

ปัญหาในการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์
ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

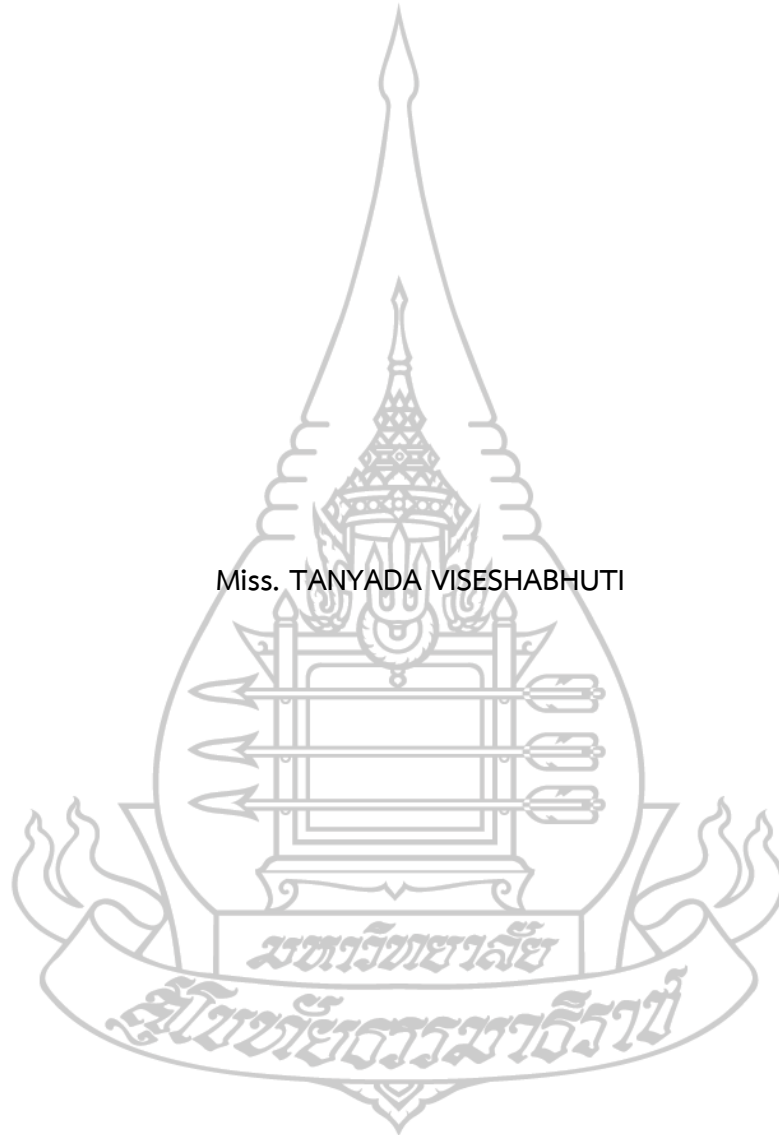


นางสาวธัญดา วิเศษภูติ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต วิชาเอกกฎหมายมหาชน
สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2566

The Problems of using the administrative order of the cooperative registrar according to the Cooperative Act B.E. 2542 and its amendments.



Miss. TANYADA VISESHABHUTI

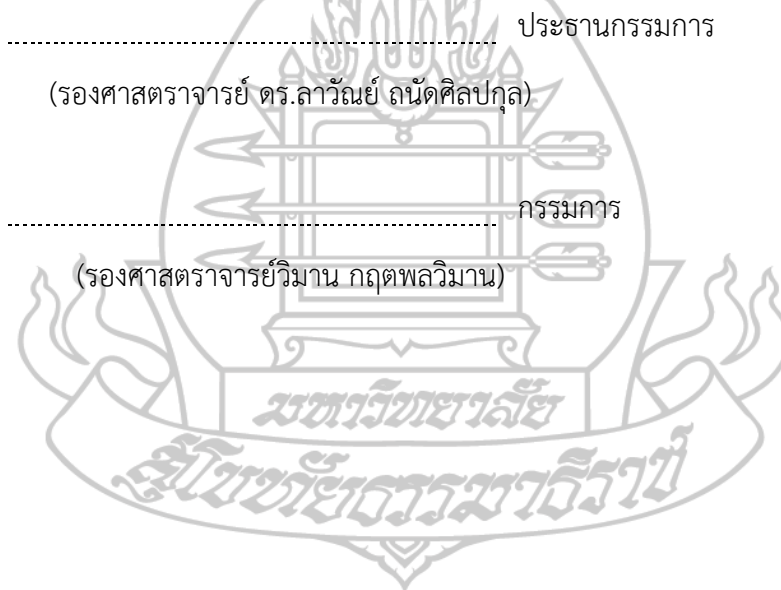
An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law
School of Law Sukhothai Thammathirat Open University

2023

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	ปัญหาในการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนาย ทะเบียนสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่ แก้ไขเพิ่มเติม
ชื่อและนามสกุล	นางสาวธัญดา วิเศษะภูติ
แขนงวิชา / วิชาเอก	กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์กุล

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2567

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์กุล)

กรรมการ

(รองศาสตราจารย์วิมาน กฤตพลวิมาน)

(รองศาสตราจารย์ ดร.กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย)

รักษาการแทนรองอธิการบดีฝ่ายการเงินและทรัพย์สิน

รักษาการแทนประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาในการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียน
สหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
ผู้ศึกษา นางสาวธัญดา วิเศษะภูติ รหัสนักศึกษา 2644000602
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ลาวัณย์ รัตน์ศิลปกุล ปีการศึกษา 2566

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงวิวัฒนาการของขบวนการสหกรณ์
พระราชบัญญัติสหกรณ์ แนวคิด ทฤษฎี กรอบของกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง และหลักการควบคุม
หรือกำกับในการดำเนินการของสหกรณ์ (2) ศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทย
เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์และการแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์ (3) ศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมาย
สหกรณ์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษและประเทศสิงคโปร์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ (4) ศึกษาและวิเคราะห์เชิง
กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษและประเทศสิงคโปร์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ (5)
แก้ไขกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปในทิศทางหรือ
มาตรฐานเดียวกันสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายโดยการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร
จากการศึกษาค้นคว้าตำรา บทความ ทั้งของประเทศไทยและประเทศอังกฤษและประเทศสิงคโปร์ รวมถึง
การศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน เช่น กฎกระทรวงการ
ดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน พ.ศ. 2564 ระเบียบ ประกาศที่เกี่ยวข้องคำ
พิพากษาศาลฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครอง เมื่อทำการรวบรวมและเรียบเรียงเอกสารดังกล่าวทั้งหมดแล้ว
จึงทำการวิจัยโดยใช้วิธีการเขียนเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ตลอดจนประเด็นที่เป็นปัญหา พร้อมทั้งเสนอ
ความเห็นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า (1) กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีมาตรการในการกำกับดูแลการกำหนด
อำนาจหน้าที่ ขอบเขตของนายทะเบียนสหกรณ์ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน (2) กฎหมายสหกรณ์
ของประเทศไทยมีการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดมี
การใช้บังคับยังไม่มีประสิทธิภาพ (3) กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยได้กำหนดกรอบระยะเวลา มาตรฐาน
กระบวนการและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ยังไม่ชัดเจน (4) การแก้ไข
พระราชบัญญัติสหกรณ์นั้นเสนอให้แก้ไขโดยให้กำหนดค่านิยามคำว่าข้อบกพร่องของสหกรณ์ กำหนดกรอบ
ดุลพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับวิธีการและระยะเวลาการแก้ไขข้อบกพร่อง (5) เสนอแนะแนวทางแก้ไข
พระราชบัญญัติสหกรณ์โดยกำหนดบทลงโทษกรรมการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ตาม
มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์

คำสำคัญ พระราชบัญญัติสหกรณ์ คำสั่งทางปกครอง ข้อบกพร่อง นายทะเบียนสหกรณ์

Independent Study title: The Problems of using the administrative order of the cooperative registrar according to the Cooperative Act B.E. 2542 and its amendments.

Author: Miss. TANYADA VISESHABHUTI; ID: 2644000602;

Degree: Master of Laws

Independent Study Advisor: Dr. Lawan Thanadsillapakul, Associate Professor;

Academic year: 2023

Abstract

This independent study aims to (1) study the evolution of the cooperative movement, cooperative act, concept, theory, legal framework of administrative order and control principles or in the operation of the cooperatives; (2) study and analyze the provisions of Thailand's cooperative laws according to the supervision of cooperatives and the correction of cooperative deficiencies; (3) study and analyze the cooperative laws of England and Singapore regarding to the care of cooperatives; (4) Study and cooperative legal analysis of Thailand with England and Singapore regarding care cooperatives; and (5) amend Thailand's cooperative laws regarding custody cooperatives are effective in the same direction or standard.

This independent research is legal research by qualitative research by document research from textbooks, articles both in Thailand and abroad, including legal studies related to the management of savings cooperatives and credit union such as the regulations of the Ministry of Work and Supervision of Savings and Credit Union Cooperatives B.E. 2564, regulations, announcement related to judicial decisions and Administrative Court decisions. Once all the aforementioned documents have been collected and complied. Therefore, the research was conducted using descriptive writing methods and analyze problematic issues. Also offer opinions and suggestions that are useful in solving problems that might happen in the near future.

The findings of research reveal that (1) Thailand's cooperative law has measures to take care of the scope of the cooperative registrar is not suitable for the current situation.(2) The Cooperative Law of Thailand has determined the methods and conditions for the cooperative to correct defects according to Cooperative registrars determine that enforcement is not effective. (3) Cooperative Law of Thailand has determined the time frames, standards, procedures and methods for issuing administrative orders are unclear. (4) The amendment of the Cooperative Act is proposed to be amended by defining the definition of a defection in and a framework for the discretion of the cooperative registrar regarding to the method and period of defect correction (5) The amendment of the Cooperative Act is proposed to be determine penalties for directors who do not comply with the orders of the cooperative registrar, According to Section 20 of the Cooperative Act.

Keywords : Cooperative Act, Administrative Order, Defects, Cooperative Registrar.

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของ นายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้ดำเนินการจนประสบความสำเร็จสำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีเนื่องจากการได้รับความอนุเคราะห์ คำแนะนำ สนับสนุน ให้แนวทางเป็นอย่างดีจาก รองศาสตราจารย์ ดร.ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์กุล อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งท่านได้กรุณาเสียสละเวลาอันมีค่าให้คำปรึกษา ข้อคิด ข้อเสนอแนะและปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องต่าง ๆ ตั้งแต่เริ่มดำเนินการจนกระทั่งงานวิจัยครั้งนี้ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์ ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณเป็นพิเศษสำหรับความห่วงใยและกำลังใจจากครอบครัว “วิเศษะภูติ” ซึ่งเป็นที่รักยิ่ง คอยห่วงใยสนับสนุนการศึกษาพร้อมทั้งเป็นแรงใจที่สำคัญจนทำให้งานวิจัยครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์และผลงานทางวิชาการทุกท่านที่ผู้ศึกษาได้ใช้ในการศึกษา และอ้างอิงรวมถึงเพื่อนร่วมงานทุกคนที่อำนวยความสะดวก ช่วยเหลือในการวิจัยในครั้งนี้

คุณค่าและประโยชน์ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาขอมอบเป็นเครื่องบูชาบุพการี บุรพจารย์ และผู้มีอุปการคุณทุกท่านที่มีส่วนส่งเสริมให้ผู้ศึกษาสำเร็จลุล่วง หากวิจัยฉบับนี้มี ข้อบกพร่องประการใดแล้ว ผู้ศึกษาขอรับไว้เพียงผู้เดียว

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังว่า งานวิจัยฉบับนี้คงเป็นประโยชน์สำหรับองค์กร หน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป



นางสาวธัญดา วิเศษะภูติ

สารบัญ

หน้า

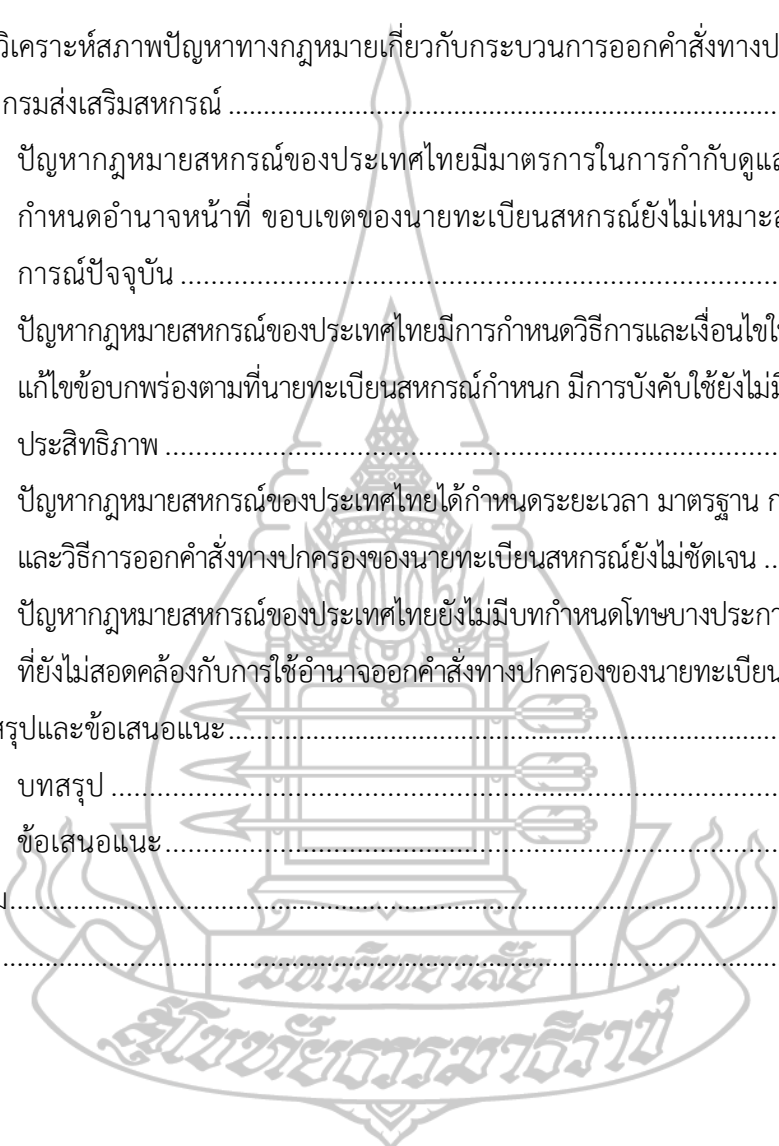
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 วิวัฒนาการของระบบสหกรณ์ของโลก	1
1.2 วิวัฒนาการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย	4
2. วัตถุประสงค์.....	8
3. กรอบแนวคิดของการวิจัย.....	8
4. ประเด็นปัญหาการวิจัย.....	9
5. สมมติฐานการวิจัย	9
6. ขอบเขตการวิจัย	9
7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ หรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย	10
8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	10
9. ระเบียบวิธีการวิจัย.....	11
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี ความหมาย หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและ หลักการเกี่ยวกับสหกรณ์	12
1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง	12
1.1 วิวัฒนาการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย	12
1.2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง	13
1.3 ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครอง (เจ้าหน้าที่).....	14
1.4 ผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องทางปกครอง (คู่กรณี)	16
1.5 กระบวนการพิจารณาทางปกครอง	16
1.5.1 คำสั่งทางปกครอง.....	17

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2. แนวคิด ทฤษฎี อุดมการณ์และหลักการสหกรณ์	31
2.1 ความหมายของสหกรณ์	32
2.2 คุณค่าของสหกรณ์	32
2.3 ประเภทของสหกรณ์	34
2.4 อุดมการณ์การสหกรณ์	40
2.5 หลักการสหกรณ์	40
2.6 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสหกรณ์	46
บทที่ 3 บทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์และหลักเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศไทย	51
1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	51
2. กฎหมายสหกรณ์	52
2.1 พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459	52
2.2 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	53
2.3 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	55
2.4 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	61
2.5 กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	70
3. คู่มือการตรวจสหกรณ์	72
3.1 ความหมายของการตรวจการสหกรณ์	72
3.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์	73
3.3 การสั่งการโดยการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์	76
4. จำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องของสหกรณ์แต่ละประเภทข้อบกพร่อง ประจำปี พ.ศ. 2565 เปรียบเทียบกับ ประจำปี พ.ศ. 2566	78
บทที่ 4 กฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ	83
1. ประเทศอังกฤษ	83
2. ประเทศสิงคโปร์	88

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 การวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทางปกครอง	
ของกรมส่งเสริมสหกรณ์	92
1. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีมาตรการในการกำกับดูแล การกำหนดอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของนายทะเบียนสหกรณ์ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน	93
2. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด มีการบังคับใช้ยังไม่มีประสิทธิภาพ	100
3. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยได้กำหนดระยะเวลา มาตรฐาน กระบวนการ และวิธีการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ยังไม่ชัดเจน	101
4. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยยังไม่มีบทกำหนดโทษบางประการที่ยังไม่สอดคล้องกับการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์	102
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	103
1. บทสรุป	103
2. ข้อเสนอแนะ	105
บรรณานุกรม	113
ประวัติผู้วิจัย	117



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 3.1 จำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องของสหกรณ์แต่ละประเภทข้อบกพร่อง ประจำปี 2565.....	79
ตารางที่ 3.2 จำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องของสหกรณ์แต่ละประเภทข้อบกพร่อง ประจำปี 2566.....	80
ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบจำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องของสหกรณ์แต่ละประเภทข้อบกพร่อง ประจำปี 2565 และ 2566	81



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ระบบสหกรณ์ครั้งแรกของโลกเริ่มต้นมาจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรประหว่างศตวรรษที่ 18 – 19 ได้มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ มีการนำเอาเครื่องจักรมาใช้แทนแรงงานคนทำให้เกิดการว่างงานและเศรษฐกิจตกต่ำในวงกว้าง ผลกระทบครั้งยิ่งใหญ่เริ่มมาจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก โดยผู้ใช้แรงงานชาวอังกฤษประสบปัญหาการถูกปลดออกจากงานตามโรงงานต่าง ๆ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนอย่างมาก เนื่องจากนายทุนได้นำเครื่องจักรมาใช้ทดแทนแรงงานคน ส่งผลให้สภาพสังคมมีการแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายนายทุนกับฝ่ายผู้ใช้แรงงาน ซึ่งนายทุนพยายามแสวงหากำไรจากการลงทุนให้ได้มากที่สุด โดยการเอาเปรียบผู้ใช้แรงงานทุกวิถีทาง¹ จึงเป็นต้นกำเนิดวิวัฒนาการของระบบสหกรณ์ของโลก

1.1 วิวัฒนาการของระบบสหกรณ์ของโลก

เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและจากการถูกเอาเปรียบจากนายทุน ทำให้บรรดาผู้ใช้แรงงานต้องการหาวิถีทางในการให้ตนพ้นจากความทุกข์ยาก ซึ่งในขณะนั้นมีนักเศรษฐศาสตร์ได้เสนอแนวคิดเพื่อต้องการปรับปรุงสภาพสังคมและสภาพเศรษฐกิจให้เกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเป็นการร่วมมือระหว่างผู้ที่เดือดร้อนให้รู้จักช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แนวความคิดดังกล่าวจึงต้นแบบการก่อให้เกิดระบบสหกรณ์ในเวลาต่อมา²

สืบเนื่องมาจากแนวความคิดการร่วมมือระหว่างผู้ที่เดือดร้อนให้รู้จักช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ได้มีชาวอังกฤษ คือ นายโรเบิร์ต โอเวน (Robert Owen) ได้นำแนวความคิดดังกล่าวไปพัฒนาหาวิธีการช่วยเหลือและถ่ายทอดหลักการช่วยเหลือตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้กับผู้ใช้แรงงานเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนอันเป็นต้นแบบวิธีการของระบบสหกรณ์ ซึ่งนายโรเบิร์ต โอเวนเป็นบุคคลแรกที่ทำให้คนทั่วไปรู้จักกับคำว่า “สหกรณ์” พร้อมกันนั้น นายโรเบิร์ต โอเวนได้มีการเสนอให้จัดตั้งชมรมสหกรณ์ (Co – operative Community) ขึ้น โดยเป็นการรวมตัวกันเพื่อผลิตสิ่งของเครื่องใช้ต่าง ๆ เอง โดยไม่ต้องพึ่งพาเครื่องจักร และให้ถือว่า

¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์.2559 100 ปี สหกรณ์ไทย.กรุงเทพมหานคร.ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.(ม.ป.ป.).หน้า 20.

² “เรื่องเดียวกัน”.

ทรัพย์สินของชมรมเป็นส่วนรวมเพื่อเป็นการป้องกันระบบนายทุนให้เกิดขึ้นภายในชมรม ซึ่งการจัดตั้งชมรมสหกรณ์ตามแนวความคิดนี้ จำเป็นต้องใช้เงินทุนและที่ดินเป็นจำนวนมาก นายโรเบิร์ต โอเวน จึงได้เผยแพร่การจัดตั้งชมรมสหกรณ์อย่างจริงจัง เพื่อให้บุคคลทั่วไปเข้าใจ สหกรณ์ในรูปแบบสมาคมเพื่อการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่นายโรเบิร์ต โอเวนก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในการจัดตั้งชมรมสหกรณ์ในประเทศอังกฤษ จึงได้เดินทางไปประเทศสหรัฐอเมริกาและเมื่อปี ค.ศ. 1825 (พ.ศ. 2368) ได้ทำการทดลองจัดตั้งชมรมสหกรณ์ได้เป็นครั้งแรกที่เมืองนิวฮาโมนี รัฐอินเดียนา ประเทศสหรัฐอเมริกาได้สำเร็จ แต่เพียงไม่นานก็ต้องล้มเลิก เพราะเหตุแห่งการไม่คัดเลือกรวมสมาชิกและมีกิจกรรมที่มีรายได้ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย ประกอบกับประสบปัญหาเกี่ยวกับศาสนา และการปกครอง³ แต่อย่างไรก็ตามแนวความคิดของนายโรเบิร์ต โอเวน ก็ได้เป็นต้นแบบให้กับนักปฏิรูปเศรษฐกิจ ให้นำแนวความคิดการร่วมมือระหว่างผู้ที่เดือดร้อนให้รู้จักช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น โดยต่อมา นายแพทย์วิลเลียม คิง (Dr. William King) ชาวเมืองไบรตัน ประเทศอังกฤษ ก็ได้นำแนวความคิดเกี่ยวกับการสหกรณ์ของ นายโรเบิร์ต โอเวนเป็นพื้นฐาน แต่การจะให้ระดมเงินทุนและที่ดินตามแนวคิดเดิมของ นายโรเบิร์ต โอเวนจะเป็นไปได้ยาก นายแพทย์วิลเลียม คิง จึงได้เริ่มต้นจากการให้ผู้ใช้แรงงาน รวมทุนกันคนละเล็กละน้อยจัดตั้งสมาคมร้านค้า (Trading Association) ในรูปแบบสหกรณ์ ประเภทร้านค้า เมื่อปี ค.ศ. 1827 (พ.ศ. 2370) แต่มีข้อแตกต่างกับสหกรณ์ร้านค้าในปัจจุบัน เช่น ผลกำไรที่ได้มาจากการดำเนินกิจการจะเก็บสมทบไว้เป็นทุนเพื่อใช้ขยายงานของร้านค้าสหกรณ์โดยไม่นำมาแบ่งปันกันจนสามารถจัดตั้งชมรมสหกรณ์ได้ แต่การไม่นำผลกำไรมาแบ่งปันกันแต่เก็บกำไรทั้งหมดไว้ส่งผลให้สมาชิกไม่ศรัทธาในระบบสหกรณ์ สหกรณ์จึงไม่ประสบความสำเร็จ⁴

เมื่อได้แนวความคิดและหลักการเกี่ยวกับระบบสหกรณ์ของนายโรเบิร์ต โอเวน ประกอบกับรูปแบบสหกรณ์ร้านค้าของนายแพทย์วิลเลียม คิง ก็ได้มีกลุ่มช่างทอผ้าแห่งเมืองรอชเดล ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและประสบปัญหาด้านการหาซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคที่จำเป็นแก่การดำรงชีพนั้นมีราคาแพง มีการปลอมปน และถูกเอารัดเอาเปรียบในการชั่ง ตวง วัด ได้เกิดความต้องการให้พวกตนไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายทุน จึงรวมกลุ่มกันจัดตั้งเป็นสมาคมเพื่อรวมทุนกันจัดตั้งร้านค้าเครื่องอุปโภคบริโภคขึ้นพร้อมทั้งได้นำเงินทุนที่ได้ไปซื้อสิ่งของที่จำเป็นแก่การดำรงชีพ โดยจัดซื้อในราคาขายส่งมาขายให้กับสมาชิก และให้สมาชิกอุทิศเวลามาช่วยกิจการ

³ “เรื่องเดียวกัน”.

⁴ “เรื่องเดียวกัน”.

ของร้าน เมื่อปี ค.ศ. 1844 (พ.ศ. 2387) ทำให้เกิดร้านสหกรณ์แห่งเมืองรอชเดลขึ้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นสหกรณ์สมาคมแห่งแรกที่ประสบความสำเร็จในการดำเนินการและเป็นต้นแบบสหกรณ์ของโลก⁵

ต่อมาเมื่อร้านสหกรณ์แห่งเมืองรอชเดลประสบความสำเร็จจึงได้มีจำนวนสมาชิกเพิ่มมากขึ้น ทำให้ธุรกิจการค้าขยายใหญ่ขึ้นและได้มีการติดต่อทำธุรกิจกับบุคคลภายนอกอีกด้วย ซึ่งวิธีการของร้านสหกรณ์สำหรับผู้บริโภคได้แพร่หลายไปยังบุคคลทั่วไป ไม่เพียงแต่วิธีการของร้านค้าสหกรณ์ที่เป็นต้นแบบเท่านั้น แต่ผู้นำแห่งร้านสหกรณ์รอชเดลยังได้กำหนดหลักปฏิบัติไว้ 10 ประการ โดยมีสาระสำคัญหลายประการที่ได้ยึดถือมาเป็นหลักการสหกรณ์ในปัจจุบัน เช่น การรับสมาชิก การควบคุมแบบประชาธิปไตย (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) การส่งเสริมการศึกษา เป็นต้น⁶

ในส่วนสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ ก็ได้เกิดขึ้นเนื่องจากความยากจนและความเดือดร้อนของเกษตรกรและผู้ใช้แรงงาน เช่น สหกรณ์ที่ช่วยเหลือสมาชิกให้กู้ยืมเงินไปลงทุน สหกรณ์เครดิต สหกรณ์สินเชื่อ เป็นต้น เนื่องจากเกษตรกรและผู้ใช้แรงงานที่ต้องการเงินเพื่อไปเป็นทุนในการประกอบอาชีพแต่หาแหล่งเงินให้กู้ยืมได้ยากหรือไม่ก็ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูง จนทำให้รายได้ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้ จึงก่อให้เกิดภาระหนี้สินเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น นายเฮอรัมัน ชูลซ์ ผู้พิพากษาชาวเมืองเดลิทซ์ ประเทศเยอรมัน ได้เห็นความเดือดร้อนดังกล่าว จึงได้จัดตั้งสหกรณ์ประเภทหาทุนขึ้น เมื่อปี ค.ศ. 1850 (พ.ศ. 2393) โดยรวบรวมผู้เป็นช่างฝีมือและพ่อค้าขนาดเล็กรวมตัวกันก่อตั้งเป็นองค์การเพื่อจัดหาทุนให้สมาชิกกู้ยืม และต่อมาในปี ค.ศ. 1862 (พ.ศ. 2405) ก็ได้มีนายฟริตค วิลเฮล์ม ไรฟ์ไฟเซน (Friedrich Wilhelm Raiffisen) นายกเทศมนตรีเมืองเฮดเอสดอร์ฟ ประเทศเยอรมัน นำแนวความคิดของนายเฮอรัมัน ชูลซ์ เป็นต้นแบบจัดตั้งสหกรณ์หาทุนขึ้นในหมู่ชาวชนบท โดยรวบรวมเกษตรกรรวมตัวกันจัดตั้งเป็นองค์การเพื่อจัดหาทุนให้แก่สมาชิกกู้ยืมและในเวลาต่อมาก็ได้รวมตัวเป็นสหกรณ์เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนซึ่งก่อให้เกิดประโยชน์และเป็นตัวอย่างในการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศต่าง ๆ⁷ รวมถึงประเทศไทยด้วยเช่นกัน

ระบบสหกรณ์ของประเทศไทยได้ถือกำเนิดขึ้นในสมัยรัตนโกสินทร์ เนื่องจากประเทศไทยได้เริ่มมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศมากขึ้น ระบบการค้าขายจากเพื่อยังชีพมาสู่การค้าขายเพื่อหวังผลกำไร ความต้องการเงินทุนในการขยายการผลิตและการครองชีพจึงมีจำนวนมากขึ้นตามไปด้วย ชาวนาผู้ไม่มีเงินทุนจึงต้องไปกู้ยืมเงินจากนายทุนในอัตรดอกเบี้ยที่สูงและถูกเอาเปรียบ ซึ่งการทำนาก็ยังคงต้องอาศัยสภาพแวดล้อมจากธรรมชาติ สภาพภูมิอากาศทำให้ได้ผลผลิตที่ไม่แน่นอน หากปีใดผลผลิตไม่เป็นไปตามเป้าหมายก็จะก่อให้เกิดภาระหนี้สินเพิ่มขึ้น จากสภาพความ

⁵ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 21.

⁶ “เรื่องเดียวกัน”.

⁷ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 21 – 22.

ยากจนของชาวนา ทำให้รัฐบาลหาวิธีช่วยเหลือด้วยการจัดหาเงินทุนมาให้ชาวนากู้และคิดดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำ โดยได้กำหนดวิธีการที่จะช่วยเหลือชาวนาในด้านเงินทุนไว้ 2 วิธี คือ⁸

วิธีที่ 1 จัดตั้งธนาคารเกษตรเพื่อให้เงินกู้แก่ชาวนา แต่วิธีการนี้ไม่ประสบผลสำเร็จเนื่องจากขัดข้องในเรื่องเงินทุนและหลักประกันเงินกู้⁹

วิธีที่ 2 วิธีการของสหกรณ์ประเภทหาทุน เกิดขึ้นโดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ (กระทรวงการคลังในปัจจุบัน) ได้เชิญเซอร์เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ หัวหน้าธนาคารแห่งมัทราส ประเทศอินเดีย เข้ามาหาวิธีการช่วยเหลือชาวนา คือ จัดตั้ง “ธนาคารกู้ยืมแห่งชาติ” ดำเนินการให้กู้ยืมแก่ชาวนา โดยให้นำที่ดินและหลักทรัพย์มาเป็นหลักประกันเพื่อป้องกันไม่ให้ชาวนาทอดทิ้งที่นาหนีหนี้สิน ส่วนการควบคุมเงินกู้และการเรียกเก็บเงินกู้ให้ดำเนินการจัดตั้งเป็นสมาคมที่เรียกว่า “Cooperative Society” โดยมีหลักการความร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกัน¹⁰

“Cooperative Society” พระราชารวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ได้บัญญัติคำศัพท์ดังกล่าวเป็นภาษาไทยว่า “สมาคมสหกรณ์” จึงสามารถที่จะกล่าวได้ว่าประเทศไทยได้เริ่มศึกษาวิธีการสหกรณ์ขึ้นในปี พ.ศ. 2457 แต่ยังไม่ได้รับริเริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม จนกระทั่งปี พ.ศ. 2458 ได้เปลี่ยนกรมสถิติพยากรณ์ เป็น กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ประกอบด้วยส่วนราชการ 3 ส่วน คือ การพาณิชย์ การสถิติพยากรณ์ และการสหกรณ์¹¹ จึงเป็นที่มาของวิวัฒนาการการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย

1.2 วิวัฒนาการการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2459 เป็นปีแห่งการเริ่มต้นทดลองจัดตั้งสหกรณ์หาทุน โดยมีการนำเอาพระราชบัญญัติสมาคม พ.ศ. 2457 มาปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถมีภาระจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์จนนำไปสู่การตราพระราชบัญญัติสมาคม แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 ซึ่งในระยะเริ่มแรกประเทศไทยได้ดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ด้วยความละเอียดรอบคอบและค่อยเป็นค่อยไป แต่เมื่อการพัฒนาของสหกรณ์ดำเนินการจนเป็นที่ปรากฏอย่างแจ่มชัดแล้วว่าเป็นสิ่งที่สามารถทำได้สำเร็จ จึงมีการร่างกฎหมายอันนำไปสู่การประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายของสหกรณ์ฉบับแรก โดยมีลักษณะในการคุ้มครองการดำเนินงานต่าง ๆ ของสหกรณ์ และภายหลังในปี พ.ศ. 2486 ได้มีการตราพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อสหกรณ์ พ.ศ. 2486 เพื่อจัดตั้ง

⁸ กรมส่งเสริมสหกรณ์.วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์.นนทบุรี : ศูนย์ปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์.(ม.ป.ป.). หน้า 12.

⁹ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁰ “เรื่องเดียวกัน”.

¹¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์.วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์.นนทบุรี : ศูนย์ปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์.(ม.ป.ป.). หน้า 13.

“ทุนส่งเสริมสหกรณ์” โดยใช้เป็นแหล่งเงินทุนให้สหกรณ์กู้ยืมเพื่อการลงทุนในทรัพย์สินถาวรของสหกรณ์¹²

ขบวนการสหกรณ์ของประเทศไทยได้มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากรัฐบาลได้ให้ความสำคัญกับขบวนการสหกรณ์พร้อมทั้งได้กำหนดนโยบายที่สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการจัดตั้งสหกรณ์ ในประเทศไทยจึงได้มีการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ เพิ่มมากขึ้น เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ ร้านค้าสหกรณ์ สหกรณ์ชายข้าว และสหกรณ์อื่น ๆ อีกหลายประเภท ประกอบกับต่อมาในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้เล็งเห็นความสำคัญของขบวนการสหกรณ์ จึงได้ยกระดับจากกรมขึ้นเป็นระดับกระทรวงและแยกแผนกงานสหกรณ์เป็นกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ ทำให้สามารถขยายกิจการสหกรณ์ให้กว้างขวางออกไปยิ่งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย¹³

ขบวนการสหกรณ์บางช่วงเข้าสู่ระยะการลดระดับการพัฒนา ซึ่งเกิดจากรัฐบาลในขณะนั้นให้ความสำคัญกับการพัฒนาประเทศทางด้านการขยายระบบชลประทาน ด้านการคมนาคมขนส่ง และด้านการศึกษา ก่อน ทำให้กระทรวงสหกรณ์ถูกยุบและรวมกลายเป็นกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติ¹⁴

การดำเนินงานของขบวนการสหกรณ์ยังคงมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องซึ่งในปี พ.ศ. 2511 จึงเกิดการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มีสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ กำหนดให้สหกรณ์ในประเทศไทยมีด้วยกัน 2 ประเภท ดังนี้ 1) สหกรณ์จำกัด คือ สหกรณ์ซึ่งสมาชิกมีความรับผิดชอบอย่างจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินค่าหุ้นที่ยังส่งใช้ไม่ครบมูลค่าหุ้นที่ตนถือไว้ และ 2) สหกรณ์ไม่จำกัด คือ สหกรณ์ซึ่งสมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อหนี้ทั้งปวงของสหกรณ์ โดยไม่จำกัดความรับผิดชอบ ต่อมาในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ ฉบับปี พ.ศ. 2511 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนนายทะเบียนสหกรณ์จากข้าราชการกระทรวงการพัฒนาแห่งชาติและสังคมมาเป็นข้าราชการในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และให้อำนาจของผู้จัดการสหกรณ์สามารถที่จะดำเนินธุรกิจของสหกรณ์กับบุคคลภายนอกได้¹⁵

¹² ชัยรัตน์ สงวนกิจพัฒนา. “พัฒนาการสหกรณ์ในประเทศไทย” (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อการประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 9 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). 2562 หน้า 83.

¹³ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁴ ชัยรัตน์ สงวนกิจพัฒนา. “พัฒนาการสหกรณ์ในประเทศไทย” (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อการประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 9 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). 2562 หน้า 85.

¹⁵ ชัยรัตน์ สงวนกิจพัฒนา. “พัฒนาการสหกรณ์ในประเทศไทย” (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อการประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 9 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). 2562 หน้า 86-88.

การดำเนินงานของขบวนการสหกรณ์ได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการตราพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับปัจจุบัน คือ ฉบับปี พ.ศ. 2542 ประกอบกับได้มีการแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติดังกล่าว จำนวน 2 ครั้ง คือ ในปี พ.ศ. 2553 และในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับดังกล่าว ได้มุ่งเน้นการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พร้อมทั้งได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจในขบวนการที่สำคัญยิ่งในระบบสหกรณ์ คือ นายทะเบียนสหกรณ์ เป็น อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์¹⁶ โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ เช่น รับผิดชอบ ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์หรือกฎหมายอื่น ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบหรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้งการดำเนินงานหรือฐานะการเงินของสหกรณ์สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมด หรือบางส่วนของสหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นการอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก ออกระเบียบ หรือคำสั่งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่านายทะเบียนสหกรณ์มีภาระในการที่จะต้องใช้อำนาจและเป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการต่าง ๆ ให้สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามหลักการสหกรณ์ เริ่มต้นตั้งแต่การรับผิดชอบจัดตั้งสหกรณ์ ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือฐานะทางการเงินของสหกรณ์ สั่งให้ระงับการดำเนินการเมื่อเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์นั้นอาจสร้างความเสียหายให้กับสหกรณ์ไปตลอดจนการถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์ จากกรณีดังกล่าวตามพระราชบัญญัติสหกรณ์จึงได้มอบอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในส่วนภาคราชการให้กับนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งการดำเนินการใด ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้จึงต้องให้นายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายในระบบสหกรณ์

แต่ในปัจจุบัน กระบวนการดำเนินงานของกรมส่งเสริมสหกรณ์ก็ยังพบปัญหาสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน รวมทั้งปัญหาการทุจริตในสหกรณ์ ข้อร้องเรียนของสมาชิกเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้นายทะเบียนสหกรณ์จำต้องใช้อำนาจให้สหกรณ์ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องแต่การใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ ในกรณีหากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นการในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก การใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง

¹⁶ ชัยรัตน์ สงวนกิจพัฒนา. “พัฒนาการสหกรณ์ในประเทศไทย” (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อการประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 9 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช). 2562 หน้า 89.

ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่ได้กำหนดวิธีการหรือกรอบระยะเวลาในการแก้ไขข้อบกพร่องเป็นการเฉพาะ นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์สามารถใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของตนได้อย่างกว้างขวางทำให้การออกคำสั่งทางปกครองในกรณีเดียวกันอาจไม่เป็นไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกันซึ่งผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง และในกรณีเช่นนี้เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมผูกพันผู้รับคำสั่งอย่างเด็ดขาด ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองถึงแม้ว่าคำสั่งทางปกครองอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม จึงเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมต่อสหกรณ์ ผู้ถูกกระทบกระเทือนสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง

ผู้ศึกษาเห็นว่ากระบวนการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ไม่เป็นไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อเป็นการมุ่งรักษาสิทธิ เสรีภาพของประชาชนผู้ถูกกระทบกระเทือนสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง โดยผู้ศึกษาเห็นว่ากระบวนการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของกฎหมายสหกรณ์ยังคงมีปัญหา ดังนี้

1. กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีมาตรการในการกำกับ ดูแล การกำหนดอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของนายทะเบียนสหกรณ์ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน
2. กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดมีการใช้บังคับยังไม่มีประสิทธิภาพ
3. กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยได้กำหนดกรอบระยะเวลา มาตรฐานกระบวนการและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ยังไม่ชัดเจน
4. กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยยังไม่มีบทกำหนดโทษบางประการที่ยังไม่สอดคล้องกับการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้พิจารณาเบื้องต้นจากปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ เกิดจากปัญหาทางกฎหมายของสหกรณ์ยังไม่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน ผู้ศึกษาจึงมุ่งหวังว่า หากกฎหมายสหกรณ์มีการพัฒนาและแก้ไขให้มีความชัดเจน จะก่อให้เกิดการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน

ดังนั้น จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงมุ่งสู่ประเด็นปัญหาการวิจัย ดังนี้

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาถึงวิวัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ แนวคิด ทฤษฎี กรอบของกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง และหลักการควบคุมหรือกำกับในการ ดำเนินการของสหกรณ์

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการ กำกับดูแลสหกรณ์และการแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์บทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยและ ประเทศสิงคโปร์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์

2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เชิงกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษ และประเทศสิงคโปร์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์

2.5 เพื่อแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มี ประสิทธิภาพ เป็นไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน

3. กรอบแนวคิดของการวิจัย

ศึกษาถึงวิวัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ บทบัญญัติกฎหมายของสหกรณ์ แนวคิด ทฤษฎี การออกคำสั่งทางปกครอง หลักการควบคุมหรือกำกับดูแลสหกรณ์ และการแก้ไขข้อบกพร่อง ของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยเน้นเฉพาะสหกรณ์ประเภทออมทรัพย์และเครดิตยูเนียนรวมถึง บทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์เพื่อนำผลมาวิเคราะห์ให้เห็นถึง ข้อสรุป แนวทางการแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพในการกำกับดูแล สหกรณ์เพื่อเป็นไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน

4. ประเด็นปัญหาการวิจัย

4.1 กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีมาตรการในการกำกับ ดูแล การกำหนดอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของนายทะเบียนสหกรณ์เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันหรือไม่

4.2 กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดมีการใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

4.3 กฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยได้กำหนดกรอบระยะเวลา มาตรฐาน กระบวนการและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ไว้ชัดเจนหรือไม่

5. สมมติฐานการวิจัย

กฎหมายสหกรณ์ในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดอำนาจ หน้าที่ ขอบเขต วิธีการ เงื่อนไข กรอบระยะเวลา มาตรฐานและกระบวนการ วิธีการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ไว้อย่างชัดเจน ซึ่งนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติการออกคำสั่งทางปกครองของกรมส่งเสริมสหกรณ์ อาทิ การใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง หลักการ กระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง ในบางกรณียังไม่มี ความชัดเจน ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน หรือมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนอันเป็นมาตรฐานเดียวกัน เป็นต้น อีกทั้ง บางกรณีไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงควรกำหนดแนวทางและมาตรฐานทางกฎหมายที่เหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครองของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องและเป็นธรรม บรรเทาเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น รวมถึงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกำกับดูแลสหกรณ์มากยิ่งขึ้น

6. ขอบเขตการวิจัย

ศึกษากฎหมายสหกรณ์เกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี ระยะเวลา รูปแบบ เงื่อนไข และระบบ การออกคำสั่งทางปกครองให้สหกรณ์ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ โดยในเรื่องดังกล่าวมีความเหมาะสมตรงตามเจตนารมณ์ที่เป็นเครื่องประกันความเป็นธรรม และความ เป็นมาตรฐานของกฎหมายสหกรณ์เป็นไปตามมาตรฐาน หรือไม่อย่างไร

7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ หรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัย

7.1 สหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของสมาชิกสหกรณ์ผู้มีสัญชาติไทย โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์¹⁷

7.2 พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์¹⁸

7.3 นายทะเบียนสหกรณ์ หมายถึง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์¹⁹

7.4 รองนายทะเบียนสหกรณ์ หมายถึง ข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าและได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์²⁰

7.5 ผู้ตรวจการสหกรณ์ หมายถึง ข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์²¹

8. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 เพื่อให้ทราบถึงวิวัฒนาการของขบวนการสหกรณ์ พระราชบัญญัติสหกรณ์ แนวคิด ทฤษฎี กรอบของกฎหมายของการออกคำสั่งทางปกครอง และหลักการควบคุมหรือกำกับในการดำเนินการของสหกรณ์

8.2 เพื่อให้ทราบสาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์และการแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์

8.3 เพื่อให้ทราบสาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์

8.4 เพื่อให้ทราบถึงข้อเหมือนและข้อแตกต่างของกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยกับประเทศอังกฤษและประเทศสิงคโปร์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์

¹⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

¹⁸ “พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

¹⁹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

²⁰ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

²¹ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยผู้ตรวจการสหกรณ์ พ.ศ. 2539 ข้อ 5.

8.5 เสนอร่างเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ เป็นไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน

9. ระเบียบการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมายโดยการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากการศึกษาค้นคว้าตำรา บทความ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลสหกรณ์ ออมทรัพย์และเครดิตยูเนียน เช่น กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์ และเครดิตยูเนียน พ.ศ. 2564 ระเบียบ ประกาศที่เกี่ยวข้อง คำพิพากษาศาลฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครอง เมื่อทำการรวบรวมและเรียบเรียงเอกสารดังกล่าวทั้งหมดแล้ว จึงทำการวิจัยโดยใช้วิธีการเขียนเชิงพรรณนาและวิเคราะห์ ตลอดจนประเด็นที่เป็นปัญหา พร้อมทั้งเสนอความเห็นและเสนอแนะแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี ความหมาย หลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและ หลักการเกี่ยวกับสหกรณ์

เนื่องด้วยงานวิจัยนี้เป็นการศึกษากรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ ในการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารงานและปฏิบัติงานของนายทะเบียนสหกรณ์ แต่การดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเข้าใจถึงบริบทของกฎหมายสหกรณ์ หลักการ อุดมการณ์และแนวคิดของสหกรณ์ ในเนื้อหาบทที่ 2 ของผู้ศึกษาจึงได้ทบทวนถึงวิวัฒนาการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ขอบเขตการบังคับใช้คำสั่งทางปกครอง ผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เพื่อให้เห็นถึงความเป็นมาและเข้าใจถึงหลักการอันเป็นรากฐานของคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนศึกษาถึงบริบทของกฎหมายสหกรณ์ หลักการ อุดมการณ์และแนวคิดของสหกรณ์ เพื่อใช้ในการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ สามารถรักษาผลประโยชน์และอำนวยความสะดวกให้แก่สมาชิก โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

1.1 วิวัฒนาการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของไทย

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ในทางวิชาการได้มีการเสนอให้มีการจัดทำกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเพื่อให้มีการพิจารณาเรื่องทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม แต่หลักการเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็มีการกำหนดอยู่บ้างในกฎหมายฉบับต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง วิธีการและระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอที่จะบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พยายามให้มีการกำหนดระเบียบบางส่วนเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมาในสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นระเบียบที่กำหนดให้เฉพาะหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติ โดยมี

คณะกรรมการว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่กำกับดูแล ซึ่งกว่าที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจะถือบังคับใช้เป็นผลสำเร็จ ใช้ระยะเวลาจนกระทั่งถึงในสมัยของรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปะอาชา ที่ได้หยิบยก “ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ....” ของในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย มาพิจารณาและได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาและได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2540²²

1.2 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็น “กฎหมายกลาง” หรือ “กฎหมายทั่วไป” เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐในทางปกครองขององค์กรเกี่ยวกับการออก “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งการเป็นกฎหมายกลางหรือกฎหมายทั่วไป หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองไว้แบบใดเจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่กรณีไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติไว้หรือมีกฎหมายเฉพาะ แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมไว้ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือกฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ต่ำกว่ามาตรฐานการปฏิบัติราชการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะไม่สามารถใช้กฎหมายเฉพาะฉบับนั้นได้ แต่จะต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บังคับใช้แก่กรณีนั้น แต่ถ้าเป็นในกรณีของขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเจ้าหน้าที่จะต้องใช้กฎหมายเฉพาะนั้น บังคับแก่ขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้ง โดยไม่ต้องคำนึงถึงขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งนั้นจะมีหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่²³

ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม คือ หลักเกณฑ์ที่พิจารณาของผู้ที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของคำสั่งทางปกครองตลอดจนให้เป็นหลักเกณฑ์ที่จะทำให้บุคคลดังกล่าวมีโอกาสต่อสู้ป้องกันสิทธิของตน หรือสามารถเรียกร้องให้มีการบังคับตามสิทธิของตนได้ในฐานะที่ตนเป็นประธานแห่งสิทธิ ในส่วนมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ คือ คุณภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงานภาครัฐ เช่น การให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครอง ย่อมเป็นสิ่งที่ทำให้การปฏิบัติราชการทางปกครองมี

²² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 4-5.

²³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 6.

มาตรฐานที่สูงขึ้น ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะกำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือบางประเภท เท่านั้นที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่ง แต่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครอง เป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลและกำหนดว่าเนื้อหาของเหตุผลต้องมีองค์ประกอบอะไรบ้าง ย่อมถือได้ว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้กำหนดมาตรฐานการปฏิบัติราชการในส่วนที่เกี่ยวกับการให้เหตุผลในคำสั่งทางปกครองไว้สูงกว่ากฎหมายเฉพาะ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือทุกกรณี เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้²⁴

ดังนั้น หากเป็นกรณีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างหลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะกับหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองว่า กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองหรือไม่ ถ้าใช่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมจะต้องใช้กฎเกณฑ์ที่กำหนด ในกฎหมายเฉพาะบังคับใช้ แต่หากไม่ใช่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องนำหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาบังคับใช้แทนกฎหมายเฉพาะ²⁵

จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า หากเป็นขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะให้บังคับใช้ตามกฎหมายเฉพาะโดยไม่ต้องคำนึงถึงหลักประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่หากเป็นกรณีอื่น กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับแทนกฎหมายเฉพาะ

1.3 ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครอง (เจ้าหน้าที่)

ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครอง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจให้พิจารณาเรื่องทางปกครอง โดยปกติเอกชนไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถพิจารณาเรื่องทาง

²⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 7-8.

²⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 6-7.

ปกครองได้ เว้นแต่กรณีที่รัฐมอบอำนาจให้เอกชนใช้อำนาจทางปกครองแทนในบางเรื่อง ในกรณีเช่นนี้ ย่อมถือว่าเอกชนเป็น “เจ้าหน้าที่” ในความหมายของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เอกชนผู้นั้นจึงมีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครองและออกคำสั่งทางปกครองได้ และต้องพึงระมัดระวังว่าการมีอำนาจพิจารณาในเรื่องทางปกครองนอกจากจะต้องพิจารณาในแง่การได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบอำนาจแล้ว ยังต้องพิจารณาในส่วนของระยะเวลาและสถานที่ประกอบด้วย ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครองต้องใช้อำนาจนั้นในระหว่างระยะเวลาที่ตนดำรงตำแหน่งและในเขตพื้นที่ที่ตนมีอำนาจ การใช้อำนาจโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขดังกล่าว ย่อมกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครอง²⁶

เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครองไม่ว่าจะเป็นบุคคลหรือคณะบุคคล จะพิจารณาเรื่องทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความสัมพันธ์เป็นพิเศษกับคู่กรณี เช่น เป็นญาติของคู่กรณี เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรม เป็นเจ้านายหรือลูกหนี้ หรือนายจ้างของคู่กรณี²⁷ หรือมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ในกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบโดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นกรรมการต้องมีคำสั่งหรือมติ²⁸ ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน จึงถือว่าให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้²⁹ และการกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการพิจารณาย่อมไม่เสียไป³⁰

ดังนั้น เมื่อได้ศึกษาลงไปในหลักเกณฑ์ของผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง พบว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเป็นบุคคลผู้ที่มีความสำคัญและเป็นจุดเริ่มต้นของกระบวนการพิจารณาทางปกครองจึงต้องคำนึงถึงคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นตามหลักความเป็นกลาง เพื่อให้สามารถพิจารณาเรื่องทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 14-15.

²⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13.

²⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16.

²⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 15.

³⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 17.

1.4 ผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องทางปกครอง (คู่กรณี)

คู่กรณี หมายถึง ผู้ยื่นคำขอ หรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับ หรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง³¹ โดยคู่กรณีไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลธรรมดา คู่กรณีอาจเป็นคณะบุคคลหรือนิติบุคคลที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้³² ผู้เริ่มก่อให้เกิดการพิจารณาเรื่องทางปกครองขึ้นหรืออาจเข้ามาในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองภายหลังจากที่ได้มีการเริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครองไปแล้วก็ได้ โดยคู่กรณีมีความสามารถในกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองนั้นต้องเป็นผู้ที่บรรลุนิติภาวะ หรือแม้จะยังไม่บรรลุนิติภาวะแต่กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้มีความสามารถกระทำในเรื่องนั้นได้³³ เช่น การทำใบขับขี่ การทำพินัยกรรม เป็นต้น รวมทั้งในการพิจารณาทางปกครองคู่กรณีมีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้³⁴

ดังนั้น คู่กรณีเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา คณะบุคคลหรือนิติบุคคลที่สิทธิของตนถูกกระทบกระเทือนหรืออาจถูกกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเฉพาะการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองให้ถ่องแท้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการพิจารณาทางปกครองซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการออกคำสั่งทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพและพอควรแก่กรณี

1.5 กระบวนการพิจารณาทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้คำจำกัดความของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎและรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และให้คำจำกัดความของการพิจารณาทางปกครอง หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง³⁵ คำสั่งทางปกครองจึงถือเป็นผลผลิตของกระบวนการพิจารณาเรื่องทางปกครองเมื่อเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง การพิจารณาในเรื่องนั้นก็ย่อมยุติลง บุคคลผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นได้ การอุทธรณ์โต้แย้งย่อมมีผลเป็นการเปิดกระบวนการพิจารณาเรื่อง

³¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

³² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 21.

³³ “เรื่องเดียวกัน”

³⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 23.

³⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

ทางปกครองในชั้นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เมื่อเจ้าหน้าที่มีคำสั่งอย่างใดแล้ว หากผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่เป็นที่พอใจกับผลอุทธรณ์ ผู้นั้นสามารถนำคดีไปฟ้องสู่ศาลในลำดับต่อไป ซึ่งคำสั่งทางปกครองอาจเรียกได้ว่าเป็นรูปแบบที่สำคัญของการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง³⁶ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.5.1 คำสั่งทางปกครอง

1) ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ให้คำจำกัดความของคำสั่งทางปกครองไว้ 2 ความหมาย ซึ่งความหมายแรก คือ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดสถานภาพทางกฎหมาย ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่ให้ความหมายรวมถึงการออกกฎ และคำจำกัดความของคำสั่งทางปกครอง ความหมายที่สอง คือ การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง³⁷ ได้กำหนดคำจำกัดความของคำสั่งทางปกครองในความหมายที่สองนี้ไว้ เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง คือ 1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้ 1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่าหรือให้สิทธิประโยชน์ เช่น การประมูล 2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่าหรือให้สิทธิประโยชน์ 3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาข้อเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน 4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน³⁸ 2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา³⁹ ซึ่งความหมายของคำสั่งทางปกครองตามความหมายที่สองนั้น เป็นการกำหนดโดยฝ่ายบริหารเนื่องจากผู้ร่างกฎหมายเห็นว่าในบางกรณีอาจเกิดความไม่ชัดเจนว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ คำสั่งทางปกครอง

³⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 29.

³⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

³⁸ กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 1.

³⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 2.

ตามความหมายที่สองจึงไม่สามารถนำไปเป็น หลักในการพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครอง นั้นไม่ได้⁴⁰

ในการพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครอง ต้องพิจารณาจาก องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง ดังต่อไปนี้

(1) คำสั่งทางปกครองจะต้องเป็นมาตรการอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐ

องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐที่มีเอกสิทธิ์เหนือกว่าเอกชน เช่น คำสั่งนายอำเภอที่ปฏิเสธการออก น.ส. 3 ก. ให้แก่ราษฎรผู้ยื่นคำขอ⁴¹ คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการ⁴² เป็นต้น และพึงระมัดระวังว่าต้องมีใช้กรณีของรัฐ ไม่ได้ใช้อำนาจรัฐเหนือกว่าเอกชนแต่เป็นเพียงการใช้หลักความยินยอมหรือสิทธิตามสัญญา เช่น หนังสือองค์การบริหารส่วนตำบลที่แจ้งให้ผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารระงับการก่อสร้างและรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับใบอนุญาต เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ขอปฏิบัติตามเท่านั้น ซึ่งหากผู้ขอฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามก็อาจถูกดำเนินการตามกฎหมายต่อไป หนังสือดังกล่าว จึงมิได้มีผลกระทบโดยตรงต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองตามความ ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁴³ เป็นต้น

(2) เจ้าหน้าที่ต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ในเรื่องนั้น⁴⁴ ซึ่งการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ก. พิจารณาในเรื่องที่มีอำนาจ

คำสั่งทางปกครองต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในเรื่องนั้น คำสั่งทางปกครองต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครององค์ใด ประกอบด้วยต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดในฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณา⁴⁵

⁴⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 30.

⁴¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 245/2551.

⁴² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.78/2550.

⁴³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 119/2555.

⁴⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 12.

⁴⁵ สุรียา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน. 2562. หน้า 62.

- ตัวอย่างเช่น การสั่งเลิกสหกรณ์เป็นอำนาจหน้าที่ของ กรมส่งเสริมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ได้⁴⁶ เป็นต้น

ข. พิจารณาในแง่พื้นที่ที่มีอำนาจ

เมื่อพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องที่ ตนมีอำนาจหรือไม่แล้ว จะต้องพิจารณาว่าการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องออกในเขตพื้นที่ ที่ตนมีอำนาจประกอบด้วย⁴⁷

- ตัวอย่างเช่น สหกรณ์จังหวัดเชียงใหม่ในฐานะ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ในการปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติได้เฉพาะในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ ในเขตจังหวัดอื่น ๆ⁴⁸

ค. พิจารณาในแง่เวลาที่มีอำนาจ

เมื่อพิจารณาจากตำแหน่งและเขตพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มี อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ในช่วงระยะเวลาของการออก คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจในการออก คำสั่งทางปกครอง หากเป็นการออกคำสั่งทางปกครองก่อนเข้ารับตำแหน่งหรือเมื่อพ้นจาก ตำแหน่งไปแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁹

- ตัวอย่างเช่น รองนายทะเบียนสหกรณ์ที่เกษียณอายุ ราชการ ย่อมไม่มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนมติที่ประชุมคณะกรรมการสหกรณ์ที่ลงมติฝ่า พืนกฎหมาย⁵⁰

(3) เจ้าหน้าที่ต้องมีความดำรงอยู่ในทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ว่ามีอำนาจหน้าที่ ในการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว คำสั่งทางปกครองจะชอบด้วยกฎหมายได้ ต้องพิจารณาว่า

⁴⁶ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 71.

⁴⁷ สุริยา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. หน้า 62.

⁴⁸ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

⁴⁹ สุริยา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน. 2562. หน้า 62.

⁵⁰ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีความดำรงอยู่ในทางกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่มาประกอบด้วย โดยความดำรงอยู่ในทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่⁵¹ มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ก. เจ้าหน้าที่ต้องได้รับการแต่งตั้งโดยชอบ

เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองนั้นต้องได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้น คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยบุคคลที่ไม่เคยได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นเลย ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁵²

- ตัวอย่างเช่น ข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าหากไม่ได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่รองนายทะเบียนสหกรณ์ ข้าราชการผู้นั้นก็มิอาจปฏิบัติหน้าที่ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ได้⁵³

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองเป็นในรูปแบบของคณะกรรมการ การใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อองค์ประกอบของคณะกรรมการครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น เพราะฉะนั้นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบไม่ครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁵⁴ เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการที่มีกรรมการในลักษณะที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิต้องแต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคล⁵⁵ ส่วนคณะกรรมการที่มีกรรมการโดยตำแหน่งเพียงอย่างเดียว ย่อมมีองค์ประกอบครบจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้เสมอ⁵⁶

แต่อย่างไรก็ดี แม้เจ้าหน้าที่ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะด้วยเหตุขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม หรือด้วยเหตุอื่น และได้ปรากฏเหตุดังกล่าวภายหลังอันทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นนี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจ

⁵¹ “เรื่องเดียวกัน”

⁵² สุริยา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน. 2562. หน้า 62-63.

⁵³ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

⁵⁴ สุริยา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน. 2562. หน้า 63.

⁵⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 75.

⁵⁶ สุริยา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง. หน้า 63.

หน้าที่⁵⁷ ดังนั้น คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงยังคงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายทุกประการ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อไปนี้

ในระยะเวลาตั้งแต่ความเป็นนายกองค้การบริหารส่วนตำบลของนาย ก. สิ้นสุดลงตามคำพิพากษาของศาล จนถึงวันที่นายอำเภอสั่งให้พ้นจากตำแหน่งนั้น เป็นช่วงระยะเวลาก่อนการออกจากตำแหน่งของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลของนาย ก. ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มิได้กำหนดเรื่องการออกจากตำแหน่งภายหลังจากพ้นจากตำแหน่งจะเกิดผลอย่างไร จึงต้องอาศัยบทกฎหมายที่ใกล้เคียงมาอนุโลมใช้ ซึ่งตาม มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดรองรับบรรดาการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งว่า การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ และตามมาตรา 92 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดไว้ว่า การออกจากตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาภายหลังวันที่สมาชิกภาพสิ้นสุดลง ย่อมไม่กระทบกระเทือนกิจการที่สมาชิกผู้นั้นได้กระทำไปในหน้าที่สมาชิก รวมทั้งการได้รับเงินประจำตำแหน่งหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นก่อนที่สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ดังนั้น แม้ว่านาย ก. จะพ้นจากตำแหน่งนายกองค้การบริหารส่วนตำบลไปแล้วก็ตาม แต่เมื่อในระหว่างนั้นนาย ก. ยังคงปฏิบัติหน้าที่นายกองค้การบริหารส่วนตำบลมาโดยตลอดการปฏิบัติหน้าที่จึงไม่ถูกกระทบกระเทือนและมีผลใช้ได้ และการที่นาย ก. ได้รับค่าตอบแทนและค่าป่วยการอื่น ๆ อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็น การรับไปโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย ทางราชการจึงไม่อาจเรียกเงินเดือนเงินค่าตอบแทน และผลประโยชน์ตอบแทนอื่นที่ได้จ่ายไปแล้วคืนได้⁵⁸

ก. เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการประชุมโดยชอบ

เมื่อคณะกรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง การใช้อำนาจพิจารณาทางปกครองของคณะกรรมการต้องกระทำโดยที่ประชุม เพื่อให้ผลผลิต คือ คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นข้อพิจารณาร่วมกันของคณะกรรมการทุกคน ดังนั้น การประชุม

⁵⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 19.

⁵⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 37/2552 เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีนายกองค้การบริหารส่วนตำบลถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น.

ของคณะกรรมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้⁵⁹ เช่น การประชุมจะต้องมีกรรมการมาครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดจึงจะเป็นองค์ประชุม⁶⁰ การนัดการประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน⁶¹

ข. *เจ้าหน้าที่ต้องมีความเป็นกลาง*

หลักกฎหมายปกครองทั่วไปได้กำหนดหลักความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ไว้เพื่อให้มีการพิจารณาทางปกครองอย่างเป็นธรรม เป็นการสร้างความเชื่อมั่นว่าเรื่องของตนจะได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ซึ่งมีความเป็นกลาง โดยเจ้าหน้าที่ต้องมีความเป็นกลางเสียก่อนถึงจะมีอำนาจพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้นได้ ถ้าคำสั่งทางปกครองเกิดจากการพิจารณาทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เป็นกลาง คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁶²

ค. *เจ้าหน้าที่ต้องออกคำสั่งด้วยตนเอง*

เจ้าหน้าที่จะเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองในเรื่องใดได้ต้องได้รับการแต่งตั้งให้มีอำนาจในเรื่องนั้นเสียก่อน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง และถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง หลักการออกคำสั่งทางปกครองจะเป็นอำนาจเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น จะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ผู้อื่นกระทำการแทนไม่ได้ แต่อย่างไรก็ดี การกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองทุกกรณีซึ่งอาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีภารกิจมากเกินไป จึงต้องผ่อนความเคร่งครัดโดยให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองสามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นออกคำสั่งแทนตนได้ในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจออกคำสั่งทางปกครองจะมีอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองตาม

⁵⁹ สุรียา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร. วิทยุชน. 2562. หน้า 64.

⁶⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 79.

⁶¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 80.

⁶² สุรียา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์. คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร. วิทยุชน. 2562. หน้า 65.

กฎหมายได้ก็ต่อเมื่อได้รับมอบอำนาจปกครองมาโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ประกอบด้วย 3 หลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้⁶³

ก) กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจ

กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทรงอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองสามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นออกคำสั่งแทนตนได้โดยชัดแจ้ง โดยกฎหมายที่กำหนดให้มอบอำนาจปกครองได้อาจจะเป็นกฎหมายเฉพาะเรื่อง ถ้ากฎหมายเฉพาะเรื่องได้กำหนดถึงการมอบอำนาจไว้อย่างไร ก็ต้องถือปฏิบัติตามที่กฎหมายเฉพาะได้กำหนดไว้ แต่หากกฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดถึงจะไปพิจารณาจากกฎหมายทั่วไป⁶⁴

- ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายได้กำหนดว่าบรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนอาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้⁶⁵

จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดอย่างชัดแจ้งให้นายทะเบียนสามารถมอบอำนาจได้ แต่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจต้องเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเท่านั้น นอกจากบุคคลที่กล่าวมานายทะเบียนสหกรณ์จะไม่สามารถมอบอำนาจให้ใครอีกได้ เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้นั้นเอง

ข) เจ้าหน้าที่ผู้มีตำแหน่งที่กฎหมายกำหนด

การมอบอำนาจทางปกครองมอบให้ได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจจะปฏิเสธไม่รับมอบอำนาจนั้นไม่ได้ และเจ้าหน้าที่ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจช่วงไม่ได้เช่นกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้สามารถมอบอำนาจช่วงได้⁶⁶

⁶³ พนม เอี่ยมประยูร. การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง.วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 18 ฉบับที่ 3. 2531. หน้า 18-22.อ้างใน พนม เอี่ยมประยูร. รวมบทความทางวิชาการของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร. ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร. 2545. หน้า 79-81.

⁶⁴ พนม เอี่ยมประยูร. รวมบทความทางวิชาการของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร. ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร. 2545. หน้า 82.

⁶⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

⁶⁶ พนม เอี่ยมประยูร. รวมบทความทางวิชาการของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร. ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร. 2545. หน้า 83.

- ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์สามารถแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย⁶⁷

จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนให้นายทะเบียนสหกรณ์สามารถแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ได้ แต่ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งต้องเป็นข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และจะมีตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ไม่ได้ ซึ่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งจะปฏิเสธไม่รับการแต่งตั้งนั้นไม่ได้

ค) ต้องกระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด

การมอบอำนาจต้องกระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งการมอบอำนาจของฝ่ายปกครองเป็นคำสั่งฝ่ายเดียวของผู้มอบอำนาจ ผู้รับมอบอำนาจไม่จำเป็นต้องยินยอม ถ้าได้ทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด การมอบอำนาจนั้นย่อมมีผลสมบูรณ์⁶⁸ เช่น การมอบอำนาจต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา การมอบอำนาจต้องทำเป็นหนังสือ

- ตัวอย่างเช่น ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายได้กำหนดว่าบรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนอาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้ โดยการมอบอำนาจให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา⁶⁹

จากตัวอย่างจะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดอย่างชัดเจนให้นายทะเบียนอาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้ แต่การมอบอำนาจของนายทะเบียนต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาถึงจะเป็นการมอบอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

(4) คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์อันมุ่งต่อผล

ในทางกฎหมาย

⁶⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

⁶⁸ พนม เอี่ยมประยูร. รวมบทความทางวิชาการของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร. ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร. 2545. หน้า 84.

⁶⁹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

กฎหมายได้กำหนดกฎเกณฑ์ของการออกคำสั่งทางปกครองต้องมีผลเป็นการกอนิติสัมพันธ์ทางปกครองขึ้นและก่อให้เกิดผลผูกพันในทางกฎหมาย คือ อาจเป็นการก่อเปลี่ยนแปลง หรือระงับสิทธิหน้าที่ของบุคคล⁷⁰ ซึ่งองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองที่กล่าวมาไม่แตกต่างกับกฎ แต่ทำให้คำสั่งทางปกครองแตกต่างจากการกระทำทางปกครองอีกอย่างหนึ่ง เรียกว่า ปฏิบัติการทางปกครอง คือ เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครองแต่ไม่มุ่งต่อผลทางกฎหมาย ซึ่งยังครอบคลุมถึงการให้ข้อมูลข่าวสาร การให้คำแนะนำ หรือการอธิบายให้ผู้ที่มาติดต่อราชการเข้าใจเรื่องราว การกระทำดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครองเพราะไม่ได้กอนิติสัมพันธ์ขึ้นแต่อย่างใด⁷¹

(5) คำสั่งทางปกครองต้องเป็นการกระทำที่เกิดผลเฉพาะกรณี

องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองที่แตกต่างจากกฎ คือ การประสงค์ใช้บังคับเป็นเฉพาะกรณีแต่การมีผลของคำสั่งทางปกครองเฉพาะกรณีไม่ได้มีความหมายจำกัดถึงขนาดที่ต้องระบุตัวผู้รับคำสั่งทางปกครองเพียงเท่านั้น แต่ให้หมายความรวมถึงคำสั่งที่ระบุกลุ่มบุคคลที่ชัดเจนเพียงพอที่อาจจะระบุตัวได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป⁷²

(6) คำสั่งทางปกครองต้องมีผลบังคับโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

คำสั่งทางปกครองจะต้องมีผลออกไปกระทบสิทธิหน้าที่ของบุคคลภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่งการตระเตรียมการเพื่อออกคำสั่งทางปกครองย่อมไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง⁷³ เช่น การพิจารณาของคณะกรรมการสอบสวนเพื่อออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ ยังไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เนื่องจากผู้ที่ถูกพิจารณาสอบสวนทางวินัยยังไม่ได้รับผลการบังคับโดยตรงจากกลงโทษที่ตนจะถูกกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง เป็นเพียงการตระเตรียมภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น

สรุปได้ว่า การพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองต้องประกอบไปด้วยคำสั่งที่เกิดจากการใช้อำนาจอธิปไตยของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะยังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ต้องมี

⁷⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

⁷¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 30.

⁷² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 32-33.

⁷³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 33.

ผลเป็นการก่อกวนสัมพันธภาพทางปกครองขึ้นและก่อให้เกิดผลผูกพันในทางกฎหมาย อาจเป็นการก่อตั้งเปลี่ยนแปลง หรือระงับสิทธิหน้าที่ของบุคคลและมีประสงฆ์ใช้บังคับเป็นเฉพาะกรณี ตลอดจนถึงมีผลบังคับโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

2) รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองอาจเป็นได้ทั้งรูปแบบของหนังสือ วาจา หรือการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนที่จะสามารถเข้าใจได้⁷⁴ เช่น สัญญาณไฟจราจร ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งร้องขอภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าวให้ยืนยันเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่จะต้องออกหนังสือยืนยันคำสั่งทางปกครองดังกล่าวให้ แต่ผลของคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นตั้งแต่ผู้ได้รับคำสั่งได้รับแจ้งคำสั่งเป็นวาจาแล้วไม่ใช่เกิดขึ้นเมื่อได้รับการยืนยันเป็นหนังสือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ เจ้าหน้าที่จะต้องทำคำสั่งทางปกครองให้เป็นไปตามแบบที่กฎหมายกำหนด⁷⁵ เช่น ต้องระบุ วัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของผู้ทำคำสั่งพร้อมทั้งลงลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น⁷⁶ หากไม่ได้ทำตามแบบคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอาจไม่สมบูรณ์ได้

จากข้อความข้างต้นสรุปได้ว่า คำสั่งทางปกครองมี 3 รูปแบบ คือ หนังสือ วาจา หรือการสื่อความหมายในรูปแบบอื่น แต่ต้องมีความชัดเจนพอที่จะสามารถให้ผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้นเข้าใจได้ และไม่ว่าคำสั่งทางปกครองในรูปแบบใดก็ตามต้องทำตามแบบที่กฎหมายกำหนด มิเช่นนั้น คำสั่งทางปกครองอาจไม่สมบูรณ์ได้

3) ข้อกำหนดประกอบในคำสั่งทางปกครอง

การใช้คำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองให้สำเร็จลุล่วงจึงอาจมีความเคร่งครัด ไม่ยืดหยุ่นหรือสอดคล้องกับสถานการณ์ในบางกรณีที่มีความละเอียดอ่อน จึงได้มีการกำหนดเครื่องมือแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น เครื่องมือดังกล่าว คือ ข้อกำหนดประกอบคำสั่งทางปกครอง ประกอบไปด้วย 5 ประเภท⁷⁷ ดังนี้

ก. เงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง

⁷⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 34.

⁷⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 34.

⁷⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 36.

⁷⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 35.

ซึ่งแยกออกเป็นเงื่อนไขเริ่มต้นและเงื่อนไขสิ้นสุด เงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดของเจ้าหน้าที่ในคำสั่งทางปกครองให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุดในเวลาใด⁷⁸

ข. เงื่อนไขในคำสั่งทางปกครอง

โดยมีทั้งเงื่อนไขบังคับก่อนและเงื่อนไขบังคับหลัง เงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองเป็นการกำหนดของเจ้าหน้าที่ในคำสั่งทางปกครองนั่นเองว่าให้เริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน⁷⁹

ค. ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว แต่ในคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่ได้สงวนไว้ซึ่งสิทธิในการจะยกเลิกคำสั่งดังกล่าวในอนาคต⁸⁰

ง. ข้อเรียกร้องในคำสั่งทางปกครอง

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ได้รับประโยชน์กระทำหรืองดเว้นการกระทำหรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ กรณีเช่นนี้เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองมีผลแล้ว และผู้ได้รับคำสั่งได้รับประโยชน์จากผลของคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว แต่ผู้นั้นมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อเรียกร้องในคำสั่งทางปกครองนั้น มิฉะนั้นแล้วเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับให้บุคคลนั้นปฏิบัติตามข้อเรียกร้องหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์นั้นได้⁸¹

จ. ข้อสงวนสิทธิในการจัดให้มีการเรียกร้อง

กรณีนี้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่แน่ใจว่าในขณะที่ออกคำสั่งทางปกครองนั้น สมควรจะกำหนดข้อเรียกร้องให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติหรือไม่ จึงสงวนสิทธิดังกล่าวไว้ในคำสั่งทางปกครอง หากในอนาคตสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไป เจ้าหน้าที่ก็อาจกำหนดข้อเรียกร้องให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติได้⁸²

กล่าวโดยสรุป ข้อกำหนดประกอบคำสั่งทางปกครองเป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพื่อใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองให้มีความเหมาะสมมาก

⁷⁸ “เรื่องเดียวกัน”.

⁷⁹ “เรื่องเดียวกัน”.

⁸⁰ “เรื่องเดียวกัน”.

⁸¹ “เรื่องเดียวกัน”.

⁸² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร.

ยิ่งขึ้น โดยเจ้าหน้าที่ที่สามารถวางเงื่อนไขให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้รับคำสั่งทางปกครอง

4) ผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับกับบุคคลภายนอกตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป และย่อมมีผลตราบเท่าที่คำสั่งทางปกครองยังไม่สิ้นผลโดยการเพิกถอน ตามเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น ในกรณีการเกิดผลใช้บังคับต่อบุคคลผู้รับคำสั่ง กฎหมายให้ถือว่าเวลาที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป มิใช่เวลาที่ผู้นั้นได้ทราบคำสั่งทางปกครอง การแจ้งคำสั่งทางปกครองโดยผู้ที่ไม่อำนาจ และผู้นั้นได้แจ้งโดยขัดกับเจตนาของผู้มีอำนาจ จะถือว่าเป็นการแจ้งที่ถูกต้องไม่ได้รับการทราบโดยบังเอิญไม่ถือว่ามีผลแจ้ง จะใช้บังคับบุคคลภายนอกไม่ได้⁸³

เมื่อมีการแจ้งคำสั่งทางปกครองระยะเวลาการอุทธรณ์ก็เริ่มนับหากคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นคำสั่งทางปกครองที่สามารถอุทธรณ์ได้และบุคคลผู้ที่ได้รับคำสั่งไม่อุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมมีผลบังคับผูกพัน บุคคลนั้นจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น แม้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะใช้ดุลพินิจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั่นเอง หรือมีเหตุที่บุคคลผู้รับคำสั่งสามารถขอให้พิจารณาใหม่ได้ ซึ่งการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองอาจขึ้นได้โดยการที่เจ้าหน้าที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอาจกระทำได้โดย 1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ 2) การยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย⁸⁴

ถึงแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจมีผลเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง เช่น ทรัพย์สิน เงินทอง หรือประโยชน์อื่นใด การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงต้องคำนึงถึงหลักการคุ้มครองความเชื่อถือไว้วางใจหรือความเชื่อมั่นในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง แม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ จะเพิกถอนคำสั่งโดยอำเภอใจไม่ได้ ในบางกรณีการเพิกถอนอาจก่อให้เกิดฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายด้วย ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการก่อกวนแก่ผู้รับคำสั่ง เจ้าหน้าที่และคู่กรณีต่างก็จะได้รับประโยชน์จากการเพิกถอนนั้น เจ้าหน้าที่ได้ประโยชน์เพราะจะได้แก้ไขการกระทำ

⁸³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 37.

⁸⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 37-38.

ของตนเองให้ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนคู่กรณีได้ประโยชน์เพราะจะเป็นการปลดเปลื้องภาระของตน การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงอยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่⁸⁵

ในกรณีการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย หากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง การยกเลิกย่อมจะกระทำได้อย่างยิ่ง เพราะเมื่อเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐยังจะต้องคุ้มครองความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งมากยิ่งขึ้น⁸⁶ ดังนั้น กฎหมายจึงได้กำหนดเหตุที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการให้ประโยชน์เอาไว้ หากไม่เข้าเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หรือ คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติแต่ไม่ปฏิบัติภายในกำหนด⁸⁷ เป็นต้น เจ้าหน้าที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ได้ แต่หากเป็นกรณีคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแต่เป็นการเพิ่มภาระ เจ้าหน้าที่อาจกระทำได้ โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย⁸⁸

สรุปได้ว่า คำสั่งทางปกครองมีผลคำสั่งทางปกครองมีผลใช้ยันกับบุคคลภายนอกตั้งแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งเป็นต้นไป และย่อมมีผลตราบเท่าที่คำสั่งทางปกครองยังไม่สิ้นผลโดยการเพิกถอน ตามเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น แม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ยังคงมีผลผูกพันกับผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นเช่นเดิม

5) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

หากกฎหมายเฉพาะได้กำหนดวิธีการ ขั้นตอน หรือระยะเวลาของการอุทธรณ์ไว้อย่างไร บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะที่ระบุไว้ แต่ถ้าหากไม่มีกฎหมายเฉพาะ บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองซึ่งเป็นกฎหมายกลางกำหนด โดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งมีหน้าที่ต้องแจ้งวิธีการและระยะเวลาในการอุทธรณ์คำสั่งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบด้วย หากไม่มีการแจ้งระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้แจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่หากไม่มีการแจ้งใหม่ระยะเวลาอุทธรณ์จะขยายไปเป็น 1 ปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง⁸⁹

ในระบบกฎหมายของประเทศไทยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะพิจารณา

⁸⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 39.

⁸⁶ “เรื่องเดียวกัน”.

⁸⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53.

⁸⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 39.

⁸⁹ “เรื่องเดียวกัน”.

ทุเลาการบังคับให้ ในการอุทธรณ์นั้นกำหนดให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจแก้ไขคำสั่งทางปกครอง ตามความเห็นของตนได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหน้าที่ต้อง รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง และอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองไม่ว่าจะเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้อุทธรณ์ได้⁹⁰

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไม่ต้องพิจารณาถึง หลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าที่กำหนดใน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง หากกฎหมายเฉพาะได้กำหนด วิธีการ ขั้นตอน หรือ ระยะเวลาของการอุทธรณ์ไว้อย่างไร บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะที่ ระบุไว้ในระบบกฎหมายของประเทศไทยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ไม่มีผลเป็นการทุเลาคำสั่ง ทางปกครองโดยอัตโนมัติ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะพิจารณาทุเลาการบังคับให้ และ ในการอุทธรณ์นั้นกำหนดให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้น

6) การขอให้พิจารณาใหม่

คำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ย่อมมีผลบังคับผูกพัน กับผู้รับคำสั่งทางปกครอง บุคคลผู้นั้นจะมาอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือนำคดีไปฟ้องต่อ ศาลปกครองไม่ได้ แต่เพื่อความมั่นคงแน่นอนแห่งสิทธิหน้าที่ และประสิทธิภาพในการบริหาร ราชการแผ่นดิน การยึดถือหลักเกณฑ์อย่างเคร่งครัดอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเฉพาะกรณีได้ กฎหมายจึงได้เปิดช่องให้สิทธิแก่คู่กรณีในการขอให้เจ้าหน้าที่เริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครองใหม่ ไว้⁹¹ ดังนี้

ก. ขั้นตอนในการขอให้พิจารณาใหม่ แยกออกเป็น

ก) ขั้นตอนการพิจารณาคำขอ ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่ กฎหมายกำหนด⁹²

ข) ขั้นตอนในการพิจารณาว่ามีเหตุสมควรให้มีการพิจารณาใหม่ หรือไม่⁹³

⁹⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554.หน้า 40.

⁹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554.หน้า 43.

⁹² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 54.

⁹³ “เรื่องเดียวกัน”.

ค) ขั้นตอนการวินิจฉัยและออกคำสั่งทางปกครองใหม่⁹⁴

การปฏิเสธไม่รับคำขอไว้พิจารณา การที่พิจารณายืนยันคำสั่งเดิม หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ตาม หลักเกณฑ์ในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง⁹⁵

กล่าวโดยสรุป การขอให้พิจารณาใหม่เป็นหลักเกณฑ์ เพื่อความมั่นคงแน่นอนแห่งสิทธิหน้าที่ และประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน การยึดถือ หลักเกณฑ์อย่างเคร่งครัดอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเฉพาะกรณีได้ กฎหมายจึงได้เปิดช่องให้สิทธิ แก่คู่กรณีในการขอให้เจ้าหน้าที่เริ่มกระบวนการพิจารณาทางปกครองใหม่ ตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ กำหนด

จากการพิจารณาหลักเกณฑ์คำสั่งทางปกครองในแง่ของ ความหมาย การพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครอง รูปแบบของคำสั่งทางปกครอง ข้อกำหนด ประกอบคำสั่งทางปกครอง ผลของคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และการขอให้ พิจารณาใหม่ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์อย่างมี ประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ยังคงต้องพิจารณาถึงบริบทของกฎหมายสหกรณ์ หลักการ อุดมการณ์และ แนวคิดของสหกรณ์ เพื่อใช้ในการกำกับดูแลสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพ สามารถรักษาผลประโยชน์แล อำนวยความยุติธรรมให้แก่สมาชิกประกอบด้วย

2. แนวคิด ทฤษฎี อุดมการณ์และหลักการของสหกรณ์

การสหกรณ์นั้น ได้รับการสนับสนุนจากพระมหากษัตริย์ของไทยตั้งแต่รัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเห็นได้จากพระราชกรณียกิจ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวกับงานสหกรณ์นั้น มีนานนับการ ซึ่งครั้งหนึ่งตามพระราชดำรัส ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช ได้พระราชทานพระราชดำรัสแก่ ผู้นำสหกรณ์ที่ เฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท ณ ศาลาดุสิตาลัย เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2526 ไว้ตอนหนึ่งว่า...สหกรณ์นี้ มีความหมาย คำว่า “สห” ก็ด้วยกัน “กรณ์” การทำงานทำกิจการต่าง ๆ หมายความว่า “สหกรณ์” แปลว่า การทำงานร่วมกัน การทำงานร่วมกันนี้ลึกซึ้งมาก เพราะว่าจะต้องร่วมมือกันในทุกด้าน ทั้งใน ด้านงานการที่ทำด้วยร่างกาย ทั้งในด้านงานการที่ทำด้วยสมอง และงานการที่ทำด้วยใจ ทุกอย่างนี้

⁹⁴ “เรื่องเดียวกัน”.

⁹⁵ วรเจตน์ ภาคิรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 43.

ขาดไม่ได้ ต้องพร้อม⁹⁶... จึงเป็นหนึ่งในความหมายของสหกรณ์ ซึ่งความหมายสหกรณ์มีคำจำกัดความหลายความหมาย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 ความหมายของสหกรณ์

2.1.1 ความหมายตามพระราชบัญญัติสหกรณ์

สหกรณ์ หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการ เพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์⁹⁷

2.1.2 ความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

สหกรณ์ หมายถึง องค์กรทางเศรษฐกิจและสังคมที่สมาชิกร่วมกันจัดตั้งขึ้น ด้วยการลงหุ้นร่วมกัน จัดการร่วมกันในการผลิต การจำหน่ายสินค้า หรือบริการตามความต้องการ หรือผลประโยชน์อย่างเดียวกันของบรรดาสมาชิก สมาชิกแต่ละคนมีสิทธิออกเสียงได้หนึ่งเสียงในการบริหารสหกรณ์โดยไม่ขึ้นกับจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ เช่น สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์โคนม รวมถึงคณะบุคคลซึ่งร่วมกันดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม โดยช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์⁹⁸

ดังนั้น จากความหมายข้างต้น สหกรณ์ คือ การทำงานร่วมกันของคณะบุคคลด้วยความสมัครใจ เพื่อช่วยเหลือตนเอง และช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และต้องจดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์

2.2 คุณค่าของสหกรณ์

สหกรณ์อยู่บนพื้นฐานของค่านิยมของการพึ่งตนเอง และการรับผิดชอบตนเอง ประชาธิปไตย ความเสมอภาค ความเที่ยงธรรม และความเป็นเอกภาพ สมาชิกสหกรณ์ตั้งมั่นอยู่ในคุณค่าทางจริยธรรมแห่งความซื่อสัตย์ เปิดเผย รับผิดชอบต่อสังคม และเอื้ออาทรต่อผู้อื่น ตามแบบแผนที่สืบทอดกันมาจากผู้ริเริ่มการสหกรณ์ คุณค่าของสหกรณ์สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน⁹⁹ ดังนี้

⁹⁶ กรมส่งเสริมสหกรณ์.2559 100 ปี สหกรณ์ไทย.กรุงเทพมหานคร.ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.(ม.ป.ป.).หน้า 80.

⁹⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

⁹⁸ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

⁹⁹ กรมส่งเสริมสหกรณ์.วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์.กรุงเทพมหานคร.ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.(ม.ป.ป.).หน้า 18.

2.2.1 คุณค่าที่เป็นพื้นฐานของสหกรณ์

1) การพึ่งตนเองของสหกรณ์

สหกรณ์จะพึ่งตนเองได้จำเป็นต้องมี เงินทุนดำเนินการที่เพียงพอมีฝ่ายจัดการสหกรณ์ที่มีความรู้ ความสามารถ มีความสุจริตในการปฏิบัติงาน มีคณะกรรมการที่มีวิสัยทัศน์ มีความซื่อสัตย์ ในการบริหารงาน มีสมาชิกมีความรักดีต่อสหกรณ์ให้ความร่วมมือในการดำเนินงานของสหกรณ์¹⁰⁰

2) ความรับผิดชอบต่อตนเอง

การรับผิดชอบในหนี้สิน ทรัพย์สิน ชื่อเสียงและรับผิดชอบต่อตนเอง การกระทำของตนเอง เช่น สหกรณ์รับฝากเงินจากสมาชิกมีใครทุจริตเอาเงินฝากของสหกรณ์ไป สหกรณ์ก็ต้องรับผิดชอบ และสหกรณ์จะต้องเป็นผู้ตัดสินใจในการกระทำใด ๆ ด้วยตนเอง โดยปราศจากการก้าวก่ายการบริหารงานการแทรกแซง การทำธุรกิจและการครอบงำการปฏิบัติงานจากรัฐ คณะบุคคลและบุคคลใด ๆ¹⁰¹

3) หลักการประชาธิปไตย

การดำเนินงานตามหลักประชาธิปไตย คือ สหกรณ์เป็นของสมาชิก (สมาชิกเป็นผู้ถือหุ้น) มีสิทธิในการเข้าประชุม มีสิทธิในการรับสมัครเลือกตั้ง มีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนน และมีสิทธิในการใช้บริการของสหกรณ์¹⁰²

4) ความเสมอภาค

สมาชิกมีความเท่าเทียมกันในสิทธิและหน้าที่ของตน คือ มีสิทธิและหน้าที่ในการเข้าประชุม สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นกรรมการ มีสิทธิในการออกเสียงลงคะแนนหนึ่งคนต่อหนึ่งเสียงมีสิทธิในการใช้บริการของสหกรณ์¹⁰³

5) ความเที่ยงธรรม

สหกรณ์จะจัดสรรส่วนที่สมาชิกจะให้กับสหกรณ์ และส่วนที่สมาชิกรับจากสหกรณ์ อย่างเหมาะสมและเที่ยงธรรม เช่น การปันผลตามหุ้น และการเฉลี่ยคืนตามสัดส่วนที่สมาชิกมาทำธุรกิจกับสหกรณ์¹⁰⁴

¹⁰⁰ กรมส่งเสริมสหกรณ์. วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร. ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.(ม.ป.ป.). หน้า 19.

¹⁰¹ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁰² “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁰³ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁰⁴ กรมส่งเสริมสหกรณ์. วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร. ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.(ม.ป.ป.). หน้า 20.

6) ความเป็นเอกภาพ

การอยู่ในระบบเดียวกัน ไม่แตกแยก ไม่แบ่งฝักแบ่งฝ่าย เป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันพร้อมเพรียง ร่วมมือในการประกอบอาชีพ ร่วมกันผลิต ร่วมกันซื้อ และร่วมกันขาย¹⁰⁵

2.2.2 คุณค่าที่เป็นความเชื่อมั่นของสมาชิกสหกรณ์

1) จริยธรรมแห่งความสุจริต

สมาชิกจะต้องมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรักดีต่อสหกรณ์ เป็นคนตรงต่อเวลา ไม่ผิวนัดชำระหนี้ ไม่ขายผลผลิตให้ผู้อื่น¹⁰⁶

2) ความเปิดเผย

สมาชิกจะต้องเป็นคนที่ไม่มีลับลมคมใน ไม่มีเล่ห์เหลี่ยมใด ๆ โปรงใส่เปิดเผยข้อมูลใด ๆ ไม่ปิดบังหนี้สิน ทรัพย์สิน¹⁰⁷

3) ความรับผิดชอบต่อสังคม

การคิดถึงหัวอกของคนอื่น ไม่ทำให้สังคมมีปัญหา ไม่ทำตัวอย่างฟุ่มเฟือย ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่สารเคมีที่เป็นอันตราย มีหน้าที่อนุรักษ์ ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม¹⁰⁸

4) ความเอื้ออาทรต่อผู้อื่น

การเห็นอกเห็นใจ การเอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ มีจรรยาบรรณ เช่น เอื้ออาทรต่อเด็ก คนชรา และคนพิการ เป็นผู้ผลิต ต้องเอื้ออาทรต่อผู้บริโภค ต้องเอื้ออาทรต่อผู้ผลิต ไม่กดราคา¹⁰⁹

2.3 ประเภทของสหกรณ์

ตั้งแต่แรกเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ครั้งแรก สหกรณ์มีเพียงจำนวน 1 ประเภท คือ สหกรณ์หาทุน ได้ออกตามความในพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 เนื่องจากเป็นการเพื่อส่งเสริมการจัดตั้งสหกรณ์หาทุนเพียงประเภทเดียว ซึ่งต่อมาก็ได้มีการพัฒนาให้มีประเภทของสหกรณ์เพิ่มมากขึ้นเป็นผลต่อเนื่องมาจากการจัดตั้งสหกรณ์ประเภทหาทุนแล้วประสบความสำเร็จ จึงได้ขยายการส่งเสริมสหกรณ์ประเภทอื่น ๆ เรื่อยมา¹¹⁰ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

¹⁰⁵ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁰⁶ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁰⁷ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁰⁸ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁰⁹ “เรื่องเดียวกัน”.

¹¹⁰ กรมส่งเสริมสหกรณ์.2559 100 ปี สหกรณ์ไทย.กรุงเทพมหานคร.หน้า 36.

2.3.1 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471

ได้กำหนดให้เสนาบดีมีอำนาจตามที่เห็นสมควรว่าจะยอมรับจดทะเบียนสหกรณ์ชนิดใด ประเภทใดบ้าง รวมทั้งมีอำนาจกำหนดบุคคลจำพวกใดบ้างอาจรวมกันตั้งสหกรณ์ และในเขตใดบ้างที่จะตั้งสหกรณ์ขึ้นได้ แต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นคราว ๆ ไป¹¹¹

2.3.2 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511

รัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจจะรับจดทะเบียนสหกรณ์ประเภทใด ในท้องที่ใด และอาชีพของผู้ซึ่งจะเป็นสมาชิกสหกรณ์ แต่ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นคราว ๆ ไป และประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนได้ต้องกำหนดโดยกฎกระทรวง¹¹² ซึ่งตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 ครั้งแรก เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2511 ได้กำหนดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนมีจำนวน 8 ประเภท คือ 1) สหกรณ์การธนาคาร 2) สหกรณ์การซื้อ 3) สหกรณ์การขาย 4) สหกรณ์การบริการ 5) สหกรณ์การเช่าที่ดิน 6) สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน 7) สหกรณ์นิคม และ 8) สหกรณ์อเนกประสงค์¹¹³ โดยต่อมาได้มีการจัดประเภทของสหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนใหม่ เนื่องจากข้อจำกัดของความหมายของสหกรณ์แต่ละประเภทก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ และส่งเสริมงานสหกรณ์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นรวมถึงให้การส่งเสริมนั้นเป็นไปโดยสะดวก จึงได้มีการประกาศกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ได้กำหนดให้สหกรณ์มีจำนวน 6 ประเภท คือ 1) สหกรณ์การเกษตร 2) สหกรณ์ประมง 3) สหกรณ์นิคม 4) สหกรณ์ร้านค้า 5) สหกรณ์บริการ และ 6) สหกรณ์ออมทรัพย์ โดยให้ยี่สิบวัตถุประสงค์หลักของสหกรณ์ รวมทั้งอาชีพหรือกิจกรรมหลักของสมาชิกในการแบ่งประเภท¹¹⁴

2.3.3 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม สหกรณ์ที่จะรับจดทะเบียนแบ่งประเภท¹¹⁵ ได้ดังต่อไปนี้

1) สหกรณ์การเกษตร

สหกรณ์การเกษตร คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ผู้ที่มีอาชีพทางการเกษตรกรรม ซึ่งมีคำจำกัดความของเกษตรกรรม ให้ความถึง ผู้ที่ประกอบอาชีพทำนา

¹¹¹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 มาตรา 6.

¹¹² พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 8.

¹¹³ กฎกระทรวง (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511.

¹¹⁴ กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511.

¹¹⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33/1.

ทำนาเกลือ ทำไร่ ทำสวน ประมง หรือเลี้ยงสัตว์¹¹⁶ รวมตัวการจัดตั้งขึ้น และจดทะเบียนนิติบุคคลต่อ นายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้สมาชิกดำเนินกิจกรรมร่วมกันและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน ในการประกอบอาชีพของสมาชิกและช่วยยกระดับฐานะความเป็นอยู่ของสมาชิกให้ดีขึ้น สหกรณ์การเกษตรแห่งแรกได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2459 ในจังหวัดพิษณุโลก มีชื่อว่า สหกรณ์วัดจันทร์ ไม่จำกัดสินใช้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นสหกรณ์แห่งแรกของประเทศไทย สหกรณ์การเกษตรนั้นจัดตั้งมาเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการประกอบอาชีพ เนื่องจากเกษตรกรมักประสบปัญหาขาดแคลนเงินทุน ขาดแคลนที่ดินทำกิน ขาดความรู้เกี่ยวกับการผลิตที่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ขาดปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ระบบชลประทาน ปัญหาด้านการตลาด ด้วยเหตุปัจจัยดังกล่าว เกษตรกรจึงได้รวมกลุ่มเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ โดยสหกรณ์การเกษตรดำเนินการได้หลายประการตามความต้องการของสมาชิก คือ

- 1) การดำเนินธุรกิจด้านการซื้อ เช่น การจัดหาอุปกรณ์ด้านการเกษตรมาจำหน่ายให้กับสมาชิกตามความต้องการ เพื่อให้สมาชิกสามารถซื้อสินค้าในราคาที่เป็นธรรม
- 2) การดำเนินธุรกิจการขายหรือการรวบรวมผลผลิต เมื่อรวมกลุ่มกันเป็นสหกรณ์ ส่งผลให้สมาชิกมีอำนาจการต่อรองในกลไกการตลาดมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง สมาชิกจะไม่ถูกกดราคาในการรับซื้อผลผลิต
- 3) การดำเนินธุรกิจด้านการให้สินเชื่อแก่สมาชิก และเมื่อเกษตรกรได้รวมกลุ่มกันก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือให้กับองค์กรหรือบุคคลทั่วไป สหกรณ์จึงสามารถจัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำมาให้สมาชิกนำไปลงทุนเกี่ยวกับการเกษตร
- 4) การดำเนินธุรกิจด้านเงินรับฝาก เพื่อเป็นการให้สมาชิกสร้างวินัยการออมและทำให้สหกรณ์มีทุนดำเนินงานภายในที่มั่นคง
- 5) การดำเนินการส่งเสริมอาชีพและบริการสหกรณ์ เพื่อเป็นการถ่ายทอดความรู้ทางด้านการเกษตรจากผู้เชี่ยวชาญ เช่น การผลิตสินค้าให้มีคุณภาพและตรงกับความต้องการของตลาด
- 6) การศึกษาอบรมเกี่ยวกับหลักการอุดมการณ์ให้กับสมาชิก ฝ่ายจัดการ และคณะกรรมการ เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจในขบวนการสหกรณ์อย่างแท้จริง โดยทั้งหมดที่กล่าวมานั้นต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์¹¹⁷

2) สหกรณ์ประมง

สหกรณ์ประมง คือ สหกรณ์ที่มีสมาชิกทุกคนมีอาชีพเป็นชาวประมงและที่จัดตั้งขึ้นในหมู่ชาวประมง เนื่องจากชาวประมงขาดแคลนเงินทุนโดยเฉพาะการประมงทางทะเลที่ต้องใช้เงินทุนสูงขาดเทคนิคในการเพาะเลี้ยงสัตว์ วัสดุอุปกรณ์ทางประมงมีราคาสูง

¹¹⁶ กฎกระทรวง กำหนดลักษณะ วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินการของสหกรณ์ แต่ละประเภทที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ.2567 ข้อ 2.

¹¹⁷ กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#agri>.

ขาดความรู้ในการจัดการ โดยสหกรณ์ประมงดำเนินกิจการได้หลายประการตามความต้องการของสมาชิก เช่น รวบรวมสัตว์น้ำหรือผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากสมาชิกมาจัดจำหน่ายหรือแปรรูปออกขายเพื่อได้ราคาสูง จัดหาวัสดุสิ่งของ รวมทั้งบริการที่ใช้ในการประมงและสิ่งของที่เป็นอื่น ๆ ที่สมาชิกต้องการมาจัดจำหน่าย การให้เงินกู้แก่สมาชิก รับฝากเงินจากสมาชิก ถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการ และการดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับการประมง รวมทั้งให้การสงเคราะห์ตามสมควรแก่สมาชิกและครอบครัวที่ประสบภัยพิบัติในการประกอบอาชีพ โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์ ซึ่งชาวประมงได้รวมตัวกันโดยยึดหลักการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน โดยสหกรณ์ประมงจัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2492 ที่จังหวัดพิษณุโลก คือ สหกรณ์ประมงพิษณุโลก จำกัด¹¹⁸

3) สหกรณ์นิคม

สหกรณ์นิคม คือ สหกรณ์ที่มีสมาชิกทุกคนมีอาชีพเป็นเกษตรกร และไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือมีเพียงเล็กน้อยไม่พอแก่การครองชีพ โดยมีวัตถุประสงค์และดำเนินธุรกิจคล้ายคลึงกับสหกรณ์การเกษตร แต่สิ่งที่สหกรณ์นิคมแตกต่างจากสหกรณ์การเกษตร คือ ที่ดินซึ่งสหกรณ์การเกษตรเป็นการรวบรวมเกษตรกรที่มีพื้นที่ทำกินและประกอบอาชีพในที่ดินของตนเอง แต่สหกรณ์นิคม รัฐเป็นเจ้าของที่ดินและนำไปจัดสรรให้กับเกษตรกรในภายหลัง โดยมีวิธีดำเนินการ 3 รูปแบบ คือ 1) การจัดที่ดินในรูปของนิคมสหกรณ์ 2) การจัดที่ดินในรูปแบบสหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน หรือ 3) การจัดที่ดินในรูปสหกรณ์เช่าที่ดิน เพราะรัฐต้องการส่งเสริมให้ประชาชนที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่นิคมมีอาชีพทางเกษตรและสามารถดำรงชีพอยู่ได้ รวมทั้งให้บริการสาธารณูปโภคให้กับสมาชิก สหกรณ์นิคมดำเนินกิจการได้หลายประการตามความต้องการของสมาชิกแต่ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์¹¹⁹

4) สหกรณ์ร้านค้า

สหกรณ์ร้านค้า คือ สหกรณ์ที่มีผู้บริโภคร่วมกันจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดหาสินค้าเครื่องอุปโภคบริโภคมาจำหน่ายแก่สมาชิก รวบรวมผลิตผลและผลิตภัณฑ์ของสมาชิกมาจำหน่าย โดยต้องไม่มีลักษณะเป็นธุรกิจขายตรงหรือธุรกิจอื่นในลักษณะเดียวกัน¹²⁰ มีสมาชิกได้หลากหลายอาชีพ โดยจดทะเบียนตามกฎหมายสหกรณ์ในประเภทสหกรณ์ร้านค้ามีสภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งสมาชิกผู้ถือหุ้นทุกคนเป็นเจ้าของสมาชิกลงทุนร่วมกันในสหกรณ์ด้วยความสมัครใจ เพื่อ

¹¹⁸ กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#fish>.

¹¹⁹ กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#land>.

¹²⁰ กฎกระทรวง กำหนดลักษณะ วัตถุประสงค์ และขอบเขตการดำเนินกิจการของสหกรณ์แต่ละประเภทที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2567 ข้อ 16.

แก้ไขความเดือดร้อนในการซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค และเพื่อผดุงฐานะทางเศรษฐกิจของตนและหมู่คณะ¹²¹

5) สหกรณ์บริการ

สหกรณ์บริการ คือ สหกรณ์ที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ เพื่อดำเนินธุรกิจด้านการบริการตามรูปแบบสหกรณ์ ส่งเสริมสวัสดิการแก่สมาชิกและครอบครัว ซึ่งสหกรณ์บริการมี 2 ประเภท คือ 1) สหกรณ์บริการที่มีสมาชิกประกอบอาชีพหลักด้านเดียวกัน แต่ไม่รวมถึงผู้ประกอบอาชีพหลักทางเกษตรกรรมหรือทางการประมง หรือ 2) สหกรณ์บริการที่มีสมาชิกประสงค์รับบริการด้านเดียวกัน¹²² ได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันรวมตัวกัน โดยยึดหลักการ ประหยัด การช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ รวมทั้งการส่งเสริมให้เกิดความมั่นคงในอาชีพต่อไป¹²³

6) สหกรณ์ออมทรัพย์

สหกรณ์ออมทรัพย์ คือ สถาบันการเงินแบบหนึ่งที่มีสมาชิกเป็นบุคคลที่มีอาชีพ อย่างเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์และให้กู้ยืม เมื่อเกิดความจำเป็น หรือเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์นอกวง และได้รับการจดทะเบียน ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ สามารถกู้ยืมได้เมื่อเกิดความจำเป็นตามอุดมการณ์ในการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน¹²⁴

ในปัจจุบันกฎกระทรวงได้มีการกำหนดขนาดของสหกรณ์ออมทรัพย์ออกเป็นสองขนาด¹²⁵ คือ

(1) สหกรณ์ขนาดใหญ่ ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไป¹²⁶

¹²¹ กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#shop>.

¹²² กฎกระทรวง กำหนดลักษณะ วัตถุประสงค์ และขอบเขตการดำเนินกิจการของสหกรณ์แต่ละประเภทที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2567 ข้อ 19.

¹²³ กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#service>.

¹²⁴ กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#save>.

¹²⁵ กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2564 ข้อ 2.

¹²⁶ “เรื่องเดียวกัน”.

(2) สหกรณ์ขนาดเล็ก ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาท¹²⁷

ขนาดของสินทรัพย์ของสหกรณ์ ให้พิจารณาจากข้อมูลงบการเงินของสหกรณ์ในปีบัญชีล่าสุดที่ผู้สอบบัญชีได้ตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้ว¹²⁸

7) สหกรณ์เครดิตยูเนียน

สหกรณ์เครดิตยูเนียน คือ สถาบันการเงินแบบหนึ่งที่มีสมาชิกที่อาศัยอยู่ในชุมชนเดียวกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกรู้จักการออมทรัพย์และให้กู้ยืมเมื่อเกิดความจำเป็น หรือเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์นอกเลย และได้รับการจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ สามารถกู้ยืมได้เมื่อเกิดความจำเป็นตามอุดมการณ์ในการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน¹²⁹

ในปัจจุบันกฎกระทรวงได้มีการกำหนดขนาดของสหกรณ์เครดิตยูเนียนออกเป็นสองขนาด¹³⁰ คือ

(1) สหกรณ์ขนาดใหญ่ ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีสินทรัพย์ตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไป¹³¹

(2) สหกรณ์ขนาดเล็ก ได้แก่ สหกรณ์ซึ่งมีขนาดสินทรัพย์น้อยกว่าห้าพันล้านบาท¹³²

ขนาดของสินทรัพย์ของสหกรณ์ ให้พิจารณาจากข้อมูลงบการเงินของสหกรณ์ในปีบัญชีล่าสุดที่ผู้สอบบัญชีได้ตรวจสอบและแสดงความเห็นแล้ว¹³³

8) สหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง¹³⁴

ปัจจุบันยังไม่มีมีการรับจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้

¹²⁷ “เรื่องเดียวกัน”

¹²⁸ “เรื่องเดียวกัน”.

¹²⁹ กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก <https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#credit>.

¹³⁰ กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2564 ข้อ 2.

¹³¹ “เรื่องเดียวกัน”.

¹³² “เรื่องเดียวกัน”.

¹³³ “เรื่องเดียวกัน”.

¹³⁴ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 33/1

2.4 อุดมการณ์สหกรณ์

อุดมการณ์สหกรณ์ คือ ความเชื่อร่วมกันที่ว่า การช่วยตนเอง และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ตามหลักการสหกรณ์จะนำไปสู่การกินดี อยู่ดี มีความเป็นธรรม และสันติสุขในสังคม และเป้าหมายอุดมการณ์สหกรณ์ คือ การกินดี อยู่ดี มีความเป็นธรรมและสันติสุขในสังคม¹³⁵

2.5 หลักการสหกรณ์

สืบเนื่องจากหลักการหรือหลักปฏิบัติของผู้นำแห่งรอชเดลที่ผู้วิจัยได้กล่าวไว้เบื้องต้น ในบทที่ 1 แม้สภาพสังคมจะเปลี่ยนแปลงหรือมีสหกรณ์ในประเภทต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น หลักการดังกล่าวได้รับการยอมรับเป็นบรรทัดฐานและถือใช้กันมาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับมีการก่อตั้งองค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศเมื่อปี ค.ศ. 1895 (พ.ศ. 2438) โดยการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่จะรับสหกรณ์ของประเทศต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกก็ได้นำหลักการสหกรณ์ของรอชเดลเป็นแนววินิจฉัยความเป็นสหกรณ์โดยอนุโลม และยังคงมิได้มีการปรับปรุงหลักการเดิม¹³⁶ ซึ่งหลักการสหกรณ์ของรอชเดลนั้นมี 7 ประการ ประกอบด้วย 1) การเปิดรับสมาชิกทั่วไป 2) การควบคุมแบบประชาธิปไตย (หนึ่งคนหนึ่งเสียง) 3) การเฉลี่ยคืนส่วนเกินตามส่วนแห่งการซื้อ 4) การจ่ายดอกเบี้ยเงินทุนในอัตราจำกัด 5) การเป็นกลางทางการเมืองและศาสนา 6) ทำการค้าด้วยเงินสด 7) ส่งเสริมการศึกษา¹³⁷ และในเวลาต่อมาองค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศได้มีการพัฒนาหลักการสหกรณ์เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อม สภาพเศรษฐกิจและสภาพสังคมจำนวน 3 ครั้ง¹³⁸ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.5.1 การพัฒนาหลักการสหกรณ์ ครั้งที่ 1 เมื่อปี ค.ศ. 1937 (พ.ศ. 2480)

ภายหลังกำเนิดสหกรณ์รอชเดลได้เกิดสงครามโลกครั้งที่ 1 และเมื่อหลังสงครามทำให้เกิดภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลก สหกรณ์ก็ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง องค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศจึงได้นำหลักการสหกรณ์มาพิจารณาเป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการ เมื่อปี ค.ศ. 1937 จัดการประชุมสมัชชา ครั้งที่ 15 ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้สหกรณ์ได้มีแนวทางปฏิบัติที่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งกำหนดหลักการไว้ 7 ข้อ โดยมีการแบ่งเป็น 2 กลุ่ม ที่มีความสำคัญที่แตกต่างกัน¹³⁹ ดังนี้

¹³⁵ กรมส่งเสริมสหกรณ์. วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร. ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.(ม.ป.ป.). หน้า 21.

¹³⁶ กรมส่งเสริมสหกรณ์. 2559 100 ปี สหกรณ์ไทย. กรุงเทพมหานคร. หน้า 25.

¹³⁷ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 23.

¹³⁸ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 25.

¹³⁹ “เรื่องเดียวกัน”.

กลุ่มที่ 1 หลักการพื้นฐาน เป็นหลักการที่มีความสำคัญที่บ่งบอกถึงคุณสมบัติพื้นฐานของสมาคมสหกรณ์ ที่สหกรณ์ต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ประกอบด้วย 1) หลักการเปิดรับสมาชิกทั่วไป 2) หลักการควบคุมแห่งประชาธิปไตย 3) หลักการจำกัดดอกเบี้ยที่ให้แก่ทุนเรือนหุ้น และ 4) หลักการเฉลี่ยคืนตามส่วนธุรกิจที่ทำกับสหกรณ์¹⁴⁰

กลุ่มที่ 2 หลักการรอง เป็นหลักการที่มีความสำคัญรองลงมาจากหลักการพื้นฐานโดยสหกรณ์จะยึดถือเป็นแนวปฏิบัติหรือไม่ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมและความจำเป็น การไม่ปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้สหกรณ์ก็ยังคงความเป็นสหกรณ์อยู่ ประกอบด้วย 1) หลักการส่งเสริมการศึกษาให้กับสมาชิก 2) หลักการเป็นกลางทางการเมืองและศาสนา และ 3) หลักการค้าโดยใช้เงินสด¹⁴¹

2.5.2 การพัฒนาหลักการสหกรณ์ ครั้งที่ 2 เมื่อปี ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509)

เมื่อประเทศต่าง ๆ ได้ฟื้นฟูความเสียหายภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และก่อให้เกิดประเทศเกิดขึ้นใหม่ เริ่มมีการแข่งขันทางการค้าแบบข้ามชาติ พร้อมทั้งได้แบ่งประเทศมหาอำนาจเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) ประเทศมหาอำนาจกลุ่มประชาธิปไตย และ 2) ประเทศมหาอำนาจกลุ่มสังคมนิยม ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อสหกรณ์ สมัชชาขององค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศจึงได้นำหลักการสหกรณ์มาพิจารณาเป็นครั้งที่ 2 เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคม เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2509) ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย และได้รับรองหลักการสหกรณ์สากลใหม่ 6 ข้อ โดยไม่แบ่งแยกความสำคัญ ให้หลักการสหกรณ์ทุกหลักการมีความสำคัญเท่าเทียมกันประกอบด้วย 1) การเป็นสมาชิกด้วยความสมัครใจ 2) การควบคุมตามหลักประชาธิปไตย 3) การจำกัดดอกเบี้ยทุนเรือนหุ้น 4) การจัดสรรเงินได้สุทธิโดยรวม 5) การส่งเสริมการศึกษาทางสหกรณ์ และ 6) การร่วมมือระหว่างสหกรณ์ทั้งปวง¹⁴²

2.5.3 การพัฒนาหลักการสหกรณ์ ครั้งที่ 3 เมื่อปี ค.ศ. 1995 (พ.ศ. 2538)

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 (พ.ศ. 2538) โลกได้มีการเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างมาก สภาพสังคมได้พัฒนาเข้าสู่ยุคไร้พรมแดน แต่ก็มีการทำลายระบบนิเวศของโลกไปพร้อม ๆ กัน เมื่อวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1995 องค์การสัมพันธ์ภาพสหกรณ์ระหว่างประเทศ ได้จัดการประชุมสมัชชา ครั้งที่ 31 ที่เมืองแมนเชสเตอร์ ประเทศอังกฤษ ได้ทบทวนหลักการสหกรณ์สากลอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการประชุมครั้งนี้ได้มีการแถลงการณ์ว่าด้วยเอกลักษณ์ของสหกรณ์ รวมถึงคำนิยามสหกรณ์ หลักการสหกรณ์และ

¹⁴⁰ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁴¹ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 25-26.

¹⁴² “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 26.

คุณค่าสหกรณ์ ซึ่งในที่ประชุมได้มีการปรับปรุงหลักการสหกรณ์พร้อมทั้งกำหนดหลักการสหกรณ์ที่ใช้มาจนถึงปัจจุบันไว้ 7 ประการ¹⁴³ ดังนี้

1) *การเป็นสมาชิกโดยสมัครใจและเปิดกว้าง*

สมาชิกจะมารวมกลุ่มกันต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของสมาชิกโดยอิสระ มีความเชื่อมั่นและศรัทธาในวิธีการสหกรณ์ เนื่องจากสหกรณ์เป็นองค์การแห่งความสมัครใจที่เปิดรับบุคคลซึ่งสามารถใช้บริการของสหกรณ์ได้ โดยปราศจากการกีดกันทางเพศ สังคม เชื้อชาติ การเมือง และศาสนา โดยต้องสมัครใจรับผิดชอบตามที่ของสมาชิกเพื่อส่วนรวม ต้องไม่ได้ถูกขู่บังคับ หลอกลวง สมาชิกต้องยอมรับกฎเกณฑ์ของกลุ่ม ข้อผูกพันที่จะใช้บริการของสหกรณ์ตามคุณค่าของสหกรณ์ ที่กำหนดให้แก้ไขปัญหาด้วยตนเองและโดยช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ไม่ใช่รวมกันเพื่อขอความช่วยเหลือจากผู้อื่น และมีความรับผิดชอบในฐานะสมาชิก เช่น สะสมหุ้น การควบคุมการใช้เงินทุน การใช้บริการสหกรณ์ เป็นต้น¹⁴⁴

หลักการสหกรณ์ตามข้อนี้เป็นการนำคุณค่าของสหกรณ์ในการช่วยเหลือตนเองความสามัคคี ความรับผิดชอบต่อตนเอง ความเปิดเผย มาสู่การปฏิบัติ ทำให้เห็นว่าสหกรณ์เป็นองค์การเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง อาศัยความสมัครใจ ไม่แบ่งแยกชนชั้น และมีใจเปิดกว้างไม่กีดกันใคร มีอิสระในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกหรือลาออกจากการเป็นสมาชิก เข้ามารวมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน สหกรณ์ทุกแห่งเปิดกว้างสำหรับบุคคลผู้เดือดร้อน การนำหลักการนี้ไปปฏิบัติจะกำหนดไว้ในข้อบังคับสหกรณ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกและวิธีการรับสมาชิก¹⁴⁵

2) *การควบคุมโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย*

สหกรณ์เป็นองค์การที่ควบคุมดูแลโดยสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย สมาชิกเป็นผู้มีส่วนร่วมอย่างมากในการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจของสหกรณ์อย่างเท่าเทียมกันทุกเพศไม่ว่าจะเป็นเพศใด สามารถได้รับเลือกเป็นผู้แทนสมาชิกได้ แต่ทั้งนี้ต้องมีความรับผิดชอบต่อบรรดาสมาชิก ในระบบสหกรณ์ชั้นปฐมสมาชิกมีสิทธิออกเสียงเท่าเทียมกัน โดยหนึ่งคนมีเพียงหนึ่งเสียงเท่านั้น ในส่วนชุมนุมสหกรณ์จะจัดให้เป็นไปตามหลักการแห่งประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน¹⁴⁶

การดำเนินงานของสหกรณ์ต้องอยู่บนพื้นฐานของประชาธิปไตยเริ่มตั้งแต่โครงสร้างของสหกรณ์ซึ่งสมาชิกเป็นทั้งเจ้าของและผู้ให้บริการ โดยสมาชิกมีส่วนร่วมในการดำเนินการและควบคุมสหกรณ์อย่างเท่าเทียมกันและเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดของสหกรณ์ แต่อย่างไรก็

¹⁴³ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 26.

¹⁴⁴ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 27.

¹⁴⁵ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁴⁶ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 28

ตามสมาชิกจะออกเสียงได้เพียงหนึ่งคนต่อหนึ่งเสียงเท่านั้นและไม่สามารถมอบอำนาจออกเสียงแทนกันได้ หลักการนี้ต้องการให้สมาชิกเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจด้วยตนเองทุกคน ในการรับเลือกเป็นผู้แทนสมาชิกไม่มีการจำกัดเพศสภาพ ทุกเพศสามารถได้รับเลือกเป็นผู้แทนสมาชิกได้ ซึ่งผู้แทนสมาชิกต้องรับผิดชอบต่อสมาชิกทุกคนเป็นการเน้นย้ำหลักการของสหกรณ์ตามหลักประชาธิปไตย การที่ให้สมาชิกมีสิทธิเพียงหนึ่งคนหนึ่งเสียงโดยไม่ได้คำนึงจากทุนเรือนหุ้นที่สมาชิกมีสหกรณ์จึงไม่เหมือนกับองค์การอื่นที่อำนาจการจัดการขึ้นอยู่กับผู้ที่มีหุ้นมาก แต่อำนาจการตัดสินใจจะเป็นบุคคลมิใช่เงินอันถือเป็นประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ¹⁴⁷

หลักการสหกรณ์ในข้อนี้ได้นำเอาคุณค่าสหกรณ์ในหลักประชาธิปไตยซึ่งสมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมในการดำเนินงานเท่าเทียมกัน หลักการบริหารอย่างเปิดเผยและโปร่งใส มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ของตน ความเสมอภาคในฐานะที่เป็นมนุษย์ สหกรณ์จึงถือได้ว่าเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยอีกรูปแบบหนึ่ง โดยการยอมรับสิทธิมนุษยชน ยอมรับความเห็นต่างเคารพสิทธิผู้อื่นสร้างความเสมอภาคและเท่าเทียม การออกเสียงหรือลงมติใด ๆ โดยเสียงข้างมากในการพิจารณาตัดสินใจ ในทางปฏิบัติสหกรณ์จึงต้องกำหนดวิธีการไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบของสหกรณ์นั้น¹⁴⁸

3) การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจโดยสมาชิก

สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมดำเนินการร่วมทุนกับสหกรณ์อย่างเท่าเทียมและควบคุมดูแลการใช้เงินทุนตามวิถีประชาธิปไตย ซึ่งอย่างน้อยส่วนหนึ่งของทุนเป็นทรัพย์สินส่วนรวมของสหกรณ์ หากสหกรณ์มีกำไรสมาชิกพึงได้รับผลตอบแทน โดยสมาชิกจะจัดสรรกำไรเป็นทุนสำรองและอีกส่วนหนึ่งนำไปพัฒนาสหกรณ์ เพื่อจัดสรรประโยชน์ให้สมาชิกตามส่วนธุรกิจที่สมาชิกได้ร่วมทำกับสหกรณ์และเพื่อสนับสนุนกิจกรรมที่สมาชิกส่วนใหญ่เห็นชอบ รวมถึงในที่ประชุมใหญ่ต้องมีการจัดสรรกำไรเพื่อสมาชิกอย่างเป็นธรรม รวมทั้งเป็นทุนสวัสดิการแก่สมาชิกหรือทุนสาธารณประโยชน์ต่อสังคม ซึ่งสอดคล้องกันกับคุณค่าของสหกรณ์เรื่องความเที่ยงธรรมในการแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งสามารถนำหลักการนี้มาสู่การปฏิบัติได้ คือ สหกรณ์สามารถกำหนดให้สมาชิกต้องถือหุ้นและจะโอนหรือถอนหุ้นในระหว่างที่เป็นสมาชิกอยู่ไม่ได้เพื่อให้สมาชิกยังคงเป็นเจ้าของสหกรณ์และยังมีสิทธิได้รับบริการและผลตอบแทนจากสหกรณ์ คือ เงินปันผลตามหุ้นแต่ต้องไม่เกินอัตราที่กำหนด เงินเฉลี่ยคืนตามส่วนการทำธุรกิจกับสหกรณ์ระหว่างปี เช่น ด้านสินเชื่อ เป็นต้น

¹⁴⁷ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁴⁸ “เรื่องเดียวกัน”.

โดยหลักเกณฑ์ทั้งหมดต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบของแต่ละสหกรณ์ ซึ่งเป็นหลักสากล¹⁴⁹

4) การปกครองตนเอง และความเป็นอิสระ

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการช่วยเหลือตนเองภายใต้การควบคุมโดยสมาชิก หากแม้สหกรณ์จะได้รับการช่วยเหลือหรือมีการทำข้อตกลงร่วมกับองค์กรอื่น ไม่ว่าจะป็นรัฐบาลหรือสหกรณ์อื่น ๆ สหกรณ์ต้องคำนึงถึงการดำรงความเป็นอิสระของสหกรณ์ ซึ่งสหกรณ์มีการกำหนดโครงสร้างในการบริหารงานที่มีระบบการตรวจสอบที่ชัดเจน¹⁵⁰ ทั้งจากหน่วยงานราชการ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นต้น รวมถึงในระบบของสหกรณ์เอง เช่น ผู้ตรวจสอบกิจการซึ่งต้องเลือกตั้งจากในที่ประชุมใหญ่ และถึงแม้สหกรณ์จะมีอิสระในการช่วยเหลือตนเอง คุ้มครองหรือบริหารงานเองก็ตาม แต่ต้องเป็นไปตามหลักแห่งประชาธิปไตย โดยสมาชิกและภายใต้กรอบแห่งกฎหมาย¹⁵¹

5) หลักการสหกรณ์การศึกษา ฝึกอบรม และสารสนเทศ

การให้การศึกษา ฝึกอบรมให้กับสมาชิก ผู้แทนสมาชิก เจ้าหน้าที่ สหกรณ์ ผู้จัดการหรือคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ซึ่งหลักการสหกรณ์ข้อนี้เป็นหลักการที่มีมาตั้งแต่แรกเริ่มจัดตั้งสหกรณ์ตามแนวคิดของการสร้างความก้าวหน้าของสังคม สามารถช่วยพัฒนาสหกรณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยสหกรณ์ให้การฝึกอบรมแก่บรรดาสมาชิกเพื่อให้ความเข้าใจทั้งด้านเศรษฐกิจ อาชีพ ประชาธิปไตยการฝึกอบรมแก่คณะกรรมการดำเนินการเพื่อให้ความสามารถในการบริหารและดำเนินกิจการ และฝึกอบรมให้กับเจ้าหน้าที่ให้มีคุณภาพและมีความสามารถในการแข่งขันกับองค์กรอื่นได้ อีกทั้ง การเผยแพร่หลักการแนวคิดของสหกรณ์ได้ถ่ายทอดไปถึงเยาวชน เช่น ประเทศญี่ปุ่น ได้กำหนดให้องค์กรมีหน้าที่จัดทำเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่บุคคลทั่วไปเกี่ยวกับขบวนการสหกรณ์ ซึ่งเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ทำให้สหกรณ์ในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จ¹⁵²

ดังจะเห็นได้ว่า สหกรณ์เป็นองค์กรที่นำคนมารวมกลุ่มกันโดยมุ่งพัฒนาคน นำปัญหาด้านเศรษฐกิจมาเป็นสื่อชักนำ นำการเงินมาเป็นเครื่องมือในการให้สมาชิกเรียนรู้คุณธรรมและใช้ปัญญาในการแก้ไขปัญหาเพื่อสร้างคุณค่าให้สมาชิกใฝ่รู้และได้รับการพัฒนารวมถึงการศึกษ อบรมและสืบทอดเจตนารมณ์ทางสหกรณ์ให้สามารถคงอยู่ได้พร้อมทั้งเพื่อให้เป็นไป

¹⁴⁹ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 28-29.

¹⁵⁰ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 29.

¹⁵¹ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁵² “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 30.

ตามหลักการดังกล่าว สหกรณ์ได้จัดสรรกำไรสุทธิเพื่อเป็นทุนการศึกษาอบรมอย่างเหมาะสม ตรงตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์¹⁵³

6) การร่วมมือระหว่างสหกรณ์

สหกรณ์ควรให้บริการสมาชิกอย่างเต็มที่และร่วมมือกันเป็นขบวนการ สหกรณ์ตามโครงสร้างตั้งแต่ระดับชุมชน ระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคจนถึงระดับนานาชาติ ในการสร้างความเข้มแข็งให้กับขบวนการสหกรณ์ โดยเป็นความร่วมมือกันหาพันธมิตร ทำให้สหกรณ์มีโอกาสพัฒนาการบริการให้กับสมาชิกได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งเมื่อสหกรณ์มีการร่วมมือกันเพื่อสร้างเครือข่ายการดำเนินงาน เช่น การรวมกันซื้อหรือขาย รับฝากเงินหรือกู้ยืมเงินระหว่างสหกรณ์ สหกรณ์ในระดับท้องถิ่นสามารถรวมตัวกันจัดตั้งเป็นชุมนุมสหกรณ์ในระดับจังหวัดหรือระดับชาติได้ เมื่อสหกรณ์ได้ร่วมมือซึ่งกันและกันทำให้สหกรณ์มีอำนาจในการต่อรองมากยิ่งขึ้น อีกทั้ง เป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับขบวนการสหกรณ์ สามารถถ่ายทอดหลักการ อุดมการณ์ในการช่วยตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันไปสู่ระดับนานาชาติ¹⁵⁴

7) หลักการสหกรณ์การเอื้ออาทรต่อชุมชน

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่เป็นองค์การทางเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนที่สหกรณ์นั้นตั้งอยู่ ดังนั้น การดำเนินการของสหกรณ์จึงมีความสัมพันธ์กับชุมชน การช่วยเหลือเกื้อกูล เอื้ออาทรระหว่างสหกรณ์กับชุมชน ส่งผลให้การพัฒนาสหกรณ์มีความเข้มแข็งไปด้วยกัน โดยสหกรณ์ได้ดำเนินการที่สามารถพัฒนาอย่างยั่งยืน เช่น การผลิตสินค้าทางการเกษตร การแปรรูปที่ไม่เป็นการทำลายสิ่งแวดล้อมไม่ส่งผลให้เกิดมลพิษต่อชุมชน ซึ่งใช้ทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่จำเป็น พร้อมทั้งลดการใช้สารเคมี การคำนึงถึงการรักษาสีสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยหลักการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างเคารพกติกาในสังคม รวมทั้งสหกรณ์ได้จัดสรรกำไรสุทธิเป็นทุนสาธารณประโยชน์เพื่อพัฒนาชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และหลักการของสหกรณ์ในการเอื้ออาทรต่อชุมชน¹⁵⁵

เมื่อได้ทราบถึงความหมายสหกรณ์ คุณค่า ประเภทสหกรณ์ อุดมการณ์ สหกรณ์ และหลักการสหกรณ์แล้วนั้น จะเห็นได้ว่าการส่งเสริมสหกรณ์ให้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ต้องเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนได้ร่วมกันแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยความสมัครใจ ยึดมั่นในอุดมการณ์ การช่วยตนเองและการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อันจะเป็นการ

¹⁵³ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 30.

¹⁵⁴ กรมส่งเสริมสหกรณ์. หลักการ อุดมการณ์และวิธีการสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ท.). หน้า 21-23.

¹⁵⁵ กรมส่งเสริมสหกรณ์. หลักการ อุดมการณ์และวิธีการสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร. (ม.ป.ท.). หน้า 24-25.

แก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมตามสภาพของแต่ละท้องถิ่น ทั้งปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคม จะส่งผลให้สมาชิกสหกรณ์มีรายได้ที่สูงขึ้น และสามารถพัฒนาสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวให้ดีขึ้นได้

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐบาลจึงได้กำหนดหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามามีบทบาท รวมทั้งประสานงานกันอย่างเป็นระบบและมีแบบแผนเพื่อช่วยเหลือให้สถาบันสหกรณ์มีความเข้มแข็งและยืนหยัดอยู่ได้ด้วยตนเอง ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

2.6 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามพระราชบัญญัติสหกรณ์

2.6.1 กรมส่งเสริมสหกรณ์

กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ดูแล ส่งเสริม และกำกับสหกรณ์ ซึ่งมีประวัติความเป็นมาเริ่มมาจากหน่วยงานที่มีภารกิจที่รับผิดชอบงานสหกรณ์ คือ แผนกการสหกรณ์ กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ และเหตุที่มีการจัดตั้งแผนกสหกรณ์ขึ้น เนื่องจากกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องเศรษฐกิจในส่วนภูมิภาค การจัดตั้งสหกรณ์ในระยะแรกก็ได้อาศัยเงินกู้จากแบงก์สยามกัมมาจลหรือในปัจจุบันคือ ธนาคารไทยพาณิชย์และมีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ค้ำประกัน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติทำการควบคุม และดูแลผลการดำเนินงานของสหกรณ์อย่างใกล้ชิด ซึ่งมีพระราชวงศ์เธอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ทรงดำรงตำแหน่งอธิบดีรวมทั้งเป็นนายทะเบียนสหกรณ์เป็นพระองค์แรก¹⁵⁶ โดยกว่าจะเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ในปัจจุบัน ได้มีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนานตั้งแต่ พ.ศ. 2458 และได้เริ่มมาเป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เนื่องจากมีคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 217 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2515 ให้โอนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการสหกรณ์ของสำนักงานปลัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ กรมสหกรณ์ที่ดิน กรมสหกรณ์พาณิชย์และธนกิจ เป็นกรมส่งเสริมสหกรณ์ สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมี พันเอกสุรินทร์ ชลประเสริฐ ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์และนายทะเบียนสหกรณ์¹⁵⁷ กรมส่งเสริมสหกรณ์ได้ปรับโครงสร้างใหม่รวมทั้งมีการแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยอาศัยอำนาจตามกฎกระทรวง เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป อันจะทำให้การปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่มี

¹⁵⁶ กรมส่งเสริมสหกรณ์.2559 100 ปี สหกรณ์ไทย.กรุงเทพมหานคร.ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.(ม.ป.ป.).หน้า 67-68.

¹⁵⁷ “เรื่องเดียวกัน”.หน้า 70.

ประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น¹⁵⁸ ด้วยเหตุนี้ในปัจจุบันกรมส่งเสริมสหกรณ์จึงมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1) *ดำเนินการตามกฎหมาย*

กรมส่งเสริมสหกรณ์ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับนิคมสหกรณ์ รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง¹⁵⁹

2) *ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย*

นายทะเบียนสหกรณ์ได้มอบหมายการดำเนินการเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนส่งเสริม แนะนำ กำกับ และดูแลสหกรณ์ รวมทั้งตามอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์¹⁶⁰

3) *ส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา และคุ้มครองระบบสหกรณ์*¹⁶¹

4) *ส่งเสริม เผยแพร่ และให้ความรู้*

เป็นการให้ความรู้แก่บุคลากรสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และประชาชนทั่วไป เกี่ยวกับอุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์¹⁶²

5) *ศึกษา วิเคราะห์ และวิจัย*

เพื่อเป็นการพัฒนาระบบสหกรณ์ การบริหารจัดการองค์กร และการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร ให้มีประสิทธิภาพและเข้มแข็งทั้งเศรษฐกิจและสังคม¹⁶³

6) *ศึกษาและวิเคราะห์เพื่อเสนอแนะแนวทาง*

เพื่อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาสหกรณ์ให้กับคณะกรรมการพัฒนาการพัฒนากิจการสหกรณ์แห่งชาติ¹⁶⁴

7) *ศึกษาและวิเคราะห์*

ความต้องการของตลาดสินค้าสหกรณ์และสร้างเครือข่ายเชื่อมโยงธุรกิจระหว่างสหกรณ์กับสหกรณ์ สหกรณ์กับเอกชนทั้งในและต่างประเทศ¹⁶⁵

¹⁵⁸ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2557

¹⁵⁹ กรมส่งเสริมสหกรณ์.2559 100 ปี สหกรณ์ไทย.กรุงเทพมหานคร.หน้า 70

¹⁶⁰ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 70.

¹⁶¹ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁶² “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁶³ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 71

¹⁶⁴ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁶⁵ “เรื่องเดียวกัน”.

8) ส่งเสริมและสนับสนุน

ส่งเสริมและสนับสนุนด้านเงินทุน ข้อมูลสารสนเทศ เทคโนโลยี และทรัพยากรอื่น ๆ ที่เหมาะสมในการดำเนินงานของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร¹⁶⁶

9) ปฏิบัติการอื่นใด

ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย¹⁶⁷

2.6.2 กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

ในปี พ.ศ. 2459 ได้เริ่มมีงานของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ขึ้น ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกการสหกรณ์ กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว และต่อมาเมื่อมีการปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรมใหม่ จึงได้แยกออกมาเป็นกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ สังกัดกระทรวงการสหกรณ์ และต่อมาก็ได้มีการปรับให้ไปขึ้นอยู่กับกระทรวงการพัฒนากิจการแห่งชาติ เมื่อกระทรวงพัฒนากิจการแห่งชาติถูกยุบ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จึงได้ย้ายไปอยู่กับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จนถึงปัจจุบัน¹⁶⁸

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร พัฒนาระบบบัญชีและการสอบบัญชีให้เป็นไปตามมาตรฐานและสอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร พัฒนาระบบการกำกับดูแลผู้สอบบัญชีและสหกรณ์ที่สอบบัญชีโดยผู้สอบบัญชีภาคเอกชน พัฒนาระบบการตรวจสอบกิจการและสมรรถนะของผู้ตรวจสอบกิจการโดยให้คำปรึกษา แนะนำ และพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านการเงิน การบัญชีให้กับคณะกรรมการดำเนินการฝ่ายจัดการของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร พัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและรายงานภาวะเศรษฐกิจทางการเงินของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เสริมสร้างความรู้ และส่งเสริมการจัดทำบัญชีแก่สมาชิกสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ วิสาหกิจชุมชน กลุ่มเป้าหมายตามโครงการพระราชดำริ เกษตรกรและประชาชนกลุ่มเป้าหมาย อีกทั้ง กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้มีการปฏิบัติงานตามกฎหมาย¹⁶⁹ ดังต่อไปนี้

¹⁶⁶ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁶⁷ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁶⁸ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 73.

¹⁶⁹ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 74.

- 1) **ดำเนินการตรวจสอบบัญชี**
กรมตรวจบัญชีมีหน้าที่ในการดำเนินการตรวจสอบบัญชีทั้งสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง¹⁷⁰
- 2) **กำหนดระบบบัญชีและมาตรฐานการสอบบัญชี**
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่กำหนดระบบบัญชีให้เหมาะสมกับธุรกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร¹⁷¹
- 3) **ให้คำปรึกษา คำแนะนำและให้ความรู้**
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และให้ความรู้ด้านการบริหารการเงินและการบัญชีแก่สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ วิสาหกิจชุมชน กลุ่มเป้าหมายตามโครงการพระราชดำริ รวมถึงเกษตรกรและประชาชนทั่วไป¹⁷²
- 4) **ถ่ายทอดความรู้และส่งเสริมการจัดทำบัญชี**
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่ในการถ่ายทอดความรู้ และส่งเสริมการจัดทำบัญชีให้แก่สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร กลุ่มอาชีพ วิสาหกิจชุมชน กลุ่มเป้าหมายตามโครงการพระราชดำริ เกษตรกรและประชาชนทั่วไป¹⁷³
- 5) **กำกับดูแลการสอบบัญชี**
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่กำกับดูแลการสอบบัญชีสหกรณ์โดยผู้สอบบัญชีภาคเอกชน¹⁷⁴
- 6) **จัดทำรายงาน**
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่จัดทำรายงานภาวะเศรษฐกิจของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร เพื่อเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบาย และวางแผนพัฒนาสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร¹⁷⁵
- 7) **ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนด**
กรมตรวจบัญชีสหกรณ์มีหน้าที่ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย¹⁷⁶

¹⁷⁰ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁷¹ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁷² “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁷³ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁷⁴ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁷⁵ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁷⁶ “เรื่องเดียวกัน”.

2.6.3 สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

สันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์¹⁷⁷ ประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นสหกรณ์ เพื่อส่งเสริมกิจการสหกรณ์ทุกประเภททั่วราชอาณาจักร ให้มีความเจริญก้าวหน้าโดยมิได้แสวงหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน¹⁷⁸ ซึ่งสันนิบาตสหกรณ์แรกเริ่มมีวัตถุประสงค์จัดตั้งเพื่อเป็นศูนย์กลางในการให้ความช่วยเหลือและส่งเสริมกิจการให้สหกรณ์ช่วยเหลือพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุด ส่งเสริมกิจการของสหกรณ์ให้มีความเจริญก้าวหน้า ตลอดทั้งเป็นการแบ่งเบาภารกิจของส่วนราชการ¹⁷⁹ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ เป็นต้น โดยพันธกิจของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย คือ

- 1) ส่งเสริมและพัฒนาขบวนการสหกรณ์¹⁸⁰
- 2) ส่งเสริมพันธภาพระหว่างสหกรณ์ทั้งในและต่างประเทศ¹⁸¹
- 3) พัฒนาการบริหารจัดการสันนิบาตสหกรณ์¹⁸²
- 4) พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ¹⁸³

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าทั้งสามหน่วยงานต่างมีพันธกิจและหน้าที่ในการส่งเสริม กำกับ ดูแลและประสานงานกันอย่างเป็นระบบเพื่อให้ขบวนการสหกรณ์มีการพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นต่อไป



¹⁷⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 109.

¹⁷⁸ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 108.

¹⁷⁹ กรมส่งเสริมสหกรณ์.2559 100 ปี สหกรณ์ไทย.กรุงเทพมหานคร.หน้า 76.

¹⁸⁰ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁸¹ “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁸² “เรื่องเดียวกัน”.

¹⁸³ “เรื่องเดียวกัน”.

บทที่ 3

บทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์และหลักเกณฑ์การกำกับดูแล สหกรณ์ของประเทศไทย

จากที่ได้อธิบายถึงแนวคิด คุณค่า หลักการ อุดมการณ์สหกรณ์ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ประกอบไปด้วย ผู้มีอำนาจพิจารณาเรื่องทางปกครอง การพิจารณาเรื่องทางปกครอง และกระบวนการพิจารณาทางปกครองพบว่าคำสั่งทางปกครองถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจรัฐเพื่อก่อนนิติสัมพันธ์ทางปกครองขึ้นและก่อให้เกิดผลผูกพันในทางกฎหมายกับบุคคลผู้ที่ได้รับคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งเข้าใจถึงหลักการของสหกรณ์ในการช่วยเหลือซึ่งกันและกันของสมาชิกตามหลักประชาธิปไตย

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงปัญหาในการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษากฎหมาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ของประเทศไทยที่ใช้ควบคุม กำกับ ดูแลสหกรณ์ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ต่อไป

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ประเทศไทยได้มีการดำเนินงานเกี่ยวกับสหกรณ์เป็นระยะเวลาว่าหนึ่งร้อยปี โดยที่ผ่านมาในแต่ละยุคสมัยได้มีการผลักดันระบบสหกรณ์เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม สิทธิและหน้าที่ของชนชาวไทยหรือสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย รวมถึงแนวนโยบายแห่งรัฐ และได้ให้ความสำคัญกับงานสหกรณ์ถึงขนาดกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนสหกรณ์ไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 จนถึงฉบับปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น¹⁸⁴ รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการ

¹⁸⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 42.

วิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน¹⁸⁵ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อย ในด้านเศรษฐกิจ ให้เกิดผลดังต่อไปนี้ สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้ มีความสามารถแข่งขันอย่างเหมาะสมและส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็น มิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของ ประชาชน¹⁸⁶

ผลจากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้เสรีภาพของบุคคลใน การรวมตัวกันเป็นสหกรณ์ โดยมีเจตนารมณ์รองรับหลักประกันเสรีภาพของบุคคล รวมถึงหลักการ คุ่มครองให้กับระบบสหกรณ์ เพื่อสามารถดำเนินการสร้างกลไกปฏิรูปประเทศทางด้านเศรษฐกิจ และ มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม พร้อมทั้งเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพ ให้กับประชาชน

2. กฎหมายสหกรณ์

เมื่อมีสหกรณ์ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อใช้เป็นกฎเกณฑ์ กติกาหรือมาตรฐานที่ใช้เป็น แนวทางพื้นฐานในการดำเนินการร่วมกันของสมาชิก ซึ่งกฎหมายสหกรณ์ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วจำนวน 2 ครั้ง คือ ฉบับแก้ไขปี พ.ศ. 2553 และฉบับแก้ไขปี พ.ศ. 2562 แต่ก่อนจะเป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้ กฎหมายสหกรณ์ได้มีวิวัฒนาการของกฎหมายอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดซึ่งในประเทศไทยได้ ประกาศกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์มาแล้วทั้งหมด จำนวน 5 ฉบับ เพื่อให้ทราบ รวมทั้งเข้าใจถึง เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ในแต่ละฉบับ เกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแลสหกรณ์ เพื่อเป็นแนวทางนำมาวิเคราะห์ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459

แม้จะไม่ได้เรียกชื่อเป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์โดยตรง แต่ก็ถือได้ว่าเป็นกฎหมาย สหกรณ์ฉบับแรก เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้มีการประกาศใช้โดยมีวัตถุประสงค์จะรับจดทะเบียน กลุ่มกิจการสหกรณ์เป็นนิติบุคคล แต่ยังมีได้กำหนดรูปแบบการดำเนินการของสหกรณ์ไว้เป็น การเฉพาะ จึงต้องอาศัยการจดทะเบียนนิติบุคคลและการดำเนินกิจการที่คล้ายคลึงกันในเวลานั้น คือ สมาคม จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสมาคม และใช้ชื่อว่า พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม

¹⁸⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 75.

¹⁸⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 258.

พ.ศ. 2459 โดยได้รวมเรื่องการจัดระเบียบจัดตั้งสหกรณ์และวิธีการดำเนินการเป็นการเฉพาะ¹⁸⁷ เช่น การจัดทะเบียนสหกรณ์ต้องมีหนังสือขอจดทะเบียนมายังกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ โดยผู้ขอจดทะเบียนผู้ก่อตั้งต้องลงนามไม่น้อยกว่า 10 คน อายุต้องไม่ต่ำกว่า 20 ปี และมีภูมิลำเนาซึ่งกำหนดเป็นแดนสหกรณ์ ซึ่งผู้ขอจดทะเบียนต้องยื่นสำเนาร่างข้อบังคับสหกรณ์มาให้กรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ตรวจหนึ่งฉบับพร้อมทั้งเมื่อกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ต้องการทราบข้อความในเรื่องสหกรณ์นั้น ให้เป็นหน้าที่ของผู้ขอจดทะเบียนจะต้องชี้แจงให้ทราบทุกประการ หรือสมาชิกจะลาออกจากสหกรณ์ได้ต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับเท่านั้น เป็นต้น¹⁸⁸ แต่ในบางส่วนของกฎหมาย ก็ให้บังคับใช้ตามพระราชบัญญัติสมาคมโดยอนุโลม เช่น วิธีจัดการจัดการสมาคม การเลิกสมาคม หรือบทกำหนดโทษ¹⁸⁹ เป็นต้น และพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระราชปรารภในพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย ซึ่งเป็นการวางรากฐานและเจตนารมณ์การจัดตั้งสหกรณ์สำคัญที่ยึดถือไว้ คือ การเกื้อหนุนประชาราษฎร์ ซึ่งประกอบกิจกรรม การค้าขายตามพระราชดำริที่ว่า สหกรณ์ คือ สมาคมชนิดที่ราษฎรผู้ทำการเพาะปลูกและหากินด้วยการทำของขายรวบรวมกันตั้งขึ้น เพื่อความจำเป็นให้แก่มุม ด้วยวิธีรวบรวมกำลังกันบำรุงตนเองและประหยัดค่าใช้จ่ายแต่ที่พอควรมิใช่ตั้งขึ้นเพื่อจะหากำไรมาจำแนกในสมาคมนั้น¹⁹⁰ และได้ใช้พระราชบัญญัติสมาคม เรื่อยมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2471 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 25471

ผลจากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 เป็นกฎหมายสหกรณ์ฉบับแรกที่กำหนดวิธีการจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ เช่น กำหนดคุณสมบัติของผู้ก่อตั้งว่าต้องเป็นบุคคลที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไป ต้องมีผู้ลงนามขอจดทะเบียนไม่น้อยกว่า 10 คน แต่จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้อำนาจกับนายทะเบียนในการกำกับดูแลสหกรณ์อย่างเป็นทางการ

2.2 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อสหกรณ์ได้จัดตั้งเป็นนิติบุคคลก็ได้มีการพัฒนามากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ เห็นสมควรกำหนดให้

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลที่มีรูปแบบและวิธีการดำเนินการเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 ขึ้น และถือว่าเป็นกฎหมายบังคับใช้เรื่องกิจการสหกรณ์เป็นฉบับที่สอง¹⁹¹ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม

¹⁸⁷ กรมส่งเสริมสหกรณ์.2559 100 ปี สหกรณ์ไทย.กรุงเทพมหานคร.หน้า 40.

¹⁸⁸ พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 มาตรา 4.

¹⁸⁹ พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459 มาตรา 12.

¹⁹⁰ กรมส่งเสริมสหกรณ์.2559 100 ปี สหกรณ์ไทย.กรุงเทพมหานคร.หน้า 40.

¹⁹¹ “เรื่องเดียวกัน”.

พ.ศ. 2459¹⁹² อีกทั้ง พระราชบัญญัตินี้ก็ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 3 ครั้ง คือ เมื่อปี พ.ศ. 2476 จำนวน 1 ฉบับ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน พ.ศ. 2476¹⁹³ และปี พ.ศ. 2577 จำนวน 2 ฉบับ คือ ฉบับแรกมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2477¹⁹⁴ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2478¹⁹⁵ ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ยังไม่มี การดำเนินการจัดหมวดของกฎหมายตามเนื้อหาในแต่ละมาตรา โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการจัดหมวดเรียงตามประเภทเนื้อหาของกฎหมายในแต่ละมาตราที่เกี่ยวข้องอำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อการศึกษา วิเคราะห์และทำความเข้าใจ ดังนี้

2.2.1 นายทะเบียนสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ให้อำนาจเสนาบดีในการแต่งตั้งเจ้าพนักงานเป็นนายทะเบียนสหกรณ์และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยให้นายทะเบียนสหกรณ์มีหน้าที่รับจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ รวมถึงมีอำนาจกระทำการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเสนาบดีก่อน ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์สามารถมอบอำนาจหรือแบ่งอำนาจให้กับผู้ใต้บังคับบัญชาได้และต้องทำเป็นหนังสือ¹⁹⁶ โดยตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การเลิกสหกรณ์ เป็นต้น

2.2.2 การกำกับดูแลสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ได้เริ่มมีเกณฑ์กำกับดูแลสหกรณ์มากขึ้น มีการกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจตรวจบัญชีของสหกรณ์อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งหรือนายทะเบียนอาจแต่งตั้งเป็นหนังสือให้ผู้ตรวจการสหกรณ์ดำเนินการนั้นแทนได้ โดยนายทะเบียนสหกรณ์และผู้ตรวจบัญชี หรือผู้ตรวจการสหกรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์สามารถเรียกดูสมุดบัญชี หนังสือสำคัญ และหนังสือหลักทรัพย์ของสหกรณ์พร้อมทั้งมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์

2.2.3 บทกำหนดโทษ

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ได้มีการกำหนดบทลงโทษของการใช้คำว่าสหกรณ์เป็นชื่อหรือเป็นส่วนหนึ่งของชื่อ หากมีการฝ่าฝืนให้ถือว่ามีความผิดและต้องระวางโทษปรับไม่

¹⁹² พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 มาตรา 3.

¹⁹³ พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476 มาตรา 2.

¹⁹⁴ พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 มาตรา 2.

¹⁹⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 2) มาตรา 2.

¹⁹⁶ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471 มาตรา 8.

เกินหนึ่งพันบาท แต่ถ้าหากมีการใช้ชื่อสหกรณ์เป็นชื่อหรือส่วนหนึ่งของชื่อก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้ ใช้บังคับให้เปลี่ยนชื่อภายในหนึ่งปี

ผลจากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการพัฒนาเกณฑ์กำกับดูแลสหกรณ์ โดยการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้นายทะเบียนสหกรณ์มากขึ้น จากพระราชบัญญัติเดิมที่กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจเพียงแค่รับจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์เท่านั้น แต่ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ได้กำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจตรวจบัญชีของสหกรณ์อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งและสามารถเรียกดูเอกสารเพื่อทำการตรวจสอบสหกรณ์ เช่น เรียกดูสมุดบัญชี หนังสือสำคัญ และหนังสือหลักทรัพย์ของสหกรณ์พร้อมทั้งมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ รวมถึงแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายทะเบียนสหกรณ์

2.3 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับ พ.ศ. 2511 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ โดยสาเหตุที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เนื่องจากขบวนการสหกรณ์ได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก ทำให้กฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นไม่ทันต่อสถานการณ์และการขยายตัวของสหกรณ์ จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 เพื่อให้มีความเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน พร้อมทั้งได้มีการกำหนดหมวดหมู่ให้เกิดความชัดเจน สะดวกต่อการปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้องมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับ พ.ศ. 2511 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น จำนวน 2 ครั้ง คือ เมื่อ พ.ศ. 2515 และ พ.ศ. 2524 โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนี้

2.3.1 นายทะเบียนสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ให้อำนาจรัฐมนตรีแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าหนึ่งคนเป็นนายทะเบียนสหกรณ์ พร้อมทั้งให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ อีกทั้ง ในพระราชบัญญัตินี้ได้มีการกำหนดอย่างชัดเจนมากยิ่งขึ้นกว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ผู้ใดสามารถปฏิบัติหน้าที่แทนนายทะเบียนสหกรณ์ในฐานะรองนายทะเบียนสหกรณ์ได้ คือ บุคคลผู้นั้นต้องเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า แต่การแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹⁹⁷

¹⁹⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 6.

2.3.2 การกำกับดูแลสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ได้กำหนดการกำกับดูแลสหกรณ์ออกเป็น 2 ชนิด ดังนี้สหกรณ์ จำกัด คือ สหกรณ์ที่สมาชิกมีความรับผิดชอบจำกัดเพียงไม่เกินจำนวนเงินหุ้นที่ยังใช้ไม่ครบมูลค่าที่ตนถือ 2) สหกรณ์ไม่จำกัด คือ สหกรณ์ซึ่งสมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อหนี้ทั้งปวงของสหกรณ์โดยไม่จำกัด¹⁹⁸ ซึ่งเกณฑ์การกำกับดูแลหรือการควบคุมสหกรณ์ทั้งสองชนิดจึงมีความแตกต่างกัน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) สหกรณ์ จำกัด

เกณฑ์การควบคุมดูแลของสหกรณ์ชนิดจำกัดได้มีการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ได้มีการกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือผู้ตรวจการสหกรณ์สามารถใช้อำนาจสั่งการได้ในหลายกรณี ดังต่อไปนี้

(1) การให้ชี้แจงข้อเท็จจริงและให้ส่งรายงานการประชุมและ

เอกสารเกี่ยวกับดำเนินกิจการของสหกรณ์

การกำหนดการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งให้คณะกรรมการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ เจ้าหน้าที่ ผู้แทนสมาชิกรวมถึงสมาชิกมาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ พร้อมทั้งมีอำนาจเรียกรายงานการประชุมและเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์มาตรวจสอบได้¹⁹⁹

(2) มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในเวลาทำการของสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์

ผู้สอบบัญชีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในเวลาทำการของสหกรณ์ ณ สำนักงานสหกรณ์จำกัด รวมถึงได้กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องให้การอำนวยความสะดวกหรือให้คำชี้แจงด้วย แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องแสดงบัตรประจำตัวข้าราชการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ²⁰⁰

(3) การร้องทุกข์หรือดำเนินคดี

ในกรณีกรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ทำให้สหกรณ์เกิดความเสียหาย หากสหกรณ์ไม่ดำเนินการร้องทุกข์หรือดำเนินคดีให้นายทะเบียนร้องทุกข์หรือ

¹⁹⁸ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 7.

¹⁹⁹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 35.

²⁰⁰ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 36.

ฟ้องดำเนินคดีได้ รวมทั้งให้พนักงานอัยการรับว่าต่างให้กับสหกรณ์ ในส่วนของค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ การฟ้องคดี หรือการว่าต่าง ให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย²⁰¹

(4) การแต่งตั้งผู้สอบบัญชีเพื่อตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งผู้สอบบัญชีสหกรณ์เพื่อทำการตรวจสอบบัญชีของสหกรณ์อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้งโดยต้องเป็นไปตามระเบียบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด รวมทั้งต้องส่งรายงานการสอบบัญชีตามแบบที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดด้วย²⁰²

(5) การแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์เพื่อตรวจสอบกิจการและภาวะการเงินของสหกรณ์ (ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้คำว่า ภาวะการเงินของสหกรณ์)

นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์เพื่อให้ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจสามารถดำเนินการตรวจสอบกิจการและภาวะการเงินของสหกรณ์ได้ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด และเมื่อตรวจการสหกรณ์แล้วได้ผลเป็นอย่างไร ต้องรายงานให้นายทะเบียนสหกรณ์เพื่อพิจารณา ดำเนินการต่อไป

(6) ที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย
กรณีที่ประชุมใหญ่สหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือข้อบังคับสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจเพิกถอนมติได้²⁰³

(7) กรณีที่คณะกรรมการดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยมิชอบจนเป็นเหตุให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือเป็นเหตุให้สหกรณ์มีข้อบกพร่อง²⁰⁴

หากมีการตรวจพบคณะกรรมการดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยมิชอบจนเป็นเหตุให้สหกรณ์จำกัด หรือสมาชิก เสื่อมเสียผลประโยชน์ หรือสหกรณ์จำกัด มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี ตามรายงานการสอบบัญชีหรือกิจการของผู้สอบบัญชีหรือผู้ตรวจการสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือผู้ตรวจการสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ที่พบข้อบกพร่องมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง²⁰⁵

²⁰¹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 43.

²⁰² พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 44.

²⁰³ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 46.

²⁰⁴ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 47.

²⁰⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 47.

กรณีคณะกรรมการดำเนินการไม่แก้ไขข้อบกพร่องให้เสร็จภายในสามสิบวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร อีกทั้ง เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่สมควรให้เลิกสหกรณ์ นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้²⁰⁶

ก. การให้ออกจากตำแหน่งกรรมการ

คณะกรรมการดำเนินการต้องออกจากตำแหน่งกรรมการทั้งคณะหรือกรรมการซึ่งเกี่ยวข้องจนกับเหตุให้สหกรณ์จำกัด หรือสมาชิกเสื่อมเสียผลประโยชน์ หรือสหกรณ์จำกัดมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี²⁰⁷

ข. การให้ระงับการปฏิบัติ

ให้คณะกรรมการดำเนินการระงับการปฏิบัติของเหตุที่ทำให้สหกรณ์เกิดข้อบกพร่องหรือทำให้สหกรณ์หรือสมาชิก เสื่อมเสียผลประโยชน์²⁰⁸

ค. การให้หยุดดำเนินการชั่วคราว

ให้คณะกรรมการดำเนินการหยุดดำเนินการชั่วคราวเพื่อดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องให้เสร็จและให้เป็นไปตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด²⁰⁹

(8) กรณีนายทะเบียนสหกรณ์ให้คณะกรรมการดำเนินการออก

จากตำแหน่งทั้งคณะ

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้โดยมีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งนิติบุคคลจำเป็นต้องมีผู้แทนนิติบุคคล ดังนั้นการที่นายทะเบียนสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการออกตำแหน่งทั้งคณะ นายทะเบียนจึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการชั่วคราวเพื่อเป็นผู้แทนของสหกรณ์ ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการชั่วคราวนี้ให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการแต่ให้มีกำหนดระยะเวลาให้อยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง พร้อมกันนั้นคณะกรรมการดำเนินการชั่วคราวมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ขึ้นใหม่ทั้งคณะ ซึ่งวิธีการประชุมใหญ่และวิธีการเลือกตั้งนั้นต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ในแต่ละแห่ง²¹⁰

²⁰⁶ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 47.

²⁰⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 47.

²⁰⁸ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 47.

²⁰⁹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 47.

²¹⁰ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 48.

(9) กรณีนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้กรรมการบางคนออกจากตำแหน่ง

เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์สั่งการให้กรรมการบางคนออกจากตำแหน่งกรรมการ กรรมการคนที่เหลือยังคงทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ต่อไปได้ แต่นายทะเบียนสหกรณ์ต้องตั้งกรรมการใหม่ซึ่งมาจากสมาชิกของสหกรณ์นั้น โดยกรรมการใหม่มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับระยะเวลาของผู้ซึ่งตนมาแทน²¹¹

(10) การเลิกสหกรณ์โดยนายทะเบียนสหกรณ์

สมาชิกเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดแจ้งเป็นหนังสือพร้อมเหตุผลโดยละเอียดในการขอเลิกสหกรณ์ ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ หรือ สหกรณ์ไม่ดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์หรือสหกรณ์ได้หยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นระยะเวลาสองปีนับตั้งแต่วันที่หยุดดำเนินกิจการหรือหากสหกรณ์ดำเนินกิจการต่อไปแล้วไม่ก่อให้เกิดผลดีหรือสหกรณ์ดำเนินการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้เลิกสหกรณ์จำกัดได้²¹²

(11) การอุทธรณ์คำสั่งเลิกสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์

สหกรณ์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งเลิกสหกรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์ ต่อรัฐมนตรีโดยยื่นอุทธรณ์ผ่านนายทะเบียนสหกรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สหกรณ์ได้รับคำสั่งให้เลิกสหกรณ์ โดยให้ถือว่าคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด ซึ่งสหกรณ์สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้เฉพาะการสั่งเลิกสหกรณ์ด้วยเหตุสหกรณ์ไม่ดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์หรือสหกรณ์ได้หยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นระยะเวลาสองปีนับตั้งแต่วันที่หยุดดำเนินกิจการหรือหากสหกรณ์ดำเนินกิจการต่อไปแล้วไม่ก่อให้เกิดผลดีหรือสหกรณ์ดำเนินการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม เท่านั้น หากเป็นกรณีสมาชิกเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดขอเลิกสหกรณ์ สหกรณ์ไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้²¹³

2) สหกรณ์ ไม่จำกัด

เกณฑ์การควบคุมดูแลของสหกรณ์ชนิดไม่จำกัด ยังไม่มีเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ในการให้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์อย่างเป็นทางการและเป็นรูปธรรม และชัดเจน ไม่เหมือนกับสหกรณ์ จำกัด โดยสหกรณ์ ไม่จำกัด มีเพียงแต่เกณฑ์การให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์เลิกสหกรณ์ไม่จำกัดหากสมาชิกเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสมาชิกทั้งหมดแจ้งเป็น

²¹¹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 49.

²¹² พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 51.

²¹³ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 52.

หนังสือพร้อมเหตุผลโดยละเอียดในการขอเลิกสหกรณ์ ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ หรือ สหกรณ์ ไม่ดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์หรือสหกรณ์ได้หยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นระยะเวลาสองปีนับตั้งแต่วันที่หยุดดำเนินกิจการหรือหากสหกรณ์ดำเนินกิจการต่อไปแล้วไม่ก่อให้เกิดผลดีหรือสหกรณ์ดำเนินการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม²¹⁴ โดยสหกรณ์ไม่จำกัดได้ถือหลักสมาชิกทุกคนมีความรับผิดชอบร่วมกันเพื่อหนี้ทั้งปวงของสหกรณ์โดยไม่จำกัด²¹⁵

2.3.3 บทกำหนดโทษ

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ได้มีการพัฒนากำหนดบทลงโทษของสหกรณ์ชนิดจำกัดได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมมากขึ้น เช่น ห้ามผู้ใดใช้คำว่าสหกรณ์เป็นชื่อหรือเป็นส่วนหนึ่งของชื่อเพื่อประกอบธุรกิจเว้นแต่จะเป็นสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทยและสหกรณ์ที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์²¹⁶ ผู้ที่ได้รับคำสั่งต้องมาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสหกรณ์²¹⁷ หากไม่ปฏิบัติตามก็จะมีบทกำหนดโทษเป็นต้น

ผลจากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้นายทะเบียนสหกรณ์มากขึ้น รวมถึงได้มีการพัฒนาเกณฑ์กำกับดูแลสหกรณ์ชนิดจำกัดได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม แต่ถึงอย่างไรก็ตามหากพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่าเกณฑ์กำกับและควบคุมดูแลสหกรณ์ยังพบข้อบกพร่องบางประการเกี่ยวกับการใช้อำนาจการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนี้

1) นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่

กรณีนี้จะเห็นได้ว่านายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ที่ลงมติขัดกับกฎหมายหรือข้อบังคับของสหกรณ์เพียงเท่านั้น แต่นายทะเบียนสหกรณ์ไม่มีอำนาจในการเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่กรณีลงมติขัดกับระเบียบของสหกรณ์เองหรือระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ และรวมถึงนายทะเบียนสหกรณ์ไม่มีอำนาจในเพิกถอนมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หรือคณะอนุกรรมการสหกรณ์ที่ลงมติขัดกับกฎหมาย ข้อบังคับ หรือระเบียบของสหกรณ์

²¹⁴ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 71.

²¹⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 7.

²¹⁶ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 114.

²¹⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 มาตรา 117.

2) การร้องทุกข์หรือดำเนินคดี

การร้องทุกข์หรือดำเนินคดีโดยกำหนดให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายแต่สหกรณ์ไม่ได้ประสงค์จะร้องทุกข์หรือดำเนินคดี ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีการกำหนดมาตรการบังคับทางปกครอง แต่เมื่อนายทะเบียนดำเนินการแทนและเกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและสหกรณ์ไม่ยอมเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายดังกล่าว จะเกิดผลเสียต่อกระบวนการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มกระบวนการตั้งแต่การวางค่าธรรมเนียมศาล โดยศาลอาจสั่งทักฟ้องหรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ ซึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่ได้กำหนดอำนาจการบังคับกับสหกรณ์ไว้อย่างชัดเจนว่าสหกรณ์ต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายอย่างไร และหากสหกรณ์ไม่ยอมออกค่าใช้จ่ายจะมีแนวทางอย่างไร เพื่อให้กระบวนการทางคดีดำเนินการต่อไปได้โดยไม่เสียกระบวนการความ

3) การให้สหกรณ์ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง

การแก้ไขข้อบกพร่องให้เป็นไปตามวิธีตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นายทะเบียนสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐานและไม่เป็นธรรมต่อสหกรณ์ผู้ที่ได้รับคำสั่ง

4) การแต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราว

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการชั่วคราวไว้แต่อย่างใด ซึ่งคณะกรรมการชั่วคราวดังกล่าวก็ได้มีอำนาจและหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคล อีกทั้ง ในกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราวได้ย่อมเกิดจากการสหกรณ์ที่ประสบปัญหา เช่น มีข้อบกพร่องทางการเงิน มีข้อบกพร่องทางบัญชี ดังนั้น คณะกรรมการชั่วคราวต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย หากคณะกรรมการชั่วคราวไม่มีความเชี่ยวชาญก็อาจทำให้สหกรณ์เกิดความเสียหายซ้ำซ้อนได้

2.4 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับ พ.ศ. 2542 ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511 และที่แก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ โดยสาเหตุที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เนื่องจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับปี พ.ศ. 2511 ได้มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน บทบัญญัติของกฎหมายบางประการไม่ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบันที่มีการแข่งขันในระบบธุรกิจที่สูงขึ้น และได้กำหนดให้สหกรณ์มีเพียงชนิดเดียว คือ สหกรณ์ชนิดจำกัด เพื่อความมั่นคงและมีเสถียรภาพของสหกรณ์ โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องอำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนี้

2.4.1 นายทะเบียนสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์ คือ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นบุคคลที่มีบทบาทสำคัญมากในการกำกับดูแลงานสหกรณ์ และ

สามารถแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่า เป็นรองนายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย²¹⁸ ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยกำหนดให้นายทะเบียนมีอำนาจดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครอง ดังต่อไปนี้ นายทะเบียนมีอำนาจจับตทะเบียน ส่งเสริม ช่วยเหลือ แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ให้เป็นไปตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น นายทะเบียนมีอำนาจออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบหรือไต่สวนเกี่ยวกับการจัดตั้งการดำเนินงานหรือฐานะการเงินของสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้ระงับการดำเนินงานทั้งหมด หรือบางส่วนของสหกรณ์ หรือให้เลิกสหกรณ์ ถ้าเห็นว่าสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นการอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือสมาชิก นายทะเบียนมีอำนาจออกระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ นายทะเบียนมีอำนาจกระทำการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมายบรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้แต่ต้องมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา²¹⁹

2.4.2 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจกำกับดูแลสหกรณ์

1) คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ คือ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งประกอบด้วย รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมายเป็นประธาน กรรมการผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งในคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติซึ่งคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติมอบหมายเป็นกรรมการ ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์แต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกรมส่งเสริม

²¹⁸ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 15.

²¹⁹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

สหกรณ์เป็นเลขานุการ และผู้ช่วยเลขานุการ²²⁰ โดยคณะกรรมการคณะนี้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ในกรณีดังต่อไปนี้

ก. นายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอน มติที่ประชุมใหญ่หรือมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์

เป็นกรณีที่ที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ลงมติที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียน สหกรณ์และนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง ยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้น ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะว่าต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น สหกรณ์ ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ออกคำสั่งได้ อีกทั้ง สหกรณ์ต้องอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง²²¹

ข. คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติซึ่งเป็นเหตุให้เกิด ข้อบกพร่องหรืออาจเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

กรณีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือผู้ที่ ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเกิดผลเสีย ต่อสหกรณ์หรือสมาชิกหรือบุคคลใดแล้วหรืออาจเกิดขึ้นในภายหน้า เช่น มีกรรมการบางคนใน คณะกรรมการไม่มีคุณสมบัติเป็นกรรมการ หรือเลือกตั้งมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อบังคับ หรือ คณะกรรมการเงินกู้อนุมัติเงินกู้ส่งไปทางทุจริตต่อสหกรณ์ หรือคณะกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ของจำนวนกรรมการที่พึงมีตามข้อบังคับ และนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ ได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้คณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติซึ่งเป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจเสื่อมเสียผลประโยชน์ของ สหกรณ์หรือสมาชิก ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะว่าต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น สหกรณ์ ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ออกคำสั่งได้ อีกทั้ง สหกรณ์ต้องอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง²²²

ค. คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือ

²²⁰ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 128/1.

²²¹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 128/4.

²²² พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 128/4.

กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

กรณีคณะกรรมการหรือกรรมการบางคนจงใจกระทำหรือมีหน้าที่ แต่งดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ จนทำให้เกิดการเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือ สมาชิกอย่างร้ายแรง หรือเจตนากระทำโดยทุจริตเพื่อให้อาณาหรือบุคคลได้รับประโยชน์ เช่น จงใจไม่ ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ทำให้สหกรณ์ เสียหายอย่างร้ายแรง หรือจงใจทุจริตหรือร่วมกันทุจริตเอาเงินของสหกรณ์ไป และ นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติซึ่งเป็นเหตุให้เกิด ข้อบกพร่องหรืออาจเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับ นี้ได้กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะว่าต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ พิจารณาอุทธรณ์เท่านั้น สหกรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียน สหกรณ์ผู้ออกคำสั่งได้ อีกทั้ง สหกรณ์ต้องอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับ คำสั่ง

ง. การเลิกสหกรณ์ตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

กรณีสหกรณ์ไม่ดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่จดทะเบียน จัดตั้งสหกรณ์หรือสหกรณ์ได้หยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นระยะเวลาสองปีนับตั้งแต่วันที่หยุด ดำเนินกิจการหรือหากสหกรณ์ดำเนินกิจการต่อไปแล้วไม่ก่อให้เกิดผลดีหรือสหกรณ์ดำเนินการแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ได้ กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะว่าต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์เท่านั้น สหกรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ได้รับการแต่งตั้งจากนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ออกคำสั่งได้ อีกทั้ง สหกรณ์ต้องอุทธรณ์ภายในกำหนด ระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง²²³

จ. นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่องหรือระงับการ

ดำเนินการหรือให้พ้นจากตำแหน่งหรือสั่งให้เลิกสหกรณ์

กรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่าคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการของสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามกฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2564 และนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก

²²³ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 128/4.

นายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้แก่ไขข้อบกพร่องหรือระงับการดำเนินการ หรือในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อ สหกรณ์หรือสมาชิกและนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ได้รับการแต่งตั้งจาก นายทะเบียนสหกรณ์ได้ใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้คณะกรรมการดำเนินการ กรรมการหรือ ผู้จัดการ พ้นจากตำแหน่งหรือสั่งให้เลิกสหกรณ์ดังกล่าวได้ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ได้ กำหนดวิธีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะว่าต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณา อุทธรณ์เท่านั้น สหกรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ออกคำสั่งได้ อีกทั้ง สหกรณ์ต้องอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง

2.4.3 การกำกับดูแลสหกรณ์

การกำกับดูแลสหกรณ์ เป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบกำกับดูแล สหกรณ์ การสั่งการของนายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ และผู้ตรวจการสหกรณ์ เพื่อให้ สหกรณ์ดำเนินการภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และกรอบวัตถุประสงค์ของสหกรณ์²²⁴ ซึ่งในส่วนนี้จะศึกษาเกี่ยวกับเกณฑ์การใช้อำนาจการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือ รองนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) การให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์หรือให้ส่งเอกสาร เกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสหกรณ์

กำหนดการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ สมาชิกหรือบุคคลที่ เกี่ยวข้องกับสหกรณ์มาชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกิจการของสหกรณ์ เอกสารเกี่ยวกับการ ดำเนินกิจการของสหกรณ์หรือรายงานการประชุมมาตรวจสอบได้²²⁵

2) มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในเวลาทำการของสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนมอบหมาย มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบใน เวลาทำการของสหกรณ์ ณ สำนักงานสหกรณ์จำกัด รวมถึงได้กำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องให้การ อำนวยความสะดวกหรือให้คำชี้แจงด้วย แต่ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องแสดงบัตรประจำตัวข้าราชการให้ ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ²²⁶

²²⁴ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 17- มาตรา 25.

²²⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 17.

²²⁶ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 18.

3) ที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียน สหกรณ์

กรณีที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืน กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ นายทะเบียน สหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติได้²²⁷

4) การร้องทุกข์หรือฟ้องคดี

ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้อง คดี นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีหน้าที่ต้องดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดี แทนสหกรณ์ โดยให้อัยการพิจารณารับว่าต่างให้สหกรณ์ และให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการ ร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่าง²²⁸

5) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและ ระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

เป็นกรณีได้รับรายงานจากการสอบบัญชีหรือตามรายงานการ ตรวจสอบพบว่าข้อบกพร่องถึงระดับที่มีนัยสำคัญกับการจะเกิดผลเสียแก่สหกรณ์หรือสมาชิกหรือ บุคคลอื่น ซึ่งข้อบกพร่องนั้นเกิดขึ้นโดยเกี่ยวข้องกับกิจการหรือฐานะการเงินของสหกรณ์ จากการที่ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ นายทะเบียน สหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง ตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด²²⁹

6) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติ

เป็นกรณีได้รับรายงานจากการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ พบว่าสหกรณ์มีข้อบกพร่องถึงระดับที่มีนัยสำคัญกับการจะเกิดผลเสียหรือเกิดผลเสียขึ้นแล้วจะ ดำเนินการแล้วหรือจะดำเนินการต่อไปก็ทำตามจากการที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้

²²⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

²²⁸ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 21.

²²⁹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก²³⁰

7) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว

เป็นกรณีที่ได้รับรายงานจากการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบพบว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเกิดผลเสียต่อสหกรณ์หรือสมาชิกหรือบุคคลใดแล้วหรืออาจเกิดขึ้นในภายหน้า นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ²³¹

8) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือให้กรรมการที่เกี่ยวข้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

เป็นกรณีที่ได้รับรายงานจากการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบพบว่า คณะกรรมการหรือกรรมการบางคนจงใจกระทำหรือมีหน้าที่แต่งตั้งกรรมการในการปฏิบัติหน้าที่ จนทำให้เกิดการเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกอย่างร้ายแรง หรือเจตนากระทำโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองหรือบุคคลได้รับประโยชน์ เช่น จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ทำให้สหกรณ์เสียหายอย่างร้ายแรง หรือจงใจทุจริตหรือร่วมกันทุจริตเอาเงินของสหกรณ์ไป²³²

9) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียนแก้ไขข้อบกพร่องหรือระงับการดำเนินการ²³³

ตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเจตนาใช้บังคับกับคณะกรรมการดำเนินการ กรรมการ ผู้จัดการ ของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนไว้เป็นการเฉพาะ ส่วนสหกรณ์ประเภทอื่นไม่ได้อยู่ภายใต้การบังคับแห่งมาตรานี้

เมื่อคณะกรรมการดำเนินการ กรรมการ ผู้จัดการของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ซึ่งในปัจจุบันได้มี

²³⁰ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

²³¹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

²³² พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

²³³ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 89/3.

กฎกระทรวงที่บังคับใช้กับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน จำนวน 2 ฉบับ คือ

- 1) กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2564 และ กฎกระทรวงการฝากเงินและการลงทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2567 ซึ่งหากนายทะเบียนเห็นว่าเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวง นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องหรือระงับการดำเนินการนั้นได้ แต่ถ้าหากการกระทำดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสหกรณ์หรือสมาชิก นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการ กรรมการ ผู้จัดการของสหกรณ์ พ้นจากตำแหน่ง หรือถึงขั้นสั่งเลิกสหกรณ์ได้²³⁴

10) การแต่งตั้งผู้แทนสหกรณ์จากการที่นายทะเบียนให้คณะกรรมการดำเนินการหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว

ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ดำเนินการแทนคณะกรรมการที่หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวโดยให้ถือว่าเป็นผู้แทนสหกรณ์ในกิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอก ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องให้เสร็จตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด²³⁵

11) การแต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราว

สหกรณ์เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้โดยมีคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เป็นผู้แทนนิติบุคคล ซึ่งนิติบุคคลจำเป็นต้องมีผู้แทนนิติบุคคล ดังนั้น การที่นายทะเบียนสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการออกตำแหน่งทั้งคณะ นายทะเบียนจึงต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการชั่วคราวเพื่อเป็นผู้แทนของสหกรณ์ ซึ่งคณะกรรมการดำเนินการชั่วคราวนี้ให้มีอำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการแต่ให้มีกำหนดระยะเวลาให้อยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับตั้งแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง พร้อมกันนั้นคณะกรรมการดำเนินการชั่วคราวมีหน้าที่ต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่เพื่อเลือกตั้งคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ขึ้นใหม่ทั้งคณะ ซึ่งวิธีการประชุมใหญ่และวิธีการเลือกตั้งนั้นต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของสหกรณ์ในแต่ละแห่ง²³⁶

12) กรณีนายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้กรรมการบางคนพ้นจากตำแหน่ง

คณะกรรมการดำเนินการส่วนที่คงเหลือมีหน้าที่ต้องเรียกประชุมใหญ่

²³⁴ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 89/3.

²³⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 23/1.

²³⁶ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 24.

เพื่อเลือกตั้งกรรมการแทนภายในสามสิบวันนับแต่กรรมการผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ถ้าไม่ได้มีการเลือกตั้งหรือไม่เป็นไปตามกำหนดระยะเวลา นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการแทนจากสมาชิก โดยกรรมการผู้นั้นมีวาระเท่าที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ตนมาแทน²³⁷

13) การเลิกสหกรณ์ตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์

กรณีสหกรณ์ไม่ดำเนินกิจการภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์หรือสหกรณ์ได้หยุดดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นระยะเวลาสองปีนับตั้งแต่วันที่หยุดดำเนินกิจการหรือหากสหกรณ์ดำเนินกิจการต่อไปแล้วไม่ก่อให้เกิดผลดีหรือสหกรณ์ดำเนินการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์หรือประโยชน์ส่วนรวม นายทะเบียนมีอำนาจสั่งให้เลิกสหกรณ์ได้²³⁸

2.4.4 บทกำหนดโทษ

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับนี้ได้มีการพัฒนากำหนดบทลงโทษอย่างครอบคลุมและชัดเจนมากกว่าพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับเดิมที่กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยได้มีการกำหนดบทกำหนดโทษเพิ่มมาจากพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับเดิมที่เห็นชัดเจนและได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาที่เพิ่มมากขึ้น คือ เพิ่มโทษจำคุก ซึ่งในพระราชบัญญัติสหกรณ์ฉบับเดิมมีเพียงแค่บทบัญญัติมาตราเดียวที่มีโทษจำคุก คือ การใช้คำว่าสหกรณ์เป็นชื่อ หรือส่วนหนึ่งของชื่อในการประกอบธุรกิจ นอกนั้นมีแต่เพียงโทษปรับถึงแม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายกับสหกรณ์เพียงใดก็ตาม

ผลจากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้นายทะเบียนสหกรณ์มากขึ้น รวมถึงได้มีการพัฒนาเกณฑ์กำกับดูแลสหกรณ์ชนิดจำกัดได้อย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรม แต่ยังคงมีประเด็นปัญหาซึ่งนำมาสู่การศึกษาปัญหาการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์

²³⁷ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 25.

²³⁸ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 71.

2.5 กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในปัจจุบันได้กำหนดกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 2 ฉบับ คือ 1) กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2564 และ 2) กฎกระทรวงการฝากเงินและการลงทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2567

การดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขตามกฎกระทรวงเพื่อเป็นเกณฑ์กำกับสหกรณ์ออมทรัพย์ และสหกรณ์เครดิตยูเนียนไว้เป็นการเฉพาะ ในกรณีดังต่อไปนี้ 1) การกำหนดขนาดของสหกรณ์ ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน ซึ่งผู้ศึกษาได้อธิบายไว้ในบทที่ 2 เกี่ยวกับประเภทของสหกรณ์ 2) การกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามอื่นของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์และผู้จัดการ 3) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ 4) การให้กู้และการให้สินเชื่อ 5) การรับฝากเงิน การก่อหนี้ และการสร้างภาระผูกพัน ซึ่งรวมถึงการกู้ยืมเงินหรือการค้ำประกัน 6) การดำรงเงินกองทุน 7) การบริหารสินทรัพย์และการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง 8) การฝากเงิน หรือการลงทุน 9) การกำกับดูแลด้านธรรมาภิบาล 10) การจัดชั้นสินทรัพย์และการกันเงินสำรอง 11) การจัดทำบัญชี การจัดทำและการเปิดเผยงบการเงิน การสอบบัญชีและการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี 12) การจัดเก็บและการรายงานข้อมูล 13) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินงานและการกำกับดูแล หากแต่ไม่ได้อยู่ในเกณฑ์ทั้ง 13 ข้อนี้ สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนก็ยังคงต้องปฏิบัติ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนได้มีเกณฑ์ในการใช้บังคับแตกต่าง จากสหกรณ์ประเภทอื่น เนื่องจากสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียนมีสถานะเป็นสถาบัน การเงินตามประกาศกระทรวงการคลัง ซึ่งสหกรณ์ออมทรัพย์ได้ถูกกำหนดให้เป็นสถาบันการเงิน ตามประกาศกระทรวงการคลัง²³⁹ ก่อน ต่อมากระทรวงการคลังได้มีการประกาศให้สหกรณ์เครดิต ยูเนียนเป็นสถาบันการเงิน²⁴⁰ ด้วยเช่นกัน โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ พบว่าตามกฎกระทรวงยังไม่ได้

²³⁹ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2526 ข้อ 1.

²⁴⁰ ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน อาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2550 ข้อ 1.

กำหนดการใช้อำนาจของนายทะเบียนไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การให้สิทธิออกมหรณ์หรือสิทธิออกมหรณ์
 เคารติดุเนี่ยนแก้ไขข้อบกพร่อง การร้องทุกข์หรือฟ้องคดี การเพิกถอนมติที่ประชุม เป็นต้น
 แต่ยังคงบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ผลจากการศึกษา พบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
 รวมถึงกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ ได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้
 นายทะเบียนสหกรณ์มากขึ้น รวมถึงได้มีการพัฒนาเกณฑ์กำกับดูแลสหกรณ์ได้อย่างชัดเจนและเป็น
 รูปธรรม แต่ถึงอย่างไรก็ตามหากพิจารณาโดยละเอียดจะพบว่าเกณฑ์กำกับและควบคุมดูแลสหกรณ์
 ยังพบข้อบกพร่องบางประการเกี่ยวกับการใช้อำนาจการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ดังนี้

1) นายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจเพิกถอนมติที่ประชุม
 ใหญ่ ที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ
 ของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์²⁴¹

กรณีนี้จะเห็นได้ว่านายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์
 มีอำนาจในการเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็น
 การฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์
 แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดจะเห็นว่านายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ไม่มีอำนาจ
 ในการเพิกถอนมติที่ประชุมคณะกรรมการสหกรณ์ที่ลงมติขัดกับกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของ
 สหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์

2) ค่าใช้จ่ายในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดี

การร้องทุกข์หรือฟ้องคดีโดยกำหนดให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายแต่เมื่อ
 สหกรณ์ไม่ได้ประสงค์จะร้องทุกข์หรือดำเนินคดี ซึ่งตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่มีการกำหนด
 มาตรการบังคับทางปกครอง แต่เมื่อนายทะเบียนดำเนินการแทนและเกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี
 และสหกรณ์ไม่ยอมเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายดังกล่าว จะเกิดผลเสียต่อกระบวนการดำเนินคดีตั้งแต่
 เริ่มกระบวนการตั้งแต่การวางค่าธรรมเนียมศาล โดยศาลอาจสั่งตั้งฟ้องหรือจำหน่ายคดีออกจาก
 สารบบความได้ ซึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่ได้กำหนดอำนาจการบังคับกับสหกรณ์ไว้อย่างชัดเจน
 ว่าสหกรณ์ต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายอย่างไร และหากสหกรณ์ไม่ยอมออกค่าใช้จ่ายจะมีแนวทางอย่างไร
 เพื่อให้กระบวนการทางคดีดำเนินการต่อไปได้โดยไม่เสียกระบวนการความ

²⁴¹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

3) การให้สหกรณ์ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

การแก้ไขข้อบกพร่องให้เป็นไปตามวิธีตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นายทะเบียนสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐานและไม่เป็นธรรมต่อสหกรณ์ผู้ได้รับคำสั่ง

4) การให้สหกรณ์ดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่องตามระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

การแก้ไขข้อบกพร่องให้เป็นไปตามระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่นายทะเบียนสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐานและไม่เป็นธรรมต่อสหกรณ์ผู้ได้รับคำสั่ง

5) การแต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราว

ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่ได้มีการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะมาเป็นคณะกรรมการชั่วคราวไว้แต่อย่างใด ซึ่งคณะกรรมการชั่วคราวดังกล่าวก็ได้มีอำนาจและหน้าที่เหมือนกับคณะกรรมการดำเนินการของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคล อีกทั้ง ในกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการชั่วคราวได้ย่อมเกิดจากการสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องอย่างร้ายแรง เช่น มีข้อบกพร่องทางการเงิน มีข้อบกพร่องทางบัญชี หรือทุจริต ดังนั้น คณะกรรมการชั่วคราวต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องดังกล่าวด้วย หากคณะกรรมการชั่วคราวไม่มีความเชี่ยวชาญก็อาจทำให้สหกรณ์เกิดความเสียหายซ้ำซ้อนได้

6) ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้สมาชิกร้องทุกข์หรือฟ้องคดีได้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อพิจารณาจะเห็นว่าไม่มีบทบัญญัติให้สมาชิกสามารถร้องทุกข์หรือฟ้องดำเนินคดีกับสหกรณ์ได้ แม้สมาชิกจะเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยก็ตาม ทำให้สมาชิกไม่ได้รับความเป็นธรรม อาจเสียสิทธิต่าง ๆ ในการต่อสู้คดี

3. คู่มือการตรวจการสหกรณ์

3.1 ความหมายของการตรวจการสหกรณ์

ตรวจการ หมายความว่า ตรวจสอบ การงานให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย เช่น ผู้ตรวจการ ตรวจราชการ²⁴² โดยนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์ ดังนั้น การเกิดขึ้น

²⁴² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

ของผู้ตรวจการสหกรณ์จึงมีหลักกฎหมายอยู่ 2 ประการ คือ 1) เกิดขึ้นโดยการแต่งตั้ง และ 2) เป็นการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์²⁴³

บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์นั้น คือ บุคคลที่รองนายทะเบียนสหกรณ์ใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ตามที่ได้รับมอบหมายพิจารณาแต่งตั้งผู้ตรวจการสหกรณ์จากข้าราชการกรมส่งเสริมสหกรณ์ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นผู้เหมาะสม มีความรู้ ความเข้าใจ และสามารถใช้กฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ระเบียบ คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ ข้อบังคับ และระเบียบสหกรณ์ได้ดี²⁴⁴ และได้กำหนดให้ผู้ตรวจการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่ง ดังต่อไปนี้ 1) ตาย 2) ย้ายจากการเป็นข้าราชการในสังกัดส่วนกลาง สำนักงานส่งเสริมสหกรณ์กรุงเทพมหานคร พื้นที่ 1 พื้นที่ 2 หรือสำนักงานสหกรณ์จังหวัดที่ตนได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือ 3) นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่ใช้อำนาจแต่งตั้งตนสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง²⁴⁵

3.2 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการสหกรณ์

ผู้ตรวจการสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด²⁴⁶ เมื่อตรวจสอบแล้วให้เสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งสามารถแยกประเด็นได้ ดังนี้

3.2.1 การตรวจสอบกิจการของสหกรณ์

กิจการของสหกรณ์ อาจมีได้ 2 ลักษณะ คือ 1) กิจการอำนวยความสะดวก การตรวจสอบความสามารถในการบริหารงานอำนวยความสะดวก เช่น งานบุคคล งานสวัสดิการ งานที่ต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ ข้อบังคับ ระเบียบ มติของสหกรณ์งานของผู้ตรวจสอบ กิจการ งานรับจ่ายเงิน งานนิติกรรมสัญญาและเอกสารทางกฎหมาย งานเกี่ยวกับการออกกฎระเบียบของสหกรณ์และการบังคับใช้ การไม่ดำเนินกิจการหรือการหยุดกิจการ หรือการดำเนินกิจการก่อให้เกิดความเสียหาย และ 2) กิจการทางธุรกิจการตรวจสอบความสามารถในการจัดการธุรกิจของสหกรณ์ สหกรณ์มีหลักการว่า การดำเนินธุรกิจต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของบรรดาสมาชิก ธุรกิจของสหกรณ์ประกอบด้วย ธุรกิจสินเชื่อ ธุรกิจรวมซื้อ ธุรกิจรวมขาย ธุรกิจแปรรูป ธุรกิจเงินฝาก และธุรกิจบริการ การตรวจสอบกิจการธุรกิจควรเป็นการวิเคราะห์ประเมินผลความก้าวหน้าของธุรกิจและ

²⁴³ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

²⁴⁴ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยผู้ตรวจการสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ข้อ 6.

²⁴⁵ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยผู้ตรวจการสหกรณ์ พ.ศ. 2559 ข้อ 9.

²⁴⁶ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 19.

ประเมินความเสี่ยงของธุรกิจที่จะเป็นอุปสรรคไม่ให้เกิดผลสำเร็จ หรือไม่เกิดผลดีต่อสมาชิกและสหกรณ์²⁴⁷

3.2.2 การตรวจสอบฐานะการเงินของสหกรณ์

ฐานะการเงิน หมายถึง ปริมาณเงินที่ไหลเวียนอยู่ในระบบการบริหารของสหกรณ์ อาจพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ 1) ปริมาณเงินที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้แก่ การก่องหนี้ไม่เกินจำนวนที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ การดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามที่กำหนดในกฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่อง การรับและใช้เงินที่ได้จากการอุดหนุนหรือการบริจาค ทุนเรือนหุ้น ทุนสะสม และทุนสำรอง รวมทั้งการนำเงินของสหกรณ์ไปฝากหรือลงทุนโดยถูกต้อง เหมาะสม และ 2) ปริมาณเงินที่อยู่ในวงจรธุรกิจของสหกรณ์ คือการไหลเวียนของเงินสดที่มีความสมดุล ต้องไม่ขาดสภาพคล่อง หรือถ้าขาดสภาพคล่องต้องเป็นระยะเวลาสั้น ๆ และมีความยืดหยุ่นที่จะให้สภาพคล่องกลับสู่ความสมดุลอย่างรวดเร็ว เงินสดหมุนเวียนในวงจรธุรกิจของสหกรณ์ควรต้องมีการวิเคราะห์และประเมินผลเป็นประจำ เพราะจะเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปอย่างไร หรือหาจุดบกพร่องเพื่อปรับปรุงแก้ไข การประเมินผลสถานะการเงินสามารถดำเนินการตามทฤษฎีวิเคราะห์งบการเงินธุรกิจ เช่น หลักการวิเคราะห์แบบ CARMELS ได้แก่ การวิเคราะห์อัตราส่วน เช่น ความเพียงพอของเงินทุนในสหกรณ์ ดูจากหนี้สินต่อทุน อัตราทุนสำรองการเติบโตของทุน คุณภาพของสินทรัพย์ ดูจากหนี้ค้างชำระ การหมุนเวียนของสินทรัพย์ การเติบโตของสินทรัพย์ ความสามารถในการบริหารเงิน ดูจากอัตราดอกเบี้ยของธุรกิจ การทำกำไร ดูจากค่าใช้จ่ายดำเนินงานต่อกำไร การเติบโตของกำไร อัตรากำไรต่อรายได้ธุรกิจสภาพคล่อง ดูจากการหมุนเวียนของทุน การหมุนเวียนของสินค้า ค่าเฉลี่ยของสินค้าคงเหลือ ความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น ผลกระทบการเงินที่มีต่อธุรกิจ²⁴⁸ เป็นต้น

3.2.3 การรายงานผลการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์

การรายงานผลการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ของผู้ตรวจการสหกรณ์เกี่ยวกับข้อบกพร่อง ซึ่งข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสหกรณ์ ประเภทออมทรัพย์ พอจำแนกประเด็นสำคัญได้ คือ 1) ข้อบกพร่องด้านบริหารและการจัดการ เช่น งานเดียวทำหลายคน เมื่อเงินสดขาดบัญชี ไม่ทราบว่าเป็นความผิดของใคร การมอบหมายงานไม่ชัดเจน ขาดการควบคุมการรับ - จ่าย เงินด้วยเช็ค ทำให้มีการนำไปใช้หรือโอนเข้าบัญชีส่วนตัว

²⁴⁷ กรมส่งเสริมสหกรณ์. แนวทางการตรวจการสหกรณ์และแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร.ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.(ม.ป.ป.).หน้า 2.

²⁴⁸ กรมส่งเสริมสหกรณ์. แนวทางการตรวจการสหกรณ์และแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร.ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.(ม.ป.ป.).หน้า 3.

ขาดจิตสำนึก ขาดความรับผิดชอบ ไม่ทราบบทบาทหน้าที่ ไม่ซื่อสัตย์ ปลอมแปลง หลอกลวง และสร้างเอกสารหรือหลักฐานเท็จ เก็บรักษาเงินสดในมือเกินกว่าระเบียบที่กำหนดไว้ ขาดการติดตามการชำระหนี้หรือผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่สหกรณ์ควรได้รับ 2) ข้อบกพร่องเกี่ยวกับเงินสด เช่น เก็บรักษาเงินสดไว้กับตัวเอง ไม่มีตู้เซฟ หรือที่เก็บรักษาเงินไว้เป็นสัดส่วน กำหนดเงินสดที่เก็บรักษาไว้เป็นจำนวนเงินที่สูง เมื่อมีเงินจำนวนมากอยู่กับตนเองสามารถนำไปใช้ได้สะดวก ผู้เก็บรักษาเงินสดกับคนที่ลงบัญชีเป็นบุคคลคนเดียวกัน เมื่อมีรายจ่ายเงินจึงอาศัยช่องว่างที่ตนเป็นผู้ต้องทำใบสำคัญจ่ายแล้วเบียดบังเงินที่อยู่กับตนไปใช้ส่วนตัว ไม่ลงบัญชีให้เรียบร้อยเป็นปัจจุบัน หรือลงบัญชีไว้ผิดพลาดและแก้ไขบ่อย ๆ รวมทั้งขาดความรอบคอบและขาดการควบคุมที่ดี ขาดการตรวจสอบหลักฐานการรับ - จ่ายเงินทุกวัน 3) ข้อบกพร่องด้านเงินรับฝาก เช่น รับเงินฝากจากสมาชิก ไม่มีหลักฐานการลงบัญชีแต่บันทึกในสมุดคู่ฝากของสมาชิก สมาชิกถอนเงินเกินบัญชีหรือไม่สามารถถอนเงินฝากได้ เนื่องจากไม่มีหลักฐานเงินฝากที่บัญชีสหกรณ์พนักงานมีเงินฝากไว้กับสหกรณ์ (โดยไม่ใช้สมาชิกสหกรณ์) มีการจ่ายเงินซ้ำ การคำนวณดอกเบี้ยเงินฝากผิดพลาด 4) ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการรับชำระหนี้ เช่น พนักงานไม่มีความรับผิดชอบ เจตนาทุจริต มอบหมายงานในตำแหน่งไม่ชัดเจนและไม่รัดกุม ปลอมแปลงเอกสารและสร้างเอกสารเท็จ งานเดียวทำหลายคน ประกอบกับไม่มีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ รับเงินนอกสถานที่ มีใบเสร็จรับเงิน 2 เล่ม (ไม่มีการควบคุมการใช้ใบเสร็จรับเงิน) ลูกหนี้ปฏิเสธเงินที่กู้ยืมไป 5) ข้อบกพร่องในการจ่ายเงินกู้ เช่น ให้ผู้กู้ลงลายมือชื่อกู้เงิน - รับเงิน ไว้ก่อนในใบรับเงินกู้ ค่าขอกู้ของผู้กู้และผู้รับเงินกู้แล้วจ่ายเงินไปโดยยกยอกเงินนั้นไปใช้ส่วนตัว แก้ไขจำนวนเงินใบสัญญากู้ให้เป็นจำนวนเงินต่ำลงขึ้น เช่น กู้ไว้ 20,000 บาท แล้วมาเติมเลข 2 ข้างหน้า เป็น 220,000 บาท แล้วยกยอกเงินส่วนเกินไปใช้ส่วนตัวปล่อยสัญญากู้โดยสร้างเอกสารหลักฐานเท็จทั้งฉบับ แล้วชุกซ่อนมากับสัญญาที่กู้จริง เมื่อพิจารณาเงินกู้ก็อาศัยการกู้เงินของสมาชิกสหกรณ์จำนวนมากแอบแฝงหรือได้กระทำตอนสหกรณ์เปลี่ยนแปลงตำแหน่ง 6) ข้อบกพร่องเกี่ยวกับการจ่ายเงินอื่น ๆ เช่น ระบบการบริหารการบุคคลบกพร่อง ผิดพลาด ได้คนมาซื่อสัตย์มาทำงาน ขาดการวางระบบควบคุมภายในที่ดี กล่าวคือ ปล่อยให้มีการดำเนินการต่าง ๆ โดยไม่มีการตรวจสอบ เช่น การควบคุมหลักฐานการเบิก - จ่าย ไม่รัดกุมพอปล่อยให้คน ๆ เดียว ทำทุกขั้นตอนโดยไม่มีการตรวจสอบซึ่งกันและกัน จึงเปิดโอกาสให้เกิดการทุจริตขึ้น ปัญหาในระบบการบริหารจัดการของสหกรณ์ ทำให้เกิดความไม่ภักดีต่อองค์กร 7) ข้อบกพร่องเกี่ยวกับบัญชี การบัญชีเป็นหัวใจของธุรกิจ ถ้าหากบัญชีไม่เรียบร้อย จะไปทำกิจการอื่น ๆ หรือขยายธุรกิจก็คงยาก ฉะนั้น การบัญชีจึงเป็นหัวใจที่สำคัญยิ่ง บางครั้งการเกิดข้อบกพร่องทางการเงิน อาจพบว่าข้อบกพร่องทางด้านบัญชีเกิดขึ้นด้วย โดยเหตุที่ว่า การเกิดข้อบกพร่องทางด้านบัญชีจะช่วยปิดบังเงินหรือทรัพย์สินที่ทำการทุจริตได้ เช่น พนักงานไม่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเรื่องบัญชี ทำให้บันทึกบัญชีผิดพลาดผิดหลักบัญชี พนักงานบันทึกบัญชีไม่เรียบร้อย ไม่เป็นปัจจุบัน เอกสาร หลักฐาน ไม่ครบถ้วน การทำบัญชีไม่ถูกต้อง

มีการแก้ไข โยชุต ลบ ชิด ข่า แก้ไข รายการในบัญชีทำให้ยอดเงินสดคงเหลือในบัญชีไม่ถูกต้อง ไม่ลงรายการบัญชีรับ - จ่าย เป็นเวลาหลายวันในช่วงที่ไม่ลงบัญชี ได้นำเงินสดรับไปหมุนใช้ส่วนตัว รับเงินแล้วไม่นำเข้าบัญชี ทำหลักฐานการรับ - จ่ายเงินไว้ แต่ไม่นำรายการลงบัญชีหรือนำเข้าบ้าง ไม่นำเข้าบ้าง ยากแก่การตรวจสอบ ลงบัญชีผิดพลาด แก้ไขบ่อย ลงบัญชีจ่ายเงินเกินกว่าหลักฐานที่จ่ายจริงลงบัญชีจ่ายเข้าเกินกว่า 1 ครั้ง ลงบัญชีรับต่ำกว่าหลักฐานที่รับจริง ลงรายการจ่ายเงินโดยไม่มีหลักฐาน หรืออ้างว่าใบสำคัญสูญหาย เขียนยอดยกมาต่ำกว่ายอดที่ยกไป โดยผู้ตรวจการสหกรณ์มีหน้าที่ต้องรายงานผลการตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์²⁴⁹

3.3 การสั่งการโดยการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ตรวจการสหกรณ์กับนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย คือ หลังจากการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบสหกรณ์แล้ว ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องเสนอผลการตรวจสอบสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบหรือพิจารณาทุกครั้ง กรณีผลการตรวจมีข้อบกพร่องหรือมีความเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก ผู้ตรวจการต้องเสนอวิธีการแก้ไข เพื่อให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ที่มีมอบหมายพิจารณาสั่งการตามอำนาจที่กำหนดในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

3.3.1 สั่งการกรณีปฏิบัติไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นการตรวจพบข้อบกพร่องเพียงเล็กน้อย

การตรวจพบปฏิบัติไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นการตรวจพบข้อบกพร่องเพียงเล็กน้อย และข้อบกพร่องนั้นไม่มีนัยสำคัญต่อความเสื่อมเสียหรือเสียหายแก่สหกรณ์หรือบุคคลใด ข้อเสนอแนะควรให้ใช้ การแนะนำให้สหกรณ์ปฏิบัติให้ถูกต้องหรือให้การช่วยเหลือสหกรณ์เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้อง²⁵⁰ เช่น การถือเงินสดเกินระเบียบที่กำหนด เป็นต้น

3.3.2 สั่งการยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการ

ที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยมตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย ฝ่าฝืนข้อบังคับ ฝ่าฝืนระเบียบของสหกรณ์หรือฝ่าฝืนระเบียบคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีต้องคำนึงว่าการฝ่าฝืนจะมีผลเสียเกิดขึ้นหรือไม่²⁵¹ เช่น ที่ประชุมใหญ่ลงมติไล่ผู้จัดการออก หรือที่ประชุมใหญ่มีมติจัดสรรกำไรสุทธิเป็นทุนสะสมโดยไม่ได้

²⁴⁹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 19.

²⁵⁰ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 16.

²⁵¹ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 20.

กำหนดในข้อบังคับ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติไล่สมาชิกออกโดยไม่มี การตั้ง คณะกรรมการสอบสวน หรือลงมติให้กระทำการโดยไม่มีอยู่ในกรอบอำนาจ หรือให้ทำ การนอกเหนือ วัตถุประสงค์ มติเช่นนี้ผู้ตรวจการสหกรณ์ต้องเสนอให้นายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ สั่งการเพิกถอน ส่วนกรณีต้องสั่งการยับยั้ง จะเป็นมติที่ยังมีข้อสงสัยที่อาจต้องรอการตรวจสอบว่า มตินั้นฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับหรือระเบียบของสหกรณ์หรือไม่ เช่น มติคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ให้ทำสัญญากู้ยืมเงิน แต่ยังไม่มีความสงสัยว่าตามสัญญากู้ยืมเงินนั้นเกินวงเงินที่นายทะเบียน สหกรณ์เห็นชอบหรือไม่ หรือมีมติรับเจ้าหน้าที่สหกรณ์เข้าทำงานแต่ยังมีปัญหาเรื่องเรียนเกี่ยวกับ คุณสมบัติของบุคคลผู้นั้นถูกต้องตามระเบียบหรือไม่

3.3.3 สั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตาม วิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

กรณีตรวจพบว่ามีข้อบกพร่องถึงระดับที่มีนัยสำคัญกับการจะเกิดผลเสียแก่ สหกรณ์หรือสมาชิกหรือบุคคลอื่น ซึ่งข้อบกพร่องนั้นเกิดขึ้นโดยเกี่ยวข้องกับกิจการหรือฐานะการเงิน ของสหกรณ์²⁵² เช่น มีเงินสดขาดบัญชีโดยยังไม่ทราบผู้รับผิดชอบ สัญญากู้ยืมไม่เรียบร้อย ให้กู้เงินโดยไม่มี หลักประกันหรือผู้อนุมัติไม่มีอำนาจ เจ้าหน้าที่สหกรณ์กระทำผิดวินัย เป็นต้น

3.3.4 สั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติซึ่งเป็นเหตุให้ เกิดข้อบกพร่องหรืออาจเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

กรณีตรวจพบสหกรณ์มีข้อบกพร่องถึงระดับที่มีนัยสำคัญกับการจะเกิดผลเสีย หรือเกิดผลเสียขึ้นแล้วจะดำเนินการแล้วหรือจะดำเนินการต่อไปก็ตาม²⁵³ เช่น สหกรณ์กู้ยืมเงินเกิน กว่าวงเงินที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์ ต้องสั่งระงับการใช้เงินกู้ยืมส่วนที่เกินและให้ สหกรณ์คืนเงินส่วนเกินคืนเจ้าหน้าที่ หรือสหกรณ์ไม่ดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามที่กำหนดใน กฎกระทรวงว่าด้วยการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องของสหกรณ์ ต้องระงับการฝากเงินโดยให้สหกรณ์ แก้ไขเรื่องการดำรงสินทรัพย์สภาพคล่องตามอัตราที่กฎกระทรวงกำหนดก่อน

3.3.5 สั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็น การชั่วคราวจนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องแล้วเสร็จ²⁵⁴

กรณีตรวจพบมีการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือ ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเกิดผล เสียต่อสหกรณ์หรือสมาชิกหรือบุคคลใดแล้วหรืออาจเกิดขึ้นในภายหน้า เช่น มีกรรมการบางคนใน

²⁵² พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

²⁵³ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

²⁵⁴ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

คณะกรรมการไม่มีคุณสมบัติเป็นกรรมการ หรือเลือกตั้งมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อบังคับ หรือ คณะกรรมการเงินกู้อนุมัติเงินกู้ส่อไปทางทุจริตต่อสหกรณ์ หรือคณะกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่พึงมีตามข้อบังคับ

3.3.7 **สั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือ ให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ**²⁵⁵

กรณีที่ตรวจพบว่าคณะกรรมการหรือกรรมการบางคนจงใจกระทำหรือมีหน้าที่แต่งตั้งเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ จนทำให้เกิดการเสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ หรือสมาชิกอย่างร้ายแรง หรือเจตนากระทำโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองหรือบุคคลได้รับประโยชน์ เช่น จงใจไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่นายทะเบียนสหกรณ์ มอบหมาย หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่โดยฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ทำให้สหกรณ์เสียหายอย่างร้ายแรง หรือจงใจทุจริตหรือร่วมกันทุจริตเอาเงินของสหกรณ์ไป

ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ตรวจการสหกรณ์เป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อดุลพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ในการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครอง โดยผู้ตรวจการจะทำหน้าที่เสมือนเลขานุการ มีหน้าที่รายงานผลจากการตรวจการในแต่ละสหกรณ์ และต้องเสนอวิธีการแก้ไข เพื่อให้ นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ที่มอบหมายพิจารณาสั่งการตามอำนาจที่กำหนดในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

4. **จำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องของสหกรณ์แต่ละประเภทข้อบกพร่องประจำปี พ.ศ. 2565 เปรียบเทียบกับ ประจำปี พ.ศ. 2566**

เพื่อให้เห็นถึงปริมาณ ข้อบกพร่องของสหกรณ์ในแต่ละประเภทข้อบกพร่องจากการที่ต้องใช้อำนาจในการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ จึงได้นำเสนอรายละเอียดเพื่อนำไปวิเคราะห์ถึงปัญหาของกฎหมายของการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

²⁵⁵ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มาตรา 22.

ตารางที่ 3.1 จำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องของสหกรณ์แต่ละประเภทข้อบกพร่อง ประจำปี 2565

ประเภท สหกรณ์	ทุจริต		การบัญชี		การเงิน		นอกรอบ วัตถุประสงค์		พฤติกรรมอาจ ก่อให้เกิดความ เสียหาย	
	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ
สหกรณ์ การเกษตร	269	31	142	31	760	63	190	30	290	72
สหกรณ์ ประมง	2	-	-	-	10	-	-	-	3	-
สหกรณ์ นิคม	10	-	2	-	16	-	3	-	8	2
สหกรณ์ ออมทรัพย์	41	8	18	4	37	5	32	9	60	16
สหกรณ์ ร้านค้า	2	1	5	1	14	-	1	-	6	-
สหกรณ์ บริการ	41	2	63	31	6	9	16	2	32	6
สหกรณ์ เครดิต ยูเนียน	36	8	17	7	31	6	19	6	23	9
รวม	290	40	222	77	700	89	221	49	369	94

ที่มา จำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องของสหกรณ์แต่ละประเภทข้อบกพร่อง ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2565 (กรมส่งเสริมสหกรณ์.31 สิงหาคม พ.ศ. 2567 สืบค้นจาก

https://drive.google.com/file/d/1s_nJpGmCcAoNYX_fyqChkF1CWdPrUa7s/view.)

ตารางที่ 3.2 จำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องของสหกรณ์แต่ละประเภทข้อบกพร่อง ประจำปี 2566

ประเภท สหกรณ์	ทุจริต		การบัญชี		การเงิน		นอกรอบ วัตถุประสงค์		พฤติกรรมอาจ ก่อให้เกิดความ เสียหาย	
	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ
สหกรณ์ การเกษตร	269	31	142	31	760	63	190	30	290	72
สหกรณ์ ประมง	2	-	1	-	19	-	2	-	3	-
สหกรณ์นิคม	15	-	5	2	223	1	4	-	11	2
สหกรณ์ ออมทรัพย์	71	7	19	4	55	5	41	7	75	17
สหกรณ์ ร้านค้า	9	2	9	1	26	-	2	-	10	-
สหกรณ์ บริการ	63	6	86	31	120	5	24	1	37	3
สหกรณ์ เครดิต ยูเนียน	63	9	20	5	52	4	23	4	28	7
รวม	492	55	282	74	1,055	78	286	42	454	101

ที่มา จำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องของสหกรณ์แต่ละประเภทข้อบกพร่อง ณ วันที่ 31 ธันวาคม พ.ศ. 2566 (กรมส่งเสริมสหกรณ์.31 สิงหาคม พ.ศ. 2567 สืบค้นจาก https://drive.google.com/file/d/1DxP3jajY8ILHW5_VsfdOONa-agksl6IJ/view.)

ตารางที่ 3.3 เปรียบเทียบจำนวนสหกรณ์ที่มีข้อบกพร่องของสหกรณ์แต่ละประเภทข้อบกพร่อง
ประจำปี 2565 และ 2566

ประเภท สหกรณ์	ทุจริต		การบัญชี		การเงิน		นอกกรอบ วัตถุประสงค์		พฤติกรรมอาจ ก่อให้เกิดความ เสียหาย	
	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ	ทั้งหมด	คงเหลือ
ปี 2565	290	40	222	77	700	89	221	49	369	94
ปี 2566	492	55	282	74	1,055	78	286	42	454	101
+ เพิ่มขึ้น	+ 202	+15	+60	-3	+355	-11	+65	-7	+85	+7
- ลดลง										

จากข้อมูลดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าจำนวนข้อบกพร่องของสหกรณ์คงเหลือของข้อบกพร่องด้านการบัญชี ด้านการเงิน และด้านนอกกรอบวัตถุประสงค์ประจำปี 2566 น้อยกว่าประจำปี 2565 เท่านั้น นอกจากนั้นจำนวนของข้อบกพร่องมีแต่จำนวนที่มากขึ้น แต่หากพิจารณาโดยละเอียดจะเห็นว่ากรณีการเกิดข้อบกพร่อง ได้มีจำนวนที่เพิ่มขึ้นทุกด้าน ซึ่งส่งผลให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์จะต้องใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองที่มากขึ้นตามไปด้วย หากพระราชบัญญัติสหกรณ์ในด้านเกณฑ์กำกับและควบคุมดูแลสหกรณ์ยังพบข้อบกพร่อง อาจส่งผลกระทบต่อสหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ได้รับความเสียหายเพิ่มขึ้น

ผลการศึกษาพระราชบัญญัติสหกรณ์ พบว่า นายทะเบียนสหกรณ์มีภาระในการที่จะต้องใช้อำนาจและเป็นหน้าที่ ที่จะต้องใช้ดุลพินิจในการดำเนินการต่าง ๆ ให้สหกรณ์สามารถดำเนินกิจการไปได้ตามหลักการสหกรณ์ เริ่มต้นตั้งแต่การรับจดทะเบียนจัดตั้งสหกรณ์ ออกคำสั่งให้มีการตรวจสอบเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือฐานะทางการเงินของสหกรณ์ สั่งให้ระงับการดำเนินการเมื่อเห็นว่าการดำเนินการของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์นั้นอาจสร้างความเสียหายให้กับสหกรณ์ไปตลอดจนการถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์สามารถใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของตนได้อย่างกว้างขวางทำให้การออกคำสั่งทางปกครองในกรณีเดียวกันอาจไม่เป็นไปในทิศทางหรือมาตรฐานเดียวกัน โดยผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง และมีผลบังคับผูกพันซึ่งเด็ดขาดเป็นที่สุดในทางเนื้อหานั้น ย่อมเกิดขึ้นพร้อมกับผลผูกพันในทางรูปแบบ ในกรณีเช่นนี้เนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้นย่อมผูกพันผู้รับคำสั่งอย่างเด็ดขาด และผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองถึงแม้ว่าคำสั่งทาง

ปกครองอาจจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมต่อสหกรณ์ ผู้ถูก
กระทบกระเทือนสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง จึงนำไปสู่ประเด็นปัญหาการใช้อำนาจการออกคำสั่งทาง
ปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาในครั้งนี้ และเพื่อให้สามารถวิเคราะห์ได้
อย่างรอบด้านและเป็นธรรมต่อสหกรณ์มากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษากฎหมายสหกรณ์ของ
ประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการสหกรณ์ คือ ประเทศอังกฤษ และประเทศสิงคโปร์



บทที่ 4

กฎหมายสหกรณ์ของต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยในบทที่ 3 ผู้ศึกษาพบว่าบทบัญญัติกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับเกณฑ์กำกับดูแลสหกรณ์ในการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์อยู่หลายประการ จึงมีความจำเป็นในการศึกษากฎหมายสหกรณ์ของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่เป็นจุดเริ่มต้นของขบวนการสหกรณ์ ได้มีการบัญญัติกฎหมายสหกรณ์เป็นแห่งแรกของโลกรวมทั้งเป็นประเทศที่มีกฎหมายสหกรณ์หลายฉบับกำกับดูแลสหกรณ์ในแต่ละประเภทตามลักษณะการดำเนินกิจการของสหกรณ์ และอีกประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการสหกรณ์ในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศที่มีกฎหมายสหกรณ์ในระดับพระราชบัญญัติเพียงฉบับเดียวกำหนดใช้บังคับได้กับทุกสหกรณ์โดยไม่แยกประเภทและลักษณะของการดำเนินกิจการของสหกรณ์เช่นเดียวกับประเทศไทย

ดังนั้น ในบทนี้ผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษากฎหมายสหกรณ์ของประเทศอังกฤษและประเทศสิงคโปร์เพื่อนำไปเปรียบเทียบกับกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยให้เห็นถึงความเหมือนหรือความแตกต่างเกี่ยวกับเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ในการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ และสามารถนำไปแก้ไขกฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยให้มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ประเทศอังกฤษ

จากที่ผู้ศึกษาได้กล่าวไว้เบื้องต้นในบทที่ 1 เกี่ยวกับวิวัฒนาการสหกรณ์ของโลกนั้นพบว่าประเทศอังกฤษเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งสหกรณ์และยังคงเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จด้านการสหกรณ์จนถึงปัจจุบัน โดยประเทศอังกฤษ เป็นกลุ่มประเทศที่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติใช้บังคับกับสหกรณ์ในแต่ละประเภทตามลักษณะการดำเนินกิจการและลักษณะธุรกิจของสหกรณ์แต่ละประเภท แต่โดยส่วนใหญ่สหกรณ์ของประเทศอังกฤษจะถูกใช้บังคับภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 หรือหากเป็นสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะถูกใช้บังคับภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย Credit Unions Act 1979 และ The CREDS Sourcebook หรือหากเป็นสหกรณ์ที่เป็นสถาบันการเงินจะถูกใช้บังคับภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย Financial Service Act 2012

1.1 ประเภทสหกรณ์

ปัจจุบันประเทศอังกฤษได้มีสหกรณ์ได้ครอบคลุมไปทุกภาคส่วน ซึ่งเป็นการรวมตัวกันเพื่อแก้ไขปัญหาและความต้องการของสมาชิกด้วยความเป็นธรรม สหกรณ์ในประเทศอังกฤษประกอบไปด้วยสหกรณ์หลากหลายประเภท เช่น 1) สหกรณ์ ประเภท การเกษตร จำนวน 432 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £7.9 bn 2) สหกรณ์ ประเภท ศิลปะและวัฒนธรรม จำนวน 164 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £6.0 m. 3) สหกรณ์ ประเภท ดิจิตอลและมีเดีย จำนวน 133 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £6.8 m. 4) สหกรณ์ ประเภท การศึกษา จำนวน 286 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £501.8 m. 5) สหกรณ์ ประเภท พลังงานและสิ่งแวดล้อม จำนวน 255 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £24.0 m. 6) สหกรณ์ ประเภท การเงิน จำนวน 464 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £250.7 m. 7) สหกรณ์ ประเภท บริการด้านอาหารและร้านอาหาร จำนวน 220 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £38.5 m. 8) สหกรณ์ ประเภท สุขภาพและการดูแลสุขภาพสังคม จำนวน 101 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £140.4 m. 9) สหกรณ์ ประเภท การเคหะ จำนวน 704 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £578.1 m. 10) สหกรณ์ ประเภท การผลิต จำนวน 75 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £362.4 m. 11) สหกรณ์ ประเภท สภาพสังคมและสภาพแรงงาน จำนวน 2,459 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £537.3 m. 12) สหกรณ์ ประเภท อาชีพและการบริการด้านกฎหมาย จำนวน 147 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £90.7 m. 13) สหกรณ์ ประเภท การค้าปลีกจำนวน 700 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £26.9 bn. 14) สหกรณ์ ประเภท กีฬาและนันทนาการ จำนวน 550 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £736.7 m. 15) สหกรณ์ ประเภท การขนส่ง จำนวน 25 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £6.0 m. 16) สหกรณ์ ประเภท อื่น ๆ จำนวน 348 แห่ง มีทุนดำเนินงาน จำนวน £34.5 m.²⁵⁶

1.2 หน่วยงานการกำกับดูแลสหกรณ์

สหกรณ์ในแต่ละประเภทจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายฉบับใด สหกรณ์จะมีหน่วยงานที่คอยกำกับดูแลการดำเนินงานของสหกรณ์อยู่ 2 หน่วยงาน คือ 1) The Prudential Regulation Authority (PRA) และ 2) Financial Conduct Authority (FCA) ซึ่งทั้ง 2 องค์กร จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารกลางของอังกฤษ²⁵⁷

²⁵⁶ Co-Operative UK. Types of co-ops. 23 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก <https://www.uk.coop/understanding-co-ops/what-co-op/types-co-ops>.

²⁵⁷ Bank of England 20 ตุลาคม 2567 สืบค้นจาก <https://www.bankofengland.co.uk/explainers/what-is-the-prudential-regulation-authority-pra>

1.3 กฎหมายเกี่ยวกับการกำกับดูแลสหกรณ์ของประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศในกลุ่มที่ใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำกับดูแลสหกรณ์ในแต่ละประเภทที่แตกต่างกันตามประเภทหรือลักษณะการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์ โดยผู้ศึกษาจะทำการศึกษา กฎหมายของประเทศอังกฤษ จำนวน 2 ฉบับ คือ 1) Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 เนื่องจากสหกรณ์ในประเทศอังกฤษส่วนใหญ่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ และ 2) Credit Unions Act 1979 เป็นพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับสหกรณ์เครดิตยูเนียนเป็นการเฉพาะ ให้ได้ข้อค้นพบข้อแตกต่างหรือความเหมือนเกี่ยวกับเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์และสามารถนำไปวิเคราะห์เพื่อปรับปรุงกฎหมายสหกรณ์ในประเทศไทยต่อไป

1.3.1 กฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014

กฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 เป็นกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติที่รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสหกรณ์ทั้งหมดเข้าด้วยกันเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมายและผ่านคณะกรรมการการกฎหมายสกอตแลนด์ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2557 และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2557 แต่กฎหมายฉบับนี้จะใช้บังคับกับสหราชอาณาจักรแต่ไม่รวมถึงประเทศไอร์แลนด์เหนือ รวมทั้งจะไม่ใช้บังคับกับสหกรณ์เครดิตยูเนียน²⁵⁸ โดยสาระสำคัญของ กฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 ที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) นายทะเบียนสหกรณ์

ตาม Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 กำหนดให้ Financial Conduct Authority (FCA) ต้องพิจารณาร่วมกันกับ The Prudential Regulation Authority (PRA) ตั้งแต่การพิจารณาจดทะเบียนสหกรณ์²⁵⁹ ตลอดจนการสั่งเลิกสหกรณ์

2) การกำกับดูแล

ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกำกับดูแลสหกรณ์ เป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบกำกับดูแลสหกรณ์ การสั่งการของนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินการภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และกรอบวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ซึ่งในส่วนนี้จะศึกษาเกี่ยวกับเกณฑ์การใช้อำนาจการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

²⁵⁸ Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 section 1.

²⁵⁹ Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 section 2.

ก. ตามกฎหมาย Co-operative and Community Benefit

Societies Act 2014 กำหนดให้ Financial Conduct Authority (FCA) มีอำนาจในการพิจารณาปรับจดทะเบียนสหกรณ์ ตลอดจนการสั่งให้เพิกถอนสหกรณ์ หากมีสหกรณ์มีจำนวนสมาชิกน้อยกว่า 3 คน หรือวัตถุประสงค์ที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำการโดยทุจริต ซึ่ง Financial Conduct Authority (FCA) จะต้องทำหนังสือถึงสหกรณ์นั้นให้เร็วที่สุดแต่ต้องไม่เกิน 2 เดือนนับแต่วันที่ใช้อำนาจในการสั่งเพิกถอนสหกรณ์ พร้อมทั้งชี้แจงเหตุผลของการสั่งเลิกสหกรณ์ ซึ่ง Financial Conduct Authority (FCA) ต้องทำการหารือกับผู้มีหน้าที่อนุมัติ ซึ่งก็คือ The Prudential Regulation Authority (PRA) ก่อนที่จะดำเนินการเพิกถอนการจดทะเบียน และผลการพิจารณาเพิกถอนการจดทะเบียนของ Financial Conduct Authority (FCA) ต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา หนังสือพิมพ์ท้องถิ่นที่องค์กรนั้นตั้งอยู่ โดยการพิจารณาการเพิกถอนการจดทะเบียนให้มีผลนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทั้งนี้ จะไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนี้และไม่กระทบต่อการที่สหกรณ์นั้นต้องรับผิดชอบในประการใด ๆ ก่อนหน้าที่จะถูกสั่งเพิกถอน²⁶⁰

ในการมีคำสั่งของ Financial Conduct Authority (FCA) ในการเพิกถอนการจดทะเบียน สหกรณ์สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลได้²⁶¹

3) บทกำหนดโทษ

กฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 ได้กำหนดบทลงโทษ หากสหกรณ์ฝ่าฝืนกฎหมายจะมีบทลงโทษ เช่น เจตนาไม่มาให้คำชี้แจงหรือให้ความร่วมมือกับ Financial Conduct Authority (FCA) ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ ฝ่าฝืนกฎหมาย²⁶² เป็นต้น

ผลจากการศึกษา Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 พบว่าอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์มีการกำหนดให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันระหว่าง Financial Conduct Authority (FCA) กับ The Prudential Regulation Authority (PRA) แลและคำสั่งเพิกถอนสหกรณ์ของ Financial Conduct Authority (FCA) ให้เป็นที่สุด สหกรณ์จะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งต่อศาล สหกรณ์ไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งต่อ Financial Conduct Authority (FCA) ซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งได้

²⁶⁰ Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 section 6 (6) and section 7.

²⁶¹ Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 section 6 (6) and section 7.

²⁶² Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 section 127.

1.3.2 Credit Unions Act 1979

สหกรณ์เครดิตยูเนียนของประเทศอังกฤษอยู่ภายใต้การบังคับใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ คือ Credit Unions Act 1979 โดยสาระสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) นายทะเบียนสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจในการสั่งให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนส่งเอกสาร ให้ข้อมูลตามที่นายทะเบียนสหกรณ์ร้องขอ รวมถึงสั่งให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนจัดทำรายงานประจำปี จำทำงบการเงินในรูปแบบที่กำหนด²⁶³ การระงับการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียน การสั่งเลิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน เป็นต้น

2) การกำกับดูแลสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกำกับดูแลสหกรณ์ เป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบกำกับดูแล เฉพาะสหกรณ์เครดิตยูเนียน การสั่งการของนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินการภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และกรอบวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ซึ่งในส่วนนี้จะศึกษาเกี่ยวกับเกณฑ์การใช้อำนาจการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก) การระงับการดำเนินงาน

นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนระงับการดำเนินงาน เนื่องจากสหกรณ์เครดิตยูเนียนดำเนินการนอกกรอบวัตถุประสงค์ ได้แก่ การกู้ยืมเงิน การให้กู้ยืมเงิน การซื้อหุ้นโดยไม่ได้มาจากการชำระค่าหุ้นรายเดือน หรือการถอนหุ้นคืน ซึ่งการสั่งระงับการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนต้องได้รับความยินยอมจากการกระทรวงการคลัง และต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์โดยรวมของสมาชิก แต่หากมีการเพิกถอนคำสั่งระงับการดำเนินงานของสหกรณ์เครดิตยูเนียนดังกล่าว ภาระผูกพันของสมาชิกในการชำระเงินให้แก่สหกรณ์เครดิตยูเนียนซึ่งถึงกำหนดชำระ ณ เวลาที่สหกรณ์ถูกระงับการดำเนินงาน คำสั่งนั้นมีผลผูกพันเท่ากับระยะเวลาที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับใช้ การระงับการดำเนินงานและการเพิกถอนคำสั่งการระงับการดำเนินงานต้องประกาศเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา²⁶⁴

แต่ก่อนที่นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจออกคำสั่งให้สหกรณ์เครดิตยูเนียนระงับการดำเนินงาน นายทะเบียนสหกรณ์ต้องแจ้งหนังสือไปยังสหกรณ์เครดิตยูเนียน และสมาชิกทุกคนไม่น้อยกว่าสิบสี่วันก่อนออกคำสั่ง โดยระบุข้อเท็จจริง ลักษณะของคำสั่งและ

²⁶³ Credit Unions Act 1979 section 17.

²⁶⁴ Credit Unions Act 1979 section 19.

ข้อพิจารณาพร้อมเหตุผลในการออกคำสั่งดังกล่าว หากสหกรณ์เครดิตยูเนียนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวต้องทำหนังสือไปยังนายทะเบียนภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง²⁶⁵

ข) การเลิกสหกรณ์เครดิตยูเนียน

เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่าสหกรณ์เครดิตยูเนียนไม่สามารถชำระเงินคืนให้กับสมาชิกได้ สหกรณ์ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

3) บทกำหนดโทษ

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทลงโทษ หากสหกรณ์ฝ่าฝืนกฎหมาย จะมีบทลงโทษ เช่น คณะกรรมการ เลขาธิการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ยินยอม รู้เห็นเป็นใจ หรือละเลยให้นิติบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สหกรณ์กระทำการแทนในนามสหกรณ์ไม่ได้ ให้ถือการกระทำนั้นเป็นความผิดและต้องถูกลงโทษ²⁶⁶ เป็นต้น

ผลจากการศึกษาพบว่า Credit Unions Act 1979 มีการกำหนดเกณฑ์กำกับเกี่ยวกับการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ได้อย่างชัดเจนและเหมาะสม เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบังคับใช้กับสหกรณ์เครดิตยูเนียนไว้เป็นการเฉพาะ จึงทำให้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวสามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ ในระหว่างปี พ.ศ. 2468 ถึง พ.ศ. 2483 ผู้คนเริ่มเห็นประโยชน์ของแนวคิดสหกรณ์ว่าด้วยการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกันมากขึ้น มีการจัดตั้งสหกรณ์ออมทรัพย์รวม 43 สหกรณ์ เพื่อตอบสนองความต้องการของข้าราชการครู เจ้าหน้าที่กรมศุลกากร และผู้ทำงานในภาคเอกชน ซึ่งสหกรณ์มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นทำให้จำเป็นต้องสร้างองค์กรกลางเพื่อให้สามารถประสานงานและทำงานร่วมกันได้ ดังนั้น ในวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2476 จึงได้มีการก่อตั้ง Singapore Urban Co-operative Union Ltd. และในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2497 เปลี่ยนชื่อเป็น Singapore Co-operative Union Ltd ในเวลาต่อมาเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2515 เป็น Singapore National Co-operative Union Ltd²⁶⁷

²⁶⁵ Credit Unions Act 1979 section 19 SCHEDULE 2.

²⁶⁶ Credit Unions Act 1979 section 28.

²⁶⁷ The Singapore National Co-Operative Federation (SNCF). What are Co-Ops?.13 พฤษภาคม 2567.สืบค้นจาก <https://www.sncf.coop/what-are-co-ops>.

สหกรณ์ในประเทศสิงคโปร์อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัติสหกรณ์ ปี พ.ศ. 2522 (ค.ศ.1979) และเนื่องจากกพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการใช้มาเป็นระยะเวลาานาน ทำให้บางมาตราไม่ทันต่อสถานการณ์ตามยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้นพระราชบัญญัติจึงได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเรื่อยมาโดยฉบับปัจจุบันได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ. 2563 (ค.ศ. 2020)²⁶⁸แบ่งออกเป็น 9 หมวด ประกอบด้วย 1) หมวดทั่วไป เช่น คำจำกัดความ การแต่งตั้งนายทะเบียนและรองนายทะเบียนสหกรณ์ เป็นต้น 2) การจัดตั้งและการจดทะเบียนสหกรณ์ เช่น คุณสมบัติและเงื่อนไขที่จำเป็นในการจัดตั้งสหกรณ์ ข้อกำหนดในการตั้งชื่อสหกรณ์ ข้อบังคับของสหกรณ์ต้องไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติ หลักฐานประกอบการจัดตั้งสหกรณ์ เป็นต้น 3) สิทธิและหน้าที่ของสหกรณ์ กำหนดสิทธิและอำนาจต่าง ๆ ที่สหกรณ์พึงได้รับ การจัดตั้งสหกรณ์ชั้นมัธยม การสอบบัญชี การจัดทำรายงานประจำปี เป็นต้น 4) สิทธิและความรับผิดชอบของสมาชิก กำหนดเกี่ยวกับการเข้าเป็นสมาชิก สิทธิในการโหวต ผู้แทนสมาชิก เป็นต้น 5) การจัดการองค์กรและการจัดการสังคม กำหนดเกี่ยวกับการประชุมสามัญ การประชุมสามัญประจำปี การประชุมคณะกรรมการดำเนินการ เป็นต้น 6) ทรัพย์สินและทุนของสหกรณ์ กำหนดเกี่ยวกับทุนและกระจายประโยชน์ส่วนเกิน 7) การควบรวมสหกรณ์และการโอนกำหนดเกี่ยวกับการรวมสหกรณ์และโอนทรัพย์สินจากสหกรณ์หนึ่งไปอีกสหกรณ์หนึ่ง 8) หน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ กำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ 9) บทเบ็ดเตล็ด²⁶⁹

2.1 The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979

พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับเกณฑ์การกำกับดูแลสหกรณ์ โดยรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) นายทะเบียนสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์หรือผู้ช่วยนายทะเบียนสหกรณ์ต้องได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรี โดยให้นายทะเบียนให้หมายความรวมถึงรองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ช่วยนายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้ง²⁷⁰ โดยมีอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ คือ มีสิทธิเข้าถึงข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ เข้าค้นสหกรณ์รวมถึงสถานที่อื่นที่นายทะเบียนสหกรณ์มีเหตุอันเชื่อได้ว่าสามารถพบ

²⁶⁸ The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979.

²⁶⁹ The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979.

²⁷⁰ The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979 section 3.

หลักฐานการกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นและสามารถนำหลักฐานออกจากสหกรณ์หรือสถานที่อื่นเพื่อเป็นหลักฐานในการกระทำความผิด²⁷¹ เป็นต้น

2) การกำกับดูแลสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการกำกับดูแลสหกรณ์ เป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบกำกับดูแลสหกรณ์ทุกประเภท การสั่งการของนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินการภายใต้กฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบ และกรอบวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ ซึ่งในส่วนนี้จะศึกษาเกี่ยวกับเกณฑ์การใช้อำนาจการออกคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

ก. การสอบสวนกรณีพบเหตุผิดปกติ

นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจดำเนินการสอบสวนด้วยตนเองหรือแต่งตั้งผู้รับมอบอำนาจ โดยต้องสอบสวน ตั้งแต่วิธีการดำเนินงาน สถานะการเงินของสหกรณ์ กับคณะกรรมการดำเนินการเกินกึ่งหนึ่งของคณะกรรมการดำเนินการทั้งคณะ หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือสมาชิกจำนวน 500 คนแล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า เพื่อให้ผู้ถูกสอบสวนชี้แจงข้อเท็จจริงโดยให้ทำบันทึกพร้อมลงลายมือชื่อไว้เพื่อเป็นหลักฐาน²⁷² และนายทะเบียนต้องแจ้งผลการสอบสวนให้กับสหกรณ์ทราบด้วย²⁷³

ข. การสั่งเลิกสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งเลิกสหกรณ์ด้วยเหตุสหกรณ์ได้หยุดการดำเนินกิจการ สมาชิกเหลือน้อยกว่า 5 คน สหกรณ์ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้²⁷⁴ เป็นต้น

3) บทกำหนดโทษ

ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทลงโทษเจ้าหน้าที่สหกรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ เช่น หากเจ้าหน้าที่สหกรณ์ 1) ใต้ใช้กลวง ฉ้อโกง หรือไม่ซื่อสัตย์ หรือโดยวิธีการฉ้อโกงด้วยวิธีอื่นใด 2) เจตนาฉ้อโกงเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ได้ทำหรือทำให้มีการให้สินบนด้วยการโอนหรือเรียกเก็บเงิน เจตนาฉ้อโกงเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ได้ซ่อนเร้นหรือเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของสหกรณ์บางส่วนออกไป ตั้งแต่หรือภายใน 2 เดือนก่อนวันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ไม่อาจชำระหนี้ได้ให้ชำระเงินที่ได้มาต่อสหกรณ์โดยมีโทษปรับไม่เกิน 15,000 ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁷⁵

²⁷¹ The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979 section 77.

²⁷² The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979 section 78.

²⁷³ The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979 section 80.

²⁷⁴ The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979 section 83.

²⁷⁵ The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979 section 100.

ผลจากการศึกษาพบว่า The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979 มีการกำหนดเกณฑ์กำกับเกี่ยวกับการให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการสามารถเข้าค้นสหกรณ์หรือสถานที่อื่นที่นายทะเบียนสหกรณ์มีเหตุอันเชื่อได้ว่าสามารถพบหลักฐานการกระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีหมายค้นและสามารถนำหลักฐานออกจากสหกรณ์หรือสถานที่อื่นเพื่อเป็นหลักฐานในการกระทำความผิดได้ การให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ดังกล่าว ทำให้ไม่เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติ หรือการทำลายหลักฐานในการกระทำความผิดได้ อีกทั้งตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดบทกำหนดโทษเจ้าหน้าที่สหกรณ์ไว้เป็นการเฉพาะเป็นการป้องปรามเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกันการคิดทุจริตได้อีกประการหนึ่ง



บทที่ 5

การวิเคราะห์สภาพปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการออกคำสั่งทาง ปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์

ในบทที่ผ่านมาได้กล่าวถึงบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลสหกรณ์โดยแบ่งกลุ่มออกออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ประเทศที่ใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับเดียวใช้เป็นเกณฑ์กำกับดูแลสหกรณ์ทุกประเภท คือ ประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ และในประเภทที่ 2) ประเทศที่ใช้กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำกับดูแลสหกรณ์ในแต่ละประเภทที่แตกต่างกันตามประเภทหรือลักษณะการดำเนินธุรกิจของสหกรณ์

ซึ่งจากการที่ได้ศึกษาในบทที่ผ่านมาพบว่าบุคคลที่มีความสำคัญอย่างมากในระบบสหกรณ์ คือ นายทะเบียนสหกรณ์ โดยในประเทศอังกฤษได้มีการกำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นองค์กร เป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่าง Financial Conduct Authority (FCA) ต้องพิจารณาร่วมกันกับ The Prudential Regulation Authority (PRA) ตั้งแต่การพิจารณาจดทะเบียนสหกรณ์จนถึงการเลิกสหกรณ์ แต่ในประเทศไทยและประเทศสิงคโปร์ได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์เป็นบุคคลธรรมดาจำนวนหนึ่งคน

ในปัจจุบันนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ของประเทศไทย คือ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีหน้าที่ในด้านการควบคุมและกำกับดูแลสหกรณ์ให้ดำเนินกิจการเป็นไปตามกฎหมายทั้งตามกฎหมายสหกรณ์และกฎหมายอื่น ซึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์เป็นกฎหมายมีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ ก็ไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น การออกคำสั่งทางปกครองของกรมส่งเสริมสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ จึงเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐเกี่ยวกับสหกรณ์ มีความรับผิดชอบในการที่จะต้องใช้อำนาจและเป็นภาระความรับผิดชอบตั้งแต่เริ่มกระบวนการต้นน้ำยันปลายน้ำ ดังนี้ การรับหรือไม่รับการจดทะเบียนจัดตั้งและจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ การดำเนินกิจการทั่วไปของสหกรณ์ การดำเนินธุรกิจ กำหนดระบบบัญชี แต่งตั้งผู้สอบบัญชี เลิกสหกรณ์ ตลอดจนถอนชื่อสหกรณ์ออกจากทะเบียนสหกรณ์ รวมถึงอำนาจในการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อให้สหกรณ์ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ เช่น การยับยั้งมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หรือการประชุมใหญ่ การเพิกถอนมติที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หรือการประชุมใหญ่ การร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ การออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง

การสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง การสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว การสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ การสั่งให้กรรมการสหกรณ์บางคนพ้นจากตำแหน่ง การตั้งคณะกรรมการชั่วคราว จึงเห็นได้พระราชบัญญัติสหกรณ์ได้มอบอำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญที่สุดในภาครัฐของระบบสหกรณ์ไว้กับ นายทะเบียนสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์ เป็นผู้ที่มีความสำคัญในภาครัฐของระบบสหกรณ์ แต่ในทางปฏิบัติ มักจะเกิดปัญหาในการใช้ดุลพินิจของการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งกฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ มีโอกาสเลือกข้อความในการออกคำสั่งทางปกครอง อาจทำให้กระทบต่อการใช้อำนาจในการกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์ส่งผลให้ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการกระทำเพื่อประโยชน์ของสมาชิก นำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติในการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ในบทนี้จึงจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ปัญหาใน 4 กรณี ได้ดังนี้

1. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีมาตรการในการกำกับ ดูแลการกำหนดอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของนายทะเบียนสหกรณ์ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน
2. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขให้สหกรณ์แก้ไข
3. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยได้กำหนดกรอบระยะเวลา มาตรฐาน กระบวนการและวิธีการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ยังไม่ชัดเจน
4. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยยังไม่มีบทกำหนดโทษบางประการ ที่ยังไม่สอดคล้องกับการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

1. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีมาตรการในการกำกับ ดูแล การกำหนดอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของนายทะเบียนสหกรณ์ยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน

1.1 ปัญหาการไม่มีอำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมคณะอนุกรรมการดำเนินการ

นายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจยับยั้ง เพิกถอน มติประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการยับยั้งหรือเพิกถอนที่ประชุมคณะอนุกรรมการของสหกรณ์ บางครั้งทำให้เกิดความล่าช้าในการยับยั้งความเสียหาย โดยสหกรณ์ อาจได้รับความเสียหายจากการลงมติของคณะอนุกรรมการไปแล้ว ซึ่งความยุติธรรมที่ล่าช้า ก็คือ ความยุติธรรมอย่างหนึ่ง ส่วนใหญ่ข้อบกพร่องจะพบได้จากกรณีคณะกรรมการดำเนินการมอบ

อำนาจให้คณะกรรมการเงินกู้เป็นผู้พิจารณาการให้เงินกู้แก่สมาชิกแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยคณะกรรมการเงินกู้ให้เงินกู้แก่สมาชิกไม่ขึ้นไปตามระเบียบของสหกรณ์ เช่น ให้เงินกู้แก่สมาชิกสูงกว่าจำนวนเงินที่สามารถอนุมัติได้ตามระเบียบว่าด้วยการให้เงินกู้แก่สมาชิก เป็นต้น และเพียงแต่สรุปรายงานการให้เงินกู้แก่สมาชิกให้คณะกรรมการทราบ โดยคณะกรรมการไม่ได้เป็นผู้พิจารณาการให้เงินกู้แก่สมาชิกแต่อย่างใด นายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจเพิกถอนมติรับทราบของคณะกรรมการดำเนินการเท่านั้น จึงเป็นปัญหาที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่ได้กำหนดการให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์รวมถึงหากคณะกรรมการดำเนินการยังคงฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ตามมาตรา 20 พระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่ได้กำหนดบทลงโทษไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรกำหนดกรอบดุลพินิจเกี่ยวกับวิธีการและระยะเวลาให้ได้รับการแก้ไขเพื่อเป็นการผดุงความยุติธรรมให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การรักษาผลประโยชน์ให้กับสหกรณ์ หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน ต่อไป

1.2 ปัญหาการออกค่าใช้จ่ายในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์

นายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้และให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก เนื่องจากสหกรณ์ไม่ได้ประสงค์จะร้องทุกข์หรือดำเนินคดี แต่เมื่อนายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ดำเนินการแทนและเกิดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และสหกรณ์ไม่ยอมเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายดังกล่าว จะเกิดผลเสียต่อกระบวนการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มกระบวนการตั้งแต่การวางค่าธรรมเนียมศาล โดยศาลอาจสั่งทึ่งฟ้องหรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความได้ ซึ่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่ได้กำหนดอำนาจการบังคับกับสหกรณ์ไว้อย่างชัดเจนว่าสหกรณ์ต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายอย่างไร และหากสหกรณ์ไม่ยอมออกค่าใช้จ่ายจะมีแนวทางอย่างไรเพื่อให้กระบวนการทางคดีดำเนินการต่อไปได้โดยไม่เสียกระบวนการความ ด้วยเหตุดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรได้รับการแก้ไขเพื่อเป็นการผดุงความยุติธรรมให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การรักษาผลประโยชน์ให้กับสหกรณ์ หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน ต่อไป

1.3 ปัญหาสมาชิกไม่มีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ได้กำหนดให้ผู้อำนาจในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีมีเพียงแค่ 1) สหกรณ์ หรือถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีให้ 2) นายทะเบียนสหกรณ์ หรือ 3) รองนายทะเบียนสหกรณ์ สามารถร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ แต่ไม่ได้กำหนดให้สมาชิกซึ่งเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยและเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรง ไม่สามารถดำเนินการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ได้ ทำให้สมาชิกอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมหรืออาจต่อสู้คดีได้อย่างไม่เต็มที่ ด้วยเหตุดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

ศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นสมาชิกสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น ได้รับความเสียหายจากการที่ไม่สามารถถอนเงินบัญชีเงินฝากสะสมหุ้นและบัญชีเงินฝากออมทรัพย์ได้ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองถือว่าเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายโดยตรงแต่ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม หมวด 2 ส่วนที่ 3 ได้กำหนดโดยสรุปให้นายทะเบียนสหกรณ์รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ ผู้สอบบัญชี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย มีอำนาจในการกำกับดูแลไว้หลายมาตรการ เช่น มีอำนาจในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ผู้ตรวจสอบกิจการ ผู้จัดการ เจ้าหน้าที่ หรือเชิญสมาชิกของสหกรณ์ไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหกรณ์ หรือให้ส่งเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือรายงานการประชุมของสหกรณ์ หรือให้มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบในสำนักงานของสหกรณ์ในระหว่างเวลาทำงานของสหกรณ์ หรือให้ผู้ตรวจการสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด แล้วเสนอรายงานการตรวจสอบต่อนายทะเบียนสหกรณ์ รวมทั้งนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ในกรณีที่เกิดกรรมการ ผู้จัดการหรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ทำให้สหกรณ์เสียหายและสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี²⁷⁶

ดังที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อสมาชิกได้รับผลโดยตรงจากความเสียหายดังกล่าว สมาชิกไม่มีแม้กระทั่งสิทธิในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติสหกรณ์นี้ได้เลย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่สามารถร้องทุกข์หรือฟ้องคดีคณะกรรมการดำเนินการ ผู้กระทำความผิดที่ทำให้สหกรณ์หรือผู้ฟ้องคดีทั้งสองเสียหายตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ได้ แต่ต้องใช้อำนาจของตน ผ่าน สหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งเป็นเพิ่ม

²⁷⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อผ.169/2564

กระบวนการและขั้นตอน ทำให้เกิดความล่าช้า ในการบรรเทาความเสียหาย จึงนำมาสู่ประเด็นปัญหา การออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรได้รับการแก้ไขเพื่อเป็นการผดุงความยุติธรรมให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การรักษาผลประโยชน์ให้กับสหกรณ์ หลักประกันความเป็นธรรม ให้แก่สมาชิก และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน ต่อไป

1.4 ปัญหาการตีความข้อกฎหมายว่า “อาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์ หรือสมาชิก” ถือเป็นข้อบกพร่องหรือไม่

หากนายทะเบียนสหกรณ์ เห็นว่า การกระทำหรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก ซึ่งนำไปสู่การตีความด้าน กฎหมายว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำดังกล่าวของคณะกรรมการที่อาจทำให้เสื่อมเสีย ผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกนั้น ถึงขนาดเป็นข้อบกพร่องหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ใช่ข้อบกพร่อง นายทะเบียนสหกรณ์จะไม่มีอำนาจใดให้คณะกรรมการแก้ไขข้อพร่อง ได้เลย เพราะการที่ นายทะเบียนจะออกคำสั่งให้คณะกรรมการปฏิบัติตามคำสั่งของตน ต้องถึงขนาดที่สหกรณ์นั้นมี ข้อบกพร่อง ด้วยเหตุดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครอง ของนายทะเบียนสหกรณ์

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรกำหนดกรอบดุลพินิจเกี่ยวกับวิธีการและระยะเวลา ให้ได้รับการแก้ไขเพื่อเป็นการผดุงความยุติธรรมให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การรักษา ผลประโยชน์ให้กับสหกรณ์ หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และสอดคล้องกับความ เปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน ต่อไป

1.5 ปัญหาการสั่งการของนายทะเบียนสหกรณ์ในการตั้งคณะกรรมการชั่วคราว

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ได้กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์รวมถึงการมอบ อำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งตั้ง คณะกรรมการชั่วคราว เป็นอำนาจดุลพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์โดยแท้ ตามพระราชบัญญัติ สหกรณ์ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติมาตรฐานขั้นต่ำของคณะกรรมการชั่วคราวไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐาน ด้วยเหตุดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาการใช้อำนาจการออกคำสั่ง ทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์จึงนำมาสู่ประเด็นปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของนาย ทะเบียนสหกรณ์

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรกำหนดกรอบดุลพินิจเกี่ยวกับวิธีการและระยะเวลา ให้ได้รับการแก้ไขเพื่อเป็นการผดุงความยุติธรรมให้ เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การรักษา ผลประโยชน์ให้กับสหกรณ์ หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และสอดคล้องกับ ความเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน ต่อไป

1.6 ปัญหาการกำหนดระเบียบของสหกรณ์ที่ต้องได้รับความเห็นชอบจาก นายทะเบียนสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ได้กำหนดให้นายทะเบียน สหกรณ์รวมถึงการมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจใช้ดุลพินิจเห็นชอบ ระเบียบรับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น หรือสมาคม ฌาปนกิจสงเคราะห์ หรือนิติบุคคล และระเบียบการให้เงินกู้แก่สหกรณ์อื่นทั้งสองระเบียบที่กล่าวมา ข้างต้นนายทะเบียนสหกรณ์ ต้องให้ความเห็นชอบก่อน สหกรณ์ถึงจะใช้ระเบียบนั้นได้ แต่นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจใช้ดุลพินิจเพียงรับทราบระเบียบว่าด้วยการให้กู้ ให้สินเชื่อ ให้ยืมซึ่งทรัพย์สิน แก่สมาชิกหรือของสมาชิกเท่านั้น สหกรณ์สามารถกำหนดและถือใช้ระเบียบดังกล่าวโดยไม่ต้องรอ การให้เห็นชอบจากนายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ก่อน ซึ่งหากคณะกรรมการดำเนินการ กำหนดระเบียบ อันไม่มีการกำหนดหรือขอบเขตการใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาการให้ เงินกู้ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ไว้ในระเบียบซึ่งไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของ สหกรณ์ และสหกรณ์มีการให้เงินกู้แก่สมาชิกโดยกำหนดจำนวนงวดชำระหนี้เงินกู้เป็นระยะเวลานาน วงเงินกู้สูง มิได้คำนึงถึงอายุและความสามารถในการชำระหนี้ของผู้กู้แต่ละรายและความเสี่ยงที่อาจ เกิดขึ้นจากการปล่อยกู้ในบางกรณี มีการให้เงินกู้แก่สมาชิกโดยเล็งเห็นผลได้ว่าสมาชิกผู้กู้ไม่มี ความสามารถในการชำระหนี้ และสหกรณ์ไม่อาจได้รับชำระหนี้คืน นำมาซึ่งการฟ้องร้องดำเนินคดีกับ สมาชิก รวมไปถึงการยึดทรัพย์หรือบังคับคดีกับสมาชิก อาจก่อให้เกิดหนี้เสียจำนวนมากในอนาคต ซึ่ง การให้เงินกู้แก่สมาชิกดังกล่าว เป็นการให้เงินกู้ที่อาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือ สมาชิกด้วยเหตุดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาการใช้อำนาจการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียน สหกรณ์

ศึกษาจากคำพิพากษาศาลปกครองกลาง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จากการศึกษาสามารถสรุปประเด็นจากคำพิพากษาได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบหกเป็นข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาหรือเป็นข้าราชการ บำนาญในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วย การหักเงินเดือนเงินบำเหน็จ บำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการ และลหกรณ์ พ.ศ. 2551 มีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้รักษาการ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริม สวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงานคณะกรรมการ สกสค.) ซึ่งเป็น หน่วยงานในกำกับของกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้นำเสนอให้ออกระเบียบดังกล่าว ระเบียบฯ ข้อ 7 กำหนดให้ข้าราชการที่ประสงค์จะให้ส่วนราชการหักเงินเดือนหรือเงินบำเหน็จบำนาญเพื่อชำระหนี้ เงินกู้ มีสิทธิที่จะเลือกใช้สวัสดิการภายในส่วนราชการหรือสหกรณ์ได้ตามความประสงค์ แต่การจะให้

ส่วนราชการหักเงิน ณ ที่จ่ายเพื่อชำระหนี้เงินกู้จะต้องมีเงินเดือนสุทธิหลังหักชำระหนี้แล้วไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. 2555 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการ สกสศ. แจ้งเวียนระเบียบดังกล่าว ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการ สกสศ. ได้มีหนังสือ ที่ ศธ 5208.2/29 ลงวันที่ 31 มกราคม 2551 แจ้งเวียนระเบียบฯ ให้สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการทราบ เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2551 และได้มีหนังสือ ที่ ศธ 5208.2/1169 ลงวันที่ 31 มกราคม 2551 แจ้งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา รวมทั้งได้มีหนังสือแจ้งเวียนให้หน่วยงานอื่น ๆ ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ สกสศ. กรุงเทพมหานคร เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษา เลขาธิการสภาการศึกษา และประธานกรรมการบริหารชมรมสหกรณ์ออมทรัพย์ ทราบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ได้มีหนังสือแจ้งเวียนสั่งการให้ส่วนราชการในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการดำเนินการหักเงินให้เป็นไปตามระเบียบดังกล่าว อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้ดำเนินการหักเงินเดือนหรือเงินบำนาญเพื่อชำระหนี้เงินกู้ที่ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายได้ทำสัญญาไว้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีแต่ละรายมีเงินเดือนสุทธิหลังจากหักชำระหนี้แล้วเหลือน้อยกว่าร้อยละ 30 เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีเงินเหลือเพียงพอต่อการดำรงชีพและเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2561 ผู้ฟ้องคดีและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ได้มีหนังสือบอกกล่าว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดำเนินการออกหนังสือเวียนไปยังหน่วยงานในสังกัดเพื่อให้นำระเบียบกระทรวงศึกษาธิการข้างต้นมาบังคับใช้ ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมดูแลหรือสั่งการให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการหักเงินเดือนหรือเงินบำนาญให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. 2551 กับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินการหักเงินเดือนหรือเงินบำนาญให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด โดยในคดีนี้มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยอีกว่า คำพิพากษาของศาลปกครองกลางมีผลบังคับแก่ผู้ใดบ้าง กระทรวงศึกษาจึงได้มีหนังสือหารือไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา²⁷⁷

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัย เรื่อง การดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง เกี่ยวกับการหักเงินเดือนหรือเงินบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 8)

²⁷⁷ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดง ที่ 1693/2562.

ได้พิจารณาข้อหาหรือ โดยมีความเห็น ดังนี้ การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองกลางกลาง ที่ให้ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. 2551 นั้น มีผลบังคับแก่ผู้ใดบ้าง ระหว่างลูกหนี้สหกรณ์ทุกราย เฉพาะคู่ความในคดี หรือเฉพาะผู้ที่ได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา เห็นว่า ปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการที่ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษา ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมดูแลหรือสั่งการให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการหักเงินเดือนหรือเงินบำเหน็จบำนาญให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. 2551 แต่กระทรวงศึกษาธิการมีความไม่ชัดเจนว่าจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าวอย่างไร แก่บุคคลใดบ้าง กรณีนี้จึงเป็นข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นระเบียบที่ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น มีผลใช้บังคับหรือไม่ เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏว่าศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 1693/2562 แล้วว่าระเบียบดังกล่าวมีเนื้อหาสาระที่กำหนดหน้าที่ให้ส่วนราชการและผู้บังคับบัญชาดำเนินการ หักเงินเดือนและเงินบำเหน็จบำนาญให้เป็นไปตามที่ระเบียบกำหนด ซึ่งมีลักษณะเป็นระเบียบที่ใช้บังคับแก่ส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการ และผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการในสายการบังคับบัญชาเท่านั้น มิได้บังคับแก่บุคคลภายนอกแต่อย่างใด ระเบียบดังกล่าวจึงเปรียบเสมือนเป็นนโยบายหรือคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเท่านั้น แม้จะมีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็มีผลบังคับให้ส่วนราชการ หัวหน้าส่วนราชการ และผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการ ต้องถือปฏิบัติตาม ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งเป็นคู่ความในคดีย่อมต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าว ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. 2551 ขัดต่อมาตรา 42/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2553 และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ และระเบียบดังกล่าวเป็นการเลือกปฏิบัติเฉพาะบุคลากรสังกัดกระทรวงศึกษาธิการหรือไม่ เห็นว่า ในประเด็นเกี่ยวกับความขัดแย้งกับมาตรา 42/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ นั้น ศาลปกครองกลางได้วินิจฉัยไว้แล้วในคำพิพากษา ว่า มาตรา 42/1 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ฯ และระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการหักเงินเดือนเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อชำระหนี้เงินกู้ให้แก่

สวัสดิการภายในส่วนราชการและสหกรณ์ พ.ศ. 2551 เป็นการดำเนินการตามกฎหมายหรือกฎที่ต่าง
 ขึ้นต่อกัน จากคำพิพากษาดังกล่าวจึงเป็นนัยว่ากฎหมายและกฎดังกล่าว ไม่ได้ขัดแย้งกันจึงไม่ขัดต่อ
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ด้วย กระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นคู่ความในคดีย่อมต้องผูกพันตาม
 คำพิพากษาดังกล่าว ส่วนประเด็นการเลือกปฏิบัติ เห็นว่า เมื่อเป็นระเบียบกระทรวงศึกษาธิการย่อมมี
 ลักษณะเป็นกฎระเบียบของกระทรวงศึกษาธิการที่ใช้บังคับราชการ ข้าราชการบำนาญ ลูกจ้างประจำ
 พนักงานราชการ และลูกจ้างในสังกัดของกระทรวงศึกษาธิการตามลักษณะ สภาพข้อเท็จจริง และ
 ปัญหาของกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ซึ่งอาจแตกต่างจากระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานอื่นได้²⁷⁸

ดังนั้น จากการศึกษาและวิเคราะห์จากคำพิพากษาของศาลปกครองจะเห็นได้ว่า
 สหกรณ์ได้ดำเนินการกำหนดระเบียบไม่ได้ประเมินศักยภาพความสามารถของผู้ผู้ในการชำระหนี้
 และปล่อยสินเชื่อโดยขาดความระมัดระวัง ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นจึงนำมาสู่ประเด็น
 ปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรได้รับการแก้ไข
 เพื่อเป็นการผดุงความยุติธรรมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การรักษาผลประโยชน์ให้กับ
 สหกรณ์ หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสังคม
 ปัจจุบัน ต่อไป

2. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยมีการกำหนดวิธีการและเงื่อนไขให้สหกรณ์ แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด มีการใช้บังคับยังไม่มีประสิทธิภาพ

2.1 ปัญหาการสั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง ตามวิธีการที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งให้
 คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามแต่ดุลพินิจของแต่ละบุคคล โดยไม่มี
 ข้อกำหนดใดกำหนดวิธีการไว้เป็นมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นมาตรฐาน
 หรือการใช้ดุลพินิจไปในแนวทางเดียวกัน ด้วยเหตุดังกล่าวได้นำไปสู่ปัญหาการใช้อำนาจการออกคำสั่ง
 ทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไข
 เพิ่มเติมรวมทั้งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด จะเห็นได้ว่าตาม
 พระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่ได้กำหนดวิธีการ ในการแก้ไขข้อบกพร่อง เพียงแต่กำหนดให้เป็นอำนาจ
 ดุลพินิจของนายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนผู้รับมอบอำนาจเป็นผู้พิจารณา ซึ่งเป็นดุลพินิจอย่าง
 กว้างขวางทำให้การสั่งการแก้ไขข้อบกพร่องของนายทะเบียนยังไม่เป็นไปในแนวทางหรือมาตรฐาน

²⁷⁸ คำวินิจฉัยัยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัย เรื่องเสรีที่ 348 /2563.

เดียวกัน และอาจก่อให้เกิดความไม่มีเสถียรภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น ความชัดเจนในการสั่งการเกี่ยวกับข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการ ซึ่งอาจจะเป็นข้อบกพร่องที่ปฏิบัติหน้าที่ หรือละเว้นการปฏิบัติที่ กำหนดความชัดเจนถึงแนวทางการแก้ไข เพื่อให้คณะกรรมการดำเนินการนำไปปฏิบัติการแก้ไขถ้าหากแนวทางที่กำหนดให้แก้ไขไม่ชัดเจน คณะกรรมการดำเนินการไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้การแก้ไขย่อมไม่แล้วเสร็จหรือแก้ไขไม่ถูกต้อง

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรกำหนดกรอบดุลพินิจเกี่ยวกับวิธีการให้ได้รับการแก้ไขเพื่อเป็นการผดุงความยุติธรรมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การรักษาผลประโยชน์ให้กับสหกรณ์ หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน ต่อไป

3. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยได้กำหนดกรอบระยะเวลา มาตรฐาน กระบวนการ และวิธีการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ยังไม่ชัดเจน

3.1 ปัญหาการสั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่อง ตามระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามแต่ดุลพินิจของแต่ละบุคคล โดยไม่มีข้อกำหนดใดกำหนดระยะเวลาที่สั่งการให้แก้ไขข้อบกพร่อง เช่น การสั่งการล่าช้า ทำให้การแก้ไขไม่ทันเวลาย่อมจะทำให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์มากขึ้นหรือไม่สามารถแก้ไขได้ เช่น การสั่งการล่าช้า การดำเนิน การทางกฎหมายยอมไม่ทันเวลาภายในอายุความที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นต้น ซึ่งการสั่งการจะต้องกำหนดระยะเวลาให้แก้ไขอย่างเหมาะสม การกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการแก้ไขน้อยเกินไป คณะกรรมการดำเนินการยอมไม่สามารถแก้ไขได้ภายในกำหนด หรือการกำหนดเวลาให้แก้ไขข้อบกพร่องนานเกินไปย่อมอาจจะทำให้เกิดความเสียหายอื่น ๆ ตามมา เช่น การกำหนดระยะเวลาให้การแก้ไขข้อบกพร่องทางการบัญชีนานเกินไปอาจจะเกิดความบกพร่องทางการเงินตามมาหรืออาจจะทำให้สหกรณ์ไม่สามารถขอกู้เงินจากสถาบันการเงินได้ ซึ่งทำให้สมาชิกเสียผลประโยชน์ เป็นต้น จึงนำมาสู่ประเด็นปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงสมควรกำหนดกรอบดุลพินิจเกี่ยวกับวิธีการให้ได้รับการแก้ไขเพื่อเป็นการผดุงความยุติธรรมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การรักษาผลประโยชน์ให้กับสหกรณ์ หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน ต่อไป

4. ปัญหากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยยังไม่มีบทกำหนดโทษบางประการที่ยังไม่สอดคล้องกับการใช้อำนาจออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์

ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พบว่า กฎหมายไม่กำหนดบทกำหนดโทษ ตามมาตรา 20 ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้

ดังนั้น จึงสมควรกำหนดโทษให้ชัดเจนเพื่อเป็นการผดุงความยุติธรรมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย การรักษาผลประโยชน์ให้กับสหกรณ์ หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน ต่อไป

ผลจากการศึกษาจากบทที่ผ่านมาพบว่าสภาพปัญหาของพระราชบัญญัติสหกรณ์และที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงได้ผลการวิเคราะห์จากสภาพปัญหาดังกล่าวได้ข้อค้นพบว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ยังไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ ขอบเขต วิธีการ เงื่อนไข ให้สหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด รวมถึงยังไม่ได้กำหนดกรอบระยะเวลา มาตรฐานและกระบวนการ วิธีการออกคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนสหกรณ์ไว้อย่างชัดเจน จึงต้องมีแนวทางในการปรับปรุงพระราชบัญญัติสหกรณ์



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

ในการนี้จะอธิบายความถึงบทสรุปปัญหาในการในการกำกับดูแลสหกรณ์เพื่อนำไปสู่ข้อเสนอแนะในการแก้ไขกฎหมายกฎหมาย โดยจะไล่เรียงเนื้อหาตั้งแต่เริ่มต้นของหลักการพื้นฐานของคำสั่งทางปกครอง กฎหมายที่ใช้กำกับดูแลสหกรณ์ กฎหมายต่างประเทศที่ใช้ในการกำกับดูแลสหกรณ์ตามที่ได้ศึกษา และข้อค้นพบโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1.1 หลักการพื้นฐานของการออกคำสั่งทางปกครอง

ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้ให้คำจำกัดความของคำสั่งทางปกครองไว้ 2 ความหมาย ซึ่งความหมายแรก คือ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดสถานภาพทางกฎหมาย ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่ให้ความหมายรวมถึงการออกกฎ และคำจำกัดความของคำสั่งทางปกครองความหมายที่สอง คือ การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง²⁷⁹ ได้กำหนดคำจำกัดความของคำสั่งทางปกครองในความหมายที่สองนี้ไว้ เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่าการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง คือ

1. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือให้สิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้
 - 1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่าหรือให้สิทธิประโยชน์ เช่น การประมูล
 - 2) การอนุมัติ สั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่าหรือให้สิทธิประโยชน์
 - 3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณา คำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
 - 4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน²⁸⁰
2. การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา²⁸¹ ซึ่งความหมายของคำสั่งทางปกครองตามความหมายที่สองนั้น เป็นการกำหนดโดยฝ่ายบริหารเนื่องจากผู้ร่างกฎหมายเห็นว่าในบางกรณีอาจเกิดความไม่ชัดเจนว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทาง

²⁷⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5.

²⁸⁰ กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 1.

²⁸¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 2.

ปกครองหรือไม่ คำสั่งทางปกครองตามความหมายที่สองจึงไม่สามารถนำไปเป็น หลักในการพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้²⁸²

ดังนั้น การพิจารณาว่าคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองต้องประกอบไปด้วยคำสั่งที่เกิดจากการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาทางปกครองและได้รับการแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะยังเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ต้องมีผลเป็นการก่อกวนสิทธิสัมพันธภาพทางปกครองขึ้นและก่อให้เกิดผลผูกพันในทางกฎหมาย อาจเป็นการก่อกวน เปลี่ยนแปลง หรือระงับสิทธิหน้าที่ของบุคคลและมีประสงฆ์ใช้บังคับเป็นเฉพาะกรณี ตลอดจนต้องมีผลบังคับโดยตรงออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง

1.2 กรอบกฎหมายของประเทศไทยในการใช้กำกับดูแลสหกรณ์

จากการศึกษาพบว่ากฎหมายสหกรณ์ของประเทศไทยเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติฉบับเดียวบังคับใช้กับสหกรณ์ทุกประเภท คือ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แต่ในปัจจุบันได้มีกฎกระทรวงที่ออกตามความพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม บังคับใช้กับสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน มีจำนวน 2 ฉบับ คือ 1) กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2564 และกฎกระทรวงการฝากเงินและการลงทุนของสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน พ.ศ. 2567 แต่พบว่าตามกฎกระทรวงยังไม่ได้กำหนดการใช้อำนาจของนายทะเบียนไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การให้สหกรณ์ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียนแก้ไขข้อบกพร่อง การร้องทุกข์หรือฟ้องคดี การเพิกถอนมติที่ประชุม เป็นต้น แต่ยังคงบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

1.3 กรอบกฎหมายของต่างประเทศในการใช้กำกับดูแลสหกรณ์

จากการศึกษาพบว่าประเทศอังกฤษ เป็นกลุ่มประเทศที่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติใช้บังคับกับสหกรณ์ในแต่ละประเภทตามลักษณะการดำเนินกิจการและลักษณะธุรกิจของสหกรณ์แต่ละประเภท แต่โดยส่วนใหญ่สหกรณ์ของประเทศอังกฤษจะถูกใช้บังคับภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014 หรือหากเป็นสหกรณ์เครดิตยูเนียนจะถูกใช้บังคับภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย Credit Unions Act 1979 และ The CREDS Sourcebook หรือหากเป็นสหกรณ์ที่เป็นสถาบันการเงินจะถูกใช้บังคับภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมาย Financial Service Act 2012 ดังนั้น เกณฑ์กำกับดูแลของสหกรณ์ของประเทศไทยจึงมีความเหมาะสมกับประเภทของแต่ละสหกรณ์ ซึ่งในปัจจุบันสหกรณ์

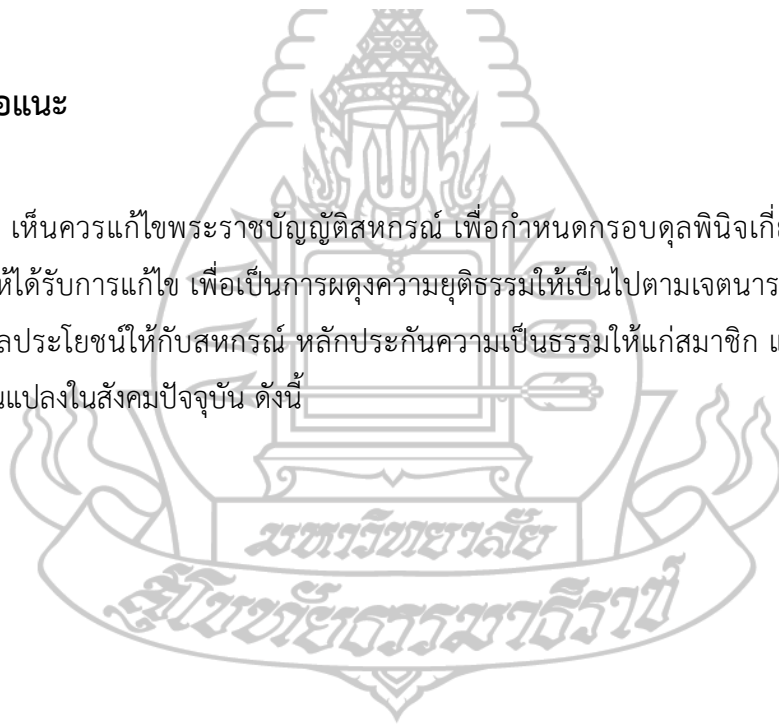
²⁸² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า. 2554. หน้า 30.

ในแต่ละประเภทได้มีความแตกต่างกันในหลายด้าน เช่น ลักษณะการดำเนินธุรกิจ วัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการ เป็นต้น

ส่วนประเทศสิงคโปร์อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติบังคับใช้กับสหกรณ์ทุกประเภท แต่ The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979 ซึ่งเป็นกฎหมายสหกรณ์ของประเทศสิงคโปร์ได้มีบทกำหนดโทษเจ้าหน้าที่สหกรณ์เป็นการเฉพาะ เช่น หากเจ้าหน้าที่สหกรณ์ 1) ได้ใช้กลวง ฉ้อโกง หรือไม่ซื่อสัตย์ หรือโดยวิธีการฉ้อโกงด้วยวิธีอื่นใด 2) เจตนาฉ้อโกงเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ได้ทำหรือทำให้มีการให้สินบนด้วยการโอนหรือเรียกเก็บเงิน เจตนาฉ้อโกงเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ ได้ซ่อนเร้นหรือเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของสหกรณ์บางส่วนออกไปตั้งแต่หรือภายใน 2 เดือนก่อนวันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ไม่อาจชำระหนี้ได้ให้ชำระเงินที่ได้มาต่อสหกรณ์โดยมีโทษปรับไม่เกิน 15,000 ดอลลาร์หรือจำคุกไม่เกิน 3 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ²⁸³ เพื่อเป็นการป้องกันเจ้าหน้าที่สหกรณ์ทุจริตได้อีกประการหนึ่ง

2. ข้อเสนอแนะ

เห็นควรแก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์ เพื่อกำหนดกรอบดุลพินิจเกี่ยวกับวิธีการและระยะเวลาให้ได้รับการแก้ไข เพื่อเป็นการผดุงความยุติธรรมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายการรักษาผลประโยชน์ให้กับสหกรณ์ หลักประกันความเป็นธรรมให้แก่สมาชิก และสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในสังคมปัจจุบัน ดังนี้



²⁸³ The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979 section 100.

2.1 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 20

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
<p>มาตรา 20 ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียน สหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้</p>	<p>มาตรา 20 ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือที่ประชุมคณะอนุกรรมการสหกรณ์ ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียน สหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้</p>

2.2 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 21

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
<p>มาตรา 21 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี แทนสหกรณ์ได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ พิจารณารับว่าต่างให้สหกรณ์ และให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือ การว่าต่างแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี</p>	<p>มาตรา 21 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ ผู้จัดการ หรือเจ้าหน้าที่ของสหกรณ์ หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องทำให้สหกรณ์เสียหาย ถ้าสหกรณ์ไม่ร้องทุกข์หรือฟ้องคดี ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ได้ โดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการ พิจารณารับว่าต่างให้สหกรณ์ และให้สหกรณ์เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์ หรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี</p>

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
	ถ้าสหกรณ์ไม่ยอมเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างตามวรรคแรกให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินทั่วราชอาณาจักรโดยมิต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง

2.3 กำหนด มาตรา 21/1 เพิ่มเติม จากพระราชบัญญัติสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
-ไม่ได้มีการกำหนด มาตรา 21/1-	มาตรา 21/1 ในกรณีที่สมาชิกสหกรณ์เป็นผู้เสียหายโดยตรง ให้สมาชิกร้องทุกข์หรือฟ้องคดี และให้สมาชิกเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ ฟ้องคดีหรือการว่าต่างแล้วแต่กรณี

2.4 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 22

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่อง เกี่ยวกับการเงินการบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงินตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจ	มาตรา 22 ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรืองดเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกหรือสหกรณ์มีข้อบกพร่อง เกี่ยวกับการเงินการบัญชีหรือกิจการหรือฐานะการเงินตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้	ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้
(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด	(1) ในกรณี อันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิกให้คณะกรรมการดำเนินการแก้ไขตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด
(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก	(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด
(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ	(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก
(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ	(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ
	(5) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการสหกรณ์ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการและระยะเวลา ตาม (1) – (5) ให้เป็นไปตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์

2.5 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 23

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
<p>มาตรา 23/1 ในกรณีที่ นายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งตามมาตรา 22 (3) ให้นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ มอบหมายดำเนินการแทน คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องให้แล้วเสร็จตามวิธีการและภายใน ระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด และ ดำเนินกิจการแทนสหกรณ์นั้น โดยให้ถือว่าผู้ ได้รับมอบหมายดังกล่าวเป็นผู้แทนสหกรณ์ใน กิจการอันเกี่ยวกับบุคคลภายนอกจนกว่าจะ แก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จโดยให้ ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็น</p>	<p>มาตรา 23/1 ในกรณีที่นายทะเบียน สหกรณ์มีคำสั่งตามมาตรา 22 (4) ให้นาย ทะเบียนสหกรณ์สั่งให้ผู้ตรวจการสหกรณ์หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ มอบหมายดำเนินการแทน คณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องให้แล้ว เสร็จตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่นาย ทะเบียนสหกรณ์กำหนด และดำเนินกิจการแทน สหกรณ์นั้น โดยให้ถือว่าผู้ได้รับมอบหมายดังกล่าว เป็น ผู้แทนสหกรณ์ใน กิจการอันเกี่ยวกับ บุคคลภายนอกจนกว่าจะแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้ แล้วเสร็จโดยให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็น</p> <p>ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา ให้เป็นไปตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์</p>



2.6 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 24

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
<p>มาตรา 24 ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งคณะกรรมการชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง</p>	<p>มาตรา 24 ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์สั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ตั้งคณะกรรมการชั่วคราว มีอำนาจหน้าที่และสิทธิเช่นเดียวกับคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ และให้อยู่ในตำแหน่งไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง</p> <p>ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การตั้งคณะกรรมการชั่วคราว ให้เป็นไปตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์</p>

2.7 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 46

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
<p>มาตรา 46 เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้ได้</p> <p>(5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น หรือสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ ผู้รับฝากเงิน หรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคลากรหรือลูกจ้างไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน</p>	<p>มาตรา 46 เพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ให้สหกรณ์มีอำนาจกระทำการดังต่อไปนี้ได้</p> <p>(5) รับฝากเงินประเภทออมทรัพย์หรือประเภทประจำจากสมาชิกหรือสหกรณ์อื่น หรือสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกของสมาคมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกของสหกรณ์ ผู้รับฝากเงินหรือนิติบุคคลซึ่งมีบุคลากรหรือลูกจ้างไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของนิติบุคคลนั้นเป็นสมาชิกของสหกรณ์ผู้รับฝากเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่</p>

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
<p>ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์</p> <p>(6) ให้ กู้ ให้ สิ้น เชื้อ ให้ ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจํานองหรือรับจํานำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก</p> <p>(8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์</p>	<p>ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์</p> <p>(6) ให้ กู้ ให้ สิ้น เชื้อ ให้ ยืม ให้เช่า ให้เช่าซื้อ โอน รับจํานองหรือรับจํานำ ซึ่งทรัพย์สินแก่สมาชิกหรือของสมาชิก ทั้งนี้ ตามระเบียบของสหกรณ์ที่ได้รับความเห็นชอบจากนายทะเบียนสหกรณ์</p> <p>(8) ให้สหกรณ์อื่นกู้ยืมเงินได้ตามระเบียบสหกรณ์ ที่ ใ้ ด้ รั บ ค ว า ม ห ึ น ข อ บ จ า ก นายทะเบียนสหกรณ์</p>

2.8 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ มาตรา 89/3

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
<p>มาตรา 89/3 ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการของสหกรณ์ ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียนใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 ให้นายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่อง หรือระงับการดำเนินการนั้นได้</p>	<p>มาตรา 89/3 ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่าคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ ออมทรัพย์หรือสหกรณ์เครดิตยูเนียนใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 89/2 ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่อง หรือระงับการดำเนินการนั้นได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ ระยะเวลา ให้เป็นไปตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์</p>

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่า การกระทำตามวรรคหนึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรงต่อสหกรณ์หรือสมาชิก ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการนั้น พ้นจากตำแหน่ง หรือสั่งให้เลิกสหกรณ์ดังกล่าวได้แล้วแต่กรณี และให้นำ มาตรา 24 มาตรา 25 และมาตรา 73 มาใช้ บังคับโดยอนุโลม	ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์เห็นว่า การกระทำตามวรรคหนึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหาย อย่างร้ายแรงต่อสหกรณ์หรือสมาชิก ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการ ดำเนินการสหกรณ์ กรรมการ หรือผู้จัดการนั้น พ้นจากตำแหน่ง หรือสั่งให้เลิกสหกรณ์ดังกล่าวได้แล้วแต่กรณี และให้นำ มาตรา 24 มาตรา 25 และ มาตรา 73 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

2.9 กำหนด มาตรา 131/1 เพิ่มเติม จากพระราชบัญญัติสหกรณ์

พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับเดิม)	พระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับแก้ไข)
- ไม่ได้มีการกำหนด มาตรา 131/1-	มาตรา 131/1 ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม ที่นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตาม มาตรา 20 ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ผลจากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาและแนะนำให้แก้ไขพระราชบัญญัติสหกรณ์เพื่อให้การใช้ อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง หลักการ กระบวนการและขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครอง ให้มีความชัดเจน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนอันเป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งบางกรณีไม่มีบทบัญญัติของกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ผู้เขียนจึงเห็นควรกำหนด กฎหมายเพื่อให้มีแนวทางและมาตรฐานทางกฎหมายที่เหมาะสมในการออกคำสั่งทางปกครอง ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ เพื่อนำไปสู่การออกคำสั่งทางปกครองที่ถูกต้องและเป็นธรรม บรรเทาเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองนั้น รวมถึงเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกำกับดูแลสหกรณ์มากยิ่งขึ้น



บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมสหกรณ์.(ม.ป.ป.).2559 100 ปี สหกรณ์ไทย.กรุงเทพมหานคร.ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กรมส่งเสริมสหกรณ์.(ม.ป.ป.).วาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์.นนทบุรี : ศูนย์ปฏิบัติการขับเคลื่อนวาระแห่งชาติด้านการสหกรณ์.
- ชัยรัตน์ สงวนกิจพัฒนา.(2562) “พัฒนาการสหกรณ์ในประเทศไทย”รายงานผลการวิจัยเสนอต่อการประชุมเสนอผลงานวิจัยระดับชาติ ครั้งที่ 9 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยผู้ตรวจการสหกรณ์ พ.ศ. 2539
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์.(2554). กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง.(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม.
- กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 245/2551.
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.78/2550.
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 119/2555.
- สุริยา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์.(2562) คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพมหานคร. วิญญูชน.
- ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 37/2552 เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลถูกศาลพิพากษาว่ากระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น.
- พนม เอี่ยมประยูร.(2545) การมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง.วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 18 ฉบับที่ 3. 2531.หน้า 18-22.อ้างใน พนม เอี่ยมประยูร. รวมบทความทางวิชาการของผู้ช่วย

ศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร.ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพผู้ช่วย
ศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร.

พนม เอี่ยมประยูร.(2545).รวมบทความทางวิชาการของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร.
ที่ระลึกงานพระราชทานเพลิงศพ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พนม เอี่ยมประยูร.

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2471.

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511

กฎกระทรวง (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511.

กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2516) ออกตามความในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511.

กฎกระทรวง กำหนดลักษณะ วัตถุประสงค์ และขอบเขตแห่งการดำเนินกิจการของสหกรณ์
แต่ละประเภทที่จะรับจดทะเบียน พ.ศ. 2567.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก [https://cpd.go.th/
content-page/item/1741-coop-type.html#agri](https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#agri).

กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก [https://cpd.go.th/
content-page/item/1741-coop-type.html#fish](https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#fish).

กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก [https://cpd.go.th/
content-page/item/1741-coop-type.html#land](https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#land).

กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก
<https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#shop>.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก [https://cpd.go.th/
content-page/item/1741-coop-type.html#service](https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#service).

กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก [https://cpd.go.th/
content-page/item/1741-coop-type.html#save](https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#save).

กฎกระทรวงการดำเนินงานและการกำกับดูแลสหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน
พ.ศ. 2564

กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประเภทสหกรณ์. 28 สิงหาคม 2567. สืบค้นจาก [https://cpd.go.th/
content-page/item/1741-coop-type.html#credit](https://cpd.go.th/content-page/item/1741-coop-type.html#credit).

กรมส่งเสริมสหกรณ์.(ม.ป.ป.).หลักการ อุดมการณ์และวิธีการสหกรณ์.กรุงเทพมหานคร.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

พระราชบัญญัติสมาคมเพิ่มเติม พ.ศ. 2459.

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2471.

พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2476.

พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2477 .

พระราชบัญญัติสหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2477 (ฉบับที่ 2) .

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2511.

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน

อาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2526

ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดสถาบันการเงินและอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยที่สถาบันการเงิน

อาจคิดได้จากผู้กู้ยืม (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2550.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554.

กรมส่งเสริมสหกรณ์.(ม.ป.ป.).แนวทางการตรวจการสหกรณ์และแก้ไขข้อบกพร่องของสหกรณ์.

กรุงเทพมหานคร.ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

กรมส่งเสริมสหกรณ์.31 สิงหาคม พ.ศ. 2567 สืบค้นจาก

[https://drive.google.com/file/d/1s_nJpGmCcAoNYX_fyqChkF1CWdPrUa7s/v
iew.](https://drive.google.com/file/d/1s_nJpGmCcAoNYX_fyqChkF1CWdPrUa7s/view)

กรมส่งเสริมสหกรณ์.31 สิงหาคม พ.ศ. 2567 สืบค้นจาก

[https://drive.google.com/file/d/1DxP3jajY8ILHW5_VsfdOONa-agksl6IJ/view.](https://drive.google.com/file/d/1DxP3jajY8ILHW5_VsfdOONa-agksl6IJ/view)

Co-Operative UK. Types of co-ops. 23 พฤษภาคม 2567. สืบค้นจาก

[https://www.uk.coop/understanding-co-ops/what-co-op/types-co-ops.](https://www.uk.coop/understanding-co-ops/what-co-op/types-co-ops)

Bank of England 20 ตุลาคม 2567 สืบค้นจาก

[https://www.bankofengland.co.uk/explainers/what-is-the-prudential-
regulation-authority-pra](https://www.bankofengland.co.uk/explainers/what-is-the-prudential-regulation-authority-pra)

Co-operative and Community Benefit Societies Act 2014

Credit Unions Act 1979.

The Singapore National Co-Operative Federation (SNCF). What are Co-Ops?.13

พฤษภาคม 2567.สืบค้นจาก [https://www.sncf.coop/what-are-co-ops.](https://www.sncf.coop/what-are-co-ops)

The Statutes of the Republic of Singapore Co-Operative Societies Act 1979.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อผ.169/2564.

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดง ที่ 1693/2562.

คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัย เรื่องเสร็จที่ 348 /2563.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวธัญดา วิเศษะภูติ
วัน เดือน ปี เกิด	4 กันยายน 2531
สถานที่เกิด	จังหวัดจันทบุรี
ที่อยู่ปัจจุบัน	จังหวัดลพบุรี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
ประวัติการทำงาน	นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานสหกรณ์จังหวัดลพบุรี

