

บทสรุปผู้บริหาร (Executive Summary)

ผลงานทางวิชาการประกอบการขอกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการพิเศษ

1. ชื่อเรื่อง

การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ศึกษากรณีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

2. สภาพปัญหา

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายสหกรณ์และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ (อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) จำนวนสหกรณ์ในประเทศไทยมีประมาณ 6,670 สหกรณ์ จำนวนสมาชิกสหกรณ์ที่เป็นบุคคลธรรมดาประมาณ 11,457,071 คน ซึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๖๓ ที่ผ่านมามีตัวแทนสมาชิกสหกรณ์ผู้ได้รับความเดือดร้อนจำนวนมากได้โทรศัพท์เข้ามาปรึกษาหรือมาพบเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินหรือวิธีการอื่น ๆ เพื่อยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินกรณี

1. การร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ เนื่องจากสหกรณ์มีฐานะเป็นเอกชน มีได้อยู่ในบทนิยามศัพท์ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย กรณีตามที่กล่าวข้างต้น เมื่อสมาชิกสหกรณ์เห็นว่าได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมจากการดำเนินกิจการสหกรณ์ แม้สหกรณ์จะมีฐานะเป็นเอกชน ไม่อยู่ในความหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในแง่ผู้ถูกตรวจสอบ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้วางแนวในเรื่องนี้ไว้แล้วก็ตาม แต่พระราชบัญญัติฉบับข้างต้น เป็นกฎหมายใหม่ได้เพิ่มคำนิยามในแง่เอกชนได้รับมอบหมายอำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองปกครองเพิ่มขึ้น และให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวได้ ประกอบกับกรณีสหกรณ์ได้ปฏิบัติตามโครงการของรัฐหรือตามคำแนะนำ คำหารือของกรมส่งเสริมสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เช่น โครงการช่วยเหลือเกษตรกรผ่านสหกรณ์ ข้อหารือของสหกรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ หรือ

เจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์อยู่ร่วมในที่ประชุมสหกรณ์และได้ให้ความเห็นหรือคำแนะนำแก่ที่ประชุมสหกรณ์ในกิจการของสหกรณ์ ซึ่งถือเป็นการกระทำของสหกรณ์ แต่เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่สมาชิกสหกรณ์ผู้ร้องเรียน กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า เป็นการกระทำของสหกรณ์ หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการกระทำดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวกับการดำเนินกิจการทางปกครอง หรือได้รับมอบอำนาจทางปกครอง ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องไว้พิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือไม่ อย่างไร

2. กรณีการที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ให้คำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือให้แก่สหกรณ์ และสหกรณ์ได้ปฏิบัติตาม ซึ่งมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์แล้ว หากมีการร้องเรียนการกระทำดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน จะสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงได้หรือไม่

การศึกษาจะทำให้ทราบถึง ลักษณะการดำเนินกิจการสหกรณ์ แนวคิดทฤษฎีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ หลักกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ การดำเนินกิจการทางปกครองของสหกรณ์ หลักการตรวจสอบสหกรณ์โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน การวิเคราะห์ประเด็นการรับเรื่องร้องเรียนและแนววินิจฉัยเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุด และบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการศึกษาในเรื่องนี้ การศึกษาจะเป็นประโยชน์แก่บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่สอบสวนสามารถใช้เป็นแนวทางในการพิจารณารับเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ไว้ตรวจสอบ เป็นการพัฒนางานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และการสร้างธรรมาภิบาลภาครัฐต่อไป

3. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

3.1 เพื่อศึกษาลักษณะคำร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินกิจการสหกรณ์ ลักษณะการให้ความเห็นหรือเสนอแนะของเจ้าหน้าที่หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แก่สหกรณ์และมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์ที่อยู่ในความหมายของการดำเนินกิจการทางปกครองหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครอง

3.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ลักษณะคำร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของเจ้าหน้าที่สอบสวน แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน หลักทฤษฎีทางปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐ และแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง

3.3 เพื่อให้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการเสนอความเห็นให้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงของเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทราบเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินกิจการสหกรณ์ การได้รับมอบอำนาจทางปกครอง หรือการเสนอแนะของเจ้าหน้าที่หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์แก่สหกรณ์และมีผลเป็นการกระทำของสหกรณ์ดังกล่าว

4. วิธีการศึกษา

การศึกษาวินิจฉัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าข้อมูลประกอบการวิเคราะห์จากเอกสารทางวิชาการ ตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ แนวคำวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดิน คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผู้ศึกษาได้ศึกษารวบรวมแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สหกรณ์ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และนำมาแบ่งแยกลักษณะของเรื่องร้องเรียนที่มีการ ร้องเรียนสหกรณ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นรายกรณี รวมทั้งศึกษาและรวบรวมแนวคำพิพากษาหรือคำสั่ง ของศาลปกครองในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ต่อศาลปกครอง และนำมาแบ่งแยก ลักษณะของคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ต่อศาลปกครองเป็นรายกรณี เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนสหกรณ์ของผู้ตรวจการแผ่นดินและแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ ต่อศาลปกครอง และนำมาเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในการ พิจารณาวินิจฉัยคดีที่มีการฟ้องสหกรณ์ต่อศาลปกครอง วิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ ผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ วิเคราะห์สาเหตุของปัญหาเกี่ยวกับคำวินิจฉัย ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ ในการวิเคราะห์ข้างต้น ผู้ศึกษาได้นำ แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง การได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองของสหกรณ์ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการ แผ่นดินมาประกอบการวิเคราะห์ด้วย

5. ข้อค้นพบที่สำคัญ

5.1 ปัญหากรณีการดำเนินกิจการของสหกรณ์ นั้น กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัย ไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าสหกรณ์ไม่ได้มีกฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นหน่วยงาน ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าสหกรณ์ไม่ได้มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เว้นแต่ในกรณีสหกรณ์ ได้ดำเนินกิจการทางปกครอง ศาลปกครองจะมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา สำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นว่า สหกรณ์ออมทรัพย์ซึ่งดำเนินกิจการในหน่วยงานราชการซึ่งมีข้าราชการและลูกจ้าง ของหน่วยงานราชการนั้นเป็นสมาชิกและ/หรือทำหน้าที่ปฏิบัติงานและดำเนินกิจการด้วย สหกรณ์ออมทรัพย์ ในหน่วยงานราชการจึงเป็นส่วนหนึ่งของการจัดสวัสดิการภายในหน่วยงานราชการนั้น จึงเป็นส่วนหนึ่ง ของหน่วยงานราชการ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการจึงเป็นการปฏิบัติราชการหรือเป็นการ ปฏิบัติงานปกติ สามารถรับความดีความชอบหรือต้องรับผิดชอบในทางแพ่งหรืออาญา ในฐานะเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

5.2 ปัญหากรณีกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐนั้น การส่งเสริมสหกรณ์ภายใต้โครงการของรัฐจะเข้าลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ จะต้องมึลักษณะประกอบด้วย คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่ได้รับการมอบให้กระทำการแทนรัฐ สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ ตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ กรณีนี้เนื่องจากรัฐบาลได้ใช้สหกรณ์ดำเนินกิจการภายใต้โครงการของรัฐจึงเป็นการให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งมีการทำนิติกรรมระหว่างกรมส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือหน่วยงานทางปกครองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ภายใต้โครงการของรัฐที่กำหนดไว้ เพื่อสนับสนุนเงินทุนให้แก่เอกชนกู้ยืมเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง และมีข้อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีเอกสิทธิ์เหนือกว่าเอกชน

5.3 ปัญหากรณีนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้คำแนะนำ ให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์โดยสหกรณ์ได้ปฏิบัติตาม นั้น กรณีนี้เนื่องจากเป็นการกระทำของสหกรณ์หรือของผู้กำกับดูแลสหกรณ์ ผลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายจะสามารถรับเรื่องร้องเรียนไว้แสวงหาข้อเท็จจริงได้หรือไม่ จากการศึกษาพบว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งได้แก่กรมส่งเสริมสหกรณ์และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ส่งเสริมสหกรณ์ ซึ่งความหมายของการส่งเสริมสหกรณ์มีความหมายครอบคลุมการให้ข้อเสนอแนะ หรือการตอบข้อหารืออันเป็นการกระทำของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์เดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม บุคคลดังกล่าวสามารถใช้สิทธิร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ เนื่องจากบุคคลที่ถูกร้องเรียนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ อย่างไรก็ตามก็ดีผู้ศึกษาเห็นว่าการพิจารณาเสนอความเห็นให้รับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้พิจารณา สาเหตุหลักของปัญหาเกิดจากการไม่มีแนวปฏิบัติงานหรือแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน ซึ่งหากมีแนวทางหรือหลักในการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินอย่างชัดเจน จะทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีกรอบการทำงานหรือแนวทางในการปฏิบัติงานในการเสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ซึ่งจะส่งผลให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนสหกรณ์ที่มีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน มีมาตรฐานในการวินิจฉัยและเป็นไปในแนวทางเดียวกันด้วย

6. ข้อเสนอแนะ

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

6.2 กรณีสหกรณ์ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้อำนาจทางปกครอง และกรณีรัฐบาลได้ใช้สหกรณ์ดำเนินกิจการภายใต้โครงการของรัฐ เป็นการให้ดำเนินกิจการทางปกครอง ให้ใช้หลักเกณฑ์ของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวตามข้อ 5.2. ข้างต้น เป็นหลักในการพิจารณาเสนอรับเรื่องร้องเรียน

6.3. ประเด็นนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้คำแนะนำ การให้ข้อเสนอแนะหรือการตอบข้อหารือแก่สหกรณ์โดยสหกรณ์ปฏิบัติตาม นั้น จะเป็นการกระทำของนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ในฐานะผู้ถูกร้องเรียน เป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงสามารถรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาได้

6.4 หากข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาเสนอความเห็นตามข้อ 6.1 – 6.3 เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเพิ่มเติม เพื่อให้มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาเสนอความเห็นตามข้อ 6.1 – 6.3. ได้

หลักเกณฑ์วิธีการพิจารณารับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ไว้แสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการและพิจารณารับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสหกรณ์ ช่วยทำให้ประหยัดเวลาในการที่จะค้นคว้าหาคำตอบในปัญหา และผลของการมีหลักเกณฑ์จะทำให้เรื่องร้องเรียนเข้าสู่กระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงได้รวดเร็วขึ้น ผลของการรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาจะส่งผลดีต่อการคุ้มครองระบบสหกรณ์ คุ้มครองสมาชิกสหกรณ์ อีกทั้งเป็นการป้องกันและช่วยเหลือนายทะเบียนสหกรณ์และเจ้าหน้าที่สหกรณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่ในการส่งเสริมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้เต็มประสิทธิภาพ