

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง อำนาจและการมอบอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับ
การตรวจสอบกิจการสหกรณ์

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๔๐๕/๗๐ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า โดยที่กรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และมีภารกิจตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ มีอำนาจหน้าที่ภารกิจหลักเกี่ยวกับการตรวจสอบบัญชีและกำกับแนะนำด้านการเงิน การบัญชีของสหกรณ์และกลุ่มเกษตรกร โดยปฏิบัติหน้าที่ราชการภายใต้กฎหมายหลัก ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยกลุ่มเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๔๗ ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนสหกรณ์

เนื่องจากมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า

“ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือบุคคลภายนอกเพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่ จำนวนผู้ตรวจสอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด”

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้มีคำสั่งที่ ๑๓๗/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งข้าราชการกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ตำแหน่งต่าง ๆ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และนายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งที่ ๕๘๘/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒ มอบอำนาจหน้าที่ให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการดังกล่าว นอกจากนี้ ยังมอบให้มีอำนาจกำหนดระเบียบ คำแนะนำ คำสั่ง หรือประกาศ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกิจการ การเงิน การบัญชี และการสอบบัญชีของสหกรณ์ และกลุ่มเกษตรกรด้วย

ต่อมานายทะเบียนสหกรณ์ได้ออกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจสอบกิจการ พร้อมทั้งให้กรมตรวจบัญชีสหกรณ์ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการด้วย สำหรับคำแนะนำที่ออกตามความในระเบียบฉบับนี้ ได้กำหนดเกี่ยวกับการเลือกผู้ตรวจสอบกิจการ แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ การพิจารณาสรรหา ผู้ตรวจสอบกิจการ จริยธรรมของผู้ตรวจสอบกิจการ แนวทางปฏิบัติงานตรวจสอบกิจการ และหน้าที่ของสหกรณ์ผู้รับการตรวจสอบกิจการ

การปฏิบัติตามระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์ได้กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ และวิธีปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ นอกเหนือจากอำนาจการกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาว่า นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจกำหนดระเบียบว่าด้วยการตรวจสอบกิจการดังกล่าวหรือไม่

นายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งที่ ๕๑๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๔ ให้ยกเลิกระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการ พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ได้มีการกำหนดระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นใช้บังคับอีกครั้งหนึ่งทำให้เกิดประเด็นปัญหาเช่นเดิม

กรมตรวจบัญชีสหกรณ์จึงขอหารือ ดังนี้

๑. นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจกำหนดระเบียบ ประกาศ คำสั่ง เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกเหนือจากอำนาจกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

๒. นายทะเบียนสหกรณ์จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ ในการกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๘) มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกระเบียบ หรือคำสั่ง ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ นอกเหนือจากอำนาจกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่

๓. นายทะเบียนสหกรณ์จะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๖ (๙) มอบให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำแนะนำ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติของสหกรณ์ในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ได้หรือไม่ เพียงไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมตรวจบัญชีสหกรณ์และกรมส่งเสริมสหกรณ์) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณา ๓ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดระเบียบ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ได้หรือไม่ เห็นว่า ในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้เป็นจำนวนมาก^๑

^๑บันทึก เรื่อง ขอให้พิจารณาปัญหากฎหมายตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ (คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายมีอำนาจออกระเบียบเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียมพิเศษโดยอาศัยมาตรา ๑๗ (๒๙) และ (๓๐) ได้หรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๓๙๕/๒๕๓๐) บันทึก เรื่อง อำนาจในการออกระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๖/๒๕๓๑) บันทึก เรื่อง ปัญหา (มีต่อหน้าถัดไป)

โดยสรุปความได้ว่า กรณีที่การออกระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศ มีผลเป็นการบังคับใช้กับบุคคลทั่วไป ซึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล จำต้องมีทบัญญัติเฉพาะในกฎหมายเดียวกันรองรับอำนาจไว้อย่างชัดแจ้งจึงจะสามารถออกระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศในเรื่องนั้นได้ แต่หากการออกระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศ เป็นการใช้อำนาจในทางบริหารเพื่อวางแนวทางปฏิบัติภายในหน่วยงาน หรือเป็นการวางแนวทางการดำเนินการในเรื่องหนึ่งเรื่องใดเพื่อให้มีการดำเนินการในทิศทางเดียวกัน ในการออกระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศดังกล่าว สามารถใช้อำนาจตามบทบัญญัติที่เป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปโดยไม่ต้องมีบทบัญญัติเฉพาะในกฎหมายนั้นรองรับอำนาจดังกล่าวได้

สำหรับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกระเบียบ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ นั้น เมื่อมาตรา ๑๖ (๘)^๒ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการออกระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์ จึงใช้อำนาจตามมาตราดังกล่าวในการออกระเบียบ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ได้ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าระเบียบนายทะเบียนสหกรณ์ ว่าด้วยการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีลักษณะเป็นการให้คำแนะนำ หรือวางแนวทางปฏิบัติหรือแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ เพื่อให้การตรวจสอบกิจการมีมาตรฐานและผู้ตรวจสอบกิจการสามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตรวจสอบกิจการ ซึ่งเป็นผลดีแก่กิจการสหกรณ์และเป็นการรักษาผลประโยชน์ของสมาชิก ดังนั้น นายทะเบียนสหกรณ์จึงสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดระเบียบดังกล่าวได้

ประเด็นที่สอง นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ ในการออกระเบียบ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้หรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่งตั้งอธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๑๓๗/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้ง

(ต่อจากเชิงอรรถที่ ๑)

ข้อกฎหมายตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีการออกระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน) (เรื่องเสรีจที่ ๑๘๙/๒๕๒๗) และบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของนายรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในการวางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา (เรื่องเสรีจที่ ๖๖/๒๕๕๓) ฯลฯ

^๒มาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๘) ออกระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อให้มีการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของสหกรณ์

๑.ล๑

๑.ล๑

^๓มาตรา ๕ ให้นายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๖ วรรคสอง^๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์ อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้ และเมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่ง แล้วว่า นายทะเบียนสหกรณ์สามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ (๘)^๕ แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการออกระเบียบ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ได้ รวมทั้ง มาตรา ๕๓^๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้นายทะเบียนสหกรณ์ มีอำนาจในการกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการ ดังนั้น นายทะเบียนสหกรณ์จึงใช้อำนาจตาม มาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชี สหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ ในการออกระเบียบ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ และกำหนดจำนวนผู้ตรวจสอบกิจการตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ สหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้

ประเด็นที่สาม นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่ง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มอบอำนาจให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงาน เจ้าหน้าที่ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำแนะนำ หรือกำหนดแนวทางปฏิบัติของ สหกรณ์ในเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์ได้หรือไม่ เพียงไร เห็นว่า เมื่อได้ ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สองแล้วว่า นายทะเบียนสหกรณ์สามารถใช้อำนาจ ตามมาตรา ๑๖ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการออกระเบียบ หรือคำสั่ง เกี่ยวกับการตรวจสอบกิจการสหกรณ์ได้ และนายทะเบียนสหกรณ์สามารถมอบอำนาจในเรื่อง ดังกล่าวให้อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการแทนได้ กรณีจึงไม่ต้อง ให้ความเห็นในประเด็นนี้อีก

(นายอัชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๕

มาตรา ๑๖ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

บรรดาอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการดำเนินการ อื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนสหกรณ์อาจมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ผู้ตรวจการสหกรณ์ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์มอบหมายให้ปฏิบัติการแทนได้

๑.ล๑

๑.ล๑

โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

มาตรา ๕๓ ให้สหกรณ์มีผู้ตรวจสอบกิจการ ซึ่งที่ประชุมใหญ่เลือกตั้งจากสมาชิกหรือ บุคคลภายนอก เพื่อดำเนินการตรวจสอบกิจการของสหกรณ์แล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมใหญ่

จำนวนผู้ตรวจสอบกิจการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด