

ปัญหาการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์

พุทธศักราช 2542¹

ศิริพร กาศกระโทก²

สหกรณ์ถือเป็นสถาบันทางเศรษฐกิจและสังคมที่สำคัญอย่างหนึ่งในการช่วยแก้ไขปัญหาในการประกอบอาชีพ ยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น สหกรณ์จัดตั้งขึ้นโดยการรวมตัวกันของมวลสมาชิกที่มี ปัญหาเดียวกันหรือคล้ายคลึงกันโดยยึดหลักการช่วยเหลือตนเองและช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ร่วมกันแก้ไขปัญหา และดำเนินธุรกิจร่วมกันเพื่อลดต้นทุนตัดคนกลางที่ไม่จำเป็นออกไป เป็นการดำเนินธุรกิจที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร การสหกรณ์ในประเทศไทย มีมูลเหตุสืบเนื่องมาจาก เมื่อประเทศไทยได้เริ่มมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศ มากขึ้นในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ระบบเศรษฐกิจของชนบทที่ค่อย ๆ เปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อเลี้ยง ตัวเองมาสู่ระบบเศรษฐกิจแบบเพื่อการค้า ความต้องการเงินทุนในการขยายการผลิตและการครองชีพจึงมีเพิ่มขึ้น ชาวนาที่ไม่มีทุนรอนของตนเอง ก็หันไปกู้ยืมเงินจากบุคคลอื่นทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง และยิ่งถูกเอาเปรียบจากพ่อค้านายทุนทุกวิถีทางอีกด้วย ชาวนาจึงตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบอยู่ตลอดเวลา ทำนาได้ข้าวเท่าใด ก็ต้องขายให้หนี้เกือบหมด นอกจากนี้การทำนายังคงมีผลผลิตที่ไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ถ้าปีไหนผลผลิตเสียหายก็จะทำให้หนี้สินพอกพูนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนลูกหนี้บางรายต้องโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่เจ้าหนี้ และกลายเป็นผู้เช่านา หรือเร่ร่อน ไม่มีที่ดินทำกินไปในที่สุด

ทั้งนี้การดำเนินกิจการหรือธุรกิจของสหกรณ์ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายสหกรณ์ ข้อบังคับระเบียบสหกรณ์ และต้องถือปฏิบัติตามคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์อย่างเคร่งครัด โดยยึดหลักธรรมาภิบาล การดำเนินงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของสมาชิกสหกรณ์ ซึ่งปัจจุบันมีสหกรณ์หลายแห่งที่เกิดข้อบกพร่องทาง การเงิน การบัญชี หรือการทุจริตภายในสหกรณ์ มีการกระทำนอกกรอบวัตถุประสงค์และอำนาจกระทำการ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้องจนทำให้ระบบสหกรณ์และมวลสมาชิกเสื่อมเสียผลประโยชน์ จนก่อให้เกิดความเสียหาย จนทำให้ขาดความศรัทธาในระบบสหกรณ์ ซึ่งบางส่วนเกิดจากการให้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการดูแลสหกรณ์นั้น ๆ มากเกินไป อีกทั้งนายทะเบียนยังมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ ได้ตามดุลพินิจของตนเอง ซึ่งบางครั้งก่อให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์นั้น ๆ ได้อีกด้วย เนื่องจากจำนวนสหกรณ์ที่มีเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว ประกอบกับจำนวนสมาชิกในแต่ละสหกรณ์มีจำนวนมาก ดังนั้นเมื่อเกิดความเสียหายต่อสหกรณ์ก็อาจส่งผลเสียหายต่อ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชมพูนุท สถิตย์เสมากุล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวีรพร เลิศธรรมเทวี และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริดา ไชติมานนท์.

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ระบบเศรษฐกิจและการเงินในภาพรวมของประเทศได้ ซึ่งปัญหาหนึ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสหกรณ์ นั่นก็คือ การให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในกรณีต่าง ๆ มากเกินไป จนยากต่อการกำกับ ดูแลหรือ ตรวจสอบ เมื่อนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจมากเกินไป ทำให้เกิดการตัดสินใจที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งด้านการเงินและการบริหารสหกรณ์ในด้านต่าง ๆ ได้ด้วย

จากข้อเท็จจริงและปัญหาข้างต้น ทำให้เกิดปัญหาการวิจัย (Research problems) “ปัญหาการใช้ อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542” ที่ควรค่าแก่การศึกษาอยู่ หลายประการ เพื่อเป็นการสร้างสมดุลระหว่างเจตนารมณ์ของการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกันการ กระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ที่อาจส่งผลกระทบต่อสหกรณ์โดยตรง เนื่องจากมี การให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2562 ไว้หลายประการ ซึ่งจากการศึกษาพบประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

ปัญหาประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการลงโทษ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้อำนาจทั้งนายทะเบียนสหกรณ์และ รองนายทะเบียนสหกรณ์สามารถออกคำสั่งขังหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุม คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้ เมื่อมีหลักฐานอย่างหนึ่งอย่างใดที่ปรากฏในรายงานการประชุมใหญ่ ของสหกรณ์ รายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือรายงานจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริม สหกรณ์ที่ได้เข้าร่วมประชุม หรือมีหลักฐานที่เชื่อว่าที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการ สหกรณ์ลงมติเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียน สหกรณ์โดยการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่งขังหรือเพิกถอนมติที่ประชุมตามมาตรา 20 นี้ พบว่าไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 หากสหกรณ์ที่ฝ่าฝืน และดำเนินกิจการตามมติที่ถูกขังหรือเพิกถอนไปแล้ว ด้วยเหตุที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าว โดยใช้ สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และเมื่อพิจารณาในแง่ระยะเวลาของ กระบวนการยื่นและพิจารณาอุทธรณ์แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นระยะเวลาถึง 90 วัน ซึ่งค่อนข้างนานอาจจะส่งผล ให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือสหกรณ์ได้ นอกจากนี้แล้ว การไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ใน พระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 จึงทำให้ในทางปฏิบัติ นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจสั่งให้ คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 แทน ด้วยเหตุที่มาตรา 22 นี้ มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในมาตรา 132 อย่างชัดเจน หาก ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 20 นี้ เกิด ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกำกับดูแลสหกรณ์ จึงควรให้ดำเนินการบัญญัติบทกำหนดโทษไว้ด้วย

ปัญหาประการที่สอง การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทน สหกรณ์ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้อำนาจทั้งนายทะเบียน สหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์สามารถร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ โดยการส่งเรื่องให้กับ

พนักงานอัยการ พิจารณารับว่าต่างให้กับสหกรณ์ สำหรับค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวกับการดำเนินการร้องทุกข์ ฟ้องคดี หรือการว่าต่างแทนนั้น สหกรณ์จะต้องเป็นผู้ชำระให้แก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียน สหกรณ์ หรือพนักงานอัยการที่ได้ดำเนินการแทน ซึ่งการใช้อำนาจของนายทะเบียน สหกรณ์ ในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ ตามมาตรา 21 นี้ พบว่า สหกรณ์ไม่ยินยอมชำระค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ หรือฟ้องคดี หรือการว่าต่างให้แก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์หรือพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการฟ้องคดี โดยผลที่ตามมาคือจะทำให้กระบวนการดำเนินคดีต้องเกิดปัญหาเริ่มตั้งแต่กระบวนการวางค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้อง หรือการวางค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพิ่มเติมตามที่ศาลสั่ง โดยหากสหกรณ์ไม่วางค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายนั้นแล้ว ศาลจะมีคำสั่งทั้งฟ้อง หรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่ก็ได้ไม่ได้ตัดสินคดีที่จะฟ้องคดีใหม่ภายในอายุความ จึงส่งผลให้การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 21 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ เป็นกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้ทราบข้อเท็จจริง ว่ามีหลักฐานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ โดยได้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ และทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกต้องเสื่อมเสียผลประโยชน์ หรือสหกรณ์เกิดข้อบกพร่องที่เกี่ยวกับด้านการเงิน บัญชี หรือกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ และเมื่อได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามมาตรา 22 (1) โดยการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือตามมาตรา 22 (2) ให้ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง หรือตามมาตรา 22 (3) ด้วยวิธีการให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องให้เสร็จสิ้น หรือแม้กระทั่ง ตามมาตรา 22 (4) ให้กรรมการบางรายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งได้ ในทางปฏิบัตินายทะเบียนสหกรณ์จะมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ที่ออกคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 นี้ เมื่อรองนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ได้สั่งการให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามมาตรา 22 (1) หรือ (2) และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีมติที่ประชุมไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่ง คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะต้องดำเนินการโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ทำคำสั่งจะดำเนินการพิจารณาคำโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งนั้นเอง แล้วแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ โดยจะระบุการใช้สิทธิและระยะเวลาในการฟ้องร้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจไปในผลการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย และให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุด การกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนาย

ทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 (1) และ (2) จะเห็นได้ว่า รองนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์เป็นทั้งผู้ออกคำสั่งและผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเอง และส่วนมาก ผลการพิจารณาอุทธรณ์ก็จะเป็นการยืนยันคำสั่งเดิม ส่งผลให้การยื่นอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 22 (1) และ (2) เป็นเสมือนการอุทธรณ์เพื่อแสดงให้เห็นว่า ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จึงมีสิทธิในการฟ้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ ก็เพราะคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (1) และ (2) ไม่มีบทบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 เช่นเดียวกับคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (3) และ (4) ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติมาตรา 128/4 โดยให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนั้นจะส่งผลให้กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 22 (1) และ (2) ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

บทสรุป

จากสภาพปัญหาความยากจนของชาวนาในสมัยนั้น ทำให้ทางราชการคิดหาวิธีช่วยเหลือด้วยการจัดหาเงินทุนมาให้กู้และคืดคอกเบี้ยในอัตราต่ำ ความคิดนี้ได้เริ่มขึ้นในปลายรัชการที่ 5 โดยกำหนดวิธีการที่จะช่วยชาวนาในด้านเงินทุนไว้ 2 วิธี คือ วิธีที่ 1 จัดตั้งธนาคารเกษตรเพื่อให้เงินกู้แก่ชาวนา แต่ขัดข้องในเรื่องเงินทุนและหลักประกันเงินกู้ ความคิดนี้จึงระงับไป วิธีที่ 2 วิธีการสหกรณ์ประเภทหาทุน วิธีนี้เกิดจากรัฐบาลโดยกระทรวงพระคลังมหาสมบัติในปัจจุบันคือ กระทรวงการคลังได้เชิญเซอร์เบอร์นาร์ด ฮันเตอร์ หัวหน้าธนาคารแห่งมดราช ประเทศอินเดียเข้ามาสำรวจหาช่องทางช่วยเหลือชาวนาโดยได้เสนอว่าควรจัดตั้ง “ธนาคารให้กู้ยืมแห่งชาติ” ดำเนินการให้กู้ยืมแก่ราษฎร โดยมีที่ดินและหลักทรัพย์อื่นเป็นหลักประกันเพื่อป้องกันมิให้ชาวนาที่กู้ยืมเงินทอดทิ้งที่นาหลบหนีสิน ส่วนการควบคุมเงินกู้และการเรียกเก็บเงินกู้ ท่านได้แนะนำให้จัดตั้งเป็นสมาคมที่เรียกว่า “โคออปอเรทีฟ โซไซตี้”(Cooperative Society) โดยมีหลักการร่วมมือกันเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันซึ่งคำนี้พระราชวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ได้ทรงบัญญัติศัพท์เป็นภาษาไทยว่า "สมาคมสหกรณ์" จึงกล่าวได้ว่าประเทศไทยเริ่มศึกษาวิธีการสหกรณ์ขึ้นในปี พุทธศักราช 2457 แต่ก็ยังมิได้ดำเนินการอย่างไร จนกระทั่งในปี 2458 ได้มีการเปลี่ยนกรมสถิติพยากรณ์เป็นกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ประกอบด้วยส่วนราชการ 3 ส่วน คือ การพาณิชย์ การสถิติพยากรณ์ และการสหกรณ์ การจัดตั้งส่วนราชการสหกรณ์นี้ ก็เพื่อจะให้มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการทดลองจัดตั้งสหกรณ์ขึ้นและพระราชวรวงศ์เธอ กรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ ในฐานะทรงเป็นอธิบดีกรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ ขณะนั้นได้ทรงพิจารณาเลือกแบบอย่างสหกรณ์เครดิตที่จัดกันอยู่ในต่างประเทศหลายแบบ ในที่สุดก็ทรงเลือกแบบไรฟ์ไฟเซน (Friedrich Wilhelm Raiffisen) และทรงยืนยันไว้ใน รายงานสหกรณ์ฉบับแรกว่า "เมื่อได้พิจารณาละเอียดแล้วได้ตกลงเลือกสหกรณ์ชนิดที่เรียกว่าไรฟ์ไฟเซน ซึ่งเกิดขึ้นในเยอรมันก่อน และซึ่งมุ่งหมายที่จะอุปถัมภ์คนจน ผู้ประกอบกิจการย่อย ๆ เห็นว่าเป็นสหกรณ์ชนิดที่เหมาะสม ที่สุดสำหรับประเทศไทย"

จากการที่พระองค์ท่าน ทรงเป็นผู้บุกเบิกริเริ่มงานสหกรณ์ขึ้นในประเทศไทย บุคคลทั้งหลายในขบวนการสหกรณ์จึงถือว่าพระองค์ทรงเป็น "พระบิดาแห่งการสหกรณ์ไทย" สำหรับรูปแบบของไรฟไฟเซินคือ สหกรณ์เพื่อการกู้ยืมเงินที่มีขนาดเล็ก สมาชิกจะได้รับความรับผิดชอบร่วมกัน ทำให้สะดวกแก่การควบคุม ท้องที่ที่ได้รับการพิจารณาให้จัดตั้งสหกรณ์ คือ จังหวัดพิษณุโลก เนื่องจากเป็นจังหวัด ที่มีผู้คนไม่หนาแน่น และเป็นราษฎรที่พึ่งอพยพมาจากทางใต้ จึงต้องการช่วยเหลือผู้อพยพซึ่งประกอบอาชีพการเกษตร ให้ตั้งตัวได้ รวมทั้งเพื่อเป็นการชักจูงราษฎรในจังหวัดอื่นที่มีผู้คนหนาแน่นให้อพยพมาในจังหวัดนี้ และเข้าทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ต่อมากรมพาณิชย์และสถิติพยากรณ์ จึงได้ทดลองจัดตั้งสหกรณ์หาทุนขึ้น ณ ท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลกเป็นแห่งแรกใช้ชื่อว่า สหกรณ์วัดจันทร์ไม่จำกัดสินใช้ โดยจดทะเบียน เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2459 มีพระราชวรวงษ์เชอกรมหมื่นพิทยาลงกรณ์ เป็นนายทะเบียนสหกรณ์พระองค์แรก นับเป็นการเริ่มต้นแห่งการสหกรณ์ในประเทศไทยอย่างสมบูรณ์ แต่เมื่อมีการจัดตั้งสหกรณ์ออกเป็นหน่วยการดำเนินการ ก็มีการจัดตั้งทั้งโครงสร้างของสหกรณ์และผู้ดำเนินการของสหกรณ์ ซึ่งมีทั้งนายทะเบียนสหกรณ์ที่เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการหลาย ๆ ประการเกี่ยวกับการดำเนินการของสหกรณ์ และจากการให้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์นี้เอง ที่ทำให้นายทะเบียนสหกรณ์มีบทบาท อำนาจที่มากเกินไป จนบางครั้งการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ก่อให้เกิดผลกระทบแก่สหกรณ์ จึงทำให้เกิดปัญหาการใช้ อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์หลายประการ โดยผู้ศึกษาเห็นถึงปัญหาของการใช้อำนาจนายทะเบียน สหกรณ์ ดังนี้

1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการลงโทษ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อำนาจทั้งนายทะเบียนสหกรณ์และรองนายทะเบียนสหกรณ์สามารถออกคำสั่งขังหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้ เมื่อมีหลักฐานอย่างหนึ่งอย่างใดที่ปรากฏในรายงานการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ รายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือรายงานจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้เข้าร่วมประชุม หรือมีหลักฐานที่เชื่อว่าที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ขอบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์โดยการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่งขังหรือเพิกถอนมติที่ประชุมตามมาตรา 20 นี้ พบว่าไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 หากสหกรณ์ที่ฝ่าฝืนและดำเนินกิจการตามมติที่ถูกขังหรือเพิกถอนไปแล้ว ด้วยเหตุที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าว โดยใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และเมื่อพิจารณาในแง่ระยะเวลาของกระบวนการยื่นและพิจารณาอุทธรณ์แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นระยะเวลาถึง 90 วัน ซึ่งค่อนข้างนานอาจจะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือสหกรณ์ได้ นอกจากนี้แล้ว การไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 จึงทำให้ในทางปฏิบัติ นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์พุทธศักราช 2542 แทน ด้วยเหตุที่มาตรา 22 นี้ มี

บทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในมาตรา 132 อย่างชัดเจน หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 20 นี้ เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการกำกับดูแลสหกรณ์ จึงควรให้ดำเนินการบัญญัติบทกำหนดโทษไว้ด้วย

1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ ในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้อำนาจทั้งนายทะเบียนสหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์สามารถร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ โดยการส่งเรื่องให้กับพนักงานอัยการ พิจารณารับว่าต่างให้กับสหกรณ์ สำหรับค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวกับการดำเนินการร้องทุกข์ ฟ้องคดี หรือการว่าต่างแทนนั้น สหกรณ์จะต้องเป็นผู้ชำระให้แก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียน สหกรณ์ หรือพนักงานอัยการที่ได้ดำเนินการแทน ทั้งนี้แม้มาตรา 21 ให้อำนาจแก่นายทะเบียนและรองนายทะเบียนสหกรณ์ในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ก็ตาม แต่พบปัญหาว่าสหกรณ์ไม่ยินยอมชำระค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ หรือฟ้องคดี หรือการว่าต่างให้แก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์หรือพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการแทน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการฟ้องคดี โดยผลที่ตามมา คือ จะทำให้กระบวนการดำเนินคดีต้องเกิดปัญหาเริ่มตั้งแต่กระบวนการวางค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้อง หรือการวางค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเพิ่มเติมตามที่ศาลสั่ง โดยหากสหกรณ์ไม่วางค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายนั้นแล้ว ศาลจะมีคำสั่งทั้งฟ้อง หรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิที่จะฟ้องคดีใหม่ภายในอายุความ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 21 ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ เป็นกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้ทราบข้อเท็จจริง ว่ามีหลักฐานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ โดยได้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ และทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกต้องเสื่อมเสียผลประโยชน์ หรือสหกรณ์เกิดข้อบกพร่องที่เกี่ยวกับด้านการเงิน บัญชี หรือกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ และเมื่อได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามมาตรา 22 (1) โดยการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือตามมาตรา 22 (2) ให้ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง หรือตามมาตรา 22 (3) ด้วยวิธีการให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องให้เสร็จสิ้น หรือแม้กระทั่ง ตามมาตรา 22 (4) ให้กรรมการบางรายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งได้ ในทางปฏิบัตินายทะเบียนสหกรณ์จะมอบอำนาจให้รองนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ที่ออกคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 นี้ เมื่อรองนายทะเบียนสหกรณ์ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์ได้สั่งการให้

คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามมาตรา 22 (1) หรือ (2) และคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์มีมติที่ประชุมไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่ง คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์จะต้องดำเนินการโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ทำคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง และนายทะเบียนสหกรณ์ผู้ทำคำสั่งจะดำเนินการพิจารณาคำโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งนั้นเอง แล้วแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์ โดยจะระบุการใช้สิทธิและระยะเวลาในการฟ้องร้องต่อศาลปกครองที่มีเขตอำนาจไปในผลการพิจารณาอุทธรณ์ด้วย และให้ถือว่าเป็นการสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 22 (1) และ (2) ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รองนายทะเบียนสหกรณ์ ปฏิบัติการแทนนายทะเบียนสหกรณ์จึงเป็นทั้งผู้ออกคำสั่งและผู้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเอง และส่วนมาก ผลการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นการยืนยันคำสั่งเดิม ส่งผลให้การยื่นอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 22 (1) และ (2) เป็นเสมือนการอุทธรณ์เพื่อแสดงให้เห็นว่า ผู้อุทธรณ์ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว จึงมีสิทธิในการฟ้องดำเนินคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ เพราะคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์สั่งการตามมาตรา 22 (1) และ (2) ไม่มีบทบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แตกต่างกับคำสั่งนายทะเบียนสหกรณ์ที่สั่งการตามมาตรา 22 (3) และ (4) ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์ไว้อย่างชัดเจนในบทบัญญัติมาตรา 128/4 โดยให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ดังนี้จึงส่งผลให้กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา 22 (1) และ (2) ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศเยอรมนีสามารถดำเนินการได้โดยกฎหมายกำหนดให้มีสมาชิกไม่น้อยกว่า 7 คน สามารถขอจัดตั้งสหกรณ์ได้ แต่ขั้นตอนการดำเนินการคือ ให้จัดตั้งเป็นกลุ่มเตรียมสหกรณ์และดำเนินการไปเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 2 ปี แล้วจึงขอจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ เมื่อขุมชุมสหกรณ์และขุมชุมตรวจบัญชีสหกรณ์ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์จึงจะรับจดทะเบียนเป็นสหกรณ์ โครงสร้างของขบวนการสหกรณ์ในประเทศเยอรมนี แบ่งเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย

1) สหกรณ์ระดับปฐมหรือระดับท้องถิ่น

2) สหกรณ์ระดับภูมิภาค

3) สหกรณ์ระดับประเทศ ในระดับประเทศจะมีขุมชุมสหกรณ์ระดับประเทศ 3 องค์กรเป็นตัวแทนรับผิดชอบดูแลผลประโยชน์ของสหกรณ์แต่ละประเภท โดยทำหน้าที่ในด้านการให้คำแนะนำ การประสานงานและการให้ข้อมูลข่าวสาร ประกอบด้วย

3.1) ขุมชุมสหกรณ์ไฟฟ้าไฟเซนแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ให้คำแนะนำสหกรณ์ไฟฟ้าไฟเซนเพื่อผลิตและบริการ รวมทั้งสหกรณ์การเกษตรรูปแบบอื่น

3.2) ขุมชุมสหกรณ์ธนาคารประชาชนและธนาคาร ไฟฟ้าไฟเซนแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ดูแลสหกรณ์ธนาคารประชาชนและธนาคารไฟฟ้าไฟเซน ทั้งหมด

3.3) ชุมนุมสหกรณ์กลางของสหกรณ์อุตสาหกรรม บริการ ช่างฝีมือและการค้าทำหน้าที่ดูแลสหกรณ์ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมขนาดเล็กและบริการทั้งหมด นอกจากชุมนุมสหกรณ์ระดับประเทศทั้ง 3 ชุมนุมแล้ว ขบวนการสหกรณ์ในประเทศเยอรมนียังมีองค์กรที่ทำหน้าที่องค์กรสูงสุดของขบวนการสหกรณ์เยอรมนี คือ สมาพันธ์สหกรณ์ เยอรมนีและสหกรณ์ไรฟ์ไฟเซิน (German Cooperatives and Raiffeisen Confederation: DGRV) ทำหน้าที่เป็นองค์กรสูงสุด (Apex Confederation) ของขบวนการสหกรณ์เยอรมนี ทำให้ระบบสหกรณ์ของประเทศเยอรมนีมีการตรวจสอบอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์อย่างเข้มงวด ระบบสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่น เกิดขึ้นจากนโยบายของรัฐบาล อันเป็นลักษณะสหกรณ์แบบรัฐอุปถัมภ์

อีกทั้งการจัดตั้งสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายมาถึง 4 ฉบับ เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการควบคุมการจัดตั้งสหกรณ์ และการควบคุมอำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ซึ่งทำให้การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ผ่านการตรวจสอบหลายขั้นตอนและมีความรัดกุมมาก จากการศึกษาการจัดตั้งสหกรณ์ของประเทศญี่ปุ่นและเยอรมันพบว่า ในด้านโครงสร้างของการจัดตั้งนั้น ทั้งประเทศญี่ปุ่นและเยอรมันไม่มีปัญหาด้านกระบวนการจัดตั้งแต่อย่างใด รวมทั้งการจัดตั้งสหกรณ์ของประเทศไทยเช่นเดียวกัน ซึ่งสอดคล้องกับรูปแบบการจัดตั้งสหกรณ์ เพียงแต่การจัดตั้งสหกรณ์ของประเทศไทยให้อำนาจแก่นายทะเบียนสหกรณ์ในบางประเด็นไว้อย่างกว้างขวาง ทำให้บางครั้งการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์เกินขอบเขตอำนาจและอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่สหกรณ์ รวมทั้งยังไม่มีมีการควบคุมหรือกำกับ ดูแล การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ด้วย

ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปของการดำเนินการจัดตั้งสหกรณ์ในประเทศไทยที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นควรมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาทั้ง 3 ประการดังกล่าว คือ

2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์เกี่ยวกับการลงโทษ

เนื่องจากตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 ได้ให้อำนาจนายทะเบียนในการมีคำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ มาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้อำนาจทั้งนายทะเบียนสหกรณ์และรองนายทะเบียนสหกรณ์สามารถออกคำสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ได้ เมื่อมีหลักฐานอย่างหนึ่งอย่างใดที่ปรากฏในรายงานการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ รายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือรายงานจากเจ้าหน้าที่ส่งเสริมสหกรณ์ที่ได้เข้าร่วมประชุม หรือมีหลักฐานที่เชื่อว่าที่ประชุมใหญ่ หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการสั่งยับยั้ง หรือเพิกถอนมติที่ประชุมตามมาตรา 20 นี้ พบว่าไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 หากสหกรณ์ที่ฝ่าฝืนและดำเนินการตามมติที่ถูก

ยับยั้งหรือเพิกถอนไปแล้ว ด้วยเหตุที่ไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งดังกล่าว โดยใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ และเมื่อพิจารณาในแง่ระยะเวลาของกระบวนการยื่นและพิจารณาอุทธรณ์ แล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นระยะเวลาถึง 90 วัน ซึ่งค่อนข้างนานอาจจะส่งผลให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกหรือ สหกรณ์ได้ นอกจากนี้แล้ว การไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 จึงทำให้ในทางปฏิบัติ นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ ตามบทบัญญัติในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 แทน ด้วยเหตุที่มาตรา 22 นี้ มี บทบัญญัติกำหนดโทษไว้ในมาตรา 132 อย่างชัดเจน หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง

ดังนั้น เพื่อให้การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามมาตรา 20 นี้ เกิดประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพในการกำกับดูแลสหกรณ์ จึงควรให้ดำเนินการบัญญัติบทกำหนดโทษไว้ด้วย เมื่อเปรียบเทียบกับ การใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในประเทศเยอรมนีจะพบว่า ประเทศเยอรมนีมีการบัญญัติถึง โครงสร้างของการจัดตั้งสหกรณ์ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นควรมีกำหนดบทลงโทษการใช้ อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์โดยมิชอบไว้ในส่วนท้ายของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 มาตรา 20 เพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับการไม่ปฏิบัติตามของผู้ใดผู้หนึ่งที่จะต้องได้รับบทลงโทษ ซึ่งแม้จะ เป็นนายทะเบียนก็ควรต้องได้รับบทลงโทษที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเดียวกันเช่นกัน เพื่อให้ นายทะเบียนมีการคิดวิเคราะห์และใช้ความรอบคอบก่อนออกคำสั่งใด ๆ โดยการกำหนดว่า “การออกคำสั่งใด ๆ ของนายทะเบียนสหกรณ์หากขัดหรือแย้งกับมติคณะกรรมการสหกรณ์ หากได้มีการออกมติและออกเสียง ไม่เห็นด้วยเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งแล้ว ให้นายทะเบียนทบทวนคำสั่งของคนอีกครั้งหนึ่ง หากนายทะเบียนยังคง ยืนยันตามคำสั่งเดิม ก็ให้ดำเนินการตามนั้น แต่หากเกิดความเสียหายต่อสหกรณ์ นายทะเบียนจะต้อง รับผิดชอบ”

2.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทน สหกรณ์

ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้อำนาจทั้งนายทะเบียน สหกรณ์ และรองนายทะเบียนสหกรณ์สามารถร้องทุกข์หรือฟ้องคดีแทนสหกรณ์ โดยการส่งเรื่องให้กับ พนักงานอัยการ พิจารณารับว่าต่างให้กับสหกรณ์ สำหรับค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกี่ยวกับการ ดำเนินการร้องทุกข์ ฟ้องคดี หรือการว่าต่างแทนนั้น สหกรณ์จะต้องเป็นผู้ชำระให้แก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียน สหกรณ์ หรือพนักงานอัยการที่ได้ดำเนินการแทน ปรากฏว่าสหกรณ์ไม่ยินยอมชำระ ค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการร้องทุกข์ หรือฟ้องคดี หรือการว่าต่างให้แก่นายทะเบียนสหกรณ์ รองนายทะเบียนสหกรณ์หรือพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการแทน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นควรมีการจัดตั้ง หน่วยงานของรัฐที่เป็นแหล่งเงินทุนให้กับสหกรณ์ เมื่อมีการดำเนินการทางคดีแก่บุคคลใดหรือหน่วยงานใด ซึ่งเป็นคู่กรณี สหกรณ์สามารถสำรองทุนจากกองทุนที่จัดตั้งโดยหน่วยงานรัฐได้ โดยมีต้องรอการชำระจาก

สหกรณ์ ทำให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และรองรับการบัญญัติถึงการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ได้

2.3. ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ในการพิจารณาอุทธรณ์

ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542 ได้กำหนดให้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ในการออกคำสั่งเป็นหนังสือให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติ เป็นกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์ได้ทราบข้อเท็จจริง ว่ามีหลักฐานที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ โดยได้กระทำการหรือดเว้นกระทำการ และทำให้สหกรณ์หรือสมาชิกต้องเสื่อมเสียผลประโยชน์ หรือสหกรณ์เกิดข้อบกพร่องที่เกี่ยวกับด้านการเงิน บัญชี หรือกิจการและฐานะการเงินของสหกรณ์ และเมื่อได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงครบถ้วนแล้ว นายทะเบียนสหกรณ์จะใช้อำนาจออกคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ปฏิบัติตามมาตรา 22 (1) โดยการแก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือตามมาตรา 22 (2) ให้ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่อง หรือตามมาตรา 22 (3) ด้วยวิธีการให้หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องให้เสร็จสิ้น ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่นายทะเบียนหรือรองนายทะเบียน แม้จะบัญญัติให้บุคคลที่ได้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ก็ตาม แต่เมื่อขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งก็ต้องผ่านการพิจารณาของนายทะเบียนสหกรณ์และรองนายทะเบียนสหกรณ์อยู่เช่นเดิม ดังนั้นการอุทธรณ์จึงแทบไม่ก่อให้เกิดการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับคำสั่งนั้นใหม่ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีหน่วยงานที่กำกับ ดูแล การใช้อำนาจนายทะเบียนสหกรณ์ โดยการออกคำสั่งใด ๆ ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์จะต้องผ่านคณะกรรมการพิจารณาคำสั่งอุทธรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์อีกครั้ง หากมีการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ โดยการยื่นอุทธรณ์คำสั่งเมื่อผ่านการพิจารณาของผู้ออกคำสั่งคือนายทะเบียนสหกรณ์แล้ว ควรผ่านคณะกรรมการพิจารณาคำขออุทธรณ์คำสั่งนั้นอีกครั้ง ก่อนที่จะให้ผู้ยื่นอุทธรณ์ใช้สิทธิทางศาล ทั้งนี้เพื่อเพิ่มการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์ที่มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแลสหกรณ์ชั่วคราว ที่ได้รับการแต่งตั้งในระหว่างมีการเปลี่ยนคณะกรรมการก็ดี หรือในบางครั้งนายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์อาจไม่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับงานด้านใดด้านหนึ่ง ก็อาจทำให้คำสั่งที่ออกไปนั้นมีความไม่เหมาะสม ดังนั้นเพื่อให้คำสั่งของนายทะเบียนหรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับการให้อำนาจของนายทะเบียนสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พุทธศักราช 2542

ผู้ศึกษาจึงเห็นควรให้มีการปรับปรุงกฎหมาย โดยมีการเพิ่มขึ้นของการพิจารณาคำขออุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนไว้ในหมวดการยื่นอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียน เพื่อให้มีการพิจารณาคำขออุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนได้รับการพิจารณาจากบุคคลผู้ซึ่งมิใช่ผู้ออกคำสั่ง อันจะทำให้การพิจารณาคำขออุทธรณ์

คำสั่งของนายทะเบียนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนได้

เอกสารอ้างอิง

เชิญ บำรุงวงศ์. คำบรรยายกฎหมายสหกรณ์สิบเรื่อง. มูลนิธิฟรีดริช เอแบรท : บราวน์ ชวายก์-ดรูก จ.ก.บ รุนชวิก, 2525.

ปรีชา สุวรรณทัต และทรงพล พนาวงศ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติสหกรณ์และฉบับแก้ไข เพิ่มเติม พ.ศ. 2542, 2542.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ข. สหกรณ์นานาชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 1
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2550.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. รวมผลงานวิจัยด้านสหกรณ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 30 ปี กรม ส่งเสริมสหกรณ์, 2545.

มหาวิทยาลัยบูรพา. โครงการศึกษาความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของ
หน่วยงานที่กำกับดูแลและพัฒนาสหกรณ์, 2553.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. เอกสารการสอนชุดวิชาความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการสหกรณ์ (Foundations of Cooperatives). หน่วยที่ 8-15 สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรและสหกรณ์. นนทบุรี:
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542.

กรมส่งเสริมสหกรณ์. ประวัติการสหกรณ์ในประเทศไทย, [online] : <https://cpd.go.th/content-page/item/38-historycoop-inthai.html>, (พฤษภาคม, 24).