

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542¹

วิศรุต คล้ายคลึง²

จากการศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ในยุคที่สหกรณ์ไทยมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยที่สหกรณ์มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากองค์กรธุรกิจทั่วไป ซึ่งสมาชิกของสหกรณ์จะเป็นเจ้าของ และมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ โดยมีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือและสนับสนุนกิจกรรมทางเศรษฐกิจของสมาชิกทั้งในด้านการเกษตร การค้า และการบริการต่าง ๆ ทำให้สหกรณ์เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชนและกลุ่มอาชีพต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรเหล่านี้จะมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่ก็ยังเผชิญกับปัญหาหลายด้านที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพ และความเชื่อมั่นของประชาชนในระบบสหกรณ์ หนึ่งในปัญหาหลักที่พบคือการบริหารจัดการที่ขาดประสิทธิภาพและการขาดการกำกับดูแลที่เข้มงวด ปัญหานี้สามารถเห็นได้จากกรณีของสหกรณ์เครดิตยูเนียนคลองจั่น จำกัด ซึ่งเกิดการทุจริตและชักยอกเงินจากสหกรณ์เป็นจำนวนมหาศาล การกระทำดังกล่าวสร้างความเสียหายแก่สมาชิกสหกรณ์และทำลายความเชื่อมั่นในระบบการทำงานของสหกรณ์ในภาพรวม ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงปัญหาภายในองค์กรที่ไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ การขาดการตรวจสอบที่เข้มงวดและการขาดความโปร่งใสในการดำเนินงาน ส่งผลให้เกิดปัญหาการทุจริตที่กระทบต่อความมั่นคงของทั้งสหกรณ์และสมาชิก นอกจากนี้ปัญหาด้านการบริหารแล้ว สหกรณ์ยังต้องเผชิญกับปัญหาด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ในบางกรณี สหกรณ์หลายแห่งมักพบว่ามีการนำเงินของสหกรณ์ไปใช้ในธุรกิจที่ไม่เกี่ยวข้อง กับวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ หรือการกระทำที่ไม่เป็นไปตามกฎหมาย การละเมิดข้อบังคับภายในสหกรณ์ และการกระทำที่ผิดกฎหมายเหล่านี้ทำให้ความมั่นคงของสหกรณ์เสี่ยงภัย และในหลายกรณีคณะกรรมการของสหกรณ์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดกลับไม่ได้รับการตรวจสอบหรือแก้ไขอย่างทันที่ทันที่ส่งผลให้เกิดความเสียหายที่อาจไม่สามารถฟื้นฟูได้ในระยะเวลาอันสั้น และในช่วงการระบาดของโรค COVID-19 สหกรณ์ในประเทศไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ การจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปีซึ่งตามกฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ ดร.กัลยา ตันศิริ และคณะกรรมการสอบคือ รองศาสตราจารย์ประเสริฐ ตันศิริ และรองศาสตราจารย์สุทิน รัตนวราห.

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ในลักษณะการพบปะตัวต่อตัวไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายทำให้ไม่สามารถจัดการประชุมใหญ่ได้ตามกำหนด ส่งผลให้สหกรณ์บางแห่งประสบปัญหาด้านการบริหารงาน การจ่ายปันผล และการตัดสินใจสำคัญอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องผ่านการประชุม ไม่เป็นไปตามแผนการที่วางไว้ อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า กระบวนการหรือขั้นตอนในการปฏิบัติการใช้อำนาจของ นายทะเบียนสหกรณ์นั้น ยังประสบปัญหาหลายประการ ที่อาจส่งผลต่อประสิทธิภาพในการส่งเสริม และกำกับดูแลสหกรณ์ ดังต่อไปนี้

1. ปัญหาการเพิกถอนมติที่ประชุม ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการเพิกถอนหรือยับยั้งมติของสหกรณ์หากมติฝ่าฝืนกฎหมาย หรือระเบียบต่าง ๆ แต่ปัญหาคือไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการใช้อำนาจ รวมถึงขาดข้อกำหนดให้สหกรณ์ต้องรายงานการประชุมต่อนายทะเบียนสหกรณ์หรือฝ่ายตรวจสอบ ทำให้อาจเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีขอบเขตชัดเจน ปัญหานี้สะท้อนให้เห็นถึง ความไม่สมดุลระหว่างการกำกับดูแลของนายทะเบียนสหกรณ์กับการดำเนินงานของสหกรณ์เอง โดยที่อำนาจในการเพิกถอนมติแม้จะมีไว้เพื่อป้องกันการฝ่าฝืนกฎหมาย แต่การขาดกรอบเวลาชัดเจนและการไม่มีหน้าที่กำหนดให้ส่งรายงานการประชุมเพื่อตรวจสอบทำให้เกิดความล่าช้าและความไม่แน่นอนในกระบวนการ ส่งผลต่อการตัดสินใจของสหกรณ์ นอกจากนี้ การใช้ดุลยพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์ที่ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจนยังอาจนำไปสู่การจำกัดสิทธิของสหกรณ์ในการดำเนินกิจการอย่างไม่เป็นธรรม ซึ่งขัดต่อหลักการประชาธิปไตย ภายในองค์กร ดังนั้น การปรับปรุงมาตรา 20 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ควรมีการกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขในการเพิกถอนมติของที่ประชุมให้ชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดกลไกในการตรวจสอบล่วงหน้า เพื่อให้กระบวนการดำเนินงานของสหกรณ์สามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรม โดยที่ยังคงความเป็นอิสระในการตัดสินใจของสหกรณ์ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นคง และประสิทธิภาพในการดำเนินงานของสหกรณ์ภายใต้การคุ้มครองของกฎหมาย

2. ปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจในการออกคำสั่งเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ แต่ไม่มีขั้นตอนชัดเจนในการใช้อำนาจ อาจนำไปสู่การใช้อำนาจเกินขอบเขตและผลกระทบต่อสิทธิของสหกรณ์หรือสมาชิกการใช้ดุลยพินิจของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 22 ของพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 แสดงให้เห็นถึงข้อกังวลหลายประการที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครอง โดยเฉพาะในกรณีที่อำนาจดังกล่าวไม่ได้ถูกจำกัดหรือควบคุมด้วยกฎหมายที่ชัดเจน อำนาจดุลยพินิจที่กว้างขวางเปิดโอกาสให้นายทะเบียนสหกรณ์ออกคำสั่งโดยไม่มีกระบวนการตรวจสอบที่เหมาะสม ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของสมาชิกสหกรณ์ และคณะกรรมการดำเนินการ และการวิเคราะห์ตามหลักกฎหมายปกครองชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบและรับประกันความเป็นธรรมในการตัดสินใจของนายทะเบียนสหกรณ์ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือการเลือกปฏิบัติ ปัญหานี้เน้นให้เห็นถึงความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมาย

และกระบวนการทางปกครอง เพื่อให้มีความชัดเจน โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดเกณฑ์และขั้นตอนที่ชัดเจนในการใช้อำนาจทางปกครอง และการคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการออกคำสั่งและเป็นการพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการทางปกครองที่ชัดเจน สำหรับสหกรณ์นั้นเป็นสิ่งจำเป็น การส่งเสริมให้มีการออกกฎหมายที่ควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในกรณีนี้ จะช่วยให้การบริหารสหกรณ์มีความมั่นคงและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

3. ปัญหาการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 กำหนดให้การประชุมใหญ่ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งหรือหนึ่งร้อยคน และไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้าร่วมแทนได้ การประชุมต้องเป็นการประชุมแบบเจอกันต่อหน้า (Onsite) ซึ่งไม่สอดคล้องกับสภาพการทำงานและเทคโนโลยีในปัจจุบัน ส่งผลกระทบต่อการดำเนินกิจการของสหกรณ์ โดยเฉพาะในช่วงที่ต้องรักษามาตรการเว้นระยะห่างทางสังคมปัญหาการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 พบข้อกำหนดทางกฎหมายที่จำกัดที่ระบุให้การประชุมใหญ่ของสหกรณ์ต้องที่ผู้เข้าร่วมประชุมต้องมาอยู่ต่อหน้ากัน และในสถานที่เดียวกัน (Onsite) นั้นไม่สอดคล้องกับสภาพการดำเนินงานและความเปลี่ยนแปลงของสังคมในปัจจุบัน ข้อกำหนดนี้สร้างอุปสรรคในการจัดการประชุม โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีข้อจำกัดในการรวมตัว เช่น การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ ทำให้การดำเนินงานของสหกรณ์อาจถูกเลื่อนหรือหยุดชะงัก ส่งผลกระทบต่อการตัดสินใจที่สำคัญขององค์กร กรณีจึงเป็นกฎหมายที่ไม่ทันสมัย หรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สมควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขกฎหมาย ดังนั้น หากกำหนดให้สหกรณ์สามารถจัดประชุมใหญ่ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ เมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน การดำเนินงานภารกิจที่สำคัญของสหกรณ์ซึ่งต้องอาศัยอำนาจของที่ประชุมใหญ่อยอมสามารถดำเนินการต่อไปได้ ไม่เป็นการละเมิดสมาชิก โดยประการสำคัญ หลักการสหกรณ์ ประกอบด้วย การควบคุมโดยสมาชิก ตามหลักประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมทางเศรษฐกิจของสมาชิก และการปกครองตนเองตามหลักอิสระ ซึ่งหากสหกรณ์ประสงค์จะมีการประชุมใหญ่ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ จำต้องนำวิธีการดังกล่าวขอแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับว่าด้วยข้อกำหนดเกี่ยวกับการประชุมใหญ่ เสนอต่อที่ประชุมใหญ่ เพื่อขอมติหรือความเห็นชอบจากสมาชิกเสียก่อน แต่เมื่อเคยมีคำพิพากษาศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่าการประชุมใหญ่สหกรณ์ไม่สามารถจัดประชุมผ่านจอภาพได้ จึงทำให้ไม่สามารถจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับให้มีการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ การปรับปรุงหรือการแก้ไขมาตรการดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 ให้สหกรณ์สามารถจัดประชุมใหญ่ผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยวิธีการประชุมใหญ่ต้องอยู่ภายใต้ พระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 ด้วยซึ่งเป็นแนวทางเดียวกับพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด (ฉบับที่ 4)

4 ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 128/4 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 มีข้อจำกัดที่เกี่ยวเนื่องกับความไม่ชัดเจนของกระบวนการอุทธรณ์ เกี่ยวกับมาตรา 22 (1) และ (2) ซึ่งอาจทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการใช้สิทธิเพื่ออุทธรณ์ และอาจส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบ

ไม่สามารถดำเนินการอุทธรณ์ได้ตามที่กฎหมายควรจะรองรับ ดังนั้น ความไม่ชัดเจนในบางกรณีนี้ทำให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติและอาจทำให้สิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องถูกละเลย ปัญหาความเป็นกลางของผู้พิจารณาอุทธรณ์ นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์เป็นผู้ที่ออกคำสั่งที่เป็นปัญหา และยังมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งเหล่านั้น การมีอำนาจทั้งสองหน้าที่นี้อาจนำไปสู่ความไม่เป็นกลางและขาดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ การให้ผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งที่ถูกอุทธรณ์เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์เอง อาจทำให้เกิดข้อกังขาในเรื่องของความลำเอียง ซึ่งเป็นปัญหาที่สำคัญสำหรับกระบวนการยุติธรรมและการพิจารณาคดีที่ต้องมีความเป็นกลางและปัญหาความขัดแย้งกับหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) เป็นหลักสำคัญในระบบยุติธรรม ซึ่งควรมีการแยกอำนาจในการออกคำสั่งและการพิจารณาอุทธรณ์อย่างชัดเจน เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตและปกป้องสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบ การที่ให้เจ้าหน้าที่คนเดียวกันทั้งออกคำสั่งและพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนั้น อาจขัดแย้งกับหลักการนี้ทำให้การตัดสินใจอาจไม่ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เป็นอิสระและส่งผลให้กระบวนการนี้ขาดความน่าเชื่อถือ กรณีจึงเป็นกฎหมายที่กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง สมควรให้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขกฎหมาย ดังนั้น จึงเห็นควรกำหนดผู้พิจารณาอุทธรณ์ให้สอดคล้องกับหลักพื้นฐานกฎหมายปกครอง เพื่อพิจารณาอุทธรณ์การใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา 22 (1) และ (2) และเป็นประโยชน์ในแง่ของการสร้างความเป็นธรรมและความโปร่งใสในกระบวนการตรวจสอบคำสั่งทางปกครอง แนวคิดนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาความไม่เป็นกลางที่เกิดจากการที่นายทะเบียนสหกรณ์คนเดียวกันมีอำนาจทั้งในการออกคำสั่งและพิจารณาอุทธรณ์ อันจะส่งผลให้การตรวจสอบคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดกับหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักการความเป็นธรรมทางปกครอง (Administrative Fairness) ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในกฎหมายมหาชน หากมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ก็จะส่งผลให้ช่วยเสริมสร้างระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ให้แข็งแกร่งยิ่งขึ้น ลดความเสี่ยงในการใช้อำนาจเกินขอบเขตและส่งเสริมความยุติธรรมในการส่งเสริม แนะนำ และกำกับดูแลสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริม และกำกับดูแลสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542 เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในประเด็นปัญหาต่อไปนี้

1. ปัญหาการเพิกถอนมติที่ประชุม ตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

กฎหมายเดิม มาตรา 20 บัญญัติว่า “ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขใหม่เป็น มาตรา 20 “ถ้าที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ลงมติอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้อบังคับ ระเบียบของสหกรณ์ ระเบียบหรือคำสั่งของ

นายทะเบียนสหกรณ์ ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมตินั้นได้

การลงมติที่ฝ่าฝืนตามวรรคหนึ่ง หากนายทะเบียนสหกรณ์ หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์รู้หรือควรรู้ หรือสมาชิกคนหนึ่งคนใดร้องขึ้นแล้ว ให้นายทะเบียนสหกรณ์หรือรองนายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจสั่งยับยั้งหรือเพิกถอนมติอันผิดระเบียบนั้นเสีย แต่ต้องเพิกถอนภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันลงมตินั้น”

และเห็นควรเพิ่มมาตรา 20/1 โดยกำหนดว่า “ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือสำเนารายงานการประชุมใหญ่ ให้นายทะเบียนสหกรณ์ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันลงมตินั้น”

และเห็นควรเพิ่มบทกำหนดโทษ มาตรา 133/6 โดยกำหนดว่า “กรรมการหรือผู้จัดการของสหกรณ์ใดไม่ส่งรายงานการประชุมคณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ หรือสำเนารายงานการประชุมใหญ่ตามมาตรา 20/1 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

2. ปัญหาการใช้ดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

กฎหมายเดิม มาตรา 22 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรือละเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงินการบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด
- (2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก
- (3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ
- (4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับกรณีนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขใหม่เป็น มาตรา 22 “ในกรณีที่คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์กระทำการหรือละเว้นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตนอันอาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก หรือสหกรณ์มีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี หรือกิจการหรือฐานะการเงิน ตามรายงานการสอบบัญชีหรือตามรายงานการตรวจสอบ ให้นายทะเบียนสหกรณ์มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ปฏิบัติการ ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์แก้ไขข้อบกพร่องตามวิธีการและระยะเวลาที่นายทะเบียนสหกรณ์กำหนด

(2) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์ระงับการปฏิบัติที่เป็นเหตุให้เกิดข้อบกพร่องหรืออาจทำให้เสื่อมเสียผลประโยชน์ของสหกรณ์หรือสมาชิก

(3) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์หยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแก้ไขข้อบกพร่องนั้นให้แล้วเสร็จ

(4) ให้คณะกรรมการดำเนินการสหกรณ์พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือให้กรรมการซึ่งเกี่ยวข้องกับการนั้นพ้นจากตำแหน่งกรรมการ

ทั้งนี้ ให้นายทะเบียนสหกรณ์พิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนจาก (1) – (4) ตามลำดับภายในระยะเวลาอันสมควรที่จะพึงดำเนินการได้”

3. ปัญหาการประชุมใหญ่ของสหกรณ์ ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

กฎหมายเดิม มาตรา 57 บัญญัติว่า “การประชุมใหญ่ของสหกรณ์ต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ในกรณีเป็นการประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิก ต้องมีผู้แทนสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนสมาชิกทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมใหญ่ สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นมาประชุมแทนตนไม่ได้”

ขอเสนอแนะให้แก้ไขใหม่เป็น มาตรา 57 “การประชุมใหญ่ของสหกรณ์ต้องมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน ในกรณีเป็นการประชุมใหญ่โดยผู้แทนสมาชิก ต้องมีผู้แทนสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้แทนสมาชิกทั้งหมดหรือไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยคน จึงจะเป็นองค์ประชุม

กรณีไม่มีข้อบังคับกำหนดห้ามไว้เป็นการเฉพาะ การประชุมใหญ่ของสหกรณ์ตามวรรคหนึ่งอาจดำเนินการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของสหกรณ์เป็นสถานที่จัดการประชุม

ในการประชุมใหญ่ สมาชิกหรือผู้แทนสมาชิกจะมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้าร่วมประชุมแทนตนไม่ได้”

4. ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์ ตามมาตรา 128/4 แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 2542

กฎหมายเดิมมาตรา 128/4 บัญญัติว่า “คำสั่งตามมาตรา 20 มาตรา 22 (3) และ (4) มาตรา 71 และมาตรา 89/3 วรรคสอง รวมถึงคำสั่งเลิกกลุ่มเกษตรกรตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 119 วรรคสอง ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง คำสั่งไม่รับจดทะเบียนตามมาตรา 38 และคำสั่งตามมาตรา 44 ให้อุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งและวรรคสองไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับ

ตามคำสั่ง เว้นแต่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเห็นสมควรให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว”

ขอเสนอแนะให้เพิ่มบทนิยาม โดยกำหนดว่า มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“นายทะเบียนสหกรณ์จังหวัด” หมายความว่า “ผู้ซึ่งนายทะเบียนสหกรณ์กลางแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์มอบหมาย”

มาตรา 15 “ให้อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นนายทะเบียนสหกรณ์กลาง

ให้นายทะเบียนสหกรณ์กลางแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็น นายทะเบียนสหกรณ์จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่นายทะเบียนสหกรณ์กลางมอบหมาย

การแต่งตั้งตามวรรคสองให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

เห็นควรเพิ่มมาตรา 129 โดยกำหนดว่า “คำสั่งตามมาตรา 22 (1) และ (2) ให้อุทธรณ์ต่อนายทะเบียนสหกรณ์กลาง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง”

เห็นควรเพิ่มมาตรา 129/1 โดยกำหนดว่า “ในกรณีที่นายทะเบียนสหกรณ์จังหวัดมีคำสั่งตามมาตรา 22 (1) และ (2) ให้อุทธรณ์คำสั่งต่อนายทะเบียนสหกรณ์กลาง โดยยื่นเป็นหนังสือ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หนังสืออุทธรณ์

ตามวรรคหนึ่งจะยื่นต่อนายทะเบียนสหกรณ์จังหวัดก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้นายทะเบียนสหกรณ์จังหวัด ส่งหนังสืออุทธรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์กลาง ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับหนังสืออุทธรณ์”

เห็นควรเพิ่มมาตรา 129/2 โดยกำหนดว่า “ให้นายทะเบียนสหกรณ์กลาง พิจารณาคำอุทธรณ์ และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์

ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็ให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งและแจ้งนายทะเบียนสหกรณ์จังหวัดให้ดำเนินการตามคำขอโดยเร็ว ในกรณีที่เห็นว่า คำสั่งของนายทะเบียนสหกรณ์จังหวัดชอบแล้ว ให้สั่งยกอุทธรณ์ให้นายทะเบียนสหกรณ์กลางแจ้งคำสั่ง ตามวรรคหนึ่งให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำสั่งและในกรณีที่มิคำสั่งยกอุทธรณ์ ให้แจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบถึงสิทธิและระยะเวลาในการฟ้องคดี ต่อศาลปกครองไว้ด้วย

คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของนายทะเบียนสหกรณ์กลางให้เป็นที่สุด

การอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่งไม่เป็นเหตุทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง เว้นแต่นายทะเบียนสหกรณ์กลาง จะเห็นสมควรให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งนั้นไว้ชั่วคราว”

เอกสารอ้างอิง

- นุญด กรเย็นยงค์. “หลักและวิธีการสหกรณ์ Co-operative Principle” ใน เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักและวิธีการสหกรณ์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 2554.
- กลุ่มพัฒนาเทคโนโลยีด้านธุรกิจสหกรณ์. “อุดมการณ์ หลักการ และวิธีการสหกรณ์” ในเอกสารชุดฝึกอบรม. กรุงเทพมหานคร: สำนักพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีการสหกรณ์, 2551.
- ดาบตำรวจกิจจา คู่้มแก้ว. “ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายสหกรณ์ พ.ศ. 2542” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2551.
- ภูมิ จันทชุม. “ปัญหาการพัฒนาสหกรณ์ในระบบกฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.