปัญหากรณี การดำเนินกิจการของสหกรณ์ทางปกครอง มีลักษณะเป็นประการใด การส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐมีลักษณะอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการใช้ อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถ รับเรื่องร้องเรียนลักษณะนี้ไว้พิจารณาได้หรือไม่ นั้น เพื่อให้ได้คำตอบในเรื่องนี้ ผู้ศึกษาจะแบ่งการวิเคราะห์ เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์เป็นสองหัวข้อย่อย คือ

- 1.1 การดำเนินกิจการสหกรณ์
- 1.2 การส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ

1.1 การดำเนินกิจการสหกรณ์

หัวข้อนี้จะศึกษาวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2563 โดยแบ่ง เรื่องร้องเรียนเพื่อทำการศึกษาวิเคราะห์ออกเป็น 2 ประเภท คือ เรื่องร้องเรียนภายหลังจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับแล้ว และเรื่องร้องเรียนก่อนที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จะมีผลใช้บังคับ

1.1.1 เรื่องร้องเรียนภายหลังจากปี พ.ศ. 2560

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2560 – 2563 ที่เป็นประเด็นเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับสหกรณ์โดยตรง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา มีดังนี้

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 744/2561 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 560/2561

ผู้ร้องเรียนได้ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีสหกรณ์ ออมทรัพย์กรุงจังหวัดชุมพรบริหารกิจการโดยไม่โปร่งใสและคิดอัตราดอกเบี้ยสูงเกินกว่าที่รัฐบาลกำหนด

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วมีความเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่ร้องเรียนการบริหารกิจการของสหกรณ์ออมทรัพย์กรุงจังหวัดชุมพร ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ กรณีดังกล่าวจึงมิได้เป็นการร้องเรียน ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือ หน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 22 (2) แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียน ไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ตามแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินข้างต้นได้หลักว่า การบริหารกิจการของ สหกรณ์ออมทรัพย์กรุงจังหวัดชุมพร ซึ่งสหกรณ์ดังกล่าวมิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ผู้ตรวจการ

แผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา ผู้ศึกษาขอความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา มาศึกษาเปรียบเทียบในปัญหาในลักษณะเดียวกัน ดังนี้

บันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ 322/2549 สรุปความว่า การจัดตั้งสหกรณ์ ออมทรัพย์ในหน่วยงานราชการถือเป็นการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ ข้าราชการหรือลูกจ้าง ของส่วนราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสหกรณ์ ไม่ว่าจะในฐานะกรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัด สวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 หรือตามกฎหมายเฉพาะ จึงถือเป็นการจัดสวัสดิการข้าราชการ เช่นเดียวกันและย่อมได้รับการสนับสนุนหรือการอำนวยความสะดวกจากส่วนราชการด้วยกันทั้งสิ้น เช่น การให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่ในสวัสดิการภายในส่วนราชการโดยถือเป็นการ ปฏิบัติราชการ ซึ่งอาจได้รับการพิจารณาความดีความชอบหรือมีความผิดทางวินัย หรือการอนุมัติให้ใช้ ที่ดิน ทรัพย์สิน อาคาร สถานที่ การใช้น้ำ กระแสไฟฟ้า หรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่นของส่วนราชการ รวมทั้ง การสนับสนุนการดำเนินการจากส่วนราชการในกรณีอื่นไม่ว่าจะเป็นการรับรองให้ข้าราชการหรือลูกจ้าง เป็นสมาชิกสหกรณ์ หรือการหักเงินเดือนของข้าราชการหรือลูกจ้างเพื่อชำระค่าหุ้นสหกรณ์ด้วยเหตุนี้ การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ของข้าราชการครูแม้ว่าจะตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่ก็เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในการดำรงชีพนั่นเอง จึงอยู่ใน ความหมายของการจัดสวัสดิการข้าราชการ และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเป็นกรรมการของสหกรณ์ออมทรัพย์ ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย จึงอาจได้รับการพิจารณาความดีความชอบหรือมีความรับผิดชอบ ทางวินัยกรณีสหกรณ์หรือสมาชิกได้รับความเสียหายและอาจมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และอาจกระทำผิด ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็น ของผู้อื่นโดยทุจริต ยินยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสียตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 เพื่อป้องกัน มิให้เกิดความเสียหายต่อข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการ จึงควรแจ้งให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพึงใช้ ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานในสหกรณ์และคำนึงถึงผลกระทบที่ตนอาจได้รับ หากสหกรณ์หรือ สมาชิกได้รับความเสียหาย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2549, อินเทอร์เน็ต)

ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้น สรุปได้ว่า การจัดตั้งสหกรณ์ ในหน่วยงานราชการถือเป็นการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการและการที่ข้าราชการหรือลูกจ้างของ ส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่ในสวัสดิการภายในส่วนราชการ การอนุมัติให้ใช้ที่ดิน ทรัพย์สิน อาคาร สถานที่ การใช้น้ำ กระแสไฟฟ้า หรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่นของส่วนราชการ รวมทั้งการหักเงินเดือนของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพื่อชำระค่าหุ้นสหกรณ์ แม้การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ของข้าราชการครูจะตั้งขึ้น ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่ก็เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้างของ ส่วนราชการในการดำรงชีพนั่นเอง จึงอยู่ในความหมายของการจัดสวัสดิการข้าราชการโดยถือเป็นการ

ปฏิบัติราชการ เมื่อเป็นการปฏิบัติราชการ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงสามารถรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ออมทรัพย์ที่เป็นส่วนราชการไว้แสวงหาข้อเท็จจริงได้ และหากจะแทนคำว่า “ส่วนราชการ” เป็นคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาข้างต้นแล้ว สหกรณ์ออมทรัพย์ของ หน่วยงานของรัฐน่าจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าว ไว้พิจารณาได้เช่นเดียวกัน ตามมาตรา 22 มาตรา 23 ประกอบมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อประโยชน์ต่อการศึกษา ผู้ศึกษา จึงนำคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดมาศึกษาเปรียบเทียบเพื่อทราบว่า ตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองมีแนวคำพิพากษาในเรื่องลักษณะดังกล่าวไว้อย่างไร

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1196/2559 สรุปความได้ว่า มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงาน ทางปกครอง” ให้หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็น กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราช กฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจ ทางปกครอง และให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และบทนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ให้หมายความว่า “(1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง...” มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็น การออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใด...” มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “สหกรณ์” หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งรวมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ ทางเศรษฐกิจและสังคมโดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า สหกรณ์ออมทรัพย์สาธารณสุขจังหวัดขอนแก่น ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจ่ายเงิน ผลประโยชน์ตามสัญญาประกันภัยโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้อง คดีจ่ายเงินผลประโยชน์ตามสัญญาประกันภัย คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า เป็นคดี พิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ พิจารณ์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีฐานะเป็น นิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่มิได้เป็นส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ อีกทั้ง การดำเนินกิจการของ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางสมาชิกอันมีลักษณะเป็นกิจการของผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ได้มีลักษณะ เป็นการได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดี จึงไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งว่า การจ่ายเงินให้กับผู้รับประโยชน์ตามสัญญาประกันภัยเป็นคำสั่งทางปกครองตามกฎหมาย กระทั่งที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วยเช่นกัน การที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินให้กับผู้รับประโยชน์จึงเป็นเพียงการปฏิบัติตามสัญญาประกันภัยเท่านั้น ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล และไม่ใช้การอนุมัติสั่งซื้อ จำง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมาย กระทั่งที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันจะทำให้การจ่ายดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจรับฟังได้ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีไว้พิจารณา ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย (ศาลปกครอง, 2559, อินเทอร์เน็ต)

ตามตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไว้ข้างต้น จะเห็นได้ว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นสหกรณ์ออมทรัพย์ที่จัดตั้งในส่วนราชการก็ตาม แต่การที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เกิดจากการบรรยายคำฟ้องที่มีได้กล่าวให้ศาลเห็นความเกี่ยวเนื่องของสหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายสหกรณ์กับความสัมพันธ์กับส่วนราชการตามเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และตามกฎหมายสหกรณ์แล้วหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ในทุกเรื่องนั้นจะเป็นหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ การบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะต้องเริ่มต้นที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงจะอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ศาลปกครองจึงจะมีอำนาจรับคดีพิพาทไว้พิจารณาพิพากษาได้ ดังตัวอย่างคำพิพากษา ต่อไปนี้

คดีศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1539/2559 กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาชิกสหกรณ์ ค. มีบัญชีเงินฝากไว้กับสหกรณ์รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 19,398,322.32 บาท ต่อมาในการประชุมใหญ่สามัญของสหกรณ์ดังกล่าวได้มีรายงานผลงบการเงินรอบปีบัญชี ปี พ.ศ. 2556 ว่า สหกรณ์มีตัวเลขขาดทุนกว่า 15,000 ล้านบาท และมีการประกาศเรื่องการฟื้นฟูกิจการเมื่อปลายเดือนเมษายน 2557 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) กระทำละเมิด ละเลย ล่าช้า ในการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อปกป้องความเสียหายอันจะเกิดแก่สมาชิกสหกรณ์ หากแต่ปล่อยให้สหกรณ์ให้บุคคลภายนอกกู้ยืมเงิน

โดยผิดกฎหมาย มีการกระทำความผิดต่อเนื่องหลายปีจนเกิดความเสียหายแก่สมาชิกสหกรณ์ ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (และมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1360/2559 วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน) (ศาลปกครอง, 2560, หน้า 42)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1454/2559 กรณีพิพาทอื่น ๆ กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองศรีสะเกษ จำกัด ชุดที่ 35 ในปีบริหาร 2555/2556 แต่หลังจากผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งได้มีการร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ในการจ่ายเงินตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/2556 โดยไม่เป็นไปตามระเบียบของทางราชการและไม่มีหลักเกณฑ์ให้จ่ายเงินตามโครงการดังกล่าว และสหกรณ์จังหวัดศรีสะเกษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์การเกษตรเมืองศรีสะเกษ จำกัด ดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2555/2556 ภายในวันที่ 30 กรกฎาคม 2557 ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว นั้น การออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งกฎหมายบังคับให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์การเกษตรเมืองศรีสะเกษ จำกัด ต้องปฏิบัติตามเท่านั้น คำสั่งข้างต้นจึงเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 กับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์การเกษตรเมืองศรีสะเกษ จำกัด โดยมีผลบังคับให้ไปดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้มีผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองศรีสะเกษ จำกัด ที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่งไปแล้วในขณะที่มีคำสั่งที่ต้องอยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าวด้วย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวที่จะมีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (ศาลปกครอง, 2560, หน้า 118-119)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.1401/2559 การที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้กรมส่งเสริมสหกรณ์รับไปดำเนินการจัดให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในรูปสหกรณ์ เป็นการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ ซึ่งการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด เมื่อกรมส่งเสริมสหกรณ์นำพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ได้รับมอบมาจากกรมป่าไม้ไปจัดให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำประโยชน์ กรณีย่อมเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และอยู่ในความรับผิดชอบ

ร่วมกันของกรมป่าไม้และกรมส่งเสริมสหกรณ์ อันสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น เมื่อปรากฏว่ามีราษฎรได้รับอนุมัติให้เข้าร่วมปลูกป่าตามโครงการส่งเสริมเกษตรกรปลูกป่าเพื่อปลูกไม้สักในที่ดินที่ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินที่มีหลักฐานหนังสือรับรองของนิคมสหกรณ์ ซึ่งเป็นโครงการในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ กรณีจึงเป็นหน้าที่ร่วมกันของทั้งสองหน่วยงานที่ต้องดำเนินการเพื่อออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้แก่ราษฎร การที่หน่วยงานทางปกครองทั้งสองไม่ดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสืออนุญาตดังกล่าว ให้แก่ราษฎรจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขออนุญาตทำไม้ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา (ศาลปกครอง, 2560, หน้า 334-335)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1442/2559 การหักเงินบำเหน็จเพื่อชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นได้ลาออกจากราชการและมาขอรับเงินบำเหน็จ และส่วนราชการได้จ่ายเงินบำเหน็จให้ไปโดยมิได้ดำเนินการหักเงินบำเหน็จเพื่อชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเพื่อชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์ที่จัดตั้งโดยส่วนราชการ และคำสั่งสวัสดิการต่าง ๆ ตามระเบียบว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ หรือชำระตามข้อผูกพันกับทางราชการ (ศาลปกครอง, 2560, หน้า 580-581)

ตามคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ยกไว้ข้างต้น สรุปได้ว่า

1. กรณีสหกรณ์ดำเนินกิจการ นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า สหกรณ์ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้แสวงหาข้อเท็จจริง โดยพิจารณารูปแบบการจัดตั้งสหกรณ์ว่าเป็นนิติบุคคลเอกชน มิใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องไว้พิจารณา กรณีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดก็มีความเห็นในลักษณะเดียวกัน โดยเห็นว่า สหกรณ์มิใช่หน่วยงานทางปกครอง โดยรูปแบบการจัดตั้งองค์กรเป็นนิติบุคคลเอกชน จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นที่แตกต่างและน่าสนใจว่า สหกรณ์เป็นสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยพิจารณาในทางเนื้อหาและโครงสร้างขององค์กรที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่เพื่อบุคลากรของหน่วยงานของรัฐนั้น จึงเป็นนิติบุคคลที่ซ่อนอยู่ในหน่วยงานของรัฐ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจาก สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ ไม่ได้ดำเนินกิจการเพื่อแสวงหากำไร เป็นการช่วยเหลือกันระหว่างสมาชิก ขาดความเป็นอิสระในการดำเนินการ ถูกกำกับดูแลโดยนายทะเบียนสหกรณ์อย่างเข้มงวด มีระเบียบคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้ปฏิบัติตามในทุกด้าน ทำให้นิติวิธี (การตีความกฎหมาย) ต้องแตกต่างไปจากนิติบุคคลเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งแสวงหากำไรและเป็นธุรกิจของเอกชนที่อยู่บนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน

กรณีเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 744/2561 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 560/2561 ผู้ศึกษาเห็นว่า ในประเด็นที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า การบริหารกิจการของสหกรณ์กระทำโดยไม่โปร่งใส การคิดอัตราดอกเบี้ยสูงกว่าที่รัฐกำหนด นั้น ทั้งสองเรื่องดังกล่าวมีกฎหมายสหกรณ์กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะต้องส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้บริหารโดยโปร่งใสเพื่อป้องกันการทุจริต นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจตรวจสอบกิจการและบัญชี การคิดอัตราดอกเบี้ยของสหกรณ์ก็ไม่สามารถทำได้โดยอิสระ จะถูกควบคุมโดยประกาศของประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่องกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560 (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2560, อินเทอร์เน็ต) และประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงินการกู้ยืมหรือการค้ำประกันเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ 27 เมษายน 2563 (กรมส่งเสริมสหกรณ์, 2564, อินเทอร์เน็ต) ดังที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาไว้ในบทก่อน ๆ แล้วว่า การดำเนินกิจการของสหกรณ์ไม่ว่าจะเป็นสหกรณ์ประเภทใด การดำเนินการสหกรณ์ (หรือการดำเนินกิจการสหกรณ์ หรือการบริหารกิจการสหกรณ์) จะถูกส่งเสริมและกำกับดูแล (โปรดดูความหมายและรายละเอียดในบทที่ 4 หัวข้อ 4.1.4.1 และ 4.1.3.1) จากนายทะเบียนสหกรณ์อย่างเข้มงวด สหกรณ์มิได้มีอิสระในการดำเนินกิจการ ทุกกระบวนการของการดำเนินกิจการจะถูกควบคุมโดยเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และถูกควบคุมโดยระเบียบ คำสั่ง ของนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับสหกรณ์ และโดยกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหมด หากปฏิบัติไม่เป็นไปตามระเบียบคำสั่งดังกล่าวข้างต้น จะเป็นการปฏิบัติผิดกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้จากกฎหมายสหกรณ์ 4 มาตรา ดังต่อไปนี้

มาตรา 20 บัญญัติว่า ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้

มาตรา 21 บัญญัติว่า ในกรณีที่กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ และให้พนักงานอัยการรับว่าต่างให้สหกรณ์ โดยให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการ หรือ งดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน จนทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์ มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงาน การตรวจสอบให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือ ให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติบางส่วนที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรือเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่ เป็นการชั่วคราวเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

มาตรา 51/2 คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการต้องรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายต่อสหกรณ์ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

(2) ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์

(3) ดำเนินกิจการนอกขอบวัตถุประสงค์หรือขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์

เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ผู้ใดมีส่วนร่วมในการกระทำของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ผู้นั้นต้องรับผิดชอบร่วมกันกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการ ในความเสียหายต่อสหกรณ์

เรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 322/2549 ได้กล่าวโดยแสดงให้เห็นว่าการดำเนินการของสหกรณ์จะต้องไม่ดำเนินกิจการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิก สรุปความได้ว่า สำหรับกรณีตามข้อหาหรือสหกรณ์ออมทรัพย์นี้ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนั้น การดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์จึงย่อมอยู่ในการกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะต้องทำหน้าที่ดูแลมิให้สหกรณ์ดำเนินการในทางที่เกิดความเสียหายแก่สมาชิกด้วย โดยหากข้าราชการหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่ในสหกรณ์ ไม่ว่าจะในฐานะกรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ หากสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะต้องดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นายทะเบียนสหกรณ์จึงต้องมีหน้าที่ รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ครบถ้วนตามภาวะความรับผิดชอบของผู้กระทำความผิดต่อสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อร้องทุกข์หรือฟ้องคดีต่อไป สำหรับคดีอาญาพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและดำเนินการฟ้องคดีตามข้อเท็จจริงนั้นต่อไป

ตามที่กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า นิติวิธีในการตีความกฎหมายสหกรณ์ ควรตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสหกรณ์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่ในการส่งเสริม กำกับดูแลสหกรณ์ เมื่อความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความไม่เป็นธรรมจากสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินการของสหกรณ์และการพิจารณาเพื่อเสนอให้รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จะต้องไม่นำเงื่อนไขการเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (นิติบุคคลเอกชน) มาพิจารณา แต่ควรพิจารณาว่า เป็นสหกรณ์ประเภทใด เกี่ยวข้องกับสวัสดิการหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ถ้าเกี่ยวข้องก็สามารถเสนอให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสหกรณ์ นอกจากนี้จะต้องพิจารณาเพิ่มเติมกรณีสหกรณ์ได้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อต่อไป

อนึ่ง การดำเนินการสหกรณ์ในทุกกรณี กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ หรืออธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ และข้าราชการและลูกจ้างของกรมทั้งสองแห่ง ในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับสหกรณ์และระเบียบสหกรณ์ และกฎหมายอื่น ๆ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า เมื่อสมาชิกสหกรณ์ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับความไม่เป็นธรรมจากการดำเนินกิจการสหกรณ์ หรือเห็นว่าสมาชิกสหกรณ์ได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการของสหกรณ์แล้ว นายทะเบียนสหกรณ์ ในฐานะผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบใด ๆ ได้เลย การร้องเรียนสหกรณ์ก็เท่ากับว่า เป็นการร้องเรียนนายทะเบียนสหกรณ์ คล้าย ๆ กับการร้องเรียนบรรพชิตหรือคฤหัสถ์ที่มีที่อยู่หรือพำนักอาศัยในวัดและประเพณีผิดพระธรรมวินัยหรือกฎหมายอาญา มหานครสมาคมนอกข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งของมหาเถรสมาคมตามกฎหมายคณะสงฆ์ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนววินิจฉัยให้รับเรื่องไว้พิจารณาโดยส่งเรื่องร้องเรียนให้กับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดำเนินการชี้แจงข้อเท็จจริงและส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนั้น ในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ เมื่อสมาชิกสหกรณ์ได้รับความเดือดร้อน ไม่มีที่พึ่ง ซึ่งในเรื่องนี้ผู้ศึกษาพบงานวิจัยของนายประสพชัย พสุนนท์ ได้กล่าวว่า สหกรณ์มีปัญหาหลายประการ โดยเฉพาะการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการส่งเสริมและกำกับดูแลได้ไม่ทั่วถึงด้วยข้อจำกัดด้านอัตรากำลัง (ดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.1.2) ข้อจำกัดที่กล่าวมา จึงเห็นว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสมควรเป็นกลไกของรัฐที่ช่วยส่งเสริมงานสหกรณ์ให้เป็นที่พึ่งพิงสำหรับสมาชิกสหกรณ์ที่มีรายได้น้อย มิให้เงินฝากและเงินค่าหุ้นของสมาชิกต้องเสียหาย ต้องได้รับความเดือดร้อน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการแก้ไขทุกข์ร้อนของประชาชน หากมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ดำเนินการ จึงเห็นสมควรส่งเรื่องให้นายทะเบียนสหกรณ์ หรืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือสหกรณ์จังหวัด หรือผู้อำนวยการสำนักงาน

ส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 หรือ พื้นที่ 2 ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ (ซึ่งมิใช่เป็นการตรวจสอบสหกรณ์โดยตรง) อันจะเป็นการช่วยเหลือนายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันความรับผิดชอบตามกฎหมาย (ตามบันทึกคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ 322/2549 และคำสั่งศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 879/2557 หมายเลขแดงที่ 1539/2559) อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นการคุ้มครองรักษาระบบสหกรณ์เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์อีกทางหนึ่งด้วย

1.1.2 เรื่องร้องเรียนก่อนปี พ.ศ. 2560

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 – 2559 ที่เป็นประเด็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์โดยตรง และผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา มีดังนี้

1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1019/2555 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ (ข้อมูลก่อนปี 2561)

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากสหกรณ์ออมทรัพย์ครูปทุมธานี กรณี ผู้จัดการสหกรณ์ และประธานกรรมการดำเนินการสหกรณ์ร่วมกันออกเช็คสั่งจ่ายให้กับบริษัทแห่งหนึ่ง สั่งซื้อสลากกินแบ่งรัฐบาลเพื่อหารายได้เข้าสหกรณ์ เนื่องจากผู้ร้องได้เข้าไปติดต่อสอบถามสหกรณ์เกี่ยวกับเงินปันผลที่จะได้รับในแต่ละปี ทางเจ้าหน้าที่สหกรณ์แจ้งว่า สหกรณ์ถูกบริษัทดังกล่าว โกงเงินไปจำนวน 286 ล้านบาท ทำให้สมาชิกจะไม่สามารถได้รับเงินปันผล และต้องทำการหักเงินจากสมาชิกสหกรณ์เพื่อส่งคืนสหกรณ์ เป็นระยะเวลา 2 ปี

ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

เรื่องร้องเรียนนี้ มีลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 744/2561 เลขแดงที่ 560/2561 การวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1421/2555 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ (ข้อมูลก่อนปี 2561)

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า ผู้ร้องเรียนเป็นสมาชิกสหกรณ์และได้ขอลาออกจากการเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์พนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จำกัด และได้ทำหนังสือยกเลิกการค้ำประกันเงินกู้แก่พนักงานการไฟฟ้าฯ จำนวน 2 ราย แต่ได้รับการปฏิเสธไม่อนุมัติให้ผู้ร้องเรียนลาออกจากการเป็นสมาชิกและไม่คืนเงินออมทรัพย์ซึ่งเป็นเงินหุ้นในสหกรณ์จำนวน 195,500 บาท จึงร้องขอความอนุเคราะห์มายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีดังกล่าว

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า เนื่องจากสหกรณ์ดังกล่าวเป็นนิติบุคคลมิได้เป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ

ส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

เรื่องร้องเรียนนี้ มีลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 744/2561 เลขแดงที่ 560/2561 การวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

3) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1431/2555 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ (ข้อมูลก่อนปี 2561)

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า กรณี สหกรณ์ชุมชนตำบลวังห้วยไคร้กล่าวหาผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สหกรณ์ว่ายักยอกเงินของสหกรณ์ ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงเป็นอย่างมาก

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

เรื่องร้องเรียนนี้ สหกรณ์ที่ถูกร้องเรียนไม่ได้เป็นสวัสดิการของข้าราชการและลูกจ้าง แต่การดำเนินกิจการของสหกรณ์ก็อยู่ภายใต้การส่งเสริมและกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบอำนาจหรือแต่งตั้งให้ส่งเสริมหรือกำกับดูแลสหกรณ์ ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นเช่นเดียวกับเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 744/2561 เลขแดงที่ 560/2561 กล่าวคือ จึงเห็นสมควรส่งเรื่องให้นายทะเบียนสหกรณ์ หรืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือสหกรณ์จังหวัด หรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 หรือ พื้นที่ 2 ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง และแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ (ซึ่งมิใช่เป็นการตรวจสอบสหกรณ์โดยตรง) อันจะเป็นการช่วยเหลือนายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อป้องกันความรับผิดตามกฎหมาย อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและเป็นการคุ้มครองรักษาระบบสหกรณ์เพื่อประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์อีกทางหนึ่งด้วย การวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

4) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 148/2554 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ (ข้อมูลก่อนปี 2561)

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า สหกรณ์การเกษตรสันทราย จำกัด ได้นำเงินทุนที่ได้จากการรับฝากเงินและการถือหุ้นของสมาชิกไปร่วมลงทุนกับบริษัท ปุ๋ยคุณภาพ จำกัด โดยไม่มีการซื้อขายปุ๋ยจริงแต่ได้ตกแต่งตัวเลขทางบัญชีซึ่งมีมูลค่าความเสียหายประมาณ 39,321,550 บาท ทำให้สหกรณ์การเกษตรสันทราย จำกัด ขาดทุน 45,400,585.52 บาท ซึ่งสำนักงานสหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่

ทราบข้อเท็จจริงแล้วแต่ไม่ได้ดำเนินการแก้ไขหรือมีมาตรการดังกล่าวอย่างไรอันเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า สหกรณ์การเกษตรสันทราย จำกัด มีใช้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงวินิจฉัยไม่ได้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การกำกับดูแลสหกรณ์เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เห็นควรอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญข้างต้น ส่งเรื่องไปยังอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

เรื่องร้องเรียนนี้ มีลักษณะเดียวกับเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1431/2555 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ (ข้อมูลก่อนปี 2561) การวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ซึ่งเรื่องร้องเรียนนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้วางแนววินิจฉัยโดยส่งเรื่องร้องเรียนไปยังอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปด้วยแล้ว ผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติมว่า ควรขอให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้แจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบผลด้วยอีกทางหนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการป้องกันความเสียหายแก่สมาชิกสหกรณ์ อีกทั้งเป็นการช่วยป้องกันนายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้ถูกกล่าวหากรณีละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอีกทางหนึ่ง

5) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 302/2554 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ (ข้อมูลก่อนปี 2561)

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า ผู้ร้องเรียนมีฐานะยากจน ได้เช่าซื้อบ้านพร้อมที่ดินของสหกรณ์เคหสถานพัฒนาชุมชน จำกัด จากนาย ภ. และนาง ม. ผู้ร้องเรียนได้ผ่อนชำระค่าบ้านหมดแล้ว แต่สหกรณ์เคหสถานพัฒนาชุมชนไม่ได้แบ่งแยกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องเรียน ทำให้ได้รับความเดือดร้อน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า ผู้ร้องเรียนมิได้ร้องเรียนการกระทำที่ไม่ปฏิบัติตาม กฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น อันเป็นการเข้าข่ายตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญฉบับข้างต้น อย่างไรก็ตามผู้ร้องเรียนอาจไปปรึกษากับสำนักงานสหกรณ์จังหวัดปทุมธานีซึ่งมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์เคหสถานพัฒนาชุมชน จำกัด และอาจไป

ปรึกษาปัญหาข้อกฎหมายที่สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ที่ตั้งอยู่ที่สำนักงานอัยการจังหวัดปทุมธานี เพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ร้องเรียนต่อไป

เรื่องร้องเรียนนี้ มีลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1431/2555 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ (ข้อมูลก่อนปี 2561) การวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

6) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 605/2554 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ (ข้อมูลก่อนปี 2561)

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุบลราชธานี จำกัด ผู้จัดการสหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุบลราชธานี จำกัด และพนักงานสหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุบลราชธานี จำกัด บริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ด้วยความไม่สุจริต ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเสียหาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 13 (1) (ก) (ข) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนกรณี (ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น (ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม แต่เนื่องจากคำร้องเรียนดังกล่าวปรากฏว่า ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนว่า คณะกรรมการดำเนินการ ผู้จัดการ และพนักงานสหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุบลราชธานี จำกัด บริหารและดำเนินกิจการสหกรณ์ด้วยความไม่สุจริต ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเสียหาย ซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็นบุคลากรในสหกรณ์ออมทรัพย์ครูอุบลราชธานี จำกัด มิใช่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการต่อไปได้ เห็นสมควรพิจารณาวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

เรื่องร้องเรียนนี้มีลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 744/2561 เลขแดงที่ 560/2561 การวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

7) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1042/2554 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ (ข้อมูลก่อนปี 2561)

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า สำนักงานสหกรณ์ออมทรัพย์สาธารณสุขนครราชสีมา จำกัด มีมติให้ผู้ร้องเรียนขาดจากสมาชิกภาพโดยไม่เป็นธรรม

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วเห็นว่า สำนักงาน สหกรณ์ออมทรัพย์สาธารณสุขนครราชสีมา จำกัด เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นจากความคิดริเริ่มของผู้บริหารสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมาในปี พ.ศ. 2517 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้บรรดาข้าราชการและลูกจ้างประจำสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ได้ฝากเงินและให้เงินกู้สำหรับใช้จ่ายเมื่อมีความจำเป็นซึ่งมิได้เป็นหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ตามนัย มาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีดังกล่าวอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น ส่งเรื่องให้สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดนครราชสีมา เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

เรื่องร้องเรียนนี้ มีลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 744/2561 เลขแดงที่ 560/2561 การวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนจึงเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

จากเรื่องร้องเรียนที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ดำเนินกิจการทั้งก่อนปี พ.ศ. 2560 และหลังปี พ.ศ. 2560 ความแตกต่างเกี่ยวกับนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไม่มีความแตกต่างกัน ในแง่ที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ซึ่งสหกรณ์ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มิใช่กรณีการใช้อำนาจหรือการรับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือได้ดำเนินกิจการทางปกครอง) แต่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจรับไว้เรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาได้

อนึ่ง แม้สหกรณ์มิใช่หน่วยงานของรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรูปแบบหรือโดยกฎหมาย แต่เนื่องจาก รัฐใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ รัฐเห็นประโยชน์ของสหกรณ์ จึงดำเนินการส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศ โดยประชาชนมิได้ริเริ่มด้วยตนเอง สหกรณ์ไม่เข้มแข็งที่จะพึ่งพาตัวเองได้ เมื่อรัฐจะใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ การส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ จึงต้องเข้มข้นเพิ่มขึ้นด้วย จึงทำให้ระดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสหกรณ์เกิดความแตกต่างกันในประเภทและรายละเอียดของกฎหมายที่ออกบังคับใช้ การสหกรณ์เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการรวมตัวกัน ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งอยู่ในฝ่ายกฎหมายมหาชน สหกรณ์จึงไม่ได้มีความเป็นอิสระมากเท่ากับนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายมหาชนมีลักษณะความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในด้านการส่งเสริม และด้านการกำกับดูแลสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินไปตามหลักการสหกรณ์ที่เป็นหลักการพิเศษเฉพาะนิติบุคคลรูปแบบสหกรณ์ เพื่อให้รัฐสามารถให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ความรู้ เทคโนโลยีแก่สหกรณ์ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นที่เลี้ยงให้แก่สหกรณ์ รัฐสามารถกำกับโดยการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อเป็นกรอบให้สหกรณ์ปฏิบัติตาม สหกรณ์สมาชิกทุกคนเป็นเจ้าของ แต่ไม่ได้บริหารจัดการสหกรณ์ด้วยตนเอง คณะกรรมการดำเนินการหรือเจ้าหน้าที่สหกรณ์อาจดำเนินการ

ให้เงินทุนของสหกรณ์เสียหายได้ หากไม่มีการกำกับดูแล จากเหตุผลข้างต้น กฎหมายที่ปรากฏย่อมสะท้อนถึงการใช้อำนาจของรัฐที่มีเหนือสหกรณ์ผ่านการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ กรณีเช่นนี้ย่อมเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์อยู่กับกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายปกครอง (ภูมิ จันทชุม, 2558, หน้า 24) รัฐจึงออกกฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งและผู้มีอำนาจส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ในด้านการกำหนดกฎระเบียบเพิ่มเติมเกี่ยวกับรูปแบบ โครงสร้าง การดำเนินงาน และการเลิกสหกรณ์ ดังนั้น การตีความกฎหมายสหกรณ์จึงเป็นสิ่งสำคัญ หากไม่เข้าใจถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายสหกรณ์แล้ว อาจตีความกฎหมายสหกรณ์ผิดหลักการได้ การตีความกฎหมายผิดจะทำให้สมาชิกสหกรณ์ขาดที่พึ่ง ไม่ได้รับการช่วยเหลือ เนื่องจากสมาชิกทั้งหมดนำเงินมาลงหุ้นกับสหกรณ์ แต่ไม่ได้รับการจัดการ แต่ฝากการบริหารจัดการเงินไว้ที่คณะกรรมการดำเนินการที่สมาชิกเลือกเข้ามา ถ้าคณะกรรมการดำเนินการกิจการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ไม่บริหารจัดการเงินให้เป็นไปตามหลักการสหกรณ์ สหกรณ์เกิดความเสียหาย เงินทุนสหกรณ์จะเสียหาย มูลค่าหุ้นจะลดลงจนไม่มีมูลค่า ทำให้สมาชิกสหกรณ์ได้รับเงินน้อยลงหรือไม่ได้รับเงินค่าหุ้นคืน ส่วนคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ที่เข้ามาบริหารก็จะมีวาระการบริหารสองปีนับได้ติดต่อกันไม่เกินสองวาระ เมื่อพ้นวาระการติดตามตรวจสอบเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบเพื่อพิสูจน์ความบกพร่องเป็นสิ่งที่กระทำได้ยาก วิธีการที่เหมาะสมและดีที่สุดคือการกำกับดูแลจากนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว ตามกฎหมายสหกรณ์นายทะเบียนสหกรณ์จะมีบทบาทกำกับดูแลสหกรณ์ได้อย่างกว้างขวางมาก ซึ่งพิจารณาได้จากกฎหมายกำหนดให้สหกรณ์ถูกส่งเสริมและกำกับดูแลจากนายทะเบียนสหกรณ์อย่างเข้มงวดซึ่งจะเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดว่าในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์ ข้อบังคับของสหกรณ์ และมติที่ประชุมใหญ่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังผลประโยชน์ของสหกรณ์และสมาชิกตามมาตรา 51/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หากบุคคลดังกล่าวกระทำการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ดำเนินกิจการนอกขอบวัตถุประสงค์หรือขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์ หากเกิดความเสียหายแก่สหกรณ์จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายตามมาตรา 51/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังกล่าว นอกจากนี้นายทะเบียนสหกรณ์ยังกำกับดูแลสหกรณ์อย่างเข้มงวด กฎหมายสหกรณ์กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หากที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในกรณีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือ

รองนายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าต่างให้สหกรณ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในกรณีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง ระงับการปฏิบัติหน้าที่ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือให้คณะกรรมการดำเนินการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติที่กล่าวมานี้จะไม่ใช้กับการดำเนินกิจการของนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ศึกษาอาจจะสรุปได้ว่า สหกรณ์คือ กิจการที่อยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐอย่างเข้มงวด

แม้กฎหมายได้กำหนดให้รัฐกำกับดูแลสหกรณ์อย่างเข้มงวดแล้ว แต่ขบวนการสหกรณ์ยังประสบปัญหามากมายหลายด้าน ได้มีงานการศึกษาวิจัย (ประสพชัย พสุนนท์, 2558, หน้า 93 - 97) พบปัญหาว่า บุคคลที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ได้แก่ สมาชิกสหกรณ์ชาดจิตวิญญาณสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ขาดความรู้ในการบริหารจัดการสหกรณ์ ฝ่ายจัดการสหกรณ์ขาดความรู้ในการบริหารสหกรณ์และทุจริต ผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ไม่ตระหนักในบทบาท ขาดความรู้ ร่วมมือกับฝ่ายบริหารสหกรณ์แสวงหาประโยชน์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอัตรากำลังในการส่งเสริมและกำกับดูแลไม่เพียงพอ ด้านการจัดการ สหกรณ์ไม่มีความพร้อมในการดำเนินกิจการ ขาดข้อมูลและสารสนเทศในการจัดการรวมถึงการนำไปใช้ ความไม่พร้อมในการแข่งขันกับเอกชน ขาดการบริการที่ครบวงจร การหาประโยชน์ของเอกชนแต่จัดตั้งในรูปสหกรณ์ ด้านภาครัฐ ปัญหานโยบายที่ขาดความต่อเนื่อง นายทะเบียนสหกรณ์ไม่มีความรู้เกี่ยวกับงานสหกรณ์ การขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ความไม่เท่าทันต่อความรู้และวิทยาการสมัยใหม่ด้านการเมือง ประสบปัญหาการเมืองภายในสหกรณ์ การเมืองท้องถิ่น การเมืองภายในหน่วยงานของรัฐ การเมืองระดับชาติ ด้านกฎหมาย กฎหมายตามไม่ทันประวัติศาสตร์สหกรณ์ ความล่าช้าของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎหมายสหกรณ์ใช้บังคับกับสหกรณ์ทุกประเภท และการตีความกฎหมายต่างกันของฝ่ายรัฐและฝ่ายสหกรณ์ (ประสพชัย พสุนนท์, 2558, หน้า 93 - 97) ดังนั้น การที่เมื่อประชาชนหรือบุคคลที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ร้องเรียนการดำเนินการของสหกรณ์ที่กระทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หน้าที่และอำนาจดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์โดยตรง (โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ คดีหมายเลขดำที่ 879/2557 หมายเลขแดงที่ 1539/2559) ซึ่งความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์ตามคำพิพากษาศาลปกครองกลางเรื่องนี้มีข้อสังเกตว่า นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์อย่างเข้มงวดและให้เหมาะสมกับสถานการณ์ เพื่อมิให้สหกรณ์เกิดความเสียหาย ดังนั้น เมื่อทราบว่าการดำเนินการของสหกรณ์อยู่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ เมื่อมีคำร้องเรียนสหกรณ์

ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงสมควรที่จะส่งเรื่องร้องเรียนให้นายทะเบียนสหกรณ์ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เพื่อประโยชน์ต่อการคุ้มครองระบบสหกรณ์ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่อไป

1.2 การส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ

การส่งเสริมสหกรณ์ คือ ภารกิจงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์อีกด้านหนึ่ง หากพิจารณาตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่า ภารกิจงานในขอบข่ายการส่งเสริมสหกรณ์นั้นมีขอบเขตกว้างมาก คือ อยู่ในขอบเขตการรับจดทะเบียน การดำเนินงานของสหกรณ์ การนำเสนอเรื่องต่าง ๆ การหารือและการยื่นอุทธรณ์ การตรวจสอบกิจการ การประชุมใหญ่และการจัดสรรกำไรสุทธิ การฝากและการลงทุนของสหกรณ์ การรับฝากเงิน การให้เงินกู้ และการกำหนดระเบียบอื่น ๆ ข้อบังคับสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการ สมาชิก หุ้น และการเลิกสหกรณ์ เป็นต้น ภารกิจในการส่งเสริมสหกรณ์เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และนายทะเบียนสหกรณ์ และบุคคลที่นายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจแต่งตั้งให้ทำหน้าที่แทนนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การส่งเสริมสหกรณ์เป็นภารกิจของรัฐ (กรมส่งเสริมสหกรณ์, สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์, 2550, หน้า 3-193)

การส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐนั้น รัฐบาลได้ใช้สหกรณ์เป็นกลไกในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2457 จนถึงปัจจุบัน นับเป็นระยะเวลากว่า 106 ปี แล้ว (ศิริลักษณ์ นามวงศ์ และประเสริฐ จรรยาสุภาพ, 2558, หน้า 145 - 157) โดยที่รัฐบาลปัจจุบันได้สั่งการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการพัฒนาสหกรณ์เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาภาคการเกษตรต่าง ๆ ของรัฐบาลจำนวนหลายโครงการ (โปรดศึกษาจากบทที่ 2) ในอดีตจนถึงปัจจุบัน สมาชิกสหกรณ์ได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความไม่เป็นธรรมจากการดำเนินกิจการสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ หรือกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับโครงการรัฐต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนในลักษณะเช่นนี้ ภายหลังจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกาศใช้บังคับแล้ว ที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้วางแนววินิจฉัยไว้อย่างไร ผู้ศึกษาได้นำเรื่องร้องเรียนในระบบสำนักงานอัตโนมัติ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (cts) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (cim) มาศึกษาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

เรื่องร้องเรียนที่ 00613/2563 (อยู่ระหว่างการแสวงหาข้อเท็จจริง)

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ และรองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่พิจารณาการขอกู้เงินตามโครงการแก้ไขปัญหาความยากจนให้กับคนขับแท็กซี่เป็นเหตุให้ผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความเป็นธรรม

เรื่องร้องเรียนนี้ ผู้ร้องเรียนมิได้ร้องเรียนสหกรณ์ แต่ร้องเรียนอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ และรองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์และรองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ และมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 02634/2562 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 00074/2563

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จ้างงานที่ปรึกษากับอุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิเพื่อดำเนินโครงการจ้างที่ปรึกษาในการพัฒนาและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตรแปรรูปของสหกรณ์ ประจำปีงบประมาณพ.ศ. 2562 เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและต่อมาได้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นเพียงแนวทางให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น มิใช่บังคับให้รัฐมีภาระหน้าที่ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติแต่อย่างใด กรณีจึงยังไม่ถือว่าการจ้างงานที่ปรึกษาของกรมส่งเสริมสหกรณ์มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินพ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

จะเห็นว่าเรื่องร้องเรียนนี้ได้ร้องเรียนการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยกล่าวอ้างว่า มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนแล้วมีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 745/2554 (เรื่องร้องเรียนก่อนปี 2561)

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า เป็นผู้พิการทางกายและทางการได้ยินมาแต่กำเนิด อาศัยอยู่ในชุมชนมั่นคงพัฒนา โครงการบ้านมั่นคง ซึ่งเทศบาลเมืองร้อยเอ็ดได้จัดให้ผู้บุกรุกและคนยากจนที่อาศัยอยู่ในเมืองให้มาอยู่รวมกัน โดยเจ้าของเป็นผู้ปลูกบ้านและชำระค่าที่ดินเป็นรายเดือนกับสหกรณ์เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เดือนละ 1,000 บาท ผู้ร้องได้ชำระค่าที่ดินมาแล้วเป็นเวลา 5 ปี แต่เนื่องจากผู้ร้องเรียนอายุมาก (อายุ 53 ปี) ไม่มีรายได้ เบี้ยยังชีพผู้พิการที่ผู้ร้องได้รับเดือนละ 500 บาท ไม่เพียงพอและไม่มีญาติพี่น้อง จึงร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อขอความช่วยเหลือให้ผู้ร้องได้อยู่บ้านหลังดังกล่าวโดยไม่ต้องชำระค่าที่ดินเป็นรายเดือนให้กับสหกรณ์เทศบาลเมืองร้อยเอ็ดจนกว่าผู้ร้องจะเสียชีวิต

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาคำร้องเรียนของผู้ร้องเรียนแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเรียนดังกล่าว เป็นการร้องเรียนสหกรณ์ซึ่งมิใช่เป็นการร้องเรียนข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ

หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณา ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน แต่เพื่อให้มีการดูแลแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวข้างต้น แจ้งไปยังจังหวัดร้อยเอ็ด เพื่อพิจารณาดำเนินการแจ้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความช่วยเหลือผู้ร้องเรียนตามควรแก่กรณีด้วยแล้ว

ตามเรื่องร้องเรียนนี้ ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนสหกรณ์เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด กรณีการจัดโครงการบ้านมั่นคง ซึ่งโครงการดังกล่าวอาจเป็นการจัดสวัสดิการให้แก่ผู้พิการซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ตามกฎหมายสหกรณ์ตามมาตรา 33 โดยสหกรณ์เทศบาลเมืองร้อยเอ็ด เป็นสหกรณ์ที่ให้บริการแก่สมาชิกที่เป็นพนักงานและลูกจ้างของเทศบาลเมืองร้อยเอ็ด ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 หรือไม่ ประกอบกับโครงการบ้านมั่นคง เป็นโครงการของรัฐที่ส่งเสริมผ่านสหกรณ์หรือไม่ กรณีดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจึงควรสอบสวนเพิ่มเติมในกรณีดังกล่าวให้ชัดเจน ซึ่งอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องใด ๆ ที่ความปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมไว้พิจารณาได้ หากความปรากฏภายหลังว่า เรื่องดังกล่าวไม่ใช่เป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถยุติการพิจารณาได้ ดังนั้น การแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงสามารถกระทำได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งจากตัวอย่าง ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปแล้ว

สรุปได้ว่า เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐยังไม่ค่อยมีปรากฏในระบบสำนักงานอัตโนมัติ (cts) และระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (cim) เป็นจำนวนเท่าใดนัก อย่างไรก็ตาม ภายหลังเมื่อมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติค้ำนิยามหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มเติม ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม...หน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ ... และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

ตามกฎหมายที่กล่าวข้างต้นได้เพิ่มถ้อยคำในคำนิยาม หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย กรณีจึงจำต้องศึกษาว่ากรณีใดจะหมายถึง การที่ได้ใช้หรือรับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงต้องศึกษาความหมายในทางวิชาการและแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

การใช้อำนาจทางปกครอง คือ การที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจของรัฐทางปกครอง ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติในการกระทำทางปกครองได้แก่ การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง สัญญาทางปกครอง การกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง หรือการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมอันมีลักษณะเป็นงานประจำเพื่อทำหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งได้แก่ การกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล โดยมีเอกสิทธิ์มากกว่าฝ่ายเอกชน บางประการ ในบางกรณีรัฐมีภาระมาก กิจการบางอย่างรัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเอง หรือต้องใช้เงินลงทุนมาก หรือต้องใช้บุคลากรที่มีความชำนาญเป็นพิเศษ จึงได้มอบบริการสาธารณะให้เอกชนมีบทบาทเข้ามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะได้ โดยการมอบอำนาจ (habilitation) อาจจะทำทั้งหมดหรือบางส่วน เครื่องมือที่รัฐใช้ในการที่จะมอบบริการสาธารณะให้แก่เอกชนไปจัดทำคือสัญญาทางปกครอง (contrat administratif) เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองตกลงทำสัญญากับเอกชนเพื่อมอบให้เอกชนดำเนินกิจการทางปกครอง ข้อพิจารณาว่า ฝ่ายปกครองที่มอบให้เอกชนดำเนินกิจการทางปกครองนั้นมีอำนาจหน้าที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ กล่าวคือ การดำเนินกิจการทางปกครองบางอย่าง รัฐกระทำในฐานะที่เท่าเทียมกับเอกชน เช่น การให้บริการกู้ยืมเงินของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ซึ่งประกอบธุรกิจเช่นเดียวกับเอกชนรายอื่น ๆ การดำเนินกิจการไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่อยู่ในความหมายของหน่วยงานทางปกครอง

การมอบโดยสัญญา เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองตกลงทำสัญญากับเอกชนเพื่อมอบให้เอกชนดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งโดยทั่วไปได้แก่กิจการที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจและสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การคมนาคม เป็นต้น ต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้นเป็นสำคัญว่าเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่และใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ ได้มีแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเป็นการตีความคำนิยามหน่วยงานทางปกครอง โดยพิจารณาลักษณะของการจัดตั้งและการใช้อำนาจว่า ถ้าหากมิได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่ค่าบังคับเท่ากับพระราชบัญญัติ หรือจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา และมีได้ใช้อำนาจปกครอง ก็ไม่ถือว่าเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ได้แก่ องค์กรเอกชนที่จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย เช่น สหกรณ์ เป็นคณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการ

เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เป็นองค์กรเอกชนที่มีได้ใช้อำนาจปกครอง ไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 6/2544 วันพุธที่ 10 ตุลาคม 2544 เคยมีมติว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการมอบให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2555, หน้า 71)

สหกรณ์เป็นคณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2542 จึงมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่เนื่องจากเป็นองค์กรเอกชนที่มีได้ใช้อำนาจปกครองจึงไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่อย่างไรก็ดี ได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำพิพากษาไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 263/2562 (ป) (ศาลปกครอง, 2562, อินเทอร์เน็ต) ได้พิพากษาโดยวางหลักกฎหมายในกรณีสหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนได้ดำเนินกิจการทางปกครองและศาลปกครองสามารถรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ ดังนี้

กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหน่วยงานของรัฐระดับกรม สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ถือเป็นราชการส่วนกลางตามมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534 จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามความหมายในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการ สังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหัวหน้าปกครองบังคับข้าราชการและรับผิดชอบงานบริหารราชการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ทำสัญญาตกลงให้สหกรณ์ซึ่งเป็นองค์กรเอกชน และเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ เพื่อใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ 1 ต่อปี และต้องชำระเงินตามสัญญากู้ยืม ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับเงินตามสัญญาแล้ว ไม่ชำระเงินให้ครบถ้วนตามสัญญากู้ยืม ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือติดตามทวงถาม

ตามกฎหมายแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รวมถึงผู้ค้ำประกันเงินกู้ตามสัญญาอิมเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วพบว่า ผู้ค้ำประกันตามสัญญาบางคนถึงแก่ความตาย แต่ยังมีทายาทโดยธรรมที่รับมรดกของผู้ค้ำประกันที่เสียชีวิตอยู่ ต่อมานายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งเลิกกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหมดรวมกันหรือแทนกันชำระเงินต้นพร้อมดอกเบี้ยและค่าปรับนับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้มีข้อพิพาทสืบเนื่องมาจากสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์จากผู้ฟ้องคดี แม้อย่างผู้ให้กู้จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่สัญญามีวัตถุประสงค์หลักเป็นการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) เพื่อเป็นทุนให้แก่สมาชิกในการประกอบอาชีพเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรทางธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครองและไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนสัญญาค้ำประกันเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญากู้ยืมเงิน จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน ศาลปกครองชั้นต้นจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองมีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์ให้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร สนับสนุนและพัฒนาระบบสหกรณ์ให้มีความเข้มแข็ง โดยพัฒนากระบวนการเรียนรู้ในการเพิ่มขีดความสามารถด้านการบริหารจัดการ การดำเนินธุรกิจ เพื่อให้สมาชิกสหกรณ์มีคุณภาพชีวิตด้านเศรษฐกิจและสังคมดีขึ้น รวมทั้งบริหารเงินกองทุนตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรสหกรณ์ พ.ศ. 2557 ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ประกอบด้วยเงินอุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์เป็นทุนหมุนเวียนในการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ เพื่อให้สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นเกษตรกรกู้ยืมเพื่อใช้ในการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) จึงมีลักษณะเป็นการมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งวัตถุประสงค์ตามข้อบังคับส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ

และสังคมของบรรดาสมาชิก รวมทั้งจัดให้มีเงินกู้หรือสินเชื่อแก่สมาชิกของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อนำไปเป็นทุนประกอบอาชีพและการดำรงชีพ อันมีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำหรือเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญากู้ยืมเงินจากกองทุนพัฒนาสหกรณ์ดังกล่าว ข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาค้ำประกันนี้ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด การพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 6/2544 วันพุธที่ 10 ตุลาคม 2544 (คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, 2555, หน้า 71) เคยมีมติว่า สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการมอบให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองและสัญญากู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ข้อ 2 ระบุไว้ว่า ผู้กู้ยืม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) สัญญาว่าจะใช้เงินที่กู้ยืมเพื่อรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวตามโครงการพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) โดยที่การดำเนินการรวบรวมเมล็ดพันธุ์ข้าวเพื่อพัฒนาเป็นศูนย์กลางการผลิตเมล็ดพันธุ์พืชรองรับประชาคมอาเซียน (ข้าว) เป็นนโยบายที่รัฐกำหนดไว้ การดำเนินกิจการตามนโยบายดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินกิจการทางปกครอง การที่ผู้ฟ้องคดีได้สนับสนุนเงินทุนให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้สนับสนุนเงินทุนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กู้ยืมก็เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าว กรณีจึงเห็นได้ว่า สัญญากู้ยืมเงินพิพาทมีลักษณะเป็นสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีทำกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองดังกล่าวบรรลุผล นอกจากนี้ในสัญญาข้อ 5 ของสัญญา กำหนดว่า ในระหว่างที่ผู้กู้ยืมยังเป็นหนี้เงินกู้ยืมตามสัญญานี้ ผู้กู้ยืมเงินจะต้องไม่กู้ยืมเงินจากผู้อื่นหรือแหล่งเงินกู้อื่นอีก เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ให้กู้ก่อน ข้อ 6 ของสัญญา วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ผู้กู้ยืมจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วยการบริหารเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ (กพส.) ฯ วรรคสี่ กำหนดว่า ในการดำเนินการธุรกิจของสหกรณ์

ผู้กู้ยืมจะต้องปฏิบัติตามสัญญา และตามคำแนะนำของเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ของผู้ให้ยืม ถ้าผู้กู้ยืมไม่ปฏิบัติตามให้ถือว่าผู้กู้ยืมผิดสัญญา ผู้ให้กู้ยืมมีสิทธิเลิกสัญญาได้ทันที และผู้กู้ยืมยินยอมให้ผู้ให้ยืมตามข้อ 13 ได้อีกด้วย ข้อ 12 ของสัญญา วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในกรณีที่ผู้กู้ยืมนำเงินกู้ยืมตามสัญญานี้ไปให้สมาชิกกู้ยืมต่อ ผู้กู้ยืมต้องควบคุมดูแลการใช้เงินของสมาชิกที่กู้ยืมเงินจากผู้กู้ยืมให้ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ และปฏิบัติตามสัญญาผู้ยืมเงินของสมาชิกโดยเคร่งครัด ข้อกำหนดสัญญาดังได้กล่าวมา ยังมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้น สัญญาผู้ยืมเงินกองทุนพัฒนาสหกรณ์ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง และสัญญาค่าประกันที่ได้ทำไว้เป็นประกันในสัญญาผู้ยืมเงินที่พิพาทเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาประธาน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความกับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 263/2562 (ป) อ่านเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2562)

เมื่อได้ศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ควรนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมาเป็นแนวในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการส่งเสริมสหกรณ์ผ่านโครงการของรัฐไว้พิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป หลักที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางแนวคำพิพากษาไว้ ผู้ศึกษาสรุปหลักได้ดังนี้

1. คู่กรณีจะต้องมีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับมอบให้กระทำการแทนรัฐ
2. โครงการส่งเสริมสหกรณ์เป็นนโยบายที่รัฐกำหนดไว้
3. สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือมีลักษณะพิเศษที่แสดงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะบรรลุผล
4. เมื่อสัญญาประธานเป็นการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง สัญญาอุปกรณ์จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามสัญญาประธาน
5. ไม่ใช่สัญญาทางแพ่งที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค

ดังนั้น หากสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ และการดำเนินการมีลักษณะตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอความเห็น

ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังกล่าว

2. วิเคราะห์กรณีนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้คำแนะนำให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์

หัวข้อนี้จะศึกษาประเด็นปัญหากรณี การที่นายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์โดยสหกรณ์ปฏิบัติตามทำให้เป็นการกระทำของสหกรณ์หรือของผู้กำกับดูแล ผลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเป็นประการใด นั้น จะต้องทราบว่า การส่งเสริมและการกำกับดูแลสหกรณ์เป็นภารกิจของกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยกฎหมายสหกรณ์มอบอำนาจหน้าที่ ดังกล่าวให้แก่ นายทะเบียนสหกรณ์ แต่นายทะเบียนสหกรณ์สามารถแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบอำนาจได้ ตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ซึ่งในทางปฏิบัตินายทะเบียนสหกรณ์ได้ทำการแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานราชการในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์แทนนายทะเบียนสหกรณ์ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ การกระทำใดที่ทำในนามของนายทะเบียนสหกรณ์ที่มอบให้ยอมเป็นการกระทำของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามหลักการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการ การกระทำอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้

กรณีนายทะเบียนสหกรณ์มอบให้เจ้าหน้าที่ไปดำเนินการใด ๆ ตามที่ได้รับมอบและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและระเบียบการกระทำนั้น ย่อมเป็นการกระทำของนายทะเบียนสหกรณ์ หากสมาชิกสหกรณ์หรือสหกรณ์ได้รับความไม่เป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำดังกล่าวสามารถยื่นร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เนื่องจากอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 5 ประกอบมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นหน่วยงานของรัฐ นายทะเบียนสหกรณ์ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ ข้าราชการและพนักงานราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นผลมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไปดำเนินการโดยผลการไม่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 5 ประกอบมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า ผู้ตรวจการแผ่นดิน

มีหน้าที่และอำนาจ แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

กรณีการให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหาหรือแก้สภกรณโดยสภกรณปฏิบัติตามทำให้เป็นการกระทำของสภกรณหรือของผู้กำกับดูแล นั้น จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติสภกรณ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ดังนี้

มาตรา 16 “ให้นายทะเบียนสภกรณมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบ เยี่ยม ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสภกรณ ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น...”

มาตรา 20 ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสภกรณลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสภกรณ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสภกรณให้นายทะเบียนสภกรณหรือรองนายทะเบียนสภกรณมีอำนาจสั่งขังหรือเพิกถอนมตินั้นได้

มาตรา 21 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสภกรณ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสภกรณ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้สภกรณเสียหาย ถ้าสภกรณไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้นายทะเบียนสภกรณหรือรองนายทะเบียนสภกรณร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสภกรณได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณารับว่าต่างให้สภกรณ และให้สภกรณเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่นายทะเบียนสภกรณ รองนายทะเบียนสภกรณ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสภกรณกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสภกรณหรือสมาชิก หรือสภกรณมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบให้นายทะเบียนสภกรณมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสภกรณแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสภกรณกำหนด

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสภกรณระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสภกรณหรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสภกรณหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสภกรณพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

มาตรา 45 ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับ ให้สภกรณขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสภกรณ และให้สภกรณถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

จากกฎหมายที่กล่าวข้างต้นทำให้ทราบได้ว่า นายทะเบียนสหกรณ์มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่สหกรณ์ การให้คำแนะนำเป็นความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์ หากให้คำแนะนำแก่สหกรณ์แล้ว สหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามและเกิดความเสียหาย สหกรณ์ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นการหาหรือจากสหกรณ์จังหวัดแล้ว สหกรณ์ไม่เห็นด้วย สามารถดำเนินการตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ว่าด้วย ข้อหาหรือการดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ประกาศ กรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ พ.ศ. 2561 หากผู้ขอหาหรือได้รับคำตอบจากสำนักงานสหกรณ์จังหวัดแล้วยังไม่เป็นที่ยุติ หากมีความประสงค์ขอหาหรือมายังอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้แนบสำเนาคำตอบข้อหาหรือที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตอบมาส่งไปด้วย

ตามบทกฎหมายและระเบียบของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ยกไว้ข้างต้น ทำให้ทราบได้ว่า นายทะเบียนสหกรณ์มีหน้าที่ให้คำแนะนำแก่สหกรณ์ และสหกรณ์ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ หากสหกรณ์มีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับ ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัย หากผู้ขอหาหรือ (ผู้ขอคำปรึกษาหรือขอคำแนะนำ) ได้รับคำตอบจากสำนักงานสหกรณ์จังหวัดแล้วยังไม่เป็นที่ยุติ หากมีความประสงค์ขอหาหรือมายังอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ให้แนบสำเนาคำตอบข้อหาหรือที่สำนักงานสหกรณ์จังหวัดตอบมาส่งไปด้วย จึงเห็นว่า สหกรณ์ต้องปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่ง คำแนะนำ หรือคำปรึกษาของนายทะเบียนสหกรณ์ หากสหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามและเกิดความเสียหายนายทะเบียนสหกรณ์จะมีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ หากกรณีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ หรือในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน อันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ หากไม่แก้ไข นายทะเบียนสหกรณ์จะสั่งระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หากการแก้ไขยังไม่เป็นไปตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์จะมีคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ หรือกรณีร้ายแรงที่สุดจะมีคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ ดังนั้น การที่นายทะเบียนสหกรณ์ให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหาหรือ หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหาหรือแก่สหกรณ์ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ และสหกรณ์

ปฏิบัติตามทำให้เป็นการกระทำของสหกรณ์ แต่ในเมื่อผลของการกระทำเกิดจากระเบียบคำสั่ง (ซึ่งอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชน โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ) หรือการกระทำของหน่วยงานของรัฐ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (นายทะเบียนสหกรณ์ หรือข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ) เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้

ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนภายหลังจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มีผลใช้บังคับแล้ว

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 00044/2562 เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ 02049/2562

ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่องแนวทางการกำกับดูแลสหกรณ์ แแท็กซี อนุญาตให้บุคคลเข้ามาขับแท็กซีของสหกรณ์ได้โดยไม่จำเป็นต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์และสามารถขับรถแท็กซีได้หลายสหกรณ์พร้อมกันทำให้ผู้ขอขับรถแท็กซีของสหกรณ์สามารถโยกย้ายในการขับรถแท็กซีของสหกรณ์ต่าง ๆ ได้โดยง่ายและเกิดปัญหาในการติดตามตัวผู้ขับ

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องเรียนมิใช่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.2560 แต่อย่างไรก็ตาม ซึ่งตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องกำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 ข้อ 3 (8) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องในลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา

ผู้ศึกษาวิเคราะห์เรื่องร้องเรียนนี้แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนนี้ เป็นการร้องเรียนประกาศของนายทะเบียนสหกรณ์ที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว ไม่ใช่เป็นประเด็นการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ และการให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์ อันเป็นประเด็นที่ผู้ศึกษายกหัวข้อเพื่อทำการศึกษาประกอบกับเรื่องร้องเรียนนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงจนผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยในเนื้อหาของเรื่องร้องเรียนแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวิเคราะห์ว่า อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาหรือไม่

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 00165/2562 เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 00341/2562

ผู้ร้องเรียน ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงในประเด็นดังต่อไปนี้

1. การปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของสหกรณ์ออมทรัพย์ ปตท. จำกัด กรณีการดำเนินกิจการสหกรณ์ประจำปี 2559 ของคณะกรรมการดำเนินการชุดที่ 36 มีความไม่โปร่งใส ได้แก่ การนำเงินไปฝากหรือลงทุนไม่เป็นไปตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และไม่ปฏิบัติตามประกาศคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ เรื่องข้อกำหนดการฝากหรือการลงทุนอย่างอื่นของสหกรณ์ พ.ศ. 2558 และไม่ติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการลงทุนของ บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน (บลจ.) เอ็มเอพี ผู้จัดการกองทุนทำให้เกิดความเสี่ยงต่อความมั่นคงของสหกรณ์ออมทรัพย์ ปตท. จำกัด

2. นายทะเบียนสหกรณ์กรมส่งเสริมสหกรณ์ ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ออมทรัพย์ ปตท. จำกัด ตามกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แล้วเห็นว่า ประเด็นเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ออมทรัพย์ ปตท. จำกัด มีพฤติกรรมการแสดงบแสดงฐานะการเงินของสหกรณ์ออมทรัพย์ ปตท. จำกัด ซึ่งอาจเข้าข่ายมีข้อบกพร่อง มีการบันทึกทางบัญชีซึ่งอาจไม่เป็นไปตามประกาศสภาวิชาชีพบัญชีที่เกี่ยวข้อง มีการนำเงินไปลงทุนซึ่งอาจไม่อยู่ในเกณฑ์ที่สหกรณ์สามารถลงทุนได้ มีการใช้จ่ายเงินเกินงบประมาณที่ตั้งไว้เป็นแบบถัวเฉลี่ยและมีการใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณ เป็นกรณีที่ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของสหกรณ์ออมทรัพย์ ปตท. จำกัด ซึ่งบุคคลดังกล่าวมิได้มีสถานะเป็นข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือกรรมการอนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองกรณีดังกล่าว จึงมิได้เป็นการร้องเรียนความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบกับเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดไว้ตามข้อ 3 (8) ของประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 ลงวันที่ 9 มกราคม 2562 กรณีจึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนนี้ในประเด็นที่สอง เป็นการร้องเรียนนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งมีหน้าที่ในส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ (โปรดดูรายละเอียดการส่งเสริมสหกรณ์บทที่ 4 หัวข้อ 1.4.1 ว่า มีความหมายกว้างแคบอย่างไร และการกำกับดูแลสหกรณ์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 ส่วนที่ 3 การกำกับดูแลสหกรณ์ ตั้งแต่มาตรา 17 – 25 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการกำกับดูแลสหกรณ์ สามารถศึกษาได้จากบทที่ 2 หัวข้อ 2.4 การกำกับดูแลสหกรณ์ และบทที่ 4 หัวข้อ 1.3.1) โดยรวมถึงการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์ให้ปฏิบัติให้เป็นไปตาม

กฎหมายสหกรณ์ ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับและระเบียบสหกรณ์ และกฎหมายอื่น ๆ ด้วย เมื่อผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐว่า ไม่กำกับดูแลสหกรณ์โดยการนำเงินฝากไปลงทุนไม่เป็นไปตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 การดำเนินกิจการสหกรณ์ไม่มีความโปร่งใส กรณีจึงเป็นการร้องเรียนว่า ได้รับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากนายทะเบียนสหกรณ์ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดให้มีหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์ ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เมื่อมีประเด็นเรื่องร้องเรียนใดที่ได้กล่าวไว้ ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการที่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ (อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์) รวมถึงผู้ที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบอำนาจหรือแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และร้องเรียนกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐแล้ว เรื่องร้องเรียนนั้น อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องไว้แสวงหาข้อเท็จจริงได้ โดยถือว่าประเด็นนี้เป็นประเด็นหลัก ส่วนประเด็นรองหรือประเด็นอุปกรณ์อื่น ๆ ก็สามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้ในคราวเดียวกัน

โดยสรุป กรณีมีคำร้องเรียนว่า นายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์ การที่นายทะเบียนสหกรณ์ให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือ หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์ตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว ซึ่งผู้ถูกร้องเรียนมีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้างของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ หรือเป็นการร้องเรียนกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เรื่องดังกล่าวอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน

บทที่ 6

สรุปและข้อเสนอแนะ

บทนี้จะสรุปผลการศึกษาเรื่อง การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ศึกษากรณี การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตั้งแต่ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา แนวคิด ทฤษฎี การตรวจสอบและการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ กฎหมายไทยและต่างประเทศเกี่ยวกับสหกรณ์ กรณี ดำเนินกิจการทางปกครอง และการตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน วิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็น การรับเรื่องร้องเรียนและแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ และข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เชิงปฏิบัติการ รวมทั้งข้อเสนอแนะเชิงวิจัย ดังนี้

1. บทสรุป

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ศึกษากรณีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้น เกิดจากสมาชิกสหกรณ์ได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้ตรวจสอบบุคคล ได้แก่ สหกรณ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ และข้าราชการหรือพนักงานของรัฐดังกล่าว กรณีกล่าวอ้างว่า ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจ ซึ่งทำให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่สมาชิกสหกรณ์ ซึ่งบทบาทของผู้ตรวจการแผ่นดินมีความสำคัญมาก สามารถทำหน้าที่ในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นหรือร่วมมือกับทุกภาคส่วนในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นแล้ว ซึ่งการพิจารณาจากสถิติของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินที่ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้ในปริมาณพอสมควร ในแง่ของผู้ถูกตรวจสอบ นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้วางแนวคำวินิจฉัยในเรื่องนี้ไว้แล้วว่า คำร้องเรียนสหกรณ์จะถูกข้อกฎหมายจำกัดอำนาจไว้ ไม่อาจรับเรื่องไว้พิจารณาได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งสหกรณ์มีฐานะเป็นเอกชน มิได้มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับขึ้นใหม่ กฎหมายได้เพิ่มคำนิยามในแง่เอกชนได้รับมอบอำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองเพิ่มขึ้น และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวได้ ประกอบกับกรณีสหกรณ์ได้ปฏิบัติตามโครงการของรัฐ หรือตามคำแนะนำ หรือการตอบข้อหารือของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เช่น โครงการช่วยเหลือเกษตรกรผ่านสหกรณ์ เป็นต้น ข้อหารือของสหกรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์อยู่ร่วมในที่ประชุมสหกรณ์และได้ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่ที่ประชุมสหกรณ์ในกิจการของสหกรณ์ ซึ่งถือเป็นการกระทำของสหกรณ์ แต่เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่สมาชิกสหกรณ์ผู้ร้องเรียน กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่ต้อง

พิจารณาว่า เป็นการกระทำของสหกรณ์ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการกระทำดังกล่าว มีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินกิจการทางปกครองหรือได้รับมอบหมายอำนาจทางปกครอง ซึ่งอยู่ในหน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงได้หรือไม่ อย่างไร จึงทำการศึกษาในประเด็นปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎีการตรวจสอบและการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ พบว่า การเกิดขึ้นของสหกรณ์มีสองกรณี กรณีแรก สหกรณ์เกิดขึ้นจากการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของตนเองและผู้ที่อยู่ร่วมกันโดยมิได้มีการริเริ่มจากรัฐ การปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกกับสหกรณ์จึงมีลักษณะเท่าเทียมกันตามกฎหมายเอกชน กรณีที่สอง รัฐเห็นประโยชน์ของสหกรณ์ จึงดำเนินการส่งเสริมสหกรณ์ในประเทศของตนโดยเริ่มต้นจากภาครัฐ รัฐใช้กฎหมายสหกรณ์เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์จึงเป็นกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน และเป็นกฎหมายปกครองด้วย อีกทั้งในบางกรณีรัฐใช้สหกรณ์เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศภายใต้โครงการของรัฐซึ่งมีเป็นจำนวนมาก การกระทำของรัฐโดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐภายใต้โครงการของรัฐซึ่งกระทำผ่านสหกรณ์ จึงเป็นไปตามทฤษฎีทางปกครองเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองผ่านนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว นิติกรรมทางปกครองสองฝ่าย และการกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของรัฐทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองกับสหกรณ์ที่มีลักษณะความสัมพันธ์ที่รัฐมีอำนาจเหนือต่อสหกรณ์ เมื่อสหกรณ์ได้รับมอบอำนาจทางปกครองจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ สหกรณ์จึงเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทางเนื้อหา ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ และเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายนอกฝ่ายปกครอง ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้หลัก “นิติรัฐ” หมายถึงหลักที่รัฐถือกฎหมายเป็นใหญ่ในการปกครองประเทศ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมอยู่ภายใต้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมถึงกฎเกณฑ์อื่น ๆ ที่กำหนดการกระทำของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรอง คุ้มครอง และปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐ หลักนิติรัฐเป็นชื่อเรียกในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil law system) หรือระบบประมวลกฎหมาย (Code Law System) ในขณะที่เดียวกันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติหลักนิติธรรม (The rule of law) ไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักนิติธรรมเป็นคำเรียกหลักการปฏิบัติตามกฎหมายโดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย ไม่ใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล ในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law System) ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ถือว่าหลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐมีความหมายใกล้เคียงกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ใช้หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยใช้หลักธรรมาภิบาล (GOOD GOVERNANCE) ซึ่งรวมหลักการนิติธรรม และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอื่น ได้แก่ หลักคุณธรรม (Morality) หลักความโปร่งใส (Accountability) หลักการ

มีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness of economy) ตรวจสอบอำนาจการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์

ผู้ศึกษาได้ศึกษารวบรวมแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และนำมาแบ่งแยกลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนสหกรณ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นรายกรณี รวมทั้งศึกษาและรวบรวมแนวคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ต่อศาลปกครอง และนำมาแบ่งแยกลักษณะของคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ต่อศาลปกครองเป็นรายกรณี เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินและแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ของศาลปกครอง และนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์

การรวมตัวกันเป็นสหกรณ์เป็นสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามมาตรา 42 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และรัฐธรรมนูญได้กำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐเพื่อส่งเสริมสนับสนุน ค้ำครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ และรัฐได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายสหกรณ์ได้นำหลักการสหกรณ์สากลมากำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายสหกรณ์เป็นหลักการสำคัญ คือ “การช่วยเหลือซึ่งกันและกันโดยผ่านการรวมกันเป็นคณะบุคคล” จะเห็นได้มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 วางหลักว่า สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ จึงทำให้สหกรณ์มีลักษณะเฉพาะจากวิสาหกิจอื่น ๆ นอกจากนี้กฎหมายสหกรณ์ยังกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลสหกรณ์ตามมาตรา 17 ถึงมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หากที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ในกรณีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณารับว่าต่างให้สหกรณ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น ในกรณีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียน

สหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง ระเบียบการปฏิบัติหน้าที่ ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือให้คณะกรรมการดำเนินการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก็ได้ การกำกับดูแลสหกรณ์กระทำโดยการตรวจการสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินการสหกรณ์ และนายทะเบียนสหกรณ์ยังมีหน้าที่ในการส่งเสริมสหกรณ์ให้สหกรณ์มีความเจริญก้าวหน้าในการดำเนินธุรกิจในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการให้ความรู้ ด้านเงินทุน เป็นต้น ในลักษณะการประคับประคองกันไป เมื่อสหกรณ์มีความใกล้ชิดกับรัฐมาก การส่งเสริมสหกรณ์ การตอบข้อหารือแก่สหกรณ์ และการกำกับดูแลสหกรณ์ รัฐจึงเข้าไปมีบทบาทอย่างจริงจังในการจัดตั้ง ส่งเสริม ควบคุมและกำกับดูแลสหกรณ์ กำหนดหน่วยงานของรัฐให้มีหน้าที่รับผิดชอบสหกรณ์ ด้านการส่งเสริม ให้ข้อมูลข่าวสาร การศึกษาอบรม จัดตั้งสหกรณ์ ควบคุมและตรวจบัญชี จัดทะเบียนดำเนินงาน ชำระบัญชี รวมถึงตัดสินใจด้านการจัดการงานสหกรณ์ เช่น กำหนดวงเงินกู้ยืม การลงทุนต่าง ๆ กฎหมายสหกรณ์ของไทย ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการควบคุมกำกับ ดูแล ส่งเสริม และช่วยเหลือการดำเนินงานของสหกรณ์โดยใกล้ชิดมาโดยตลอด เพื่อช่วยเหลือสหกรณ์ที่ยังไม่อาจพึ่งพาตนเองได้และป้องกันการดำเนินการที่ผิดวัตถุประสงค์การจัดตั้งสหกรณ์ สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีลักษณะกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจ นิติวิธีทางกฎหมายจึงแตกต่างนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งนิติบุคคล รวมถึงอุดมการณ์หลักการ และวิธีการสหกรณ์ และการดำเนินกิจการแตกต่างกันโดยแยกเป็น 7 ประเภทสหกรณ์ กฎหมายจึงต้องให้อำนาจหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามามีบทบาทส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์อย่างเข้มงวด แต่อย่างไรก็ตามปัญหาของสหกรณ์เกี่ยวกับการดำเนินกิจการยังคงปรากฏอยู่ สหกรณ์ยังขาดความเข้มแข็ง ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ และยังมีบางสหกรณ์ที่มีการดำเนินการขาดทุน ทำให้เกิดปัญหาความเดือดร้อนให้กับสมาชิกและแผ่ขยายปัญหาไปสู่ขบวนการของประเทศด้วย การเฝ้าระวังปัญหา การตรวจสอบติดตามการดำเนินกิจการของสหกรณ์โดยทุกภาคส่วน จึงเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่จะเป็นการสร้างสรรค์ขบวนการสหกรณ์ให้เป็นองค์กรสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์และประเทศชาติให้เกิดความเจริญพัฒนาไปได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการทำหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ ล้วนเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐต่อสหกรณ์ บางครั้งการใช้อำนาจอาจทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม เป็นสาเหตุของการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีหน้าที่และอำนาจเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม แก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ หรือแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามิผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับ

ความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น และมีหน้าที่และอำนาจอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญบัญญัติ และรัฐได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เพื่อนำวิธีการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้เพิ่มเติมอำนาจให้ผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีอำนาจตรวจสอบหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเนื้อหา ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทสำคัญที่จะเป็นที่พึ่งของภาครัฐและประชาชนที่จะส่งเสริมสนับสนุนและให้คำแนะนำ เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องพิทักษ์ คุ้มครองระบบสหกรณ์ และจัดหรือระงับความเดือดร้อนของประชาชน

ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถหยิบยกปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนจากการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ขึ้นพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงได้ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หากแต่บางครั้งประชาชนได้ร้องเรียนประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการสหกรณ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการศึกษาเรื่องร้องเรียนที่ผ่านมา พบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้พิจารณาเนื่องจากเป็นนิติบุคคลเอกชน ไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยรูปแบบ (ไม่มีกฎหมายจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานของรัฐ) แต่ประเด็นที่เกี่ยวกับเนื้อหาสหกรณ์ดำเนินกิจการอย่างไรก็ดีถือว่าเป็นการใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หรือการที่ผู้กำกับดูแลสหกรณ์ให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์โดยสหกรณ์ปฏิบัติตาม ทำให้เป็นการกระทำของสหกรณ์หรือเป็นของผู้กำกับดูแล และผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องร้องเรียนลักษณะนี้ไว้พิจารณาได้หรือไม่ การศึกษาในเรื่องดังกล่าวจะเกิดประโยชน์ต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเป็นการสร้างมาตรฐานการเสนอความเห็นเพื่อรับเรื่องร้องเรียนไว้แสวงหาข้อเท็จจริง เป็นการสร้างกลยุธมิตรจากหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนผู้เป็นสมาชิกสหกรณ์ให้เป็นเครือข่ายของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการช่วยเหลือ คุ้มครองระบบสหกรณ์ ช่วยเหลือสมาชิกสหกรณ์มิให้เกิดความเดือดร้อน ช่วยเหลือนายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการทำหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์มิให้เกิดปัญหาในการดำเนินงาน ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้นายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอันเกิดจากการละเลยการปฏิบัติตามหน้าที่ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของชาติต่อไป สำหรับกฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ นั้น มีอุดมการณ์ หลักการและวิธีการสหกรณ์ เช่นเดียวกับประเทศไทย แต่ประเภทของสหกรณ์และความเป็นอิสระของสหกรณ์ รวมถึงการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์โดยเฉพาะออกมาบังคับใช้ จะมีความแตกต่างจากประเทศไทย

เนื่องจากสหกรณ์ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) สหกรณ์เป็นนิติบุคคลเอกชนและไม่มีกฎหมายสหกรณ์เฉพาะออกมาบังคับใช้ สำหรับสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law) จึงได้แยกกฎหมายสหกรณ์โดยเฉพาะออกมาบังคับใช้เช่นเดียวกับประเทศไทย

จากการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นการรับเรื่องร้องเรียนและแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน สหกรณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบแนวคำสั่งหรือแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ต่อศาลปกครองแล้ว พบว่า

1.1 ปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการสหกรณ์ และการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ

ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนในประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณา เนื่องจากสหกรณ์ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางรูปแบบ (ไม่มีกฎหมายจัดตั้งให้เป็นหน่วยงานของรัฐ) ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไม่รับคำฟ้องเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้พิจารณาในทางรูปแบบเช่นเดียวกัน (แต่ในทางเนื้อหา หากสหกรณ์ได้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครองซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 263/2562 (ป)) ในส่วนคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นในเรื่องเสรีจที่ 322/2549 ว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งดำเนินการในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสมาชิกและทำหน้าที่ดำเนินการ โดยที่สหกรณ์ออมทรัพย์ในหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนหนึ่งของสวัสดิการของหน่วยงานของรัฐที่จัดให้บุคลากรในหน่วยงาน กรณีจึงเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการ จึงเป็นการปฏิบัติราชการหรือเป็นการปฏิบัติงานปกติ สามารถรับความดีความชอบหรือต้องรับผิดชอบในทางแพ่งหรืออาญาในฐานะเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

กรณีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐจะมีกรณีใดบ้างที่สหกรณ์ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครอง ตามค่านियามาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่กำหนดว่า หน่วยงานอื่นหรือกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง นั้น จากการศึกษาค้นพบว่า การที่รัฐบาลได้ใช้สหกรณ์ดำเนินการภายใต้โครงการของรัฐเป็นการให้ดำเนินการทางปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์คือ มีการทำนิติกรรมระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือหน่วยงานทางปกครองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ภายใต้โครงการของรัฐที่กำหนดไว้ เพื่อสนับสนุนเงินทุนให้แก่เอกชนกู้ยืมเพื่อใช้ในการดำเนินการทางปกครอง และมีข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าเอกชน

1.2 ปัญหานายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ส่งเสริมสหกรณ์ และกำกับดูแลสหกรณ์ตอบข้อหรือแก้สหกรณ์

การตอบข้อหรือดังกล่าวทำให้สหกรณ์ปฏิบัติตามทำให้เป็นการกระทำของสหกรณ์หรือของผู้กำกับดูแล ผลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเป็นประการใด จากการศึกษาพบว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งได้แก่ กรมส่งเสริมสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งความหมายของการส่งเสริมสหกรณ์ ความหมายครอบคลุมการให้ข้อเสนอแนะ หรือตอบข้อหรือ อันเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์เดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม บุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เนื่องจากบุคคลที่ถูกร้องเรียนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ทั้งนี้ หากการหารือ เป็นข้อบังคับระเบียบ คำสั่ง ขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ของสหกรณ์ อันเป็นผลมาจากการหารือ หรือการให้คำแนะนำใด ๆ ที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย หรือกรณีสหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของบุคคลดังกล่าวข้างต้น ซึ่งก็อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 22 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

2. ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาและสาเหตุของปัญหาดังที่ได้นำเสนอมาข้างต้น และเพื่อให้การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่เป็น การร้องเรียนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายสอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของฝ่ายปกครองโดยองค์การผู้ตรวจการแผ่นดินและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

2.1 กรณีการดำเนินกิจการสหกรณ์และการส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ผู้ตรวจการแผ่นดินควรพิจารณาดำเนินการกำหนด “แนวทาง ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน” ดังนี้

เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนการดำเนินกิจการของ สหกรณ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีที่เป็นการร้องเรียนว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ในการ

เสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาของ
 สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องทราบลักษณะพิเศษ
 ของสหกรณ์ว่า แม้สหกรณ์จะไม่ใช่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางรูปแบบ หากแต่เมื่อพิจารณา
 ในทางเนื้อหาแล้ว สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์ซึ่งมีลักษณะพิเศษและแตกต่างจากนิติบุคคล
 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ
 และสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ ซึ่งหลักการ
 ของสหกรณ์ที่สำคัญคือไม่แสวงหากำไร โดยกฎหมายสหกรณ์ให้อำนาจสหกรณ์ ดำเนินกิจการได้ 9 ประการ
 กฎหมายสหกรณ์กำหนดว่า ถ้าสหกรณ์เกี่ยวข้องกับนิติกรรมที่ต้องจดทะเบียนขอสงวนทรัพย์สินให้ได้รับยกเว้น
 ค่าธรรมเนียม สหกรณ์ได้รับยกเว้นภาษี เงินฝากออมทรัพย์และเงินฝากประจำประเภทปลอดภาษีไม่ต้องเสีย
 ภาษี ในระหว่างสมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง ห้ามเจ้าหน้าที่ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายัดค่าหุ้น
 ของสมาชิก สหกรณ์มีบุริมสิทธิพิเศษในการนำเงินตามมูลค่าหุ้นของสมาชิกมาหักกลบลบหนี้ให้แก่สหกรณ์
 ได้ก่อนเจ้าหน้าที่อื่น ผู้ดำเนินการสหกรณ์หรือผู้ที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบต่อสหกรณ์ หากกระทำการให้เกิด
 ความเสียหาย สหกรณ์ต้องถูกกำกับดูแลจากนายทะเบียนสหกรณ์ และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน
 สหกรณ์อย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการสหกรณ์ที่ไม่เป็นไปตามหลักการ
 และวิธีการสหกรณ์ กฎหมายสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือ
 กฎหมายอื่น คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม
 กฎหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตแห่งการดำเนินการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์ ข้อบังคับของ
 สหกรณ์ และมติที่ประชุมใหญ่ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและระมัดระวังผลประโยชน์ของสหกรณ์และ
 สมาชิกตามมาตรา 51/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 หากบุคคลดังกล่าวกระทำการแสวงหา
 ผลประโยชน์โดยมิชอบ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ดำเนินกิจการนอกขอบ
 วัตถุประสงค์หรือขอบเขตแห่งการดำเนินการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์ หากเกิดความเสียหาย
 แก่สหกรณ์จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายตามมาตรา 51/2 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542
 นอกจากนี้นายทะเบียนสหกรณ์ยังกำกับดูแลสหกรณ์อย่างเข้มงวด กฎหมายสหกรณ์กำหนดให้นายทะเบียน
 สหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติ
 สหกรณ์ พ.ศ. 2542 หากที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืน
 กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์มี
 อำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในกรณี
 คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้
 สหกรณ์เสียหายถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ร้อง
 ทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณารับว่าต่างให้สหกรณ์
 ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในกรณีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการ

หรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง ระงับการปฏิบัติหน้าที่ ให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือให้คณะกรรมการดำเนินการพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งก็ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติที่กล่าวมานี้จะไม่มีใช้กับการดำเนินกิจการของนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสรุปได้ว่า สหกรณ์คือ กิจการที่อยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐอย่างเข้มงวด ดังนั้น การที่เมื่อประชาชนหรือบุคคลที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ได้ร้องเรียนการดำเนินการของสหกรณ์ที่กระทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม หน้าทีและอำนาจดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของนายทะเบียนสหกรณ์โดยตรง ซึ่งหากสหกรณ์ประสบปัญหา สมาชิกเกิดความเสียหาย และเป็นผลมาจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว นายทะเบียนสหกรณ์หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์จะต้องรับผิดชอบ (ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 879/2557 หมายเลขแดงที่ 1539/2559) การที่นายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลสหกรณ์อย่างเข้มงวดนี้ มีลักษณะคล้ายกับเรื่องร้องเรียนการบริหารจัดการวัดของเจ้าอาวาสวัดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของประชาชนจึงรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและส่งเรื่องร้องเรียนให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ หรือกรณีการร้องเรียนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เช่นกัน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีนโยบายให้ส่งเรื่องร้องเรียนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น ในกรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ แม้สหกรณ์มิได้เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ก็ตาม แต่ในทางเนื้อหา และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบกฎหมายสหกรณ์มีเจตนารมณ์ให้รัฐคุ้มครองระบบสหกรณ์ ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นควรส่งเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบต่อไป

กรณีที่สหกรณ์ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครอง และกรณีการที่รัฐบาลได้ใช้สหกรณ์ดำเนินกิจการภายใต้โครงการของรัฐ เป็นการให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ คือ มีการทำนิติกรรมระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชน ภายใต้โครงการของรัฐที่กำหนดไว้เพื่อสนับสนุนเงินทุนให้แก่เอกชนกู้ยืมเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการทางปกครอง และมีข้อกำหนดให้รัฐมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าเอกชน หากเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้รับคำร้องเรียนในลักษณะนี้ ในการเสนอ

ความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องพิจารณองค์ประกอบของหลักการใช้อำนาจทางปกครอง หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือการที่รัฐใช้สิทธิอำนาจดำเนินการภายใต้โครงการของรัฐอันเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองประกอบข้อความเห็นเพื่อให้รับเรื่องไว้พิจารณา ซึ่งกรณีนี้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถให้สิทธิขี้อ้างข้อเท็จจริงได้ แต่อย่างไรก็ตามเพื่อไม่ให้มีข้อโต้แย้งทางกฎหมาย สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินสมควรทำหนังสือขอให้นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งได้แก่ สหกรณ์จังหวัดหรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 หรือพื้นที่ 2 ขี้อ้างข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวได้ด้วย

2.2 กรณีนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ตอบข้อหาหรือแก้สหกรณ์

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะพิจารณาดำเนินการกำหนดแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะ หรือการตอบข้อหาหรือแก้สหกรณ์ ดังนี้

เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนที่มีการร้องเรียนนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะ หรือตอบข้อหาหรือแก้สหกรณ์ โดยสหกรณ์ปฏิบัติตามทำให้เป็นการกระทำของสหกรณ์ แต่สหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการที่นายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะ หรือตอบข้อหาหรือแก้สหกรณ์ ในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนต้องตระหนักว่า ภารกิจของการให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะ หรือตอบข้อหาหรือแก้สหกรณ์ เป็นส่วนหนึ่งของงานในหน้าที่ตามที่กฎหมายสหกรณ์กำหนด ได้แก่ การส่งเสริมและการกำกับดูแลสหกรณ์ เมื่อความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เรื่องนี้จึงสามารถรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาได้ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาจึงควรใช้หลักการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวข้างต้น ไปดำเนินการจัดทำคำสั่งที่เกี่ยวข้องแล้วเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินลงนามเพื่อให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวมีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะวางแนวทางในการกำกับดูแล ให้สำนักตรวจสอบ

เรื่องร้องเรียนดำเนินการตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้นโดยละเอียดในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้พิจารณา รวมทั้งให้สำนักที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม “ การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ศึกษาการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ” ดังกล่าวโดยเคร่งครัดต่อไป

หากผู้ร้องเรียนโทรศัพท์มาปรึกษาทางหมายเลขสายด่วน 1676 ก่อนส่งคำร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ขอให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนแจ้งแก่ผู้จะร้องเรียนว่าให้เขียนคำร้องเรียนโดยกล่าวอ้างว่า นายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์มีหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ แต่ปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเกิดขึ้นจากปัญหาการส่งเสริมหรือกำกับดูแลสหกรณ์ไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75 เกี่ยวกับรัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครองและสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ หรือปัญหาการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ไม่เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ หรือการปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจ ซึ่งจะทำให้บุคคลที่ถูกร้องเรียนเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เป็นผลให้สามารถรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาได้ตามกฎหมาย

หากผู้ร้องเรียนได้ส่งหนังสือร้องเรียนหรือร้องเรียนทางโมบายแอปพลิเคชันมาโดยไม่กล่าวถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขอให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน พิจารณาข้อเท็จจริงตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ควรเสนอแนวความเห็นไปในทางเพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์ร้อนของประชาชนที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ในลักษณะว่า ปัญหาความเดือดร้อนของสมาชิกสหกรณ์ที่เกิดจากการดำเนินกิจการของสหกรณ์ผู้ถูกร้องเรียนนั้น อยู่ภายใต้การส่งเสริมและกำกับดูแลของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือนายทะเบียนสหกรณ์ จึงเห็นควรให้รับเรื่องไว้แสวงหาข้อเท็จจริง และเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักสอบสวนที่ได้รับมอบหมายให้แสวงหาข้อเท็จจริงควรส่งเรื่องร้องเรียนให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์หรือนายทะเบียนสหกรณ์ หรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 หรือพื้นที่ 2 หรือสหกรณ์จังหวัด ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับมอบอำนาจจากนายทะเบียนสหกรณ์ ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมทั้งส่งเอกสารหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณา

กรณีเรื่องร้องเรียนกล่าวอ้างว่า กฎหมายสหกรณ์ ระเบียบ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับสหกรณ์ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ควรปรับปรุงมิให้เกิดความเดือดร้อนหรือมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเป็นภาระแก่สมาชิกสหกรณ์โดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควร กรณีดังกล่าวอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 22 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เห็นสมควรรับเรื่องดังกล่าวไว้แสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป

กรณีเรื่องร้องเรียนที่ไม่อาจรับเรื่องไว้แสวงหาข้อเท็จจริงได้ เพราะข้อจำกัดของกฎหมาย เห็นควรส่งเรื่องร้องเรียนให้นายทะเบียนสหกรณ์ หรืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 หรือพื้นที่ 2 หรือสหกรณ์จังหวัด ดำเนินการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ และขอให้แจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทราบด้วย เพื่อเป็นการบรรเทาความทุกข์ร้อนของผู้ร้องเรียน

ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย

โดยที่มีการดำเนินการหรือการกระทำของหน่วยงานอื่น ๆ ที่จัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชนทางเศรษฐกิจนอกจากสหกรณ์ซึ่งเป็นการกระทำหรือการดำเนินการในลักษณะที่เป็น การดำเนินกิจการเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปแต่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำกับดูแล อย่างเข้มงวด หรือมีลักษณะใช้อำนาจทางปกครอง หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนิน กิจการทางปกครองลักษณะเช่นเดียวกันกับสหกรณ์ จึงเห็นควรที่จะมีการศึกษาในเรื่องดังกล่าว เพื่อกำหนดแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในกรณีที่มีการร้องเรียนหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีการ ดำเนินการหรือการกระทำในลักษณะดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

กรมส่งเสริมสหกรณ์. สำนักจัดตั้งและส่งเสริมสหกรณ์. (2550) ประมวลระเบียบเกี่ยวกับงานส่งเสริมสหกรณ์ เล่ม 1. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <https://drive.google.com/file/d/0B43SEBYiqq33LVMzcV95TU9ZRVU/view>.

(_____). (2559). ประมวลคำสั่ง ระเบียบ และข้อกำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด.

(_____). การกำกับดูแลสหกรณ์. (2561). กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด สาขา 4. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 7 มีนาคม 2564. จาก <http://board.maehongson.go.th/Viewtopic.php?f=89&p=1466&sid=7f704faaf0a77b55336fe8da3535cb>.

จุฬพล ชละเอม. (2547). คู่มือการส่งเสริมสหกรณ์ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายสหกรณ์. กรุงเทพฯ: ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยจำกัด.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). กฎหมายมหาชน : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน - เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.

ประพันธ์ เสวตนันท์. (2538). เศรษฐศาสตร์สหกรณ์กับการพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2545). หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2564. จาก [http://old-book.ru.ac.th/book/L/LW101\(50\)/LW101-7.pdf](http://old-book.ru.ac.th/book/L/LW101(50)/LW101-7.pdf).

มานิตย์ จุมปา. (2546). คู่มือศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด.

(_____). (2549). คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง เล่ม 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. (2548). ประมวลสารระชุดวิชาสหกรณ์นานาชาติหน่วยที่ 4 (พิมพ์ครั้งที่ 1).
กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์.

(_____.) (2548). ประมวลสารระชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับสหกรณ์หน่วยที่3. (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ:
ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์.

(_____.) (2553). ประมวลสารระชุดวิชากฎหมายสหกรณ์และกระบวนการทางการเมือง หน่วยที่ 1-7 นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). “ศาลปกครอง” กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐาน
ในกฎหมายมหาชน รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์
ครั้งแรก), หน้า 55-75. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

(_____.) (2562). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อุดมรัฐ อมฤต. (2552). ตำราหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหาร
ระดับสูง กลุ่มวิชาที่ 8 : ระบบควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 1). นนทบุรี:
วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

งานวิจัย รายงานการศึกษาและวิทยานิพนธ์

คณะทำงานพิจารณาศึกษาและผลักดันให้สหกรณ์เป็นวาระแห่งชาติ คณะอนุกรรมการการสหกรณ์และ
องค์กรเกษตรกร ในคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา. (ม.ป.ป.)

จิรณัฏย์ ชาญเชิงพานิช. 2558. เดินหน้าแก้ไขปัญหาสหกรณ์ประเทศไทยอย่างเป็นรูปธรรม. [ออนไลน์].
เข้าถึงข้อมูลวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2564. จาก [https://www.parliament.go.th/ewtadmin/
ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=29173](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=29173).

ประสพชัย พสุนนท์. (2558). ปัญหาการดำเนินงานของสหกรณ์การเกษตรในประเทศไทย: ทฤษฎีฐานรากจาก
ข้าราชการของกรมส่งเสริมสหกรณ์และกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ วารสารศรีนครินทร์วิจัยและ

พัฒนา (สาขามนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์) ปีที่ 7 ฉบับที่ 13 มกราคม - มิถุนายน 2558. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <https://so04.tci-thaijo.org/index.php/swurd/article/view/54523>.

ภูมิ จันทชุม. (2558). ปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <http://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/50296/1/5586017834.pdf>.

ศิริลักษณ์ นามวงศ์และประเสริฐ จรรยาสุภาพ. (2560). บทบาทสหกรณ์ไทยในยุคเศรษฐกิจใหม่. วารสาร สังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์. นครศรีธรรมราช: มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์.

สิงห์ทอง ชินวรรังสี. (2548). การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายสหกรณ์.งานวิจัยเสนอกระทรวง ยุติธรรม หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 8. กรุงเทพมหานคร. (อัดสำเนา)

กระทรวงการคลัง. (2548). การสัมมนาระดมความเห็นร่างแผนแม่บทการเงินระดับฐานราก. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <http://www2.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0003660&categoryID=CAT0000075>.

(_____.) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2560). การศึกษาหลักเกณฑ์สากลและกฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อการพัฒนากฎหมายสหกรณ์ของไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <http://www.fpo.go.th/eresearch/getattachment/2201a7b8-6675-4d26-8e5a-b1af9fb4debc/9112.aspx>.

อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, วุฒิสาร ตันไชย และ ชีรพรรณ ใจมั่น. (2548) การศึกษารูปแบบและวิธีการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก https://www.kpi.ac.th/media_kpiacth/pdf/M10_166.pdf.

อนุรักษ์ นวพรไพศาล และคนอื่นๆ. (2546). รูปแบบการบริหารจัดการที่ดีของสถาบันเทคโนโลยีราชมงคล. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 7 มีนาคม 2564. จาก <https://carit.mutkac.th/Ebook2017/Book/eb590028/HTML/files/assets/common/downloads/page0025.pdf>.

เอื้ออารีย์ จิตต์ตรง. (2553). ความเป็นอิสระของสหกรณ์ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 (9). [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 7 มีนาคม 2564. จาก http://cuir.car.chula.ac.th/bitstream/123456789/19422/1/Ua%20-%20aree_ji.pdf.

คำพิพากษา

ศาลปกครอง. (2559). Press Release คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขดำที่ 879/2557 หมายเลขแดงที่ 1539/2559. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08news_detail-15442.html.

(_____.) (2559). คำพิพากษาศาลปกครองกลางคดีหมายเลขแดงที่ 1196/2559. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/_admcase/Document/judgement/PDF/2559/01013-591279-2F-591208-0000588680.pdf.

(_____.) (2560). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 7 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดหมายเลขแดงที่ 1155/2559. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_210218_131903.pdf.

(_____.) (2560). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 7 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดหมายเลขแดงที่ 1454/2559. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_210218_131903.pdf.

(_____.) (2560). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 7 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหมายเลขแดงที่ อ.1401/2559. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_210218_131903.pdf.

(_____.) (2560). แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 7 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดหมายเลขแดงที่ อ.1442/2559. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก http://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_210218_131903.pdf.

(_____.) (2562). สืบค้นข้อมูลคำพิพากษาศาลปกครอง คำสั่งคำร้องคดีหมายเลขแดงที่ 263/2562. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <http://admincourt.go.th/admincourt/>

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล. (2555). รายงานประจำปี 2555. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <https://oscj.coj.go.th/th/file/get/file/20190215d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e093042.pdf>.

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2562). รวมความเห็นฉบับย่อที่น่าสนใจของคณะกรรมการกฤษฎีกา. อินเทอร์เน็ต, [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 22 พฤษภาคม 2564 จาก <https://www.krisdika.go.th/data/LDC/file/LDC6-2M2562.pdf>.

(_____.) 2555. รวมความเห็นฉบับย่อที่น่าสนใจของคณะกรรมการกฤษฎีกา. อินเทอร์เน็ต. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 7 มีนาคม 2564 จาก <https://oscj.coj.go.th/th/file/get/file/20190215d41d8cd98f00b204e9800998ecf8427e093042.pdf>.

(_____.) 2549. กรมส่งเสริมสหกรณ์ ขอรื้อหรือการปฏิบัติหน้าที่ราชการในสหกรณ์ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547. อินเทอร์เน็ต. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 7 มีนาคม 2564 จาก http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2549/c2_0322_2549.pdf.

เอกสารอื่น ๆ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. พระราชกรณียกิจด้านเกษตรและสหกรณ์ ร.9. (2564). อินเทอร์เน็ต, [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <https://www.moac.go.th/king-cooperative>.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. (2546). คลินิกกฎหมาย กรมส่งเสริมสหกรณ์. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 7 มีนาคม 2564 จาก http://e-service.cpd.go.th/elib/pdf_file/1015_2546.pdf.

(_____.) (2559). การออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติสหกรณ์. [ออนไลน์]. เข้าถึง

ข้อมูลวันที่ 8 มีนาคม 2564 จาก <https://office.cpd.go.th/rlo/images/nueng/KM/KM2559.pdf>.

- (_____.) (2560). ประกาศของประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่องกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินฝากของสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2560. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564 จาก http://e-service.cpd.go.th/elib/pdf_file/16_notice_n2_01062560.pdf.
- (_____.) (2560). ประกาศนายทะเบียนสหกรณ์ เรื่องการพิจารณาให้ความเห็นชอบวงเงินการกู้ยืมหรือการค้ำประกันเป็นกรณีพิเศษ ลงวันที่ 27 เมษายน 2563. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564 จาก http://e-service.cpd.go.th/elib/pdf_file/27042563.pdf.
- (_____.) (2561). โครงการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564 จาก <http://office.cpd.go.th/planning/images/land61.pdf>.
- (_____.) (2561). คลินิกกฎหมาย กรมส่งเสริมสหกรณ์. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564 จาก http://e-service.cpd.go.th/elib/list_t10_t11_t12.asp.
- (_____.) สำนักนายทะเบียนและกฎหมาย. (2561). การกำกับดูแลสหกรณ์. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564 จาก http://board.maehongson.go.th/viewtopic.php?f=89&p=1466&sid=7f7_04faaf0a77b55336fe8da3535cb11.
- (_____.) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดนครศรีธรรมราช. (2563). ขั้นตอนการจัดตั้งสหกรณ์และคู่มือ [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 21 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://web.cpd.go.th/nakhonsithammarat/index.php/k-l/ef-c>.
- (_____.) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดอุดรดิตถ์. ข่าว/กิจกรรม ข่าวโศกหลังผ่านระบบสหกรณ์จังหวัดอุดรดิตถ์ (2563) [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก <https://web.cpd.go.th/uttaradit/index.php/organization/allact/402-201mar63>.
- (_____.) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดหนองบัวลำภู. แนวทางการตรวจการสหกรณ์. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2564. จาก http://km.cpd.go.th/pdf-bin/pdf_8536859291.pdf.
- (_____.) สำนักงานสหกรณ์จังหวัดบุรีรัมย์. (ม.ป.ป.) ความรู้เกี่ยวกับสหกรณ์ [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 ตุลาคม 2563. จาก <https://web.cpd.go.th/buriram/index.php/knowledge-of->

cooperatives/history.

(_____.) (ม.ป.ป.) เอกสารประกอบการบรรยาย เรื่องอุดมการณ์ หลักการ วิธีการสหกรณ์. [ออนไลน์].

เข้าถึง ข้อมูลวันที่ 8 มีนาคม 2563. จาก <http://cttc.cpd.go.th/cttc6/images/training-manuals/TrainingManuals7.pdf>.

ข่าวออนไลน์บริษัท อินโฟเคสท์ จำกัด/RTY9. นโยบายการส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ปี 2561 (ปี 2561 ปีแห่งการพัฒนาคนและยกระดับการบริหารจัดการ) , [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 1 พฤศจิกายน 2563 จาก <https://www.ryt9.com/s/prg/2722861>.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). โครงสร้างของฝ่ายปกครอง. (เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รุ่นที่ 1 มหาวิทยาลัยศรีปทุมบางเขน). กรุงเทพฯ: ม.ป.พ. (อัดสำเนา)

ประสาธ พงษ์สุวรรณ. (2563). หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. (เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รุ่นที่ 1 มหาวิทยาลัยศรีปทุมบางเขน). กรุงเทพฯ: ม.ป.พ. (อัดสำเนา)

วุฒิสภา. คณะทำงานพิจารณาศึกษาและผลักดันให้สหกรณ์เป็นวาระแห่งชาติ. (ม.ป.ป.). การส่งเสริมและสนับสนุนให้สหกรณ์เป็นวาระแห่งชาติในโอกาสทศวรรษครบ 100 ปี ของการสหกรณ์ไทย. กรุงเทพฯ เข้าถึงข้อมูลวันที่ 7 มีนาคม 2564. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ. (อัดสำเนา)

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2564). ธรรมนูญ สลค. [ออนไลน์]. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 7 มีนาคม 2564. จาก <http://www.socgg.soc.go.th/History1.htm>.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2562). คู่มือหลักและแนวทางปฏิบัติงานการดำเนินคดีปกครอง. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2563 1 พฤศจิกายน 2563) จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1692.

อุทัย อาทิวะ. (2564). Good Governance (เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรปริญญาเอกนิติศาสตร์ รุ่นที่ 1 มหาวิทยาลัยศรีปทุมขอนแก่น). กรุงเทพฯ: ม.ป.พ. (อัดสำเนา)

ฐานข้อมูลออนไลน์ของต่างประเทศ

United States History for Kids. (1990). Federal Farm Loan Act. (Online). Available:

<http://www.american-historama.org/1913-1928-ww1-prohibition-era/federal-farm-loan-act.htm>

ภาคผนวก ก

พระราชบัญญัติ

สหกรณ์

พ.ศ. 2542

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 12 เมษายน พ.ศ. 2542

เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่าโดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 และมาตรา 45 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542”

มาตรา 2¹¹ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้ยกเลิก

- (1) พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511
- (2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 140 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2515
- (3) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 247 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515
- (4) พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2524

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สหกรณ์”¹² หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ผู้มีสัญชาติไทย โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้”

“สมาชิก” หมายความว่า สมาชิกของสหกรณ์ หรือสมาชิกกลุ่มเกษตรกร

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

บททั่วไป

มาตรา 6 ถ้าสหกรณ์เกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนสำหรับการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วงซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การจดทะเบียนเช่นนั้นให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

มาตรา 7 ห้ามมิให้ผู้ใดนอกจากสหกรณ์และสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ใช้คำว่า “สหกรณ์” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ

มาตรา 8 ทุนกลางของบรรดาสหกรณ์ไม่จำกัดตามมาตรา 61 (2) แห่งพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2511 ให้กรมส่งเสริมสหกรณ์* จัดการฝากไว้ที่ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือฝากไว้ที่สถาบันการเงินอื่นใดโดยได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ หรือลงทุนตามระเบียบที่กรมส่งเสริมสหกรณ์* กำหนด

ดอกผลที่เกิดขึ้นจากทุนกลางให้กรมส่งเสริมสหกรณ์* มีอำนาจจ่ายขาดให้แก่สันนิบาต สหกรณ์แห่งประเทศไทย เพื่อใช้จ่ายในกิจการตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 110

หมวด 2

การกำกับและส่งเสริมสหกรณ์

ส่วนที่ 1

คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

มาตรา 9³¹ ให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ประกอบด้วย รัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้จัดการใหญ่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานกรรมการธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ผู้แทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกรรมการดำเนินการ ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน ประธานกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรระดับประเทศหนึ่งคน เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คัดเลือกผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเป็นที่ประจักษ์ด้านการบริหารสหกรณ์

มาตรา 10 คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบายและแนวทางในการพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
- (2) กำหนดนโยบายและแผนพัฒนาการสหกรณ์ให้สอดคล้องกับระยะเวลาของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (3) กำหนดแนวทางในการส่งเสริมและสนับสนุนการขยายธุรกิจและกิจการของสหกรณ์ รวมทั้งการร่วมมือกับภาคเอกชนให้มีส่วนในการพัฒนาการสหกรณ์
- (4) กำหนดแนวทางในการประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือภาคเอกชน เพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนกิจการของสหกรณ์
- (5) พิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคตลอดจนข้อขัดข้องที่ทำให้นโยบายและแผนการพัฒนาการสหกรณ์ไม่อาจบรรลุเป้าหมาย
- (6) พิจารณาเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวกับสหกรณ์ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (7) มีอำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 11 ให้กรรมการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปี

ในกรณีมีการแต่งตั้งกรรมการในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งเพิ่มขึ้นหรือแต่งตั้งซ่อม ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้วนั้น

มาตรา 12 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 11 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) รัฐมนตรีให้ออก
- (4) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

มาตรา 13 การประชุมคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมครั้งใดถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ในกรณีที่ประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในกรณีที่ประธานออกเสียงชี้ขาด ต้องให้มีบันทึกเหตุผลทั้งสองฝ่ายไว้ด้วย

ให้มีการประชุมคณะกรรมการไม่น้อยกว่าปีละสี่ครั้ง^[4]

มาตรา 14^[5] ให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาบุคลากรสหกรณ์ คณะอนุกรรมการการลงทุน และอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการอื่นตามความจำเป็น โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญในแต่ละด้าน เพื่อพิจารณาหรือกระทำการใด ๆ ตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมอบหมาย

การประชุมของคณะอนุกรรมการตามวรรคหนึ่งให้นำความในมาตรา 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการดำเนินงานอื่นของคณะอนุกรรมการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติประกาศกำหนด

ส่วนที่ 2

นายทะเบียนสหกรณ์

มาตรา 15⁶¹ ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์

ให้นายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย

การแต่งตั้งตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา 16 ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบ ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

(2)⁶² กำหนดระบบบัญชี ตลอดจนสมุดและแบบรายงานต่าง ๆ ที่สหกรณ์ต้องยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งแบบพิมพ์อื่น ๆ ที่ต้องใช้ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(3)⁶³ แต่งตั้งผู้สอบบัญชีตามมาตรา 80 ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี

(4)⁶⁴ ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบหรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้งการดำเนินงานหรือฐานะการเงินของสหกรณ์ หรือให้จัดทำแผนปรับปรุงการดำเนินงานของสหกรณ์

(5) สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมดหรือบางส่วนของสหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก

(6) ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์

(7) จัดทำรายงานประจำปีแยกตามประเภทสหกรณ์เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

(8) ออกระเบียบหรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

(9) กระทำการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้

การมอบอำนาจตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนที่ 3

การกำกับดูแลสหกรณ์

มาตรา 17^[10] นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ สมาชิกของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ได้

มาตรา 18 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ได้ และให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกหรือช่วยเหลือหรือให้คำชี้แจงแก่ผู้ปฏิบัติการตามสมควร

ให้ผู้ปฏิบัติการตามวรรคหนึ่ง แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง
บัตรประจำตัวตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 19 ให้ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์

มาตรา 20 ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้

มาตรา 21^[11] ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณารับว่าต่างให้สหกรณ์ และให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี

มาตรา 22^[12] ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสรรณั้รับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหรณั้หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสรรณั้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสรรณั้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณั้พ้นจากตำแหน่งกรรมการ

มาตรา 23 สหรณั้ใดจดทะเบียนจัดตั้งขึ้นยังไม่เกินสามปีหรือมีผลการดำเนินงานขาดทุนติดต่อกันเกินสองปี เมื่อสหรณั้ร้องขอ หรือนายทะเบียนสหรณั้หรือคณะกรรมการพัฒนาการสรรณั้แห่งชาติเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไข นายทะเบียนสหรณั้จะสั่งให้ผู้ตรวจการสรรณั้หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหรณั้มอบหมายเข้าช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหรณั้ที่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้

การช่วยเหลือดำเนินกิจการของสหรณั้ให้เป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียนสหรณั้กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการสรรณั้แห่งชาติ

มาตรา 23/1^[13] ในกรณั้ที่นายทะเบียนสหรณั้มีคำสั่งตามมาตรา 22 (3) ให้นายทะเบียนสหรณั้สั่งให้ผู้ตรวจการสรรณั้หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหรณั้มอบหมายดำเนินการแทนคณะกรรมการดำเนินการสรรณั้เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหรณั้กำหนด และดำเนินกิจการแทนสหรณั้ที่นั้น โดยให้ถือว่าผู้ได้รับมอบหมายดังกล่าวเป็นผู้แทนสหรณั้ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกจนกว่าจะแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จโดยให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็น

มาตรา 24 ในกรณั้ที่นายทะเบียนสหรณั้สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสรรณั้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้นายทะเบียนสหรณั้ตั้งคณะกรรมการชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสรรณั้ และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง

ก่อนที่จะพ้นจากตำแหน่งให้คณะกรรมการชั่วคราวจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ทั้งคณะตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา 25 ในกรณั้ที่นายทะเบียนสหรณั้สั่งให้กรรมการบางคนพ้นจากตำแหน่ง ให้คณะกรรมการส่วนที่เหลือเรียกประชุมใหญ่เลือกตั้งผู้เป็นกรรมการแทนภายในเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่กรรมการพ้นจากตำแหน่ง ถ้ามิได้เลือกตั้งหรือเลือกตั้งผู้เป็นกรรมการไม่ได้ตามกำหนดเวลาให้นายทะเบียนสหรณั้ตั้งสมาชิกเป็นกรรมการแทน ในกรณั้นี้ให้ผู้ซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือแต่งตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งกรรมการเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา 26^[14] (ยกเลิก)

ส่วนที่ 4

กองทุนพัฒนาสหกรณ์

มาตรา 27 ให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาสหกรณ์ขึ้นในกรมส่งเสริมสหกรณ์* เรียกโดยย่อว่า “กพส.” เพื่อเป็นทุนส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา 28

มาตรา 28 กพส. ประกอบด้วย

- (1) เงินอุดหนุนที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (3) เงินและทรัพย์สินที่ตกเป็นของ กพส.
- (4) เงินที่ได้จากการจำหน่ายทรัพย์สินที่ได้รับมาตาม (2) และ (3)
- (5) ดอกผล รายได้ หรือประโยชน์อื่นใดของ กพส.

เงินและทรัพย์สินของ กพส. ตามวรรคหนึ่งให้นำส่งเข้าบัญชี กพส. โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

มาตรา 29 การรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ การจัดการ และการจำหน่ายทรัพย์สินของ กพส. ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ

มาตรา 30^[15] ให้มีคณะกรรมการบริหาร กพส. ประกอบด้วย อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนของสหกรณ์ประเภทละหนึ่งคน และผู้แทนกลุ่มเกษตรกรหนึ่งคน เป็นกรรมการ

ให้รองอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

การเลือกผู้แทนของสหกรณ์และผู้แทนกลุ่มเกษตรกรเพื่อให้รัฐมนตรีแต่งตั้งตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

ให้คณะกรรมการบริหาร กพส. มีอำนาจหน้าที่บริหาร กพส. ตลอดจนตรวจสอบติดตามและประเมินผลงานของสหกรณ์ที่ได้รับการส่งเสริมกิจการจาก กพส. ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์

มาตรา 31^[16] ให้นำความในมาตรา 11 และมาตรา 12 มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่งของ กรรมการบริหาร กพส. ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนของสหกรณ์และผู้แทนกลุ่มเกษตรกรโดยอนุโลม

มาตรา 32 ให้นำความในมาตรา 13 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการบริหาร กพส. โดยอนุโลม

หมวด 3

สหกรณ์

ส่วนที่ 1

การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์

มาตรา 33 สหกรณ์จะตั้งขึ้นได้โดยการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมี วัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของบรรดาสมาชิกโดยวิธีช่วยตนเองและ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันตามหลักการสหกรณ์ และต้อง

- (1) มีกิจการร่วมกันตามประเภทของสหกรณ์ที่ขอจดทะเบียน
- (2) มีสมาชิกเป็นบุคคลธรรมดาและบรรลุนิติภาวะ
- (3) มีทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้นมีมูลค่าเท่า ๆ กัน และสมาชิกแต่ละคนจะต้องถืออย่างน้อยหนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด
- (4) มีสมาชิกซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในข้อบังคับภายใต้บทบัญญัติมาตรา 43 (7) วรรคสอง^[17] (ยกเลิก)

มาตรา 33/1^[18] สหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนตามมาตรา 33 แบ่งประเภทได้ ดังต่อไปนี้

- (1) สหกรณ์การเกษตร
- (2) สหกรณ์ประมง
- (3) สหกรณ์นิคม
- (4) สหกรณ์ร้านค้า
- (5) สหกรณ์บริการ
- (6) สหกรณ์ออมทรัพย์
- (7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน
- (8) สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ลักษณะของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียน วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์แต่ละประเภทตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 34 ผู้ซึ่งประสงค์จะเป็นสมาชิกของสหกรณ์ที่จะขอจัดตั้งขึ้น ต้องประชุมกันเพื่อคัดเลือกผู้ที่มาประชุมให้เป็นคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์จำนวนไม่น้อยกว่าสิบคน เพื่อดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ โดยให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาเลือกประเภทของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและพิจารณากำหนดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งนั้น

(2) กำหนดแผนดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจหรือกิจกรรมของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(3) ทำบัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมด้วยจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้ว

(4) ดำเนินการร่างข้อบังคับภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 43 และเสนอให้ที่ประชุมผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพิจารณากำหนดเป็นข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น

มาตรา 35 การขอจดทะเบียนสหกรณ์ ให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์ลงลายมือชื่อในคำขอจดทะเบียนตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์พร้อมเอกสาร ดังต่อไปนี้

(1) สำเนารายงานการประชุมตามมาตรา 34 จำนวนสองชุด

(2) แผนดำเนินการตามมาตรา 34 (2) จำนวนสองชุด

(3) บัญชีรายชื่อผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกพร้อมลายมือชื่อและจำนวนหุ้นที่แต่ละคนจะถือเมื่อจัดตั้งสหกรณ์แล้วจำนวนสองชุด

(4) ข้อบังคับตามมาตรา 34 (4) จำนวนสี่ชุด

มาตรา 36 นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้บุคคลใด ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องมาชี้แจงข้อเท็จจริง หรือให้ส่งเอกสารมาเพื่อประกอบการพิจารณาเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนสหกรณ์ได้

ในการพิจารณารายการที่เกี่ยวกับคำขอหรือรายการในข้อบังคับของสหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้น ถ้านายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่ารายการดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือยังมิได้ดำเนินการตามมาตรา 34 นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์แก้ไขหรือดำเนินการให้ถูกต้องได้

ตรา 38 ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียน ให้แจ้งคำสั่งพร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังคณะผู้จัดตั้งสหกรณ์โดยไม่ชักช้า

วรรคสอง^[19] (ยกเลิก)

วรรคสาม^[20] (ยกเลิก)

มาตรา 39 เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนสหกรณ์แล้ว ให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์นั้นจนกว่าจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามมาตรา 40

ให้ผู้ซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้จะเป็นสมาชิกตามมาตรา 34 (3) เป็นสมาชิกสหกรณ์ตั้งแต่วันที่นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนสหกรณ์และได้ชำระค่าหุ้นตามจำนวนที่จะถือครบถ้วนแล้ว

ในกรณีที่มิใช่ผู้ขอเข้าเป็นสมาชิกสหกรณ์ภายหลังวันที่นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนสหกรณ์ ให้ถือว่าเป็นสมาชิกเมื่อได้ชำระค่าหุ้นตามจำนวนที่จะถือครบถ้วนแล้ว

มาตรา 40 ให้คณะผู้จัดตั้งสหกรณ์นัดสมาชิกมาประชุมกันเป็นการประชุมใหญ่สามัญครั้งแรกภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่จดทะเบียนสหกรณ์ เพื่อตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และมอบหมายการทั้งปวงให้แก่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

มาตรา 41^[21] สหกรณ์ตามมาตรา 33/1 อาจรับสมาชิกสมทบได้

สมาชิกสมทบต้องเป็นบุคคลธรรมดาซึ่งบรรลุนิติภาวะ เว้นแต่สหกรณ์ตามมาตรา 33/1 (4) (6) หรือ (7) ที่ตั้งอยู่ในสถานศึกษาอาจรับผู้ศึกษาในสถานศึกษานั้นซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะเป็นสมาชิกสมทบได้ สมาชิกสมทบต้องมีความสัมพันธ์กับสหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ตามหลักเกณฑ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์ประกาศกำหนด

คุณสมบัติอื่น วิธีรับสมัคร และการขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบ ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับโดยความเห็นชอบของนายทะเบียนสหกรณ์

ห้ามมิให้สหกรณ์ให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการนับชื่อของสมาชิกสมทบเข้าเป็นองค์ประชุมในการประชุมใหญ่ การออกเสียงในเรื่องใด ๆ การเป็นกรรมการดำเนินการ หรือกู้ยืมเงินเกินกว่าเงินฝากและทุนเรือนหุ้นของตนเองจากสหกรณ์

มาตรา 42 ในการชำระค่าหุ้น สมาชิกจะนำค่าหุ้นหักกลบลบหนี้กับสหกรณ์ไม่ได้และสมาชิกมีความรับผิดชอบเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือ

ในระหว่างที่สมาชิกภาพของสมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของสมาชิกใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายัดค่าหุ้นของสมาชิกผู้นั้น และเมื่อสมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลง สหกรณ์มีสิทธินำเงินตามมูลค่าหุ้นที่สมาชิกมีอยู่มาหักกลบลบหนี้ที่สมาชิกผูกพันต้องชำระหนี้แก่สหกรณ์ได้ และให้สหกรณ์มีฐานะเป็นเจ้าหนี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค่าหุ้นนั้น^[22]

มาตรา 42/1^[23] เมื่อสมาชิกได้ทำความยินยอมเป็นหนังสือไว้กับสหกรณ์ให้ผู้บังคับบัญชา ในหน่วยงานของรัฐ หรือนายจ้างในสถานประกอบการ หรือหน่วยงานอื่นใดที่สมาชิกปฏิบัติหน้าที่อยู่หักเงินเดือน หรือค่าจ้าง หรือเงินอื่นใด ที่ถึงกำหนดจ่ายแก่สมาชิคนั้น เพื่อชำระหนี้หรือภาระผูกพันอื่นที่มีต่อสหกรณ์ ให้แก่ สหกรณ์ตามจำนวนที่สหกรณ์แจ้งไป จนกว่าหนี้หรือภาระผูกพันนั้นจะระงับสิ้นไป ให้หน่วยงานนั้นหักเงิน ดังกล่าวและส่งเงินที่หักไว้นั้นให้แก่สหกรณ์โดยพลัน

การแสดงเจตนายินยอมตามวรรคหนึ่ง มีอาจะถอนคืนได้ เว้นแต่สหกรณ์ให้ความยินยอม การหักเงินตามวรรคหนึ่ง ต้องหักให้สหกรณ์เป็นลำดับแรก ถัดจากหนี้ภาษีอากรและการหัก เงินเข้ากองทุนที่สมาชิกต้องถูกหักตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กฎหมายว่าด้วย กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน และกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม

มาตรา 42/2^[24] สมาชิกอาจทำหนังสือตั้งบุคคลหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้รับโอนประโยชน์ใน เงินค่าหุ้น เงินฝาก หรือเงินอื่นใดจากสหกรณ์เมื่อตนถึงแก่ความตาย โดยมอบไว้แก่สหกรณ์เป็นหลักฐาน

ส่วนที่ 2

ข้อบังคับและการแก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 43 ข้อบังคับของสหกรณ์อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อสหกรณ์ ซึ่งต้องมีคำว่า “จำกัด” อยู่ท้ายชื่อ
- (2) ประเภทของสหกรณ์
- (3) วัตถุประสงค์
- (4) ที่ตั้งสำนักงานใหญ่และที่ตั้งสำนักงานสาขา
- (5) ทุนซึ่งแบ่งเป็นหุ้น มูลค่าของหุ้น การชำระค่าหุ้นด้วยเงินหรือทรัพย์สินอื่น การขายและ การโอนหุ้น ตลอดจนการจ่ายคืนค่าหุ้น
- (6) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงินของสหกรณ์
- (7) คุณสมบัติของสมาชิก วิธีรับสมาชิก การขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของ สมาชิก
- (8) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่
- (9) การเลือกตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์

(10) การแต่งตั้ง การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้จัดการ

มาตรา 44 การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ จะกระทำได้อีกแต่โดยมติของที่ประชุมใหญ่ และต้องนำข้อบังคับที่ได้แก้ไขเพิ่มเติมไปจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่วางมติ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ได้จดทะเบียนแล้วให้มีผลใช้บังคับได้

ในกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยการเปลี่ยนชื่อสหกรณ์ ให้สหกรณ์คืนใบสำคัญรับจดทะเบียน และให้นายทะเบียนสหกรณ์ออกใบสำคัญรับจดทะเบียนการเปลี่ยนชื่อให้แก่สหกรณ์ด้วย

การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับและการเปลี่ยนชื่อของสหกรณ์นั้น ย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิหรือความรับผิดชอบใด ๆ ของสหกรณ์

ให้นำความในมาตรา 36 มาตรา 37 และมาตรา 38 มาใช้บังคับแก่การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับโดยอนุโลม

มาตรา 45 ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความในข้อบังคับ ให้สหกรณ์ขอคำวินิจฉัยจากนายทะเบียนสหกรณ์ และให้สหกรณ์ถือปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

ส่วนที่ 3

การดำเนินงานของสหกรณ์

มาตรา 46 เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้ได้

- (1) ดำเนินธุรกิจ การผลิต การค้า การบริการ และอุตสาหกรรมเพื่อประโยชน์ของสมาชิก
- (2) ให้สวัสดิการหรือการสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัว
- (3) ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สมาชิก

(4) ขอหรือรับความช่วยเหลือทางวิชาการจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือบุคคลอื่นใด

(5)^[25] รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น หรือสมาคมพาณิชยกรรมหรือการสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมนั้นไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคลากรหรือลูกจ้างไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

(6) ให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจำนองหรือรับจำนำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก

(7) จัดให้ได้มา ชื่อ ถิ่นกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครอบครอง กู้ ยืม เช่า เช่าซื้อ รับโอนสิทธิ การเช่าหรือสิทธิการเช่าซื้อ จำนองหรือจำนำ ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งทรัพย์สิน

(8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนาย ทะเบียนสหกรณ์

(9) ดำเนินกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของ สหกรณ์

มาตรา 47 การกู้ยืมเงินหรือการค้าประกันของสหกรณ์ จะต้องจำกัดอยู่ภายในวงเงินที่นาย ทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบ

มาตรา 48 ให้สหกรณ์ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎกระทรวง

มาตรา 49 การรับเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินจากทางราชการ หน่วยงานของต่างประเทศหรือ บุคคลอื่นใด ถ้าการให้เงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินนั้นกำหนดไว้เพื่อการใดให้ใช้เพื่อการนั้น แต่ถ้ามิได้กำหนดไว้ให้ จัดสรรเงินอุดหนุนหรือทรัพย์สินนั้นเป็นทุนสำรองของสหกรณ์

มาตรา 50 ให้สหกรณ์มีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ หนึ่งคนและกรรมการอื่นอีกไม่เกินสิบสี่คนซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิก

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันเลือกตั้ง ใน วาระเริ่มแรกเมื่อครบหนึ่งปีนับแต่วันเลือกตั้ง ให้กรรมการดำเนินการสหกรณ์ออกจากตำแหน่งเป็นจำนวนหนึ่ง ในสองของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งหมดโดยวิธีจับฉลาก และให้ถือว่าเป็นการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระ ติดต่อกัน

ในกรณีที่มีการเลือกตั้งกรรมการดำเนินการสหกรณ์แทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ที่ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ที่ตนแทน

มาตรา 51 ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้แทนสหกรณ์ ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก เพื่อการนี้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะมอบหมายให้กรรมการคน หนึ่งหรือหลายคนหรือผู้จัดการทำการแทนก็ได้

มาตรา 51/1^[26] ในการดำเนินการกิจการของสหกรณ์ คณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ขอบเขตแห่งการดำเนิน

กิจการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์ ข้อบังคับของสหกรณ์ และมติที่ประชุมใหญ่ ทั้งนี้ ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตและระมัดระวังรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

มาตรา 51/2^[27] คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการต้องรับผิดชอบร่วมกันในความเสียหายต่อสหกรณ์ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ
- (2) ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์
- (3) ดำเนินกิจการนอกขอบวัตถุประสงค์หรือขอบเขตแห่งการดำเนินการกิจการที่จะพึงดำเนินการได้ของสหกรณ์

เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ผู้ใดมีส่วนร่วมในการกระทำของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการ อันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ เจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ผู้นั้นต้องรับผิดชอบร่วมกันกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการ ในความเสียหายต่อสหกรณ์

มาตรา 51/3^[28] คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการไม่ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 51/2 ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) พิสูจน์ได้ว่าตนมิได้ร่วมกระทำการอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์
- (2) ได้คัดค้านในที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์โดยปรากฏในรายงานการประชุม หรือได้ทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธานที่ประชุมภายในสามวันนับแต่สิ้นสุดการประชุม

มาตรา 52 ห้ามมิให้บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการ

- (1)^[29] เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (2) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน ฐานทุจริตต่อหน้าที่
- (3) เคยถูกให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือมีคำวินิจฉัยเป็นที่สุดให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา 22 (4)
- (4) เคยถูกที่ประชุมใหญ่มีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งกรรมการเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่
- (5)^[30] เคยถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการหรือผู้จัดการตามมาตรา 89/3 วรรคสอง
- (6)^[31] เป็นกรรมการหรือผู้จัดการในสหกรณ์ที่ถูกสั่งเลิกตามมาตรา 89/3 วรรคสอง
- (7)^[32] เป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

มาตรา 53 ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่

จำนวน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วิธีการรับสมัคร และการขาดจากการเป็นผู้ตรวจสอบกิจการ ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจสอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด โดยอาจกำหนดให้แตกต่างกันตามขนาดและประเภทของสหกรณ์ก็ได้^[33]

มาตรา 54 ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เรียกประชุมใหญ่สามัญปีละหนึ่งครั้งภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์นั้น

มาตรา 55 เมื่อมีเหตุอันสมควร คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะเรียกประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อใดก็ได้ แต่ถ้านายทะเบียนสหกรณ์มีหนังสือแจ้งให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญ หรือในกรณีที่สหกรณ์ขาดทุนเกินกึ่งของจำนวนทุนเรือนหุ้นที่ชำระแล้ว ต้องเรียกประชุมใหญ่วิสามัญโดยมิชักช้าแต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่สหกรณ์ทราบ

สมาชิกซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน หรือผู้แทนสมาชิกในกรณีที่มิใช่ผู้แทนสมาชิกตามมาตรา 56 ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนผู้แทนสมาชิกทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่าห้าสิบคนลงลายมือชื่อทำหนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญก็ได้

ในกรณีที่สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกของสหกรณ์เป็นผู้ร้องขอให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญ ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้องขอ ถ้าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่เรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในระยะเวลาตามที่เห็นสมควรก็ได้

มาตรา 56 สหกรณ์ใดมีสมาชิกเกินกว่าห้าร้อยคน จะกำหนดในข้อบังคับให้มีการประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิกก็ได้ จำนวนผู้แทนสมาชิกจะมีน้อยกว่าหนึ่งร้อยคนไม่ได้

วิธีการเลือกตั้งผู้แทนสมาชิก จำนวนผู้แทนสมาชิก และการดำรงตำแหน่ง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา 57 การประชุมใหญ่ของสหกรณ์ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ในกรณีเป็นการประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิก ต้องมีผู้แทนสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนสมาชิกทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมใหญ่ สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นมาประชุมแทนตนไม่ได้

มาตรา 58 ในการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ ถ้าสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิก แล้วแต่กรณี มาประชุม ไม่ครบองค์ประชุม ให้นัดประชุมใหญ่อีกครั้งหนึ่งในสิบสี่วันนับแต่วันทีมนัดประชุมใหญ่ครั้งแรก ในการประชุมครั้งหลังนี้ ถ้ามิใช่การประชุมใหญ่วิสามัญที่สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกร้องขอให้เรียกประชุมแล้ว เมื่อมีสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิก แล้วแต่กรณี มาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิก ทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าสามสิบคน ก็ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม

มาตรา 59 สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียง เท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมใหญ่ ให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ ให้ถือเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทน สมาชิกซึ่งมาประชุม

- (1) การแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับ
- (2) การควบสหกรณ์
- (3) การแยกสหกรณ์
- (4) การเลิกสหกรณ์
- (5) การอื่นใดที่ข้อบังคับกำหนดให้ใช้เสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกซึ่งมาประชุม

มาตรา 60 การจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีของสหกรณ์ ให้จัดสรรเป็นทุนสำรองไม่น้อยกว่า ร้อยละสิบของกำไรสุทธิ และเป็นค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามอัตราที่กำหนดใน กฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าของกำไรสุทธิ¹³⁴

กำไรสุทธิประจำปีที่เหลือจากการจัดสรรเป็นทุนสำรองและค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่ง ประเทศไทย ที่ประชุมใหญ่อาจจัดสรรได้ภายใต้ข้อบังคับ ดังต่อไปนี้

- (1) จ่ายเป็นเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้ว แต่ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงสำหรับ สหกรณ์แต่ละประเภท
- (2) จ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกได้ทำไว้กับสหกรณ์ในระหว่างปี
- (3) จ่ายเป็นเงินโบนัสแก่กรรมการและเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ไม่เกินร้อยละสิบของกำไรสุทธิ
- (4) จ่ายเป็นทุนสะสมไว้ เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดของสหกรณ์ตามที่กำหนดในข้อบังคับ

มาตรา 61 ทุนสำรองตามมาตรา 60 วรรคหนึ่ง จะถอนจากบัญชีทุนสำรองได้เพื่อชดเชยการ ขาดทุนหรือเพื่อจัดสรรเข้าบัญชีทุนสำรองให้แก่สหกรณ์ใหม่ที่ได้จดทะเบียนแบ่งแยกจากสหกรณ์เดิมตาม มาตรา 100

มาตรา 62 เงินของสหกรณ์นั้น สหกรณ์อาจฝากหรือลงทุนได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ฝากในชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น
- (2) ฝากในธนาคารหรือฝากในสถาบันการเงินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์
- (3) ชื่อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ
- (4) ชื่อหุ้นของธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สหกรณ์
- (5) ชื่อหุ้นของชุมนุมสหกรณ์หรือสหกรณ์อื่น
- (6) ชื่อหุ้นของสถาบันที่ประกอบธุรกิจอันทำให้เกิดความสะดวหรือส่งเสริมความเจริญแก่กิจการของสหกรณ์โดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์
- (7) ฝากหรือลงทุนอย่างอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด

มาตรา 63 ให้สหกรณ์ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการขายหรือแปรรูปผลิตผลทางการเกษตรที่สมาชิกผลิตขึ้น พิจารณาซื้อหรือรวบรวมผลิตผลจากสมาชิกก่อนผู้อื่น

มาตรา 64 ให้สหกรณ์จัดทำทะเบียน ดังต่อไปนี้

- (1) ทะเบียนสมาชิกซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการ
 - (ก) ชื่อ ประเภท และที่ตั้งสำนักงานของสหกรณ์
 - (ข) ชื่อ สัญชาติ และที่อยู่ของสมาชิก
 - (ค) วันที่เข้าเป็นสมาชิก
- (2) ทะเบียนหุ้นซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการ
 - (ก) ชื่อ ประเภท และที่ตั้งสำนักงานของสหกรณ์
 - (ข) ชื่อของสมาชิกซึ่งถือหุ้น มูลค่าหุ้น จำนวนหุ้น และเงินค่าหุ้นที่ชำระแล้ว
 - (ค) วันที่ถือหุ้น

ให้สหกรณ์เก็บรักษาทะเบียนตาม (1) และ (2) ไว้ที่สำนักงานของสหกรณ์และให้ส่งสำเนาทะเบียนนั้นแก่นายทะเบียนสหกรณ์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่จัดทะเบียน

ให้สหกรณ์รายงานการเปลี่ยนแปลงรายการในทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสหกรณ์

มาตรา 65 ให้สหกรณ์จัดให้มีการทำบัญชีตามแบบและรายการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดให้ถูกต้องตามความเป็นจริง และเก็บรักษาบัญชีและเอกสารประกอบการลงบัญชีไว้ที่สำนักงานสหกรณ์ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

เมื่อมีเหตุต้องบันทึกรายการในบัญชีเกี่ยวกับกระแสเงินสดของสหกรณ์ให้บันทึกรายการในวันที่เกิดเหตุขึ้น สำหรับเหตุอื่นที่ไม่เกี่ยวกับกระแสเงินสด ให้บันทึกรายการในสมุดบัญชีภายในสามวันนับแต่วันที่มิเหตุอันจะต้องบันทึกการใ้

การลงรายการบัญชีต้องมีเอกสารประกอบการลงบัญชีที่สมบูรณ์โดยครบถ้วน

มาตรา 66^[35] ให้สหกรณ์จัดทำงบการเงินประจำปีทุกรอบปีทางบัญชีของสหกรณ์
งบการเงินประจำปีต้องเป็นไปตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด
งบการเงินประจำปีนั้นต้องทำให้แล้วเสร็จและให้ผู้สอบบัญชีตรวจสอบแล้วนำเสนอเพื่อ
อนุมัติในที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชี

มาตรา 67^[36] ให้สหกรณ์จัดทำรายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์เสนอต่อที่
ประชุมใหญ่ในคราวที่เสนองบการเงินประจำปี และให้ส่งสำเนารายงานประจำปีและงบการเงินประจำปีไปยังนาย
ทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบนับแต่วันที่มีการประชุม

มาตรา 68^[37] ให้สหกรณ์เก็บรักษารายงานประจำปีแสดงผลการดำเนินงานของสหกรณ์และ
งบการเงินประจำปี พร้อมทั้งข้อบังคับและกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ไว้ที่สำนักงานของสหกรณ์ เพื่อให้สมาชิกขอ
ตรวจดูได้

ส่วนที่ 4

การสอบบัญชี^[38]

มาตรา 69^[39] ให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นผู้สอบบัญชีของสหกรณ์ ในการนี้ กรมตรวจ
บัญชีสหกรณ์อาจแต่งตั้งผู้สอบบัญชีรับอนุญาต หรือบุคคลอื่นเป็นผู้สอบบัญชีของสหกรณ์ ตามขนาดของ
สหกรณ์ก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์กำหนด

การสอบบัญชานั้น ให้ปฏิบัติตามมาตรฐานการสอบบัญชีและตามระเบียบที่อธิบดีกรมตรวจ
บัญชีสหกรณ์กำหนด

ส่วนที่ 5

การเลิกสหกรณ์

มาตรา 70 สหกรณ์ย่อมเลิกด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด ดังต่อไปนี้

- (1) มีเหตุตามที่กำหนดในข้อบังคับ
- (2) สหกรณ์มีจำนวนสมาชิกน้อยกว่าสิบคน
- (3) ที่ประชุมใหญ่ลงมติให้เลิก
- (4) ล้มละลาย

(5) นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้เลิกตามมาตรา 71

ให้สหกรณ์ที่เลิกตาม (1) (2) (3) หรือ (4) แจ้งให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่เลิก

ให้นายทะเบียนสหกรณ์ปิดประกาศการเลิกสหกรณ์ไว้ที่สำนักงานของสหกรณ์ ที่ทำการสหกรณ์ อำเภอหรือหน่วยส่งเสริมสหกรณ์ และที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเขตแห่งท้องที่ที่สหกรณ์นั้นตั้งอยู่

มาตรา 71 นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ได้เมื่อปรากฏว่า

(1) สหกรณ์ไม่เริ่มดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่จดทะเบียนหรือหยุดดำเนินกิจการ ติดต่อกันเป็นเวลาสองปีนับแต่วันที่หยุดดำเนินกิจการ

(2)^[40] สหกรณ์ไม่ส่งสำเนารายงานประจำปีและงบการเงินประจำปีต่อนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นเวลาสามปีติดต่อกัน

(3) สหกรณ์ไม่อาจดำเนินกิจการให้เป็นผลดี หรือการดำเนินกิจการของสหกรณ์ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม

มาตรา 72^[41] (ยกเลิก)

มาตรา 73 เมื่อสหกรณ์ใดเลิกไปด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดตามที่ระบุไว้ในมาตรา 70 ให้จัดการ ชำระบัญชีตามบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการชำระบัญชี

หมวด 4

การชำระบัญชี

มาตรา 74 การชำระบัญชีสหกรณ์ที่ล้มละลายนั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย

มาตรา 75 การชำระบัญชีสหกรณ์ที่เลิกเพราะเหตุอื่นนอกจากล้มละลาย ให้ที่ประชุมใหญ่ตั้ง ผู้ชำระบัญชีโดยได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ขึ้นทำการชำระบัญชีสหกรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่เลิกสหกรณ์หรือนับแต่วันที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ แล้วแต่ กรณี^[42]

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ไม่เลือกตั้งผู้ชำระบัญชีภายในกำหนดเวลาดังกล่าวหรือ นายทะเบียน สหกรณ์ไม่ให้ความเห็นชอบในการเลือกตั้งผู้ชำระบัญชี ให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระ บัญชีสหกรณ์ได้

เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์เห็นสมควรหรือเมื่อสมาชิกมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของสมาชิกทั้งหมดร้องขอต่อนายทะเบียนสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์จะแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีคนใหม่แทนผู้ชำระบัญชีซึ่งได้รับเลือกตั้งหรือซึ่งได้ตั้งไว้ก็ได้

ให้นายทะเบียนสหกรณ์จัดทะเบียนผู้ชำระบัญชีซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ให้ความเห็นชอบตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ชำระบัญชีซึ่งได้รับแต่งตั้งตามวรรคสองหรือวรรคสาม และให้ปิดประกาศชื่อผู้ชำระบัญชีไว้ที่สำนักงานของสหกรณ์นั้น สำนักงานสหกรณ์อำเภอหรือหน่วยส่งเสริมสหกรณ์ และที่ว่าการอำเภอหรือสำนักงานเขตแห่งท้องที่ที่สหกรณ์นั้นตั้งอยู่ภายในสิบวันนับแต่วันที่จัดทะเบียนผู้ชำระบัญชี

ผู้ชำระบัญชีอาจได้รับค่าตอบแทนตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

มาตรา 76 สหกรณ์นั้นแม้จะได้เลิกไปแล้วก็ให้ฟังถือว่ายังคงดำรงอยู่ตราบเท่าเวลาที่จำเป็นเพื่อการชำระบัญชี

มาตรา 77 ให้ผู้ชำระบัญชีมีหน้าที่ชำระสะสางกิจการของสหกรณ์ จัดการชำระหนี้และจำหน่ายทรัพย์สินของสหกรณ์นั้นให้เสร็จไป

มาตรา 78 เมื่อสหกรณ์เลิก ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์มีหน้าที่จัดการรักษาทรัพย์สินทั้งหมดของสหกรณ์ไว้จนกว่าผู้ชำระบัญชีจะเรียกให้ส่งมอบ

ผู้ชำระบัญชีจะเรียกให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ส่งมอบทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งพร้อมด้วยสมุดบัญชี เอกสาร และสิ่งอื่นเมื่อใดก็ได้

มาตรา 79 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนสหกรณ์จัดทะเบียนผู้ชำระบัญชี ให้ผู้ชำระบัญชีประกาศโฆษณาทางหนังสือพิมพ์รายวันอย่างน้อยสองวันติดต่อกัน หรือประกาศโฆษณาทางอื่นว่าสหกรณ์ได้เลิก และแจ้งเป็นหนังสือไปยังเจ้าหน้าที่ทุกคนซึ่งมีชื่อปรากฏในสมุดบัญชี เอกสารของสหกรณ์ หรือปรากฏจากทางอื่น เพื่อให้ทราบว่ามีเลิก และให้เจ้าหน้าที่ยื่นคำทวงหนี้แก่ผู้ชำระบัญชี

มาตรา 80^[43] ผู้ชำระบัญชีต้องทำงบการเงินของสหกรณ์ ณ วันที่เลิกสหกรณ์โดยไม่ชักช้า และให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อตรวจสอบงบการเงินนั้น

เมื่อผู้สอบบัญชีแสดงความเห็นต่องบการเงินแล้ว ให้ผู้ชำระบัญชีเสนองบการเงินต่อที่ประชุมใหญ่เพื่ออนุมัติ แล้วเสนองบการเงินนั้นต่อนายทะเบียนสหกรณ์

ในกรณีที่มีการประชุมใหญ่ไม่ครบองค์ประชุม ให้ผู้ชำระบัญชีเสนองบการเงินต่อนายทะเบียนสหกรณ์เพื่ออนุมัติ

มาตรา 81 ผู้ชำระบัญชีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินกิจการของสหกรณ์เท่าที่จำเป็นเพื่อระงับรักษาผลประโยชน์ของสหกรณ์ในระหว่างที่ยังชำระบัญชีไม่เสร็จ

(2) ดำเนินกิจการของสหกรณ์เท่าที่จำเป็นเพื่อชำระสะสางกิจการให้เสร็จไปด้วยดี

(3) เรียกประชุมใหญ่

(4) ดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับคดีแพ่งหรือคดีอาญาและประนีประนอมยอมความในเรื่องใด ๆ ในนามของสหกรณ์

(5) จำหน่ายทรัพย์สินของสหกรณ์

(6) เรียกให้สมาชิกหรือทายาทของสมาชิกผู้ตายชำระค่าหุ้นที่ยังชำระไม่ครบมูลค่าของหุ้นทั้งหมด

(7) ร้องขอต่อศาลเพื่อสั่งให้สหกรณ์ล้มละลายในกรณีที่เงินค่าหุ้นหรือเงินลงทุนได้ใช้เสร็จแล้ว แต่ทรัพย์สินก็ยังไม่เพียงพอแก่การชำระหนี้สิน

(8) ดำเนินการอย่างอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การชำระบัญชีเสร็จสิ้น

มาตรา 82 ข้อจำกัดอำนาจของผู้ชำระบัญชีอย่างใด ๆ ห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้กระทำการโดยสุจริต

มาตรา 83 ค่าธรรมเนียม ค่าภาระติดพัน และค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียตามสมควรในการชำระบัญชีนั้น ผู้ชำระบัญชีต้องจัดการชำระก่อนหน้ารายอื่น

มาตรา 84 ถ้าเจ้าหนี้คนใดมิได้ทวงถามให้ชำระหนี้ ผู้ชำระบัญชีต้องวางเงินสำหรับจำนวนหนี้้นั้นไว้ต่อนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อประโยชน์แก่เจ้าหนี้ และให้ผู้ชำระบัญชีมีหนังสือแจ้งการที่ได้วางเงินไปยังเจ้าหนี้โดยไม่ชักช้า

ถ้าเจ้าหนี้ไม่รับเงินไปจนพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่ผู้ชำระบัญชีวางเงินไว้ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ เจ้าหนี้ย่อมหมดสิทธิในเงินจำนวนนั้น และให้นายทะเบียนสหกรณ์จัดส่งเป็นรายได้ของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยให้เสร็จภายในเวลาอันสมควร

มาตรา 85 ให้ผู้ชำระบัญชีเสนอรายงานต่อนายทะเบียนสหกรณ์ทุกระยะหกเดือนว่าได้จัดการไปอย่างไรบ้างและแสดงให้เห็นความเป็นไปของบัญชีที่ชำระอยู่ นั้น รายงานดังกล่าวนี้ให้ทำตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

รายงานตามวรรคหนึ่ง ให้สมาชิก ทายาทของสมาชิกผู้ตาย และเจ้าหนี้ทั้งหลายของสหกรณ์ตรวจดูได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

ถ้าปรากฏข้อบกพร่องในการชำระบัญชี นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้ผู้ชำระบัญชีแก้ไขข้อบกพร่องและรายงานต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในเวลาที่กำหนด

มาตรา 86 เมื่อได้ชำระหนี้ของสหกรณ์แล้ว ถ้ามีทรัพย์สินเหลืออยู่เท่าใดให้ผู้ชำระบัญชีจ่ายตามลำดับ ดังต่อไปนี้

- (1) จ่ายคืนเงินค่าหุ้นให้แก่สมาชิกไม่เกินมูลค่าหุ้นที่ชำระแล้ว
- (2) จ่ายเป็นเงินปันผลตามหุ้นที่ชำระแล้วแต่ต้องไม่เกินอัตราที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดตามความเห็นชอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภท
- (3) จ่ายเป็นเงินเฉลี่ยคืนให้แก่สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกได้ทำไว้กับสหกรณ์ในระหว่างปีตามที่กำหนดในข้อบังคับ

ถ้ายังมีทรัพย์สินเหลืออยู่อีก ให้ผู้ชำระบัญชีโอนให้แก่สหกรณ์อื่นหรือสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ตามมติของที่ประชุมใหญ่หรือด้วยความเห็นชอบของนายทะเบียนสหกรณ์ ในกรณีที่ไม้อาจเรียกประชุมใหญ่ได้ภายในสามเดือนนับแต่วันที่ชำระบัญชีเสร็จ

มาตรา 87 เมื่อได้ชำระบัญชีกิจการของสหกรณ์เสร็จแล้ว ให้ผู้ชำระบัญชีทำรายงานการชำระบัญชีพร้อมทั้งรายการย่อของบัญชีที่ชำระนั้น แสดงว่าได้ดำเนินการชำระบัญชีและจัดการทรัพย์สินของสหกรณ์ไปอย่างไร รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการชำระบัญชีและจำนวนทรัพย์สินที่จ่ายตามมาตรา 86 เสนอต่อผู้สอบบัญชี

เมื่อผู้สอบบัญชีตรวจสอบและรับรองบัญชีที่ชำระนั้นแล้ว ให้ผู้ชำระบัญชีเสนอต่อนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้สอบบัญชีรับรองบัญชีที่ชำระนั้น เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์เห็นชอบด้วยแล้วให้ถือว่าเป็นที่สุดแห่งการชำระบัญชี และให้นายทะเบียนสหกรณ์ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียน

มาตรา 88 เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ให้ความเห็นชอบในการชำระบัญชีตามมาตรา 87 แล้ว ให้ผู้ชำระบัญชีมอบบรรดาสมุดบัญชีและเอกสารทั้งหลายของสหกรณ์ที่ได้ชำระบัญชีเสร็จแล้วนั้นแก่นายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่นายทะเบียนสหกรณ์ให้ความเห็นชอบ

ให้นายทะเบียนสหกรณ์รักษาสมุดบัญชีและเอกสารเหล่านี้ไว้อีกสองปีนับแต่วันที่ถอนชื่อสหกรณ์นั้นออกจากทะเบียน

สมุดบัญชีและเอกสารตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจดูได้โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

มาตรา 89 ในคดีฟ้องเรียกหนี้สินที่สหกรณ์ สมาชิก หรือผู้ชำระบัญชีเป็นลูกหนี้อยู่ในฐานะเช่นนั้น ห้ามมิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่นายทะเบียนสหกรณ์ถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียน

หมวด 4/1

การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน^[44]

มาตรา 89/1^[45] เว้นแต่จะได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในหมวดนี้ ให้การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นไปตามบทบัญญัติในหมวดอื่นด้วย

มาตรา 89/2^[46] การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนในเรื่องดังต่อไปนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ อาจกำหนดให้แตกต่างกันไปตามขนาดของสหกรณ์ก็ได้

- (1) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
- (2) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นของกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และ

ผู้จัดการ

- (3) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์
- (4) การให้กู้และการให้สินเชื่อ
- (5) การรับฝากเงิน การก่อหนี้ และการสร้างภาระผูกพัน ซึ่งรวมถึงการกู้ยืมเงินหรือการค้า

ประกัน

- (6) การดำรงเงินกองทุน
- (7) การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง
- (8) การฝากเงินหรือการลงทุน
- (9) การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล
- (10) การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง
- (11) การจัดทำบัญชี การจัดทำและการเปิดเผยงบการเงิน การสอบบัญชี และการแต่งตั้ง

ผู้สอบบัญชี

- (12) การจัดเก็บและรายงานข้อมูล
- (13) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล

ในการออกกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือร่วมกับกระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

มาตรา 89/3^[47] ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการของสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียนใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องหรือระงับการดำเนินการนั้นได้

ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่าการกระทำตามวรรคหนึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสหกรณ์หรือสมาชิก ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการนั้น พ้นจากตำแหน่ง หรือสั่งให้เลิกสหกรณ์ดังกล่าวได้ แล้วแต่กรณี และให้นำความในมาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 73 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 89/4^[48] เพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการที่ปรึกษาการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือรองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการที่ปรึกษาการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแนะนำ เสนอมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหา และเสนอให้ปรับปรุงระเบียบหรือคำสั่ง เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนแก่นายทะเบียนสหกรณ์

ให้นำความในมาตรา 13 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการที่ปรึกษาการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนโดยอนุโลม

หมวด 5

การควบสหกรณ์เข้ากัน

มาตรา 90 สหกรณ์ตั้งแต่สองสหกรณ์อาจควบเข้ากันเป็นสหกรณ์เดียวได้ โดยมติแห่งที่ประชุมใหญ่ของแต่ละสหกรณ์ และต้องได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์

ในการขอความเห็นชอบของนายทะเบียนสหกรณ์ให้ส่งสำเนารายงานการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ที่ลงมติให้ควบเข้ากันไปด้วย

มาตรา 91 เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์ให้ความเห็นชอบตามมาตรา 90 แล้ว ให้สหกรณ์แจ้งเป็นหนังสือไปยังเจ้าหนี้ทั้งปวงของสหกรณ์เพื่อให้ทราบรายการที่ประสงค์จะควบสหกรณ์เข้ากัน และขอให้เจ้าหนี้ผู้มีข้อคัดค้านในการควบสหกรณ์เข้ากันนั้น ส่งคำคัดค้านไปยังสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ถ้าไม่มีเจ้าหน้าที่คัดค้านภายในกำหนดเวลาดังกล่าวนั้น ให้ถือว่าไม่มีคำคัดค้าน
ถ้ามีเจ้าหน้าที่คัดค้าน สหกรณ์จะควบเข้ากันได้ จงกว่าจะได้ชำระหนี้หรือได้ให้ประกันเพื่อหนี้
รายนั้น

มาตรา 92 ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ของแต่ละสหกรณ์ที่ควบเข้ากัน ตั้งผู้แทนขึ้น
สหกรณ์ละไม่เกินสามคนเพื่อดำเนินการจดทะเบียนตามมาตรา 93

มาตรา 93 สหกรณ์ที่ตั้งขึ้นใหม่โดยควบเข้ากันนั้น ต้องจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ใหม่ โดยยื่นคำ
ขอจดทะเบียนต่อนายทะเบียนสหกรณ์ตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

ในคำขอจดทะเบียนสหกรณ์ใหม่ ต้องมีผู้แทนของสหกรณ์ที่ควบเข้ากันลงลายมือชื่ออย่าง
น้อยสหกรณ์ละสองคนทุกสหกรณ์

คำขอจดทะเบียนสหกรณ์ใหม่ ต้องมีเอกสารดังต่อไปนี้ยื่นพร้อมกับคำขอด้วย

(1) หนังสือของทุกสหกรณ์ที่ควบเข้ากันนั้นรับรองว่าได้แจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ตั้งปวงตามมาตรา 91
วรรคหนึ่ง และไม่มีเจ้าหน้าที่คัดค้านภายในกำหนด หรือในกรณีที่มีเจ้าหน้าที่คัดค้านสหกรณ์ได้ชำระหนี้หรือได้ให้
ประกันเพื่อหนี้รายนั้นแล้ว

(2) ข้อบังคับของสหกรณ์ใหม่ที่ขอจดทะเบียนสี่ฉบับ

(3) สำเนารายงานการประชุมผู้แทนของสหกรณ์ที่ควบเข้ากันหนึ่งฉบับ

เอกสารตาม (2) และ (3) นั้น ผู้แทนของสหกรณ์ต้องลงลายมือชื่อรับรองสองคน

มาตรา 94 เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนสหกรณ์ที่ควบเข้ากันเป็นสหกรณ์ใหม่
แล้ว ให้นายทะเบียนสหกรณ์ถอนชื่อสหกรณ์เดิมที่ได้ควบเข้ากันนั้นออกจากทะเบียน

ให้ผู้แทนของสหกรณ์ที่ควบเข้ากันมีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการ
สหกรณ์จนกว่าจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ตามมาตรา 40

มาตรา 95 สหกรณ์ใหม่นี้ย่อมได้ไปทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของสหกรณ์
เดิมที่ได้ควบเข้ากันนั้นทั้งสิ้น

หมวด 6

การแยกสหกรณ์

มาตรา 96 การแยกสหกรณ์จะกระทำมิได้ แต่ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองท้องที่ หรือแบ่งหน่วยงานหรือสถานประกอบการ จะแยกสหกรณ์ก็ได้หากมีความจำเป็นหรือมีเหตุให้ไม่สะดวกแก่ การดำเนินงาน

การแยกสหกรณ์ตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้โดยสมาชิกของสหกรณ์นั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งใน ห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่าห้าร้อยคนลงลายมือชื่อทำหนังสือร้องขอแยกสหกรณ์ต่อ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เรียกประชุมใหญ่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำ ร้องขอตามวรรคสอง เพื่อพิจารณาเรื่องการแยกสหกรณ์ ถ้าที่ประชุมใหญ่ได้มีมติเห็นชอบให้แยกสหกรณ์ ให้พิจารณาแบ่งแยกทรัพย์สิน ทุน ทุนสำรอง หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของสหกรณ์ตามวิธีการที่นาย ทะเบียนสหกรณ์กำหนด

การวินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องต่าง ๆ ของที่ประชุมใหญ่ตามวรรคสาม ให้ถือเสียงไม่น้อยกว่าสองใน สามของจำนวนสมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกที่มาประชุม

ถ้าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไม่เรียกประชุมใหญ่ภายในกำหนดเวลาตามวรรคสาม ให้ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจเรียกประชุมใหญ่ภายในระยะเวลาตามที่เห็นสมควร

มาตรา 97 ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ได้มีมติไม่เห็นชอบให้แยกสหกรณ์ ถ้าสมาชิกซึ่งลงลายมือ ชื่อทำหนังสือร้องขอแยกสหกรณ์ตามมาตรา 96 วรรคสอง พิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมใหญ่นั้น ให้สมาชิกลงกล่าวทุกคนลงลายมือชื่อทำหนังสือถึงนายทะเบียนสหกรณ์ภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่ วันที่ที่ประชุมใหญ่ลงมติ เพื่อให้นายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าสมควรแยกสหกรณ์หรือไม่ และเมื่อ นายทะเบียนสหกรณ์วินิจฉัยชี้ขาดเป็นอย่างใดแล้วให้แจ้งคำวินิจฉัยให้สหกรณ์ทราบ

คำวินิจฉัยของนายทะเบียนสหกรณ์ให้เป็นที่สุด

มาตรา 98 เมื่อที่ประชุมใหญ่ได้มีมติเห็นชอบตามมาตรา 96 หรือนายทะเบียนสหกรณ์ วินิจฉัยชี้ขาดให้แยกสหกรณ์ตามมาตรา 97 แล้ว ให้สหกรณ์แจ้งมติที่ประชุมใหญ่ หรือคำวินิจฉัยของนายทะเบียน สหกรณ์เป็นหนังสือไปยังเจ้าหน้าที่ตั้งปวงของสหกรณ์ เพื่อให้ทราบรายการที่ประสงค์จะแยกสหกรณ์ และให้ เจ้าหน้าที่ผู้มีข้อคัดค้านในการแยกสหกรณ์นั้นส่งคำคัดค้านไปยังสหกรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้ง

มาตรา 99 สหกรณ์ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่โดยการแยกจากสหกรณ์เดิมนั้น ให้นำบทบัญญัติใน หมวด 3 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการจดทะเบียนสหกรณ์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำขอจดทะเบียนสหกรณ์ใหม่ ต้องยื่นพร้อมเอกสาร ดังต่อไปนี้

(1) สำเนาหนังสือร้องขอแยกสหกรณ์และสำเนารายงานการประชุมใหญ่ที่ได้มีมติเห็นชอบให้ แยกสหกรณ์ตามมาตรา 96 วรรคสี่ หรือสำเนาหนังสือนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งวินิจฉัยชี้ขาดให้แยกสหกรณ์ ตามมาตรา 97 แล้วแต่กรณี

(2) สำเนาหนังสือของสหกรณ์ทุกฉบับที่แจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ตั้งปวงของสหกรณ์ตามมาตรา 98

(3) หนังสือของสหกรณ์ที่รับรองว่าไม่มีเจ้าหน้าที่คัดค้านภายในกำหนดหรือสำเนาคำคัดค้านของเจ้าหน้าที่พร้อมทั้งหลักฐานที่แสดงว่าสหกรณ์ได้ชำระหนี้หรือได้ให้ประกันเพื่อหนี้นั้นแล้ว

มาตรา 100 บรรดาทรัพย์สิน ทุน ทุนสำรอง หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของสหกรณ์เดิมที่ประชุมใหญ่ได้มีมติให้แบ่งแยกตามมาตรา 96 หรือนายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้แบ่งแยกตามมาตรา 97 แล้วแต่กรณี ย่อมโอนไปให้แก่สหกรณ์ใหม่ตั้งแต่วันที่นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียน

หมวด 7

ชุมนุมสหกรณ์

มาตรา 101 สหกรณ์ตั้งแต่ห้าสหกรณ์ขึ้นไปประสงค์จะร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ที่เข้าร่วมกันนั้น อาจรวมกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ได้

ชุมนุมสหกรณ์ใดจะมีฐานะเป็นชุมนุมสหกรณ์ระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศ จะต้องตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่บรรดาสหกรณ์ในภูมิภาคหรือทั่วประเทศที่เป็นสหกรณ์ประเภทเดียวกันหรือต่างประเภทกัน เพื่อประกอบธุรกิจของสหกรณ์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนด^[49]

มาตรา 102 การจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์จะกระทำได้ต่อเมื่อที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์แต่ละสหกรณ์ได้มีมติให้เข้าร่วมในการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์นั้นได้

มาตรา 103 ในการดำเนินการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์ ให้คณะกรรมการดำเนินการของแต่ละสหกรณ์ตั้งผู้แทนขึ้นสหกรณ์ละหนึ่งคน ประกอบเป็นคณะผู้จัดตั้งชุมนุมสหกรณ์เพื่อดำเนินการจัดตั้งชุมนุมสหกรณ์

การจัดตั้งและการจดทะเบียนชุมนุมสหกรณ์ให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 ว่าด้วยสหกรณ์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 104 การขอจดทะเบียนชุมนุมสหกรณ์นั้น ให้คณะผู้จัดตั้งชุมนุมสหกรณ์อย่างน้อยห้าคน ลงลายมือชื่อยื่นคำขอต่อนายทะเบียนสหกรณ์

มาตรา 105 ให้ชุมนุมสหกรณ์ที่ได้จดทะเบียนแล้วเป็นนิติบุคคลและเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้

เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้ชุมนุมสหกรณ์มีอำนาจกระทำการได้ตามมาตรา 46 และตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ให้นำความในหมวด 3 หมวด 4 หมวด 4/1 หมวด 5 และหมวด 6 มาใช้บังคับกับชุมนุมสหกรณ์โดยอนุโลม^[50]

มาตรา 105/1^[51] เพื่อส่งเสริมระบบสวัสดิการและคุณภาพชีวิตของสมาชิกสหกรณ์ ให้ชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศมีอำนาจร่วมกับสหกรณ์สมาชิกของตนจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ของสมาชิกสหกรณ์และครอบครัวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

มาตรา 106 การประชุมใหญ่ชุมนุมสหกรณ์ให้ประกอบด้วยผู้แทนสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์ ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการของแต่ละสหกรณ์เลือกตั้งขึ้นสหกรณ์ละหนึ่งคน ตามที่กำหนดในข้อบังคับของชุมนุมสหกรณ์ ในการประชุมต้องมีผู้แทนสหกรณ์มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนสหกรณ์ทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน แล้วแต่กรณี จึงจะเป็นองค์ประชุม

ผู้แทนสหกรณ์คนหนึ่งให้มีเสียงในการลงคะแนนหนึ่งเสียง หรือจะให้มีเสียงเพิ่มขึ้นตามระบบสัดส่วนตามที่กำหนดในข้อบังคับของชุมนุมสหกรณ์นั้นก็ได้

มาตรา 107 ในการเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ ให้ที่ประชุมใหญ่ชุมนุมสหกรณ์เลือกตั้งจากผู้แทนสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกของชุมนุมสหกรณ์เป็นกรรมการ ตามจำนวนหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของชุมนุมสหกรณ์

หมวด 8

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

มาตรา 108 ให้มี “สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย” ประกอบด้วย สมาชิกที่เป็นสหกรณ์ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักร ให้มีความเจริญก้าวหน้าอันมิใช่เป็นการหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน

มาตรา 109 ให้สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคล

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานคร และจะตั้งสำนักงานสาขาขึ้น ณ ที่อื่นใดก็ได้

มาตรา 110 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย มีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในมาตรา 108 และอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) ส่งเสริมและเผยแพร่กิจการสหกรณ์ ตลอดจนทำการวิจัยและรวบรวมสถิติเกี่ยวกับกิจการสหกรณ์
- (2) แนะนำช่วยเหลือทางวิชาการแก่สหกรณ์ และอำนวยความสะดวกในการติดต่อประสานงานระหว่างสหกรณ์กับส่วนราชการหรือบุคคลอื่น
- (3) ให้การศึกษาฝึกอบรมวิชาการเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์
- (4) ส่งเสริมสัมพันธภาพระหว่างสหกรณ์ ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ หรือสันนิบาตสหกรณ์ของต่างประเทศ หรือองค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ทำนองเดียวกัน
- (5) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ถิ่นกรรมสิทธิ์ ครอบครอง หรือทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ
- (6) ส่งเสริมธุรกิจการค้า อุตสาหกรรม หรือบริการของสหกรณ์
- (7) สนับสนุนและช่วยเหลือสหกรณ์เพื่อแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ซึ่งเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
- (8) เป็นตัวแทนของสหกรณ์ เพื่อรักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้จากการสนับสนุนของรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ หรือภาคเอกชนอื่น
- (9) ร่วมมือกับรัฐบาลในการส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่บรรดาสหกรณ์อย่างแท้จริง
- (10) ดำเนินการอื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือตามที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมอบหมาย

มาตรา 111 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) ค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย
- (2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (3) ดอกผลที่เกิดจากทุนกลางของสหกรณ์ไม่จำกัดตามมาตรา 8
- (4) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้
- (5) เงินหรือทรัพย์สินที่เหลือจากการชำระบัญชีสหกรณ์ตามมาตรา 84 และมาตรา 86 วรรคสอง
- (6) เงินที่ได้จากการจำหน่ายหนังสือวิชาการ เอกสาร หรือสิ่งอื่น
- (7) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับเป็นค่าตอบแทนในการให้บริการ
- (8) ผลประโยชน์ที่ได้จากทรัพย์สินของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

มาตรา 112^[52] ให้มีคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ประกอบด้วย ประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศประเภทละหนึ่งคน ในกรณีที่สหกรณ์

ประเภทใดไม่มีชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ ให้มีผู้แทนจากสหกรณ์ประเภทนั้นจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นซึ่งที่ประชุมใหญ่ของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเลือกตั้งจากผู้แทนสหกรณ์ซึ่งเป็นกรรมการดำเนินการ มีจำนวนเท่ากับกรรมการโดยตำแหน่งเป็นกรรมการ

ให้คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเลือกตั้งกรรมการเป็นประธานกรรมการคนหนึ่งและรองประธานกรรมการคนหนึ่งหรือหลายคน

ให้คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยแต่งตั้งผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และให้ผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นเลขานุการของคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

หลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนสหกรณ์ที่ไม่มีชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศ ให้เป็นไปตามระเบียบของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

การกำหนดสัดส่วนผู้แทนสหกรณ์ที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการอื่นให้เป็นไปตามระเบียบในมาตรา 113 (3)

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 52 มาใช้บังคับแก่คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยและผู้แทนสหกรณ์แห่งประเทศไทย โดยอนุโลม

มาตรา 113 ให้คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย มีหน้าที่บริหารกิจการ ตลอดจนมีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามวัตถุประสงค์ของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

การออกระเบียบเกี่ยวกับเรื่องดังต่อไปนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยก่อนจึงใช้บังคับได้

(1) ระเบียบว่าด้วยการใช้จ่ายและการเก็บรักษาเงิน

(2) ระเบียบว่าด้วยการประชุมใหญ่ของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และหลักเกณฑ์การจัดส่งผู้แทนของสหกรณ์เข้าร่วมประชุมใหญ่

(3) ระเบียบว่าด้วยการเลือกตั้ง การประชุม และการดำเนินกิจการของคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

มาตรา 114 ให้กรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี

เมื่อครบวาระดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง หากยังมีได้มีการเลือกตั้งกรรมการขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งอีกได้ แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา 115^[53] นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 114 กรรมการดำเนินการ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้

กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

- (6) พ้นจากการเป็นสมาชิกของสหกรณ์

ภายใต้บังคับตามวรรคหนึ่ง กรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งที่ ประชุมใหญ่เลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งด้วยคะแนนเสียงไม่ น้อยกว่าสองในสามของจำนวนผู้แทนสหกรณ์ซึ่งมาประชุม

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือ ว่าคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ เว้นแต่มีกรรมการ เหลืออยู่ไม่ถึงสองในสาม

ในกรณีที่กรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งพ้น จากตำแหน่งก่อนวาระ ให้ที่ประชุมใหญ่สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเลือกผู้แทนสหกรณ์เป็นกรรมการ แทน เว้นแต่วาระของกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวัน จะไม่ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการ แทนตำแหน่งที่ว่างก็ได้ และให้ผู้ได้รับเลือกตั้งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

มาตรา 116 ให้คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยจัดให้มีการ ประชุมใหญ่สามัญปีละหนึ่งครั้งภายในเก้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีทางบัญชีของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

เมื่อมีเหตุอันสมควร คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยจะเรียก ประชุมใหญ่วิสามัญเมื่อใดก็ได้ หรือเมื่อสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดทำ หนังสือร้องขอต่อคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญใน หนังสือร้องขอนั้น ต้องระบุว่าประสงค์ให้เรียกประชุมเพื่อการใด

ในกรณีที่สมาชิกเป็นผู้ร้องขอให้เรียกประชุมใหญ่วิสามัญ ให้คณะกรรมการดำเนินการ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเรียกประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องขอ

ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยไม่เรียกประชุมใหญ่วิสามัญ ตามวรรคสาม สมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดอาจทำหนังสือร้องขอภายในหกสิบวัน นับแต่วันพ้นกำหนดเวลาตามวรรคสาม เพื่อให้รัฐมนตรีเรียกประชุมใหญ่วิสามัญได้ ในกรณีเช่นนี้ให้รัฐมนตรีเรียก ประชุมใหญ่วิสามัญภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องขอ^[54]

มาตรา 117 ให้ผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยมีหน้าที่บริหารกิจการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามระเบียบและนโยบายที่คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยกำหนด และมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

ในส่วนกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นตัวแทนสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย เพื่อการนี้ผู้อำนวยการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยจะมอบอำนาจให้บุคคลใดกระทำการเฉพาะอย่างแทนตามระเบียบที่คณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยกำหนดก็ได้

มาตรา 117/1^[55] ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ให้ประธานกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย หรือกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย หรือสหกรณ์ที่เป็นสมาชิกไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยสหกรณ์ ร้องขอให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติวินิจฉัยได้

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติให้เป็นที่สุด

มาตรา 118 ให้นำบทบัญญัติในหมวด 3 ส่วนที่ 4 ว่าด้วยการสอบบัญชีมาใช้บังคับแก่สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยโดยอนุโลม

หมวด 9

กลุ่มเกษตรกร

มาตรา 119 ในกรณีที่คณะบุคคลผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ยังไม่อาจรวมกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ จะจัดตั้งเป็นกลุ่มเกษตรกรขึ้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก็ได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดการดำเนินการของกลุ่มเกษตรกร การกำกับกลุ่มเกษตรกร การเลิกกลุ่มเกษตรกร และการควบกลุ่มเกษตรกรเข้ากัน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแก่ประเภทของกลุ่มเกษตรกรด้วย

มาตรา 120 กลุ่มเกษตรกรที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา 119 ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา 121 ให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรและมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และมีรองนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ช่วย มีอำนาจหน้าที่ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย

ให้สหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดที่กลุ่มเกษตรกรตั้งอยู่ และมีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด^[56]

สำหรับกรุงเทพมหานครให้ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 และผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 2 เป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรกรุงเทพมหานคร^[57]

มาตรา 122 ในกรณีที่กลุ่มเกษตรกร โดยมติของที่ประชุมใหญ่ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม แสดงความจำนงขอเปลี่ยนฐานะเป็นสหกรณ์ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาเห็นว่าข้อบังคับของกลุ่มเกษตรกรมีรายการถูกต้องตามมาตรา 43 ให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนและดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 123 เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียนกลุ่มเกษตรกรเป็นสหกรณ์ ให้คณะกรรมการกลุ่มเกษตรกรมีฐานะเป็นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จนกว่าจะมีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ซึ่งที่ประชุมใหญ่ได้เลือกตั้งขึ้นใหม่ตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

สหกรณ์ตามวรรคหนึ่งย่อมได้ไปทั้งทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ และความรับผิดชอบของกลุ่มเกษตรกรเดิม

มาตรา 124 เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมายมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของกลุ่มเกษตรกรในเวลาทำงานของกลุ่มเกษตรกร ให้ผู้ซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวก ช่วยเหลือ และให้คำชี้แจงแก่ผู้เข้าไปตรวจสอบตามสมควร

ให้ผู้เข้าไปตรวจสอบตามวรรคหนึ่ง แสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวตามวรรคสอง ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา 125 ในคดีฟ้องเรียกหนี้ที่กลุ่มเกษตรกร สมาชิก หรือผู้ชำระบัญชีเป็นลูกหนี้อยู่ในฐานะเช่นนั้น ห้ามมิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดสองปีนับแต่วันที่นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรถอนชื่อกลุ่มเกษตรกรออกจากทะเบียน

มาตรา 126 ถ้ากลุ่มเกษตรกรเกี่ยวข้องในกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้จดทะเบียนสำหรับการได้มา การจำหน่าย การยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ หรือการยึดหน่วง ซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์หรือ

ทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในการจดทะเบียนเช่นนั้นให้กลุ่มเกษตรกรได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียม

มาตรา 127 ห้ามมิให้ผู้ใดใช้คำว่า “กลุ่มเกษตรกร” เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ เว้นแต่กลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 119

มาตรา 128 ให้นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมาย มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้กรรมการ สมาชิกและเจ้าหน้าที่ของกลุ่มเกษตรกรมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของกลุ่มเกษตรกรหรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจการ หรือรายงานการประชุมของกลุ่มเกษตรกร

หมวด 9/1

การพิจารณาอุทธรณ์^[58]

มาตรา 128/1^[59] ให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ประกอบด้วย

รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมอบหมาย เป็นกรรมการ

ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

มาตรา 128/2^[60] ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่อุทธรณ์ตามมาตรา 128/4

(2) มีหนังสือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำหรือสั่งให้บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

(3) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มอบหมาย

มาตรา 128/3^[61] ให้นำความในมาตรา 13 มาใช้บังคับแก่การประชุมของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์โดยอนุโลม

มาตรา 128/4^[62] คำสั่งตามมาตรา 20 มาตรา 22 (3) และ (4) มาตรา 71 และมาตรา 89/3 วรรคสอง รวมถึงคำสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 119 วรรคสอง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

คำสั่งไม่รับจดทะเบียนตามมาตรา 38 และคำสั่งตามมาตรา 44 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเห็นสมควรให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว

มาตรา 128/5^[63] หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอุทธรณ์และวิธีพิจารณาอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์กำหนด

ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์แล้วแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์พร้อมด้วยเหตุผลเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

หมวด 10

บทกำหนดโทษ^[64]

มาตรา 129^[65] ผู้ใดใช้คำว่า “สหกรณ์” หรือ “กลุ่มเกษตรกร” ประกอบกับชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อในทางธุรกิจ โดยมีได้เป็นสหกรณ์หรือกลุ่มเกษตรกรที่ได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกวันละไม่เกินห้าพันบาท จนกว่าจะได้เลิกใช้

มาตรา 130^[66] ผู้ใดไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสหกรณ์หรือชุมนุมสหกรณ์ตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายซึ่งสั่งการตามมาตรา 17 หรือไม่มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือไม่ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของกลุ่มเกษตรกรตามคำสั่งของนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมายตามมาตรา 128 แล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 131^[67] ผู้ใดขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายตามมาตรา

18 หรือขัดขวางหรือไม่ให้คำชี้แจงแก่นายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรมอบหมายตามมาตรา 124 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 132^[68] ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 133^[69] กรรมการหรือผู้จัดการของสหกรณ์ผู้ใดดำเนินกิจการของสหกรณ์นอกขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่จะพึงดำเนินการได้ตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 33/1 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 133/1^[70] กรรมการหรือผู้จัดการของสหกรณ์ผู้ใดดำเนินกิจการของสหกรณ์โดยผิดวัตถุประสงค์ของสหกรณ์และการดำเนินกิจการนั้นเป็นอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 133/2^[71] ผู้ใดฝ่าฝืนไม่จัดการรักษาทรัพย์สินของสหกรณ์ หรือไม่ส่งมอบทรัพย์สิน สมุดบัญชี เอกสาร และสิ่งอื่นของสหกรณ์ให้แก่ผู้ชำระบัญชีตามมาตรา 78 ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา 133/3^[72] ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 (4) (5) (6) (7) (8) (10) (11) (12) หรือ (13) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท

มาตรา 133/4^[73] ผู้ใดฝ่าฝืนไม่แก้ไขข้อบกพร่องหรือระงับการดำเนินการตามที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 89/3 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 133/5^[74] ในกรณีที่สหกรณ์กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการหรือผู้จัดการของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ลงมติให้สหกรณ์ดำเนินการหรืองดเว้นการดำเนินการ หรือเป็นผู้ดำเนินการหรือรับผิดชอบในการดำเนินการนั้น ได้กระทำความผิดหน้าที่ของตนด้วยประการใด ๆ โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และปรับไม่เกินห้าแสนบาท

บทเฉพาะกาล

มาตรา 134 ให้ถือว่าบรรดาสหกรณ์จำกัด ชุมนุมสหกรณ์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และกลุ่มเกษตรกรตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นสหกรณ์ ชุมนุมสหกรณ์ สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย และกลุ่มเกษตรกร ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้โอนเงินทุนหมุนเวียนส่งเสริมการสหกรณ์มาเป็นของกองทุนพัฒนาสหกรณ์ตามมาตรา 27

มาตรา 135 ชุมนุมสหกรณ์ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่มีจำนวนสหกรณ์ เป็นสมาชิกต่ำกว่าอัตราที่กำหนดไว้ในมาตรา 101 ให้เป็นชุมนุมสหกรณ์ต่อไปได้

มาตรา 136 ข้อบังคับของสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยังคงใช้ บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ คงดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะครบวาระตามที่กำหนด ไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์นั้น โดยให้ถือว่าเป็นการดำรงตำแหน่งในวาระแรก

มาตรา 137 สหกรณ์ไม่จำกัดตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ที่มีอยู่ในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าประสงค์จะจัดตั้งเป็นสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องยื่นคำขอ จดทะเบียนตาม หมวด 3 ส่วนที่ 1 ว่าด้วยการจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบ วันนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ถ้าไม่มีการจดทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้นายทะเบียนสหกรณ์ส่งเลิกสหกรณ์ไม่จำกัดนั้น และตั้ง ผู้ชำระบัญชีขึ้นทำการชำระบัญชี โดยให้นำบทบัญญัติในหมวด 4 ว่าด้วยการชำระบัญชีมาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 138 ให้บรรดาพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ออก ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือ แแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่งที่ ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว ทำให้มีบทบัญญัติหลายประการไม่เอื้อประโยชน์ต่อการพัฒนาการสหกรณ์ให้ทันต่อสภาพการแข่งขันกับระบบธุรกิจในปัจจุบัน ประกอบกับพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รวมบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร ซึ่งสมควรปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงเห็นสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ที่ใช้บังคับอยู่เดิมทั้งฉบับ โดยจัดระบบสหกรณ์ให้สหกรณ์มีชนิดเดียวคือสหกรณ์ที่สมาชิกมีความรับผิดชอบจำกัดเท่าจำนวนหุ้นที่ถือ เพื่อให้สหกรณ์พัฒนาไปด้วยความมั่นคง ในด้านการกำกับและส่งเสริมกิจการสหกรณ์ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายและแนวทางในการส่งเสริมและพัฒนาสหกรณ์ จัดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาสหกรณ์เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บรรดาสหกรณ์ ปรับปรุงองค์ประกอบและวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย นอกจากนี้ ได้ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับกลุ่มเกษตรกร เพื่อให้มีการพัฒนาไปสู่การจัดตั้งสหกรณ์อย่างเป็นระบบ ตลอดจนปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

*พระราชกฤษฎีกาแก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545^[75]

มาตรา 122 ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้แก้ไขคำว่า “ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เป็น “อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์” และคำว่า “กระทรวงเกษตรและสหกรณ์” เป็น “กรมส่งเสริมสหกรณ์”

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้บัญญัติให้จัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่โดยมีภารกิจใหม่ ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นั้นแล้ว และเนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้โอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ รัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ โดยให้มีการแก้ไขบทบัญญัติต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ที่โอนไปด้วย ฉะนั้น เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามหลักการที่ปรากฏในพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนส่วนราชการ เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องมีความชัดเจนในการใช้กฎหมายโดยไม่ต้องไปค้นหาในกฎหมายโอนอำนาจหน้าที่ว่าตามกฎหมายใดได้มีการโอนภารกิจของส่วนราชการหรือผู้รับผิดชอบตามกฎหมายนั้นไปเป็นของหน่วยงานใดหรือผู้ใดแล้ว โดยแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีการเปลี่ยนชื่อส่วนราชการ รัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการให้ตรงกับการโอนอำนาจหน้าที่ และเพิ่มผู้แทนส่วนราชการใน

คณะกรรมการให้ตรงตามภารกิจที่มีการตัดโอนจากส่วนราชการเดิมมาเป็นของส่วนราชการใหม่ รวมทั้งตัดส่วนราชการเดิมที่มีการยุบเลิกแล้ว ซึ่งเป็นการแก้ไขให้ตรงตามพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553^[76]

มาตรา 16 ให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ คณะกรรมการบริหาร กพส. และคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ คณะกรรมการบริหาร กพส. และคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการจัดให้มีคณะกรรมการดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 17 ให้อัตราค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยที่คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติกำหนดตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะมีกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 18 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีบทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และไม่เอื้อประโยชน์ต่อการดำเนินกิจการของสหกรณ์ สมควรปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบและการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ลักษณะต้องห้ามของกรรมการหรือผู้จัดการ หลักเกณฑ์การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย การแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ เงินค่าหุ้น การตั้งผู้รับโอนประโยชน์ของสมาชิกผู้ตาย อำนาจหน้าที่ของสหกรณ์ในการรับฝากเงิน หลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตรากาเก็บค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย อำนาจของรัฐมนตรีในการเรียกประชุมใหญ่วิสามัญและแนวทางการแก้ปัญหาการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยให้ครอบคลุมและเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้การดำเนินกิจการของสหกรณ์สามารถลุล่วงไปได้ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562^[77]

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 33 ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ต้องดำเนินการแต่งตั้งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 34 ในกรณีที่ข้อบังคับของสหกรณ์ใดไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 33/1 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้สหกรณ์นั้นแก้ไขข้อบังคับของสหกรณ์ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่กฎกระทรวงใช้บังคับ

มาตรา 35 ให้สหกรณ์แก้ไขข้อบังคับของสหกรณ์ที่เกี่ยวกับสมาชิกสมทบให้เป็นไปตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 36 สหกรณ์ที่มีสมาชิกซึ่งมิได้มีสัญชาติไทยอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้สหกรณ์ดำเนินการ ปรับปรุง แก้ไข ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งหากสมาชิกผู้ใดมีนิติกรรมกับสหกรณ์ แต่ได้พ้นจากสมาชิกโดยฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมิได้บอกเลิกนิติกรรมนั้น ให้นิติกรรมนั้นยังคงมีอยู่ต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดไปตามเงื่อนไขหรือเงื่อนไขที่ตกลงกัน แต่จะทำการใดก่อนผลผูกพันขึ้นใหม่มิได้

มาตรา 37 บรรดาคำอุทธรณ์ที่ได้ยื่นและยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาต่อไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้จนกว่าจะแล้วเสร็จ แต่ต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 38 บรรดาฎีกาหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีฎีกาหรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา 39 ในการดำเนินการออกกฎกระทรวงและระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

มาตรา 40 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้มีบทบัญญัติบางประการไม่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาและคุ้มครองระบบสหกรณ์สมควรปรับปรุงบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อการพัฒนา คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพแก่ระบบสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยเพิ่มการกำหนดคุณสมบัติของสมาชิกสหกรณ์ การกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้ความเหมาะสมยิ่งขึ้น กำหนดประเภท ลักษณะของสหกรณ์ วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์ ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ และเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ เกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้ตรวจสอบกิจการ บทบัญญัติเกี่ยวกับงบการเงิน และบทบัญญัติเกี่ยวกับการสอบบัญชี เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนที่ดำเนินกิจการในทำนองเดียวกันกับสถาบันการเงินไว้เป็นการเฉพาะ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เพื่อให้การพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมถึงกำหนดให้สหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัดเพื่อประสิทธิภาพในการกำกับดูแลกลุ่มเกษตรกร และปรับปรุงบทกำหนดโทษและอัตราโทษให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562^[78]

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 16 บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และมติของคณะรัฐมนตรีใดที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ อ้างถึง “กระทรวงศึกษาธิการ” “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ” “ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ” หรือผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงศึกษาธิการ หากเกี่ยวกับการอุดมศึกษาหรือการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ให้ถือว่าบทบัญญัตินั้นอ้างถึง “กระทรวงการ

อุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม” “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม” “ปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม” หรือผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ตามพระราชบัญญัตินี้ แล้วแต่กรณี

ให้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของสภาหรือคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นส่วนราชการตามมาตรา 10 วรรคสอง เพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่และการเปลี่ยนแปลงผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในบัญชี 4 ท้ายพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่ใช้บังคับแก่สถาบันการอาชีวศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการอาชีวศึกษา

มาตรา 17 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม เป็นกลไกสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน เพื่อรองรับความเปลี่ยนแปลงของโลกที่จะเกิดขึ้นในอนาคต สมควรจัดตั้งกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรมขึ้น เพื่อให้มีการบูรณาการ การเรียนการสอน การวิจัย และการสร้างสรรค์นวัตกรรมด้าน วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศาสตร์อื่นเข้าด้วยกัน และให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ระหว่าง สถาบันอุดมศึกษาและสถาบันวิจัยในทิศทางที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผน และนโยบายในการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^[1] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116/ตอนที่ 30 ก/หน้า 1/23 เมษายน 2542

^[2] มาตรา 4 นิยามคำว่า “สหกรณ์” แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

^[3] มาตรา 9 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2562

^[4] มาตรา 13 วรรคห้า เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

^[5] มาตรา 14 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

^[6] มาตรา 15 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553

^[7] มาตรา 16 (2) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

^[8] มาตรา 16 (3) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

^[9] มาตรา 16 (4) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

^[10] มาตรา 17 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

^[11] มาตรา 21 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

^[12] มาตรา 22 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

^[13] มาตรา 23/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

^[14] มาตรา 26 ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562

- [52] มาตรา 112 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553
- [53] มาตรา 115 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553
- [54] มาตรา 116 วรรคสี่ เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553
- [55] มาตรา 117/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553
- [56] มาตรา 121 วรรคสอง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [57] มาตรา 121 วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [58] หมวด 9/1 การพิจารณาอุทธรณ์ มาตรา 128/1 ถึง มาตรา 128/5 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [59] มาตรา 128/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [60] มาตรา 128/2 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [61] มาตรา 128/3 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [62] มาตรา 128/4 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [63] มาตรา 128/5 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [64] หมวด 10 บทกำหนดโทษ มาตรา 129 ถึง มาตรา 133/5 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [65] มาตรา 129 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [66] มาตรา 130 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [67] มาตรา 131 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [68] มาตรา 132 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [69] มาตรา 133 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [70] มาตรา 133/1 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [71] มาตรา 133/2 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [72] มาตรา 133/3 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [73] มาตรา 133/4 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [74] มาตรา 133/5 เพิ่มโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562
- [75] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119/ตอนที่ 102 ก/หน้า 66/8 ตุลาคม 2545
- [76] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127/ตอนที่ 26 ก/หน้า 1/21 เมษายน 2553
- [77] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนที่ 34 ก/หน้า 27/20 มีนาคม 2562
- [78] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136/ตอนที่ 57 ก/หน้า 1/1 พฤษภาคม 2562

ภาคผนวก ข

เรื่องเสรีจที่ 322/2549

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสหกรณ์ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547

กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กษ 1101/3042 ลงวันที่ 28 มีนาคม 2559 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ของข้าราชการในสหกรณ์ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วน ราชการ พ.ศ. 2547 สรุปความได้ว่า กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้รับรายงานผลการสอบสวนจาก คณะกรรมการสิทธิการเกษตรและสหกรณ์ สภาผู้แทนราษฎร กรณีที่ข้าราชการครูซึ่งเป็นคณะกรรมการ สหกรณ์ออมทรัพย์กระทำไห้สหกรณ์ได้รับความเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า การกระทำ ดังกล่าวเป็นการกระทำความผิดในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และกระทำผิดในฐานะเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เปียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือเป็นของผู้อื่นโดยทุจริตยินยอมให้ผู้อื่นเอาทรัพย์สินนั้นเสียตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 14) คณะกรรมการฯ จึงขอให้กรม ส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับคณะกรรมการของสหกรณ์ชุดดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในการกำกับดูแลสหกรณ์อธิบดีกรมสหกรณ์ในฐานะนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีกรณี กรรมการสหกรณ์ทำให้สหกรณ์ได้รับความเสียหายตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการฯ ขอให้กรม ส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินคดีกับคณะกรรมการสหกรณ์ชุด ดังกล่าวตามมาตรา 1437 และมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งคณะกรรมการฯ ได้อ้างหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 0704.6/255 ลงวันที่ 26 มกราคม 2554 กรณีที่กระทรวงศึกษาธิการได้หารือสำนักงาน ก.พ. ว่าการปฏิบัติหน้าที่ ของข้าราชการในสหกรณ์ออมทรัพย์เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ สำนักงาน ก.พ. ได้ตอบข้อ หารื้อดังกล่าวว่า การดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์ถือว่าเป็นการดำเนินการจัดสวัสดิการภายใน ส่วนราชการตามกฎหมายเฉพาะคือตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และข้าราชการหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติงานของสหกรณ์ถือเป็นการปฏิบัติราชการตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2530 (ปัจจุบันคือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547)

กรมส่งเสริมสหกรณ์ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของสำนักงาน ก.พ. โดยเห็นว่า ระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 ข้อ 4 กำหนดว่า “ข้าราชการ”

หมายความว่า (1) ข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน (2)... “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสวัสดิการข้าราชการ และ “คณะกรรมการ สวัสดิการ” หมายความว่า คณะกรรมการสวัสดิการภายในส่วนราชการของแต่ละส่วนราชการ ข้อ 4 กำหนดว่า “ในการจัดให้มีสวัสดิการภายในส่วนราชการ ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการสวัสดิการ...ประกอบด้วย (1) หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ที่ หัวหน้าส่วนราชการมอบหมายเป็นประธาน...” และข้อ 16 กำหนดว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของ ข้าราชการตามระเบียบนี้ให้ถือว่าเป็นการปฏิบัติราชการ” ซึ่งการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการตามระเบียบดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการสวัสดิการของส่วนราชการนั้น ๆ โดยหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสวัสดิการ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและ ลูกจ้างเกี่ยวกับสวัสดิการภายในส่วนราชการจึงถือเป็นการปฏิบัติราชการตามข้อ 16 แห่งระเบียบดังกล่าว แต่กรณีของสหกรณ์จะเป็นนิติบุคคลเอกชนแยกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐ มีคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์แยกต่างหากเป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์มาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสหกรณ์และไม่อยู่ภายใต้การบริหารงานของคณะกรรมการสวัสดิการของส่วนราชการนั้น จึงไม่ถือว่าเป็นการดำเนินการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการตามข้อ 6 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 และการดำเนินการเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ของข้าราชการและลูกจ้างไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานเพราะมิใช่หน้าที่โดยตรงตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งและมีหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น เมื่อข้าราชการและลูกจ้างกระทำผิดอาญาอันเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ จึงไม่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการแต่เป็นความผิดอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้นายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ได้แนะนำและแก้ไขปัญหา ให้กับสหกรณ์ได้โดยถูกต้องและถือเป็นแนวปฏิบัติต่อไป กรมส่งเสริมสหกรณ์จึงขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นฐานะกรรมการ หรือฐานะอื่นใดในสหกรณ์ ที่มีวัตถุประสงค์เป็นการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ ประเภทต่าง ๆ ตามข้อ 10 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

1. การดำเนินกิจการสหกรณ์ของข้าราชการและลูกจ้างเป็นการจัดสวัสดิการภายใน ส่วนราชการที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ (กฎหมายว่าด้วยการสหกรณ์) ตามข้อ 6 แห่ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 หรือไม่

2. การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการและลูกจ้างในสหกรณ์ดังกล่าวจะถือว่าเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามข้อ 16 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายใน ส่วนราชการ พ.ศ. 2547 หรือไม่

3. หากถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การกระทำผิดอาญาของข้าราชการและลูกจ้างเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์จะถือว่าเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวล กฎหมายอาญาหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ รวมทั้งรับฟัง คำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ก.พ.) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมส่งเสริมสหกรณ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า เนื่องจากมี ข้าราชการครูซึ่งเป็นกรรมการใน คณะกรรมการสหกรณ์ออมทรัพย์ได้ดำเนินการในลักษณะที่ทำให้สหกรณ์ออมทรัพย์เกิดความเสียหาย มีผลกระทบถึงข้าราชการครูซึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ออมทรัพย์นั้นได้รับความเดือดร้อน จึงมีปัญหานายทะเบียนสหกรณ์จะต้องมีหน้าที่ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของข้าราชการครูซึ่งเป็นสมาชิกสหกรณ์ออมทรัพย์โดยการฟ้องคดีในข้อหาการกระทำความผิดอย่างใดบ้าง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 2) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดสวัสดิการภายใน ส่วนราชการตาม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 มีวัตถุประสงค์ในการ ช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการเพื่อประโยชน์แก่การดำรงชีพนอกเหนือจากสวัสดิการ ที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการเป็นกรณีปกติหรือเพื่อประโยชน์แก่การสนับสนุนการปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ตามบทนิยามคำว่า “สวัสดิการภายในส่วนราชการ” ในข้อ 4 โดย เป็นหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการในการ ริเริ่มดำเนินการ หรือสนับสนุนให้มีการดำเนินการจัด

- ข้อ 4 ในระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สวัสดิการภายในส่วนราชการ” หมายความว่า กิจกรรมหรือกิจการใด ๆ ที่คณะกรรมการสวัสดิการจัดให้มีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการเพื่อประโยชน์แก่ การดำรงชีพ นอกเหนือจากสวัสดิการที่ทางราชการจัดให้แก่ข้าราชการเป็นกรณีปกติหรือเพื่อประโยชน์แก่การสนับสนุนการ ปฏิบัติราชการ หรือที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้จัดเพิ่มขึ้นสำหรับส่วนราชการต่าง ๆ

ฯลฯ

๑๓๑

สวัสดิการภายในส่วนราชการตามข้อ 5 วรรคหนึ่ง นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการจัดสวัสดิการในส่วนราชการ ตามกฎหมายใดเป็นการเฉพาะ การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการก็ยังคงต้องอยู่ในบังคับของระเบียบนี้ เท่าที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายเฉพาะนั้นด้วยตามข้อ 5 วรรคสอง ดังนั้น การจัดสวัสดิการของข้าราชการไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2547 หรือตามกฎหมายเฉพาะ จึงถือว่าเป็นการจัดสวัสดิการข้าราชการเช่นเดียวกันและย่อมได้รับการสนับสนุนหรือการอำนวยความสะดวกจากส่วนราชการด้วยกันทั้งสิ้น เช่น การให้ข้าราชการหรือลูกจ้างของส่วนราชการปฏิบัติหน้าที่ในสวัสดิการภายในส่วนราชการโดยถือเป็นการปฏิบัติราชการตามข้อ 16 ซึ่งอาจได้รับการพิจารณาความดีความชอบหรือมีความรับผิดชอบวินัย หรือการอนุมัติให้ใช้ที่ดิน ทรัพย์สิน อาคาร สถานที่ การใช้น้ำ กระแสไฟฟ้า หรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่นของส่วนราชการตามข้อ 17 รวมทั้ง การสนับสนุนการดำเนินการจากส่วนราชการในกรณีอื่นไม่ว่าจะเป็นการรับรองให้ข้าราชการหรือลูกจ้างเป็นสมาชิกสหกรณ์ หรือการหักเงินเดือนของข้าราชการหรือลูกจ้างเพื่อชำระค่าหุ้นสหกรณ์ ด้วยเหตุนี้การจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์ของข้าราชการครูแม้ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แต่ก็เป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในการดำรงชีพนั่นเอง จึงอยู่ในความหมายของการจัดสวัสดิการข้าราชการตามข้อ 5 วรรคสอง และข้าราชการผู้ปฏิบัติงานเป็นกรรมการของสหกรณ์ออมทรัพย์ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามข้อ 16 ด้วย

สำหรับกรณีตามข้อหาหรือสหกรณ์ออมทรัพย์นี้ได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับตามหลักเกณฑ์ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดสวัสดิการภายในส่วนราชการ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ดังนั้น การดำเนินการของสหกรณ์ออมทรัพย์จึงย่อมอยู่ในการกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะต้องทำหน้าที่ดูแลมิให้สหกรณ์ดำเนินการในทางที่เกิดความเสียหายแก่สมาชิกด้วย โดยหากข้าราชการหรือลูกจ้างที่ปฏิบัติหน้าที่ในสหกรณ์ ไม่ว่าในฐานะกรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ กระทำการอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ หากสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีก็เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะต้องดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 นายทะเบียนสหกรณ์จึงต้องมีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นให้ครบถ้วนตามภาระความรับผิดชอบของผู้กระทำความผิด

ต่อสหกรณ์ออมทรัพย์เพื่อร้องทุกข์หรือฟ้องคดีต่อไป ซึ่งสำหรับคดีอาญาพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและดำเนินการฟ้องคดีตามข้อเท็จจริงนั้นต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน 2559

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ ชื่อสกุล	นายธรรมวัตร อนุตรอริยกุล
วัน เดือน ปีเกิด	16 มิถุนายน 2514
สถานที่เกิด	จังหวัดนครราชสีมา
วุฒิการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปีการศึกษา 2540 ปริญญาโทนิติศาสตรมหาบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2548
ประสบการณ์การทำงาน	- ผู้บังคับหมู่ หมวดยาเสพติด กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ - นิติกรระดับ 5 กรมสรรพากร - เจ้าหน้าที่สอบสวนอาวุโสระดับสูง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน - ลาอุปสมบท - นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 2 - เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
ตำแหน่งหน้าที่ การงานปัจจุบัน	เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน