

สมาชิกสมทบ

ด้วยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๑ เปิดโอกาสให้สหกรณ์สามารถมีสมาชิกสมทบได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการออมของบุคคลที่ไม่อาจเป็นสมาชิกของสหกรณ์ได้หรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการสหกรณ์ แต่สหกรณ์ประเภทใดจะมีสมาชิกสมทบได้ต้องให้นายทะเบียนสหกรณ์ประกาศ ครั้นต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๑ นายทะเบียนสหกรณ์ได้ประกาศ ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ อันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การรับจดทะเบียนข้อบังคับของสหกรณ์เกี่ยวกับสมาชิกสมทบ โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้สหกรณ์มีสมาชิกสมทบได้เฉพาะบุคคลใกล้ชิดของสมาชิกหรืออาศัยอยู่ในท้องที่ดำเนินงานของสหกรณ์และมีเกณฑ์การให้สินเชื่อแก่สมาชิกสมทบอย่างระมัดระวัง นั้น ก่อให้เกิดความกังวลแก่สหกรณ์ในหลายประเด็น คณะทำงานด้านกฎหมายของชุมนุมสหกรณ์ออมทรัพย์แห่งประเทศไทย จำกัด ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าระเบียบดังกล่าวยังคงคลาดเคลื่อนต่อข้อกำหนดบางประการที่ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้

พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ไว้ในมาตรา ๑๖ และนอกจากนั้นยังให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ที่จะออก “ประกาศ” ในบางเรื่อง เช่น ประกาศแต่งตั้งรองนายทะเบียนตามมาตรา ๑๕ ประกาศการมอบอำนาจหน้าที่ให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา ๑๖ วรรคท้าย ประกาศให้เกษตรกรและสหกรณ์จังหวัดเป็นนายทะเบียนกลุ่มเกษตรกรประจำจังหวัด ตามมาตรา ๑๒๑ เป็นต้น ซึ่งประกาศดังกล่าวนี้จะใช้บังคับแก่สหกรณ์ทั่วไปจะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนประกาศที่เป็นเฉพาะเรื่อง เช่น ประกาศกำหนดประเภทสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ ตามมาตรา ๔๑ ประกาศการเลิกสหกรณ์ มาตรา ๗๐ ประกาศชื่อผู้ชำระบัญชีตามมาตรา ๗๕ ซึ่งเป็นการออกคำสั่งภายในหรือคำสั่งทางปกครองเฉพาะรายเพื่อให้มีการปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด ไม่จำเป็นต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา อย่างไรก็ตามการประกาศของนายทะเบียนสหกรณ์แต่ละครั้งต้องอ้างอิงอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑ ไม่ปรากฏว่านายทะเบียนสหกรณ์ได้อ้างบทบัญญัติในมาตราใดของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ให้นายทะเบียนสหกรณ์มี

อำนาจในการออกระเบียบดังกล่าว จึงอาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการออกระเบียบเกินขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ เพราะพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ออกประกาศเฉพาะประเภทสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ตามความในมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่งเท่านั้น แต่ระเบียบฉบับดังกล่าวของนายทะเบียนสหกรณ์ได้ไปกำหนดถึงคุณสมบัติ วิธีรับสมัคร และการขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบ ตามความในมาตรา ๔๑ วรรคสอง ซึ่งเป็นหน้าที่ของสหกรณ์จะกำหนดไว้ในข้อบังคับ อันมิใช่หน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์แต่อย่างใด ทั้งในพระราชบัญญัติสหกรณ์ไม่ได้ให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการกำหนดคุณสมบัติของ “บุคคล” ที่จะป็นสมาชิกสหกรณ์ เพราะเป็นเรื่องการจำกัดสิทธิของประชาชน หากกรณีใดที่กฎหมายให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์แต่งตั้งบุคคลใดทำหน้าที่ใด กฎหมายจะกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้นั้นไว้แล้ว เช่น การแต่งตั้งรองนายทะเบียนตามมาตรา ๑๕ หรือการแต่งตั้งผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจการสหกรณ์ และผู้ชำระบัญชี ตามมาตรา ๑๖(๓)

ในประการสุดท้ายตามระเบียบดังกล่าวในข้อ ๖ ให้สหกรณ์ระงับการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบที่ขัดกับระเบียบดังกล่าวนับแต่วันที่ประกาศนี้ใช้บังคับนั้น ไม่มีผลใช้บังคับแก่สหกรณ์เนื่องจากระเบียบฉบับนี้มีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังที่ศาลปกครองได้เคยวินิจฉัยไว้ในกรณีระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ว่าด้วยผู้ตรวจสอบกิจการสหกรณ์ไว้แล้ว

ดังนั้น ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๑ จึงเป็นเพียงระเบียบของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ใช้บังคับแก่รองนายทะเบียนในการพิจารณารับจดทะเบียนข้อบังคับของสหกรณ์ในเรื่องสมาชิกสมทบเท่านั้น มิใช่ระเบียบที่สหกรณ์จะต้องปฏิบัติตาม ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครอง (กรณีของสหกรณ์ออมทรัพย์ครูนครสวรรค์ จำกัด) ซึ่งหากนายทะเบียนสหกรณ์ไม่รับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวสมาชิกสมทบ หรือนายทะเบียนสหกรณ์สั่งเพิกถอนข้อบังคับเกี่ยวสมาชิกสมทบที่มีอยู่แล้ว ก็ชอบที่สหกรณ์จะอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติและฟ้องร้องต่อศาลปกครองต่อไป เพราะระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ.๒๕๖๑ เป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๔๑ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ประกาศกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถ
รับสมาชิกสมทบได้

คุณสมบัติ วิธีรับสมัคร และการขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของ
สมาชิกสมทบให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับ

ห้ามมิให้สหกรณ์ให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบในการนับชื่อของสมาชิกสมทบเข้าเป็นองค์
ประชุมในการประชุมใหญ่ การออกเสียงในเรื่องใด ๆ หรือ เป็นกรรมการดำเนินการ”

การที่นายทะเบียนสหกรณ์ออกระเบียบที่กำวล่วงไปในมาตรา ๔๑ วรรค ๒ ซึ่งเป็น
อำนาจโดยตรงของสหกรณ์ สหกรณ์ต้องเป็นผู้กำหนดไม่ใช่อำนาจหน้าที่นายทะเบียนสหกรณ์ที่จะ
เป็นผู้กำหนดเสียเอง ซึ่งเป็นการที่นายทะเบียนสหกรณ์เข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานและการใช้
สิทธิของสหกรณ์ตามกฎหมาย

เมื่อสหกรณ์กำหนดคุณสมบัติ วิธีการรับสมัคร และการขาดจากสมาชิกภาพ ตลอดจน
สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบไว้ในข้อบังคับแล้วตามที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒
วรรค ๒ แล้วตามขั้นตอน เมื่อสหกรณ์ส่งข้อบังคับไปให้นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียน
ข้อบังคับ นายทะเบียนสหกรณ์จะรับจดทะเบียนหรือไม่เป็นเรื่องของนายทะเบียนสหกรณ์ ซึ่งหากไม่รับจดทะเบียน
นายทะเบียนสหกรณ์ต้องแจ้งให้สหกรณ์ทราบว่าไม่รับจดทะเบียนข้อบังคับด้วยเหตุใด เพื่อ
สหกรณ์จะได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์และฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป

การที่นายทะเบียนสหกรณ์หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจสั่งการใด ๆ กับสหกรณ์
ต้องคำนึงถึงบทบัญญัติของกฎหมาย และหลักการสหกรณ์สากล ข้อ ๔ การปกครองตนเองและ
ความเป็นอิสระ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๕ วรรค ๓ ที่ว่า
“รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ ...”
ด้วย



ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์
ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์
พ.ศ. ๒๕๖๑

ตามที่พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์ประกาศกำหนดประเภทของสหกรณ์ที่สามารถรับสมาชิกสมทบได้ สำหรับคุณสมบัติ วิธีรับสมัคร และการขาดสมาชิกภาพ ตลอดจนสิทธิหน้าที่ของสมาชิกสมทบให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับที่นายทะเบียนสหกรณ์รับจดทะเบียน จึงเห็นสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การรับจดทะเบียนข้อบังคับโดยจำกัดให้สหกรณ์รับสมาชิกสมทบได้เฉพาะบุคคลใกล้ชิดของสมาชิกหรืออาศัยอยู่ในท้องที่ดำเนินงานของสหกรณ์ และมีเกณฑ์การให้สินเชื่อแก่สมาชิกสมทบอย่างระมัดระวัง อันจะก่อให้เกิดความมั่นคงแก่สหกรณ์ และเป็นประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ที่จะส่งเสริมผลประโยชน์แก่บรรดาสมาชิกและระบบสหกรณ์ จึงกำหนดระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ไว้ดังนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการรับจดทะเบียนข้อบังคับเกี่ยวกับสมาชิกสมทบของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๖๑”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หรือคำแนะนำอื่นใด ในส่วนที่ได้กำหนดไว้แล้วขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ รายการเกี่ยวกับคุณสมบัติ วิธีการรับสมัคร การขาดจากสมาชิก และสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสมทบสำหรับสหกรณ์แต่ละประเภทที่จะกำหนดในข้อบังคับ ให้ถือปฏิบัติดังนี้

๔.๑ คุณสมบัติของสมาชิกสมทบ จะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะและมีสัญชาติไทย และให้สหกรณ์แต่ละประเภทกำหนดข้อบังคับได้ไม่เกินหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) สหกรณ์ออมทรัพย์และสหกรณ์เครดิตยูเนียน

(๑.๑) บิดา มารดา สามี ภรรยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะของสมาชิก หรือ

(๑.๒) บุคคลในองค์กรหรือหน่วยงานที่ขาดคุณสมบัติจะสมัครเข้าเป็นสมาชิกตามข้อบังคับ

(๒) สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์นิคม และสหกรณ์ประมง จะต้องเป็นบุคคลที่อาศัยอยู่ในท้องที่ดำเนินงานหรือพื้นที่ในการรับสมาชิกของสหกรณ์ แต่ขาดคุณสมบัติเฉพาะด้านอาชีพ

(๓) สหกรณ์บริการและสหกรณ์ร้านค้า จะต้องเป็นบิดา มารดา สามี ภรรยาหรือบุตรที่บรรลุนิติภาวะของสมาชิก

๔.๒ สิทธิของสมาชิกสมทบ ข้อบังคับของสหกรณ์จะต้องกำหนดสิทธิที่สมาชิกสมทบพึงได้รับจากสหกรณ์ไว้ในข้อบังคับอย่างชัดเจน หากสหกรณ์ไม่กำหนดสิทธิที่สมาชิกสมทบพึงได้รับไว้ ก็ให้ถือว่าสมาชิกสมทบไม่สามารถรับสิทธิใดๆ จากสหกรณ์ และการให้สิทธิในเรื่องต่อไปนี้อาจต้องไม่เกินหลักเกณฑ์ดังนี้

(๑) การถือหุ้น สมาชิกสมทบแต่ละรายจะต้องถือหุ้นในสหกรณ์อย่างน้อย
หนึ่งหุ้น แต่ไม่เกินหนึ่งในห้าของหุ้นที่ชำระแล้วทั้งหมด และให้ได้รับเงินปันผลในอัตราเดียวกันกับสมาชิก

(๒) เงินเฉลี่ยคืน สมาชิกสมทบบมีสิทธิได้รับเงินเฉลี่ยคืนตามส่วนธุรกิจได้ในอัตรา
เดียวกันกับสมาชิก

(๓) การรับฝากเงิน สามารถกำหนดให้สมาชิกสมทบมีสิทธิฝากเงินกับสหกรณ์ได้
ทั้งเงินฝากประเภทออมทรัพย์และประเภทประจำ

(๔) การให้เงินกู้ สามารถกำหนดให้สมาชิกสมทบมีสิทธิกู้เงินจากสหกรณ์ได้ แต่
ต้องไม่เกินมูลค่าหุ้นรวมกับเงินฝากของสมาชิกสมทบรายนั้นๆ

๔.๓ การขาดจากสมาชิกภาพของสมาชิกสมทบ ให้กำหนดข้อบังคับเพิ่มเติมว่า กรณี
สมาชิกของสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกสมทบตามข้อ ๔.๑ (๑) หรือ (๓) ต้องขาดจากสมาชิกภาพ
เพราะเหตุใดๆ ตามที่กำหนดในข้อบังคับ ให้ถือเป็นเหตุให้สมาชิกสมทบรายนั้นๆ ต้องขาดจากสมาชิกภาพด้วย

ข้อ ๕ ข้อบังคับสหกรณ์ใดที่ได้รับจดทะเบียนไปแล้วและขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

๕.๑ ให้สหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับในคราวประชุมใหญ่ของสหกรณ์ที่จะมีขึ้น
ในครั้งแรกถัดจากวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

๕.๒ กรณีสหกรณ์ใดกำหนดให้มีการประชุมใหญ่ไว้ก่อนแล้ว และวันที่กำหนดนั้นมี
ระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ วัน นับจากวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ หรือมีเหตุอันไม่อาจดำเนินการให้ที่ประชุมใหญ่ของ
สหกรณ์แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับได้ทัน ให้สหกรณ์ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับในการประชุมใหญ่ของ
สหกรณ์ครั้งถัดไปได้

ข้อ ๖ นับแต่วันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้สหกรณ์ระงับการให้สิทธิแก่สมาชิกสมทบตาม
ข้อบังคับเดิมที่ขัดหรือแย้งกับข้อ ๔ แห่งระเบียบนี้ แต่ไม่กระทบถึงสิทธิที่ได้รับอยู่ก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ

ประกาศ ณ วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๖๑

(นายพิเชษฐ์ วิริยะพาหะ)

อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์

นายทะเบียนสหกรณ์